



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 3 marzo 2020¹

Causa C-24/19

A,
B,
C,
D,
E

contro

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,
con l'intervento di:
Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio)]

«Questione pregiudiziale – Direttiva 2001/42/CE – Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente – Valutazione ambientale strategica – Nozione di piani e programmi – Condizioni per l'installazione di parchi eolici stabilite da una decisione e da una circolare amministrativa – Effetti giuridici dell'omissione della valutazione ambientale strategica – Facoltà del giudice nazionale di mantenere provvisoriamente gli effetti degli atti nazionali»

1. La valutazione degli effetti (o delle ripercussioni) di determinati «progetti» o di determinati «piani e programmi» sull'ambiente è uno degli strumenti principali del diritto dell'Unione per ottenere un elevato livello di tutela dell'ambiente.

2. La valutazione ambientale dei *progetti* è disciplinata dalla direttiva 2011/92/UE²; quella dei *piani e dei programmi*, dalla direttiva 2001/42/CE³. In relazione a quest'ultima la Corte ha emesso, ad oggi, e salvo errori da parte mia, diciassette sentenze, di cui una percentuale considerevole in risposta a questioni pregiudiziali sollevate da tribunali belgi.

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva VIA»).

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU 2011, L 197, pag. 30). Conosciuta altresì come direttiva sulla «valutazione ambientale strategica» (in prosieguo: la «direttiva VAS»).

3. Il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio) ha sottoposto alla Corte alcune questioni in relazione all'ambito di applicazione della direttiva VAS, suggerendo, in particolare, di rettificare la giurisprudenza stabilita nella sentenza del 22 marzo 2012, *Inter-Environnement Bruxelles* e altri⁴.

4. Tale giudice desidera sapere se i giudici nazionali possano mantenere provvisoriamente gli effetti della normativa nazionale controversa nel presente caso, nell'ipotesi in cui essa non sia compatibile con il diritto dell'Unione, conformemente alla giurisprudenza di cui alla sentenza del 28 febbraio 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*⁵.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 2001/42

5. L'articolo 1 dispone quanto segue:

«La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

6. L'articolo 2 dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva:

- a) per “piani e programmi” s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche
 - che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
 - che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;
- b) per “valutazione ambientale” s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;

(...)».

7. L'articolo 3 dispone quanto segue:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

4 C-567/10 (in prosieguo: la «sentenza *Inter-Environnement Bruxelles* e a.», EU:C:2012:159). Ai sensi di tale sentenza, in sintesi, la direttiva VAS comprende non solo i piani e i programmi imposti da una normativa nazionale, ma anche quelli la cui adozione è prevista, ma non obbligatoria.

5 C-41/11 (in prosieguo: la «sentenza *Inter-Environnement Wallonie*», EU:C:2012:103).

- a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o
- b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

(...)).».

B. Diritto belga

1. Sezione 5.20.6 del VLAREM II⁶

8. La decisione del governo delle Fiandre, del 1° giugno 1995, recante disposizioni generali e settoriali sull'igiene ambientale (in prosieguo: il «VLAREM II»), adottata per l'attuazione di precedenti disposizioni dello stesso governo⁷, ha subito una considerevole modifica nel 2011⁸, consistente nell'aggiunta della sezione 5.20.6, intitolata «Impianti per la produzione di elettricità mediante energia eolica».

9. Tale sezione 5.20.6 contiene norme sui parchi eolici relative all'ombra proiettata, ad alcuni aspetti della sicurezza e all'inquinamento acustico di tali impianti di produzione di energia eolica.

2. Circolare amministrativa del 2006⁹

10. La circolare è destinata alle giunte comunali, ai consiglieri, ai governatori delle provincie, ai membri delle deputazioni permanenti (provinciali) e ai funzionari preposti alle domande di autorizzazione.

11. Nella circolare si stabilisce la strategia del governo delle Fiandre con l'obiettivo di offrire sufficienti opportunità di sviluppo per l'energia eolica terrestre e minimizzare l'impatto su diversi settori (tra i quali la natura, il paesaggio, l'ambiente residenziale e abitativo, l'economia, l'inquinamento acustico, il panorama, la sicurezza, la redditività energetica, ecc.).

6 Besluit van de Vlaamse, regering van 1 juni 1995, algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

7 Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (decreto delle Fiandre del 5 aprile 1995, recante disposizioni generali sulla politica ambientale; in prosieguo: il «DABM del 1995»), che ha modificato il Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (decreto delle Fiandre del 28 giugno 1985, sull'autorizzazione ambientale in prosieguo: il «decreto sull'autorizzazione ambientale»).

8 Articolo 99 del besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen (decisione del 23 dicembre 2011, che modifica la decisione del governo delle Fiandre, del 6 febbraio 1991, recante adozione del regolamento delle Fiandre sull'autorizzazione ambientale e la decisione del governo delle Fiandre, del 1° giugno 1995, recante disposizioni generali e settoriali).

9 Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 “afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (circolare del 12 maggio 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02, relativa al quadro di riferimento e al contesto giuridico per l'installazione di turbine eoliche; in prosieguo: la «circolare»). Fu sostituita dalla Omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (circolare RO/2014/02, del 25 aprile 2014, relativa al quadro di riferimento e al contesto giuridico per l'installazione di turbine eoliche).

12. Per ciascuno di tali settori sono elaborate norme nelle quali – come nelle norme di cui al VLAREM II – si approfondiscono, tra l'altro, gli aspetti relativi all'inquinamento acustico, all'ombra proiettata, alla sicurezza e alla natura degli impianti eolici.

13. La circolare poggia sui pilastri di uno sviluppo ambientale e di un uso dell'energia sostenibile, nonché sui vantaggi dell'energia eolica e del suo plusvalore economico rispetto ad altre fonti di energia.

14. Il principio territoriale del raggruppamento decentrato o clustering svolge un ruolo centrale: raggruppando il più possibile le turbine eoliche si deve garantire la conservazione degli spazi aperti ancora presenti nella regione fortemente urbanizzata delle Fiandre.

15. La circolare descrive infine il ruolo del cosiddetto Windwerkgroep (gruppo di lavoro eolico), che ha il compito di selezionare ubicazioni per parchi eolici su larga scala e di sottoporle al Minister voor Ruimtelijke ordening (ministro per la pianificazione territoriale del governo fiammingo). Inoltre, il gruppo di lavoro fornisce pareri sulle domande di autorizzazione concrete.

II. Fatti e questioni pregiudiziali

16. Il 25 marzo 2011 la NV Electrabel (in prosieguo: la «Electrabel») ha presentato dinanzi all'amministrazione competente una domanda per la concessione di un'autorizzazione urbanistica per l'installazione di otto turbine eoliche. Nel corso della procedura è stata revocata la domanda per una turbina.

17. Con decisione del 30 novembre 2016, il funzionario competente¹⁰ ha rilasciato l'autorizzazione, soggetta a condizioni, per cinque turbine eoliche sui lotti di terreno situati lungo l'autostrada E40 nei comuni di Aalter e Nevele¹¹. Nella motivazione di tale decisione si rinvia alla normativa rilevante, compresi il VLAREM II e la circolare.

18. L'autorizzazione è stata rilasciata dopo esame delle opposizioni e delle osservazioni presentate, le quali vertevano tra l'altro sull'impatto sul valore paesaggistico, sull'inquinamento acustico, sulla pianificazione ambientale, sull'ombra proiettata e sulla sicurezza¹².

19. Cinque ricorrenti hanno chiesto al giudice del rinvio di annullare la decisione del 30 novembre 2016. Secondo gli stessi quest'ultima si basava su un impianto normativo (il VLAREM II e la circolare) incompatibile con gli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, giacché è stato adottato senza la pertinente valutazione di impatto ambientale.

20. L'amministrazione fiamminga ritiene che tale impianto normativo non costituisca un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS, poiché non istituisce un sistema coerente e sufficientemente completo per l'installazione dei progetti eolici.

10 In particolare, il gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (funzionario regionale preposto all'Urbanistica del dipartimento di Pianificazione territoriale delle Fiandre, sezione della Fiandre Orientali; in prosieguo: l'«amministrazione fiamminga»).

11 In base ai piani regolatori vigenti, i lotti sui quali le turbine eoliche sarebbero installate si trovano in parte su terreno agricolo e in parte su terreno agricolo di particolare valore paesaggistico.

12 Sono stati approfonditi gli aspetti dell'esame idrico, della relazione sull'impatto ambientale, della valutazione della corretta pianificazione nonché delle procedure di consultazione seguite.

21. Il giudice del rinvio si interroga, nonostante le indicazioni fornite nella sentenza D'Oultremont e a.¹³, sulla validità dell'impianto normativo fiammingo (il VLAREM II e la circolare) e sul fondamento giuridico delle controverse autorizzazioni per le turbine eoliche, qualora si ritenesse che detto impianto normativo doveva essere soggetto a una valutazione di impatto ambientale.

22. Inoltre, il giudice del rinvio invita la Corte a riconsiderare la propria costante giurisprudenza, stabilita a partire dalla sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a., in merito al sintagma «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative» di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS¹⁴.

23. Secondo il giudice del rinvio, la Corte dovrebbe favorire un'interpretazione maggiormente conforme all'intenzione del legislatore dell'Unione, che porterebbe a limitare l'applicazione di tale disposizione agli atti che devono obbligatoriamente essere adottati dal legislatore nazionale e non solo agli atti *inquadrati* nell'ambito di disposizioni legislative o regolamenti nazionali. Lo stesso sostiene che tale interpretazione è stata inizialmente suggerita dall'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni nella causa Inter-Environnement Bruxelles e a.¹⁵.

24. In tale contesto, il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni) ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se gli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE comportino che l'articolo 99 del besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van de besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (decisione del governo delle Fiandre, del 23 dicembre 2011, recante modifica della decisione del governo delle Fiandre, del 6 febbraio 1991, di adozione del regolamento delle Fiandre sull'autorizzazione ambientale e della decisione del governo delle Fiandre, del 1° giugno 1995, recante disposizioni generali e settoriali sull'igiene ambientale), per quanto riguarda l'adeguamento delle citate decisioni all'evoluzione della tecnica, che introduce la sezione 5.20.6, relativa agli impianti per la produzione di elettricità mediante energia eolica, nel VLAREM II, e l'Omzendbrief “Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” van 2006 (circolare “Quadro di riferimento e contesto giuridico per l'impianto di turbine eoliche” del 2006) (denominati, congiuntamente: gli “atti di cui trattasi”), recanti entrambi diverse disposizioni per l'installazione di turbine eoliche, tra cui disposizioni in materia di sicurezza, disposizioni in materia di ombra proiettata in funzione delle aree urbanistiche individuate, nonché norme in materia di inquinamento acustico, debbano essere qualificati come “un piano o un programma” ai sensi delle disposizioni della direttiva. Ove risulti che per l'adozione degli atti presenti doveva essere effettuata una valutazione ambientale, se il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio) possa modulare nel tempo gli effetti giuridici dell'illegittimità di detti atti. A tal fine devono essere presentate diverse sottoquestioni:

- 1) Se un atto politico come la circolare di cui trattasi, la cui redazione rientra nel margine di discrezionalità e nella libertà d'azione dell'amministrazione interessata, mediante il quale non viene effettivamente individuata l'autorità competente per elaborare il “piano o programma” e per il quale non è prevista una procedura formale di redazione, debba essere considerato come un piano o un programma, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS.
- 2) Se sia sufficiente che un atto politico o una norma generale, come gli atti di cui trattasi, preveda parzialmente una restrizione del margine di discrezionalità di un'amministrazione che rilascia l'autorizzazione, per poter essere considerato come un “piano o programma”, ai sensi

13 Sentenza del 27 ottobre 2016 (C-290/15, in prosieguo: la «sentenza D'Oultremont», EU:C:2016:816).

14 Sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 31.

15 Conclusioni del 17 novembre 2011, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2011:755), paragrafi da 14 a 20.

dell'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS, anche se esso non costituisca un requisito, una condizione indispensabile per rilasciare un'autorizzazione o non vada inteso come un quadro di riferimento per un futuro rilascio di autorizzazioni, sebbene il legislatore europeo abbia indicato che detta finalità costituisca un elemento della definizione di “piani e programmi”.

- 3) Se un atto di gestione, la cui elaborazione risponde alla certezza del diritto e che configura pertanto una decisione del tutto libera, come la circolare in esame, possa essere definito come un “piano o un programma”, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS, e se siffatta interpretazione non sia contraria alla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale un'interpretazione teleologica di una direttiva non può divergere dalla volontà chiaramente espressa dal legislatore dell'Unione.
- 4) Se la sezione 5.20.6 del VLAREM II, le cui norme non dovevano essere obbligatoriamente adottate, possa essere definita come un “piano o un programma”, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS, e se siffatta interpretazione non sia contraria alla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale un'interpretazione teleologica di una direttiva non può divergere dalla volontà chiaramente espressa dal legislatore dell'Unione.
- 5) Se un atto di gestione e una decisione normativa del governo, come gli atti di cui trattasi, che hanno un limitato valore indicativo, o quanto meno non stabiliscono un quadro di riferimento dal quale si possa desumere un diritto a realizzare un progetto né un diritto a un quadro di riferimento o un limite entro il quale i progetti possano essere autorizzati, possa essere considerato come un “piano o un programma [...] definisc[e] il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti”, ai sensi degli articoli 2, lettera a) e 3, paragrafo 2, della direttiva VAS, e se siffatta interpretazione non sia contraria alla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale un'interpretazione teleologica di una direttiva non può divergere dalla volontà chiaramente espressa dal legislatore dell'Unione.
- 6) Se un atto di gestione come la circolare: EME/2006/01- RO/2006/02, che ha valore meramente indicativo, e/o una decisione normativa del governo, come la sezione 5.20.6 del VLAREM II, che fissa unicamente soglie minime per il rilascio di un'autorizzazione ed ha inoltre un effetto del tutto autonomo come regola generale; posto che entrambi comprendono solo un numero limitato di criteri e di modalità; che nessuno di essi è determinante per neppure un criterio o una modalità e dei quali si può dunque argomentare che, in base a dati oggettivi, si può escludere che abbiano effetti ambientali significativi, possa essere considerato come un “piano o un programma”, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva VAS, o se possa essere considerato come un atto che fissa, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente.
- 7) In caso di risposta negativa alla questione che precede, se un organo giurisdizionale possa stabilire ciò autonomamente, dopo l'adozione della decisione o della pseudo-legislazione (come le norme VLAREM II e la circolare di cui trattasi).
- 8) Se un organo giurisdizionale, che sia competente solo indirettamente in via di eccezione, la cui pronuncia valga tra le parti e qualora dalla risposta alle questioni pregiudiziali discenda che gli atti di cui trattasi sono illegittimi, possa stabilire di mantenere gli effetti della decisione illegittima e/o della circolare illegittima ove gli atti illegittimi contribuiscano a un obiettivo di protezione dell'ambiente, come perseguito anche da una direttiva ai sensi dell'articolo 288 TFUE, e qualora ricorrano le condizioni poste a siffatto mantenimento dal diritto dell'Unione (come dichiarato nella sentenza [del 28 luglio 2016,] *Association France Nature Environnement*[, causa C-379/15, in prosieguo: la “sentenza *Association France Nature Environnement*” EU:C:2016:603].

9) In caso di risposta negativa alla questione 8, se un organo giurisdizionale possa decidere di mantenere gli effetti del progetto contestato per soddisfare così indirettamente le condizioni poste dal diritto dell'Unione (come dichiarato nella sentenza *Association France Nature Environnement*) per il mantenimento degli effetti giuridici del piano o del programma non conforme alla direttiva VAS».

25. Hanno presentato osservazioni scritte A e altri, i governi del Belgio, dei Paesi Bassi e del Regno Unito, il Consiglio e la Commissione.

26. All'udienza tenutasi il 9 dicembre 2019 sono intervenuti A e altri, l'Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (Organizzazione delle energie rinnovabili delle Fiandre VZM, interveniente nel procedimento nazionale), i governi del Belgio e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione.

III. Analisi delle questioni pregiudiziali

A. Osservazioni preliminari

27. Il giudice del rinvio sottopone nove questioni pregiudiziali che possono essere raggruppate in due:

- con le prime sette, intende sapere se nella nozione di piani e programmi con impatti ambientali significativi che richiedono una valutazione di impatto ambientale, [articolo 2, lettera a), e articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS] sia compresa una normativa nazionale come quella controversa;
- con le ultime due, chiede se sia possibile limitare nel tempo gli effetti dell'eventuale annullamento di tale normativa nazionale, nonché le autorizzazioni concesse nel periodo della sua vigenza.

28. Prima di rispondere a tali questioni, dato che è la prima volta che il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni) solleva una questione pregiudiziale alla Corte, occorre chiarire se tale organo sia un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE¹⁶.

29. Secondo le informazioni fornite, tale Consiglio è un organo giurisdizionale istituito nel 2009 dall'articolo 4.8.1 del Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (codice delle Fiandre sulla pianificazione territoriale), che conosce dei ricorsi avverso decisioni di registrazione e di rilascio o di diniego di autorizzazioni urbanistiche o di lottizzazione, autorizzazioni ambientali e espropriazioni.

30. Esso è un organo giurisdizionale autonomo, formato da otto giudici amministrativi, le cui decisioni possono essere impugnate dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato). Risolve le controversie nell'ambito di un procedimento in contraddittorio, e applica la normativa della regione delle Fiandre in materia di ambiente e di urbanistica.

31. Alla luce di quanto sopra si può, pertanto, ritenere che sia un organo giurisdizionale idoneo ad avvalersi dell'articolo 267 TFUE.

¹⁶ Al fine di chiarire se l'organo del rinvio abbia lo status di «organo giurisdizionale» ai fini dell'articolo 267 TFUE, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali il suo fondamento legale, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che applichi norme giuridiche e che sia indipendente [v., in particolare, le sentenze del 17 luglio 2014, *Torresi* (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088), punto 17; del 6 ottobre 2015, *ConSORCI Sanitari del Maresme* (C-203/14, EU:C:2015:664), punto 17; e del 16 febbraio 2017, *Margarit Panicello* (C-503/15, EU:C:2017:126), punto 27].

B. Introduzione alla direttiva VAS

32. La direttiva VAS applica il principio dell'integrazione delle considerazioni ambientali e della tutela dell'ambiente (articoli 11 TFUE e 191 TFUE) e prescrive la valutazione dell'impatto ambientale nella preparazione e approvazione dei piani e dei programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

33. Sebbene il termine «strategica» non figuri né nel titolo né nel corpo della stessa, tale direttiva è comunemente conosciuta come «direttiva sulla valutazione ambientale strategica», perché si situa a un livello superiore (più *strategico*) rispetto alla direttiva VIA.

34. La direttiva VAS non contiene requisiti sostanziali per l'autorizzazione dei progetti, bensì il suo obiettivo è, innanzitutto, garantire che gli effetti dei piani e dei programmi sull'ambiente siano presi in considerazione al momento della loro adozione. Pertanto, si tratta essenzialmente di una direttiva procedurale, che indica agli Stati membri le misure da seguire per identificare e valutare gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi.

35. Così concepita, la valutazione ambientale strategica (in prosieguo: la «VAS») ha lo scopo di aiutare i responsabili politici ad adottare decisioni informate, basate su dati obiettivi e sui risultati delle consultazioni con il pubblico, le parti interessate e le autorità competenti.

36. La direttiva VAS e la direttiva VIA si completano a vicenda: la prima mira a fare in modo che l'analisi dell'impatto ambientale¹⁷ sia eseguita prima della fase di pianificazione strategica delle azioni da parte delle autorità nazionali. Lo studio delle ripercussioni ambientali che impone è quindi più completo o globale di quello relativo a un progetto specifico.

37. Muovendo da tale premessa, la maggiore difficoltà consiste nell'individuare il livello in cui si colloca l'obbligo della VAS. È chiaro che esso si pone al di sopra della valutazione dei singoli progetti, ma è altresì chiaro che non dovrebbe essere esteso all'intera normativa di uno Stato membro che incide sull'ambiente.

38. Indubbiamente non è semplice distinguere tra: i) i *progetti* con impatto ambientale soggetti alla direttiva VIA; ii) i *piani o programmi* a impatto ambientale significativo, soggetti alla direttiva VAS; e iii) le *normative nazionali* aventi un certo impatto sull'ambiente, escluse dall'analisi di impatto ambientale. I confini tra queste tre categorie sono alla base delle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio.

39. L'applicazione della direttiva VAS ha sollevato numerose difficoltà per le autorità degli Stati membri, difficoltà che la Commissione ha cercato di risolvere¹⁸. L'aspetto principale consiste nel comprendere cosa si intenda per piani e programmi e, tra questi, identificare quelli che hanno effetti significativi sull'ambiente.

¹⁷ Se si interpreta l'espressione nel suo senso più ampio (che raggrupperebbe sia i piani e i programmi sia i progetti), la valutazione ambientale è giustificata dalla necessità che l'autorità competente valuti, prima di adottare la propria decisione, l'impatto ambientale dei relativi processi tecnici di programmazione e di decisione. Il suo obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni ambientali, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti. V. sentenze del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), punto 58; del 26 luglio 2017, Comune di Corridonia e a. (C-196/16 e C-197/16, in prosieguo: «Comune di Corridonia e a.»), EU:C:2017:589), punto 33; del 31 maggio 2018, Commissione/Polonia (C-526/16, non pubblicata, EU:C:2018:356), punto 75; e del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Parco eolico di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), punto 73.

¹⁸ Commissione europea, *Attuazione della direttiva 2001/42 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_it.pdf. V. altresì il Documento COM(2017) 234 final, del 15 maggio 2017, Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo a norma dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Nella dottrina, McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S. e Sadauskis R., *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019, <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/REFIT%20Study.pdf>.

C. Le prime sette questioni pregiudiziali: nozione di «piano e programma» nella direttiva VAS

40. Le norme che disciplinano il campo di applicazione della direttiva VAS sono principalmente contenute in due articoli tra loro correlati:

- L'articolo 2, lettera a), definisce le condizioni cumulative che devono essere soddisfatte dai piani e dai programmi affinché sia ad essi applicabile la direttiva: a) l'essere stati elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo; e b), l'essere previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.
- L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), indica le condizioni per identificare, tra tali piani e programmi, quelli che possono avere effetti significativi sull'ambiente e che, pertanto, devono essere sottoposti a una VAS, ossia quelli che: a) sono elaborati per determinati settori e attività economiche, e b) definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di futuri progetti.

41. Dalla combinazione di tali precetti emergono, in realtà, quattro requisiti, la cui analisi sarà esposta in prosieguo sia per indicarne generalmente i tratti sia per chiarire se una normativa regionale come quella in questione li soddisfi.

1. Elaborazione o adozione del piano o programma da parte di un'autorità dello Stato membro

42. Il primo requisito, la cui valutazione di solito non presenta problemi ermeneutici, è che la normativa nazionale sia stata adottata o elaborata da un'autorità di uno Stato membro, a livello nazionale, regionale o locale.

43. Il giudice del rinvio afferma che le autorità regionali fiamminghe hanno approvato la sezione 5.20.6 del VLAREM II per attuare il decreto sull'autorizzazione ambientale. Esso precisa inoltre¹⁹ che sia la sezione 5.20.6 sia la circolare recepiscono la direttiva 2009/28/CE²⁰.

44. Il governo belga ritiene, tuttavia, che tale prima condizione non sia soddisfatta nel caso della sezione 5.20.6 del VLAREM II, non perché le disposizioni non siano riconducibili all'amministrazione regionale, bensì perché sono prive di dimensione programmatica o di pianificazione. Commenterò tale argomento in prosieguo, sebbene anticipo già che la natura normativa di tale sezione sembra a mio avviso innegabile.

45. Per quanto riguarda la circolare, spetta al giudice del rinvio specificare le sue caratteristiche nel diritto interno, sulle quali le parti sono in disaccordo.

46. Secondo le informazioni di cui dispone la Corte, sembra che la circolare sia stata elaborata e approvata come un'azione amministrativa, senza che la regione delle Fiandre abbia esercitato la potestà legislativa o regolamentare. In essa si esprime la volontà dell'amministrazione fiamminga di applicare (nei termini indicati dalla stessa circolare) le norme sull'impianto dei parchi eolici.

47. In particolare, secondo il governo belga, la circolare contiene le linee guida che l'autorità regionale intende seguire allorché esercita un potere discrezionale in casi specifici, come la concessione di autorizzazioni per l'installazione di turbine eoliche.

¹⁹ Punto 10.2 della decisione di rinvio.

²⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2001, L 140, pag. 16).

48. Fatta salva, ribadisco, la valutazione del giudice del rinvio, ritengo che, se il contenuto della circolare vincola l'amministrazione regionale fiamminga, che l'ha adottata come regola per le proprie azioni future²¹, essa potrebbe rientrare nella nozione di piano o programma della direttiva VAS. Ciò non accadrebbe se si trattasse di un testo privo di obbligatorietà giuridica, anche meramente interna.

2. Piani o programmi previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative

a) Considerazioni generali

49. Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS, i piani o programmi adottati dalle autorità di uno Stato membro, che rientrano nel suo ambito di applicazione, sono quelli «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

50. A partire dalla sentenza *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, devono essere considerati «previsti» ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva VAS, i piani e programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinano le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione²².

51. Con tale interpretazione, la Corte ha operato una lettura *estensiva* della direttiva VAS, intendendo che essa si applica ai piani e ai programmi previsti dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali, indipendentemente dal fatto che la loro adozione sia *obbligatoria* o *facoltativa*.

52. Nella causa *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, l'avvocato generale Kokott ha proposto un'interpretazione più restrittiva, ovvero che la VAS si applichi solo ai piani e programmi la cui adozione sia *obbligatoria*, in quanto imposta da una norma di diritto nazionale²³.

53. Il giudice del rinvio invita la Corte a modificare la propria giurisprudenza e ad allinearla a tale interpretazione più restrittiva. Il governo britannico sostiene tale proposta, che era stata condivisa nel passato anche dalla Supreme Court (Corte suprema, Regno Unito) nella sentenza *HS2 Action Alliance*²⁴. Anche il governo belga si è allineato a tale richiesta, in via subordinata, nelle sue osservazioni scritte, salvo poi aver cambiato opinione in udienza. A e altri, la Commissione e il governo olandese si oppongono a tale proposta e ribadiscono di sostenere la citata giurisprudenza: nessuno di loro, né da ultimo il governo belga, appoggia un cambio di orientamento giurisprudenziale nel senso suggerito dal giudice del rinvio.

54. Ci si chiede se la Corte debba discostarsi o, al contrario, consolidare la propria interpretazione dell'espressione «*previsti* da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

21 V., per analogia, la sentenza dell'8 marzo 2016, *Grecia/Commissione* (C-431/14 P, EU:C:2016:145), punto 69 e la giurisprudenza ivi citata, nella quale si afferma: «adottando norme di condotta ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio di detto potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento».

22 Sentenze *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, punto 31; del 7 giugno 2018, *Thybaut e a.* (C-160/17, in prosieguo: la «sentenza Thybaut e a.»), EU:C:2018:401), punto 43; e del 12 giugno 2019, *CFE* (C-43/18, in prosieguo: la «sentenza CFE»), EU:C:2019:483), punto 54.

23 Conclusioni dell'avvocato generale Kokott, del 17 novembre 2011, *Inter-Environnement Bruxelles e a.* (C-567/10, EU:C:2011:755), paragrafi 18 e 19. Nelle conclusioni del 25 gennaio 2018, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e a.* (C-671/16, EU:C:2018:39), paragrafi 41 e 42, l'avvocato generale Kokott ha ribadito la propria tesi, asserendo che la Corte ha esteso il campo di applicazione della direttiva VAS oltre ciò che intendeva il legislatore e che gli Stati membri potevano prevedere.

24 *HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor* [2014] UKSC 3, punti da 175 a 189.

55. Dal canto mio, riconosco che nell'ambito di tale discussione sussistono fondate ragioni a favore di entrambe le tesi²⁵. Se, in ultima analisi, decido di suggerire alla Corte di consolidare la propria giurisprudenza, lo faccio perché, come si è evidenziato in udienza, non è stato avanzato alcun argomento *nuovo* che faccia propendere a favore di un cambio di orientamento.

56. L'assenza di *nuovi* argomenti si traduce in una ripetizione, da parte del giudice del rinvio e di coloro che difendono tale tesi, di quelli già esposti dall'avvocato generale Kokott, che la Corte, in varie sentenze a partire dal 2012, ha mostrato di non condividere²⁶.

57. Alla luce di quanto esposto, non rinvento motivi sufficienti per proporre una soluzione diversa. In occasioni analoghe ho affermato che²⁷, in tali circostanze, ritengo che sia più prudente preferire la stabilità della giurisprudenza, ossia applicare il criterio dello *stare decisis*, in quanto più idoneo a garantire la certezza del diritto.

58. La questione principale risiede nel tipo di interpretazione della direttiva VAS che si decide di adottare:

- se si predilige un'interpretazione letterale e storica dell'articolo 2, lettera a), secondo periodo, della stessa, si può sostenere che solo i piani e programmi la cui adozione è obbligatoria per legge, richiedono una valutazione di impatto ambientale;
- se, al contrario, si predilige un'interpretazione sistematica e teleologica di tale precetto, anche i piani e i programmi di adozione volontaria, ma previsti da disposizioni legislative o regolamentari, saranno inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva VAS e richiederanno una VAS quando abbiano un impatto significativo sull'ambiente.

59. A rischio di ripetere i contenuti di una controversia che, ribadisco, apporta pochi elementi innovativi, mi limiterò a mettere in evidenza le basi ermeneutiche a favore dell'interpretazione che la Corte ha mantenuto finora.

60. L'interpretazione letterale dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, non sembra decisiva. La parola «previsti» può significare programmi e piani «richiesti», «pretesi», «imposti», ma non è chiaro se si riferisca esclusivamente ai piani e ai programmi la cui adozione sia obbligatoria per le autorità nazionali o no²⁸. La massima in *claris non fit interpretatio* non è applicabile al caso di specie.

61. Poiché tutte le versioni linguistiche di un atto dell'Unione hanno lo stesso valore, per preservare l'unità d'interpretazione del diritto dell'Unione, in caso di divergenze tra di esse, la disposizione in questione deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità normativa di cui essa fa parte²⁹. Occorre pertanto utilizzare i criteri sistematico e teleologico, ma in un primo momento farò riferimento all'interpretazione storica dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS.

25 V. l'analisi dottrinale di Ricketts, S. e Munn, J., «The Meaning of “Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions”», in Jones, G., Scotford, E. (eds.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?* Hart Publishing, Oxford, 2017, pagg. da 63 a 79.

26 Per quanto riguarda le tesi sollevate nella causa *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, la dottrina ha ritenuto che «for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according to its own legal integrity» (Fisher, E., «Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as “Hot” Law», Jones, G. y Scotford, E. (eds.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pag. 174).

27 Di recente, nelle conclusioni nelle cause *La Quadrature du net e a.* (C-511/18 e C-512/18, EU:C:2020:6), paragrafo 123.

28 I termini «*exigé*» in francese ed «*exigido*» in portoghese presentano la stessa ambiguità dello spagnolo. Quelli delle versioni in lingua inglese («*required*»), rumena («*impuse*») o tedesca («*erstellt werden müssen*») sembrano riferirsi a piani e programmi di adozione obbligatoria. Al contrario, l'aggettivo italiano «*previsti*» propenderebbe per includere anche i piani e i programmi di adozione non obbligatoria.

29 V., in tal senso, le sentenze del 2 aprile 1998, *EMU Tabac e a.* (C-296/95, EU:C:1998:152), punto 36; del 20 novembre 2003, *Kyocera* (C-152/01, EU:C:2003:623), punti 32 e 33; e del 20 febbraio 2018, *Belgio/Commissione* (C-16/16 P, EU:C:2018:79), punti 48 e 49.

62. Se prendiamo in considerazione la genesi di tale disposizione, la frase «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative» non figurava nella proposta iniziale della Commissione³⁰ né in una versione modificata successiva³¹. Essa è stata aggiunta dal Consiglio nella posizione comune adottata il 30 marzo 2002 e non è stata cambiata dal Parlamento europeo³².

63. Dall'aggiunta introdotta dal Consiglio si potrebbe dedurre che tale istituzione volesse sottoporre alla VAS determinati piani e programmi, ma non che la sua precisa intenzione fosse di circoscriverla esclusivamente a quelli di adozione obbligatoria. Quelli di adozione volontaria, quando previsti da disposizioni legislative e regolamentari, possono avere sull'ambiente effetti altrettanto significativi, o addirittura maggiori, di quelli obbligatori. È rischioso presumere che la volontà del Consiglio fosse quella di escluderli dalla VAS solo perché alcuni Stati hanno sostenuto che detta valutazione potrebbe dissuadere le autorità nazionali dall'adottarli³³.

64. Dal momento che né l'interpretazione letterale né quella storica sono dirimenti, è necessario ricorrere all'interpretazione sistematica e a quella teleologica.

65. Da un punto di vista sistematico, la direttiva VAS si applica solo a «determinati» piani e programmi che hanno effetti significativi sull'ambiente, ma non a tutti. Le esclusioni di cui all'articolo 3, paragrafi 8 e 9, della stessa, non menzionano quelli di adozione volontaria contemplati dalle normative nazionali, bensì quelli:

- destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile;
- finanziari o di bilancio; e
- cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione.

66. L'interpretazione ampia dell'aggettivo «previsti» consente di includere meglio nel campo di applicazione della direttiva VAS i piani e i programmi la cui adozione ed elaborazione, ai sensi dei diritti nazionali, è difficilmente riducibile al binomio obbligatorio/facoltativo, al fine di comprendere le molteplici ipotesi tra i due estremi.

30 Proposta di direttiva del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale, COM/96/0511 def. – SYN 96/0304 (GU 1997, C 129, pag. 14).

31 COM (1999) 73 def., del 22 febbraio 1999 (GU 1999, C 83, pag. 13).

32 Posizione comune (CE) n. 25/2000, del 30 marzo 2000, definita dal Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato che istituisce la Comunità europea, in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU 2000, C 137, pag. 11). In essa si afferma che «[l]a definizione di "piani e programmi" è stata modificata precisando che sono contemplati soltanto i piani e programmi prescritti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e preparati e/o adottati da un'autorità oppure predisposti da un'autorità per una procedura legislativa, tenuto conto delle differenti procedure e normative degli Stati membri».

33 La tesi contraria è stata sostenuta dall'avvocato generale Kokott nelle proprie conclusioni del 17 novembre 2011, *Inter-Environnement Bruxelles* e a. (C-567/10, EU:C:2011:755), paragrafi da 15 a 21.

67. L'eterogeneità della prassi degli Stati membri nell'elaborazione di tali piani e programmi³⁴ induce a preferire l'interpretazione ampia del termine «previsti». Tale argomento è ancora più pertinente se si osserva che le modifiche dei piani e dei programmi, il cui procedimento deve essere uguale a quello della loro adozione e della loro elaborazione, richiedono una valutazione ambientale, purché siano rispettati i criteri stabiliti nella direttiva³⁵.

68. Tali modifiche sono generalmente decise dalle autorità degli Stati membri senza che sussista un *obbligo giuridico* di realizzarle. L'interpretazione restrittiva del termine «previsti» le escluderebbe de facto dalla direttiva VAS, anche laddove il loro impatto ambientale fosse significativo.

69. Anche l'interpretazione teleologica dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS suggerisce una lettura estensiva del termine «previsti», che consenta di includere i piani e programmi adottati volontariamente dalle autorità nazionali.

70. In considerazione della finalità della direttiva VAS (garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente), le disposizioni che delimitano l'ambito di applicazione di tale direttiva, ed in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, non dovrebbero essere interpretate in senso restrittivo³⁶.

71. L'interpretazione a favore della protezione dell'ambiente della direttiva VAS si fonda anche sul diritto primario:

- ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, (successore normativo dell'articolo 174, paragrafo 2) l'obiettivo della politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un «elevato livello di tutela», tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione;
- l'articolo 3, paragrafo 3, TUE prevede che l'Unione si adoperi, in particolare, per un «elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»³⁷.

72. L'obiettivo della direttiva VAS (ribadisco, garantire un livello *elevato* di protezione dell'ambiente) potrebbe essere vanificato da un'interpretazione della parola «previsti» che escluda dalla VAS i piani e i programmi previsti dalle normative nazionali, ma di adozione volontaria. Tale interpretazione pregiudicherebbe, almeno in parte, l'effetto utile di detta direttiva³⁸ rispetto al suo scopo di stabilire una procedura di controllo degli atti di natura normativa con potenziali effetti significativi sull'ambiente.

34 La direttiva VAS non definisce i termini «piani» e «programmi», il cui trattamento è identico. Per una definizione di entrambe le nozioni, sebbene poco precisa a causa delle differenze tra gli Stati membri, può essere utile l'*Attuazione [della Commissione europea] della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_it.pdf, secondo cui «[i]n alcuni Stati membri viene considerato un **piano** il documento che stabilisce le modalità per svolgere o attuare un sistema o una politica. Ciò potrebbe includere, ad esempio, piani per la destinazione dei suoli che stabiliscano le modalità di riassetto del territorio o che fissino delle regole o un orientamento sul tipo di sviluppo che potrebbe essere appropriato o consentito in determinate aree o ancora che propongano i criteri da tenere in considerazione nel concepimento del nuovo progetto. I piani per la gestione dei rifiuti, per le risorse idriche ecc. (...) In alcuni Stati membri viene considerato **programma** un piano che include una serie di progetti in una determinata zona, ad esempio potrebbe essere classificato come programma un sistema per il recupero di un'area urbana, che comprenda una serie di progetti edilizi separati».

35 A tal riguardo la Corte ha ripetutamente dichiarato che la nozione di «piani e programmi» include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica, e mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale [v. sentenze dell'8 maggio 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» e a., C-305/18, EU:C:2019:384, punto 52; e CFE, punto 71].

36 Sentenze Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 37; Thybaut e a., punti da 38 a 40; CFE, punti 36 e 37; e del 12 giugno 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), punti 23 e 24.

37 Sentenza del 21 dicembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978), punti 41 e 42.

38 Sentenza del 22 settembre 2011, Valčiukienė e a. (C-295/10, EU:C:2011:608), punto 42.

73. Non ritengo che l'approccio mantenuto finora dalla Corte deluda tale volontà del legislatore o sia contrario ad essa. La possibilità di applicare la direttiva VAS anche a piani e programmi previsti dalle normative nazionali, ma di adozione volontaria, non significa che detti piani richiedano *sempre* detta valutazione: è altresì necessario che soddisfino i requisiti di cui all'articolo 3 della direttiva VAS.

74. In particolare, è necessario sottolineare la necessità che tali piani e programmi costituiscano il *quadro di riferimento* per la successiva autorizzazione di progetti che hanno effetti significativi sull'ambiente. Ritengo che questo sia l'elemento principale per circoscrivere in modo corretto il campo di applicazione della direttiva VAS, senza interferire eccessivamente con l'attività legislativa degli Stati membri.

75. Ritengo pertanto che, per ottenere un'applicazione ragionevole, efficace e omogenea della direttiva VAS, la Corte dovrebbe precisare la propria giurisprudenza con riguardo ai contorni di tale *quadro di riferimento*, piuttosto che con riguardo alla frase «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

b) Applicazione di tali criteri alla presente fattispecie

76. Il giudice del rinvio intende sapere se la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare possano essere considerati piani o programmi «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

77. Con riferimento alla sezione 5.20.6 del VLAREM II, il giudice del rinvio conferma che la sua adozione era prevista dall'articolo 20 del decreto sull'autorizzazione ambientale, nonché dall'articolo 5.1.1 del DABM. Conferma inoltre che, sebbene fosse prevista per legge, la sua adozione non era obbligatoria per le autorità regionali fiamminghe, che avrebbero potuto non adottarla.

78. In conformità all'interpretazione della Corte la cui sintesi ho precedentemente esposto e che suggerisco di mantenere, si deve intendere che detta sezione 5.20.6 del VLAREM II integri un piano o programma *previsto* da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS.

79. Per quanto riguarda la circolare, la Commissione afferma che essa non rientra in tale categoria, poiché le norme sulla tutela dell'ambiente applicabili nella regione delle Fiandre per l'installazione di parchi eolici non prevedevano specificamente la sua adozione. La circolare sarebbe il risultato di una libera decisione politica dell'amministrazione regionale fiamminga, non prevista legislativamente³⁹.

80. Spetta al giudice del rinvio determinare se la circolare, dato il suo contenuto, sviluppi e completi la sezione 5.20.6 del VLAREM II, al punto da acquisire il carattere di disposizione regolamentare, più o meno implicita⁴⁰. Se, ai sensi della legge belga, la circolare autolimita il campo di azione dell'amministrazione stessa, stabilendo regole di condotta alle quali anche i privati devono attenersi, si potrebbe ritenere che essa fosse *prevista* dal decreto sull'autorizzazione ambientale del 1985 e dal DABM.

3. Piano o programma relativo a un'attività o un settore economico disciplinato dalla direttiva VAS

81. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS afferma che, salvo quanto indicato dal paragrafo 3 della medesima norma, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e programmi che sono elaborati, in particolare, «per i settori (...) energetico, (...) della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli».

³⁹ Logicamente, la possibilità di adottare circolari amministrative è riconosciuta dal diritto amministrativo belga in modo generico. V. infra nota 56.

⁴⁰ Il giudice del rinvio la qualifica addirittura come «pseudo-legislazione».

82. La sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare si riferiscono al settore energetico, in particolare all'installazione di parchi eolici. Le norme in materia di inquinamento acustico applicabili alle turbine eoliche influiscono sulla determinazione della loro posizione nelle aree abitate, e quindi condizionano altresì la pianificazione territoriale, nonché la destinazione dei suoli.

83. È dunque indubbio che l'oggetto di tale impianto normativo rientri nella direttiva VAS.

4. *Piano o programma avente natura di quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti coperti dalla direttiva VIA*

84. Oltre a riguardare uno dei settori di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), tale disposizione richiede, ai fini della sottoposizione alla VAS:

- che i piani o i programmi stabiliscano il quadro di riferimento per l'autorizzazione in futuro dell'esecuzione di progetti; e
- che si tratti di progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA⁴¹.

85. Per quanto concerne il secondo requisito, la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare riguardano un tipo di installazione espressamente citato nell'allegato II, punto 3, lettera i), della direttiva VIA, sotto la voce «Impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche)»⁴².

86. Per quanto riguarda il primo requisito, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS richiede che il piano o programma stabilisca un quadro di riferimento per la futura approvazione di progetti, come condizione essenziale per essere soggetti alla VAS.

87. La Corte ha dichiarato che la nozione di «piani e programmi» si riferisce a qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente⁴³.

88. Pertanto, un atto sarà considerato *quadro di riferimento* per la futura autorizzazione dell'esecuzione di progetti, e quindi piano o programma soggetto alla VAS, se incorpora un insieme significativo di criteri e di modalità (norme e procedure) per l'esecuzione di progetti con effetti significativi sull'ambiente⁴⁴.

89. Tale interpretazione «mira a garantire (...) che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale»⁴⁵ all'interno di una sequenza normativa; a contrario, evita che criteri e modalità stabiliti isolatamente possano imporre una VAS.

41 L'importanza di tale requisito si evince anche in virtù del fatto che l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS dispone che «[g]li Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente».

Per maggiore esaustività, occorre aggiungere che esiste almeno un altro obbligo di effettuare una valutazione ambientale strategica di piani e programmi, che non dipende da un quadro di riferimento per l'autorizzazione del progetto. Si tratta dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva VAS, ai sensi del quale dovranno essere esaminati i piani e i programmi soggetti alla valutazione specifica delle incidenze di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7), che copre solo una parte degli effetti sull'ambiente.

42 La Corte si è espressa nello stesso senso nella sentenza D'Oultremont, punti da 42 a 44.

43 Sentenze dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarmanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560), punto 95; D'Oultremont, punto 49; dell'8 maggio 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus» e a. (C-305/18, EU:C:2019:384), punto 50; e CFE, punto 61.

44 Il carattere estensivo di tale interpretazione è evidenziato da Gonthier, E., «La Cour de justice de l'Union européenne définit la notion de "plan et programme"», *Aménagement-Environnement*, 2017, n. 3, pagg. 184 e 185.

45 Sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-671/16, EU:C:2018:403), punto 54.

90. Pertanto, la nozione di «insieme significativo di criteri e di modalità» (quadro di riferimento) dev'essere intesa in senso qualitativo e non quantitativo. È sufficiente che l'*insieme* sia significativo, e non esaustivo, affinché il piano o il programma che lo stabilisce richieda la VAS. Si evitano così possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva VAS, che possono concretizzarsi in una frammentazione dei provvedimenti, atta così a ridurre l'effetto utile di detta direttiva⁴⁶.

91. Tale giurisprudenza deve essere proiettata sulla normativa fiamminga in questione (la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare, qualora questa abbia effetti giuridici), tenendo conto degli elementi esposti di seguito.

92. Innanzitutto, la Corte ha affermato che una normativa (in quel caso, vallona) sull'impianto di parchi eolici, in parte simile alla normativa fiamminga oggetto di analisi in questa sede, costituiva un quadro di riferimento per l'adozione di progetti con impatto ambientale significativo. Ciò è stato dichiarato in modo inequivocabile nella sentenza D'Oultremont⁴⁷.

93. Sebbene sia pur vero che le due normative presentano alcune differenze, la normativa fiamminga in questione nella presente causa disciplina nel dettaglio prescrizioni simili a quelle che trattava il decreto vallone in ordine a varie questioni sensibili (l'inquinamento acustico, le ombre proiettate, la sicurezza e la natura delle turbine eoliche).

94. In linea di principio, nessun progetto per l'impianto di un parco eolico nelle Fiandre potrebbe essere autorizzato senza il rispetto delle condizioni stabilite nella citata normativa. Pertanto, le informazioni disponibili suggeriscono che si tratti di un quadro di riferimento non esaustivo, ma significativo, per l'autorizzazione di progetti di parchi eolici, il cui impatto ambientale è innegabile.

95. Lo stesso governo belga ammette implicitamente che la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare rappresentano un quadro di riferimento significativo per l'autorizzazione di progetti di parchi eolici, quando afferma, in relazione all'eventuale limitazione degli effetti nel tempo della sentenza, che la loro dichiarazione di illegittimità determinerebbe il venir meno delle condizioni ambientali giuridicamente valide per l'installazione di parchi eolici⁴⁸.

96. La Commissione sostiene che solo le norme di cui alla sezione 5.20.6 del VLAREM II relative all'inquinamento acustico delle turbine eoliche sono rilevanti per l'autorizzazione dei progetti di parchi eolici, poiché stabiliscono direttamente il loro posizionamento rispetto alle abitazioni e alle aree residenziali. Non sarebbe il caso delle norme sulle ombre proiettate e sulla sicurezza di tali turbine eoliche, che incidono sulla fase operativa dei relativi parchi eolici: i loro effetti dovrebbero essere analizzati ai sensi della direttiva VIA, e non della direttiva VAS.

97. Non condivido tale interpretazione, perché si basa sull'analisi delle singole disposizioni del piano e del programma, e non di quest'ultimo nel suo insieme. Inoltre, al momento dell'installazione delle turbine eoliche devono essere presi in considerazione anche i requisiti relativi all'ombra proiettata e alla loro sicurezza, indipendentemente dal fatto che essi incidano sul funzionamento del parco eolico in un momento successivo (come avviene, fra l'altro, per le norme sull'inquinamento acustico).

46 Sentenza D'Oultremont, punto 48; Thybaut e a., punto 55; Inter-Environnement Bruxelles e altri, punto 55; nonché conclusioni dell'avvocato generale Kokott in quest'ultima causa, del 17 novembre 2011 (EU:C:2011:755), paragrafi 25 e 26.

47 Sentenza D'Oultremont, punto 50: «(...) il decreto del 13 febbraio 2014 ha ad oggetto, in particolare, le norme tecniche, le modalità di gestione (in particolare, le ombre stroboscopiche), la prevenzione degli incidenti e degli incendi (tra l'altro, l'arresto dell'impianto eolico), le norme relative al livello acustico, il ripristino nonché la messa in sicurezza degli impianti eolici. Tali norme presentano un'importanza e un'estensione sufficientemente significative per la determinazione delle condizioni applicabili al settore di cui trattasi e le scelte, in particolare di ordine ambientale, adottate mediante le norme suddette, sono chiamate a determinare le condizioni cui i progetti concreti di installazione e di sfruttamento dei siti eolici potranno essere autorizzati per il futuro».

48 Osservazioni scritte, punto 97.

98. In secondo luogo, la Corte ritiene che la nozione di «piani e programmi» possa comprendere atti adottati per via legislativa o regolamentare.

99. Secondo la Corte non si devono escludere le misure legislative dalla doppia nozione di «piani e programmi», poiché tali misure sono espressamente indicate nella definizione dell'articolo 2, lettera a), primo trattino, della direttiva VAS⁴⁹. Essa ha inoltre respinto l'analogia con le categorie della convenzione di Aarhus⁵⁰ e del protocollo di Kiev⁵¹, affermando che tale direttiva si distingue da entrambi i trattati internazionali «in quanto (...) non contiene esattamente disposizioni specifiche per le politiche o disposizioni generali che richiedano una distinzione alla luce dei “piani e programmi”»⁵².

100. Secondo il governo belga, la sezione 5.20.6 del VLAREM II sarebbe una normativa generale priva di dimensione programmatica o di pianificazione, che non mira a modificare il quadro di riferimento esistente per la realizzazione di parchi eolici. Tale sezione non rientrerebbe nella nozione di piano o programma e, pertanto, non richiederebbe la VAS⁵³.

101. Tale argomento, in effetti, porterebbe a riconsiderare l'interpretazione della direttiva VAS alla luce della convenzione di Aarhus e del protocollo di Kiev, in base ai quali le disposizioni legislative e regolamentari sarebbero esenti da valutazione di impatto ambientale.

102. Come ho osservato in precedenza, la Corte ha respinto tale interpretazione nella sentenza D'Oultremont. Pertanto, una norma interna di rango regolamentare (come nel caso di specie) richiederà la VAS, purché stabilisca un quadro di riferimento significativo per la realizzazione di progetti di parchi eolici. Così è avvenuto, come ho già esposto, nel caso della normativa analizzata nella sentenza D'Oultremont, le cui prescrizioni, ripeto, sono in parte analoghe a quelle ora controverse.

103. In terzo luogo, la giurisprudenza della Corte non richiede che i piani e i programmi «debbano essere finalizzati alla gestione di un determinato territorio», ma piuttosto che «[abbiano], più ampiamente, ad oggetto la gestione di territori o di zone in generale»⁵⁴.

104. La sezione 5.20.6 del VLAREM II, come nel caso della normativa vallona della causa D'Oultremont, riguarda l'intero territorio di una regione (Fiandre). I valori limite di inquinamento acustico da essa stabiliti presentano uno stretto legame con tale territorio, poiché sono determinati in base ai diversi tipi di utilizzo delle aree geografiche. Nell'applicarla, si identificano i luoghi in cui si possono installare le turbine eoliche, come nel caso dei comuni di Aalter e Nevele.

49 Sentenze del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355), punto 41; e D'Oultremont, punto 52.

50 Convenzione del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2005, L 124, pag. 4) approvata mediante la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1).

51 Protocollo del 2003 sulla valutazione ambientale strategica alla Convenzione ONU/CEE del 1991 (Convenzione di Espoo) sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (GU 2008, L 308, pag. 35) approvato mediante la decisione 2008/871/CE del Consiglio, del 20 ottobre 2008 (GU 2008, L 308, pag. 33).

52 Sentenza D'Oultremont, punto 53. V. altresì le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, del 25 gennaio 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-671/16, EU:C:2018:39), paragrafi da 32 a 37.

53 Il governo belga richiama a sostegno della propria tesi una sentenza della Corte costituzionale belga (sentenza n. 33/2019, del 28 febbraio 2019, ruolo 6662, pagg. 43 e seguenti, disponibile su <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf>); e due sentenze del Raad van State [Consiglio di Stato (Sezione contenzioso-amministrativa), Paesi Bassi] (n. 201709167/1/R3 e 201807375/1/R3), del 3 aprile 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1064).

54 Sentenza D'Oultremont, punti 45 e 46.

105. Infine, la Corte ha dichiarato che è preferibile evitare che lo stesso piano o programma sia soggetto a molteplici VAS. A tal fine, a condizione che sia stato prima valutato il loro impatto, sono esclusi dal regime della VAS i piani e programmi che si inseriscono in una gerarchia di atti che sono stati essi stessi oggetto di una valutazione degli effetti sull'ambiente e rispetto ai quali è ragionevolmente possibile ritenere che gli interessi che la direttiva VAS mira a tutelare siano stati presi in adeguata considerazione⁵⁵.

106. Secondo tale giurisprudenza, se la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare facessero parte di una sequenza normativa la cui adozione era già stata oggetto di una VAS, non sarebbe necessario sottoporle a una seconda valutazione specifica.

107. Nel fascicolo non sono presenti dati in grado di acclarare tale circostanza. La sezione 5.20.6 del VLAREM II si basa sul decreto sull'autorizzazione ambientale, ma le condizioni che stabilisce per l'impianto delle turbine eoliche non coincidono nemmeno con quelle della norma di base. La sezione 5.20.6 del VLAREM II è, come affermato dalla Commissione in udienza, un *nuovo* piano o programma ai fini della direttiva VAS.

108. Ho già fatto presente che spetta al giudice del rinvio acclarare se la circolare, per il suo contenuto, sviluppi e completi la sezione 5.20.6 del VLAREM II, al punto da acquisire il carattere di disposizione regolamentare implicita⁵⁶. Se così fosse, tale circolare dovrebbe essere soggetta anche alla direttiva VAS, poiché, a una prima analisi, contiene requisiti di qualità ambientale relativi all'inquinamento acustico meno rigorosi rispetto alla sezione 5.20.6 del VLAREM II, consentendo l'installazione di turbine eoliche in luoghi non abilitati a tale scopo in base a quest'ultima disposizione.

109. La circolare sembra conferire alle autorità amministrative delle Fiandre la possibilità di ammettere più facilmente eccezioni alle disposizioni applicabili del VLAREM II in relazione all'installazione di turbine eoliche. Ciò confermerebbe che, secondo la giurisprudenza della Corte, essa potrebbe rientrare nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS⁵⁷.

110. In sintesi, un impianto normativo come quello in questione, le cui disposizioni disciplinano il quadro di riferimento per l'accesso alle autorizzazioni per i parchi eolici, per quanto concerne le ombre proiettate, la sicurezza e l'inquinamento acustico, rientra nella nozione di «piani e programmi» di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS e può avere un impatto significativo sull'ambiente. Pertanto, esso deve essere sottoposto a una VAS, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva.

D. Ottava e nona questione pregiudiziale

111. Il giudice del rinvio chiede di chiarire in che modo inciderebbe la sentenza della Corte sui piani e programmi (e sulle singole decisioni adottate sulla base di essi), qualora la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare avessero dovuto essere sottoposte a una VAS. In particolare, desidera sapere se sia possibile limitare gli effetti di un eventuale annullamento al fine di mantenere provvisoriamente gli effetti di tali norme, per tutelare l'ambiente e garantire la fornitura di energia elettrica.

⁵⁵ Sentenze del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582), punto 55; Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 42; e CFE, punto 73.

⁵⁶ Non posso pronunciarmi sulla natura e sugli effetti giuridici delle circolari nel diritto belga, una questione sulla quale bisognerà attenersi a quanto statuito dal Conseil d'Etat (Consiglio di Stato).

⁵⁷ Con riguardo a un perimetro di consolidamento urbano relativo al centro di Orp-le-Petit, località del comune di Orp-Jauche (Belgio), che ha modificato il piano settoriale, il piano regolatore comunale e il regolamento urbanistico comunale (essi stessi piani e programmi ai sensi della direttiva VAS), la Corte ha ritenuto che esso dovesse ricevere la medesima qualifica ed essere sottoposto al medesimo regime giuridico, asserendo che «sebbene un tale atto non contenga e non possa contenere prescrizioni positive, la facoltà che esso introduce di consentire di ottenere più facilmente deroghe alle prescrizioni urbanistiche in vigore modifica il quadro giuridico e produce l'effetto di far rientrare il PCU di cui al procedimento principale nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, lettera a), e dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS» (sentenza Thybaut e a., punti 57 e 58).

112. Inoltre, chiede se tale limitazione nel tempo possa applicarsi non solo ai ricorsi (diretti) per l'annullamento di piani e programmi adottati senza la VAS, ma anche ai ricorsi (indiretti) in cui l'asserita nullità di tali piani e programmi è il motivo – o uno dei motivi – per impugnare le singole decisioni che autorizzano i progetti che li applicano.

113. Faccio presente che il giudice del rinvio solleva tale ultima questione affermando al contempo di non avere la competenza, ai sensi del diritto belga, ad annullare la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare⁵⁸. Esso è chiamato a decidere solo sul ricorso di annullamento di una singola decisione di autorizzazione di turbine eoliche⁵⁹, ma in tale ricorso è stata sollevata, come eccezione di illegittimità, la possibile nullità della sezione 5.20.6 del VLAREM II e della circolare.

114. Secondo la Corte, «mancando,[nella] direttiva [VAS], disposizioni relative alle conseguenze da trarre da una violazione delle disposizioni procedurali che essa sancisce, spetta agli Stati membri, nell'ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché tutti i “piani” o “programmi” idonei a produrre “effetti significativi sull'ambiente” ai sensi della direttiva 2001/42 siano sottoposti, prima della loro adozione, a una valutazione ambientale, conformemente alle modalità procedurali e ai criteri previsti da detta direttiva»⁶⁰.

115. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione, e tale obbligo incombe, nell'ambito delle proprie competenze, ad ogni organo dello Stato membro interessato.

116. In particolare, per quanto riguarda l'obbligo di porre rimedio all'omissione della valutazione prescritta dalla direttiva VAS, da tale giurisprudenza si evince che:

- la sospensione o l'annullamento dell'atto in tal senso viziato incombe parimenti ai giudici nazionali chiamati a decidere su un ricorso contro un atto di diritto interno adottato in violazione della direttiva VAS;
- spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro determinare le modalità procedurali applicabili a ricorsi di questo genere, purché non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività);
- tali giudici devono, in base al proprio diritto nazionale, prendere provvedimenti diretti alla sospensione o all'annullamento del piano o programma adottato in violazione dell'obbligo di procedere a una VAS, come previsto dalla citata direttiva⁶¹.

117. Conformemente a tale obbligo generale, un piano o programma adottato senza che si sia proceduto ad una VAS, in violazione della direttiva VAS, dovrebbe essere sospeso, annullato o disapplicato dal giudice nazionale per dare operatività al primato del diritto dell'Unione. A maggior ragione, le autorizzazioni di progetti che si fondano su di essi dovrebbero subire la stessa sorte.

⁵⁸ V. infra nota 68.

⁵⁹ L'autorizzazione concessa all'Electrabel per l'installazione di cinque turbine eoliche nei comuni di Aalter e Nevele.

⁶⁰ V. sentenze *Inter-Environnement Wallonie*, punto 42; *Association France Nature Environments*, punto 29; del 26 luglio 2017, *Comune di Corridonia e a.*, punto 34; e del 12 novembre 2019, *Commissione/Irlanda (Parco eolico di Derrybrien)* (C-261/18, EU:C:2019:955), punto 75.

⁶¹ V. sentenze *Inter-Environnement Wallonie*, punti da 43 a 46; *Association France Nature Environnement*, punti 30 e 32; *Comune di Corridonia e a.*, punto 35; e del 29 luglio 2019, *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), punti 171 e 172.

118. Tuttavia, la Corte ha ammesso che si «può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con esso in contrasto»⁶².

119. La Corte riserva tale prerogativa esclusivamente a sé stessa affermando che, se i giudici nazionali avessero il potere di attribuire alle norme nazionali il primato, anche solo provvisoriamente, in caso di contrasto con il diritto dell'Unione, ne risulterebbe pregiudicata l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

120. La Corte di giustizia ammette pertanto che un giudice nazionale può limitare nel tempo, qualora il diritto interno lo consenta, eccezionalmente e caso per caso, taluni effetti di una dichiarazione di illegittimità di una disposizione di diritto nazionale adottata in violazione degli obblighi previsti dalla direttiva VAS.

121. Per esercitare tale facoltà, in casi come la presente fattispecie, la limitazione deve risultare necessaria alla luce di considerazioni imperative connesse alla tutela dell'ambiente, e deve tenersi conto delle specifiche circostanze della controversia sottoposta all'esame del giudice nazionale. Tale facoltà eccezionale può essere esercitata unicamente se sono soddisfatti tutti i requisiti di cui alla sentenza *Inter-Environnement Wallonie*⁶³, cui farò riferimento in prosieguo⁶⁴.

122. In relazione alla direttiva VIA, la Corte ha altresì affermato che⁶⁵, in caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta da tale direttiva, sebbene spetti agli Stati membri eliminare le conseguenze illecite di tale omissione, il diritto dell'Unione non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, durante l'esecuzione del progetto o anche dopo che è stato realizzato, purché siano soddisfatti determinati requisiti⁶⁶.

123. Da tale giurisprudenza emerge che la Corte ammette in via eccezionale che i giudici nazionali sospendano provvisoriamente, e nel rispetto di condizioni rigorose, «l'effetto di disapplicazione» del primato della direttiva VAS, per tutelare un'esigenza imperativa di interesse generale, come l'ambiente o la garanzia della fornitura di energia elettrica di un paese.

124. Ad oggi, tale possibilità è stata riconosciuta nell'ambito di ricorsi presentati dinanzi ai giudici nazionali per l'annullamento di piani e programmi inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva VAS, la cui adozione non era stata sottoposta alla VAS⁶⁷. Il giudice del rinvio intende sapere se tale medesima possibilità possa essere estesa ai ricorsi presentati avverso le singole decisioni di autorizzazione per impianti di turbine eoliche che attuano tali piani e programmi⁶⁸.

62 Sentenze dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, in prosieguo: sentenza «*Winner Wetten*», EU:C:2010:503), punti 66 e 67; e *Association France Nature Environnements*, punto 33.

63 Punti da 59 a 63. Nello stesso senso, la sentenza *Association France Nature Environnement*, punto 43.

64 Un recente studio analizza le analogie e le differenze tra la giurisprudenza *Winner Wetten*, che stabilisce una procedura centralizzata, sotto il controllo della Corte, per sospendere l'effetto di disapplicazione in forza del principio del primato sulle norme nazionali contrarie, e la giurisprudenza *Association France Nature Environnements*, che istituisce una procedura decentralizzata per porre in essere tale sospensione, attribuita ai giudici nazionali a condizioni molto rigide. Tale studio insiste sull'importanza di tale giurisprudenza per prevenire le lacune giuridiche cui potrebbe condurre l'applicazione rigorosa dell'effetto di disapplicazione in forza del principio del primato (Dougan, M., «Primacy and the remedy of disapplication», *Common Market Law Review*, 2019, n. 4, pagg. da 1490 a 1505).

65 Sentenze *Comune di Corridonia e a.*, punto 43; del 28 febbraio 2018, *Comune di Castelbellino* (C-117/17, EU:C:2018:129), punto 30; e del 29 luglio 2019, *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), punto 175.

66 Da un lato, che le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e, dall'altro, che la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti all'impatto futuro di tale progetto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale occasionato dalla sua realizzazione.

67 Sentenze *Inter-Environnement Wallonie*; e *Association France Nature Environnement*.

68 Come già esposto, secondo il giudice del rinvio, il diritto belga che disciplina l'eccezione di illegittimità sollevata nella controversia sottopostagli lo autorizza solo ad annullare le singole decisioni, ma non i piani e programmi.

125. Le parti che hanno presentato osservazioni esprimono posizioni contrastanti in ordine a tale questione:

- la Commissione ritiene che la possibilità di mantenere eccezionalmente gli effetti di piani e programmi contrari alla direttiva VAS sia ammissibile soltanto nell'ambito di un ricorso diretto per l'annullamento di tali piani e programmi. Non ravvisa motivi per estenderla alle singole decisioni di autorizzazione;
- il governo belga sostiene la tesi opposta. A suo avviso, la configurazione procedurale di un'eccezione di illegittimità (con la quale si impugna indirettamente il piano o il programma stesso, per violazione della direttiva VAS, come mezzo per contestare la validità dell'autorizzazione di un singolo progetto) suggerisce l'applicazione della succitata giurisprudenza della Corte⁶⁹.

126. L'argomento del governo belga sembra, in astratto, più convincente. Del resto, con le due modalità di impugnazione (ricorsi diretti o indiretti) si persegue lo stesso obiettivo, ossia quello di rimuovere dall'ordinamento giuridico le decisioni e le norme contrarie, per quanto interessa in questa sede, al diritto dell'Unione.

127. Una delle considerazioni che ha portato la Corte a sviluppare la sua giurisprudenza sul mantenimento provvisorio degli effetti di un atto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione è la preoccupazione per la certezza del diritto. La situazione di incertezza (o vuoto normativo) determinata dalla dichiarazione di invalidità di tale atto aumenta se si accolgono i ricorsi (diretti) di annullamento con effetti erga omnes, ma lo stesso si verifica nei ricorsi indiretti, allorché si accolgono le eccezioni di illegittimità⁷⁰. La proliferazione di questi ultimi potrebbe produrre, infatti, le stesse conseguenze dell'annullamento diretto della disposizione corrispondente⁷¹.

128. L'applicazione del parallelismo che la Corte ha preso in considerazione nella causa Winner Wetten giustificerebbe pertanto che la sospensione provvisoria dell'«effetto di disapplicazione» del primato da parte del giudice nazionale possa avvenire anche nell'ambito di eccezioni di illegittimità sollevate avverso singole decisioni che attuano piani o programmi adottati in violazione della direttiva VAS⁷².

129. Inoltre, occorre ricordare che l'obbligo di eseguire una VAS è un requisito *procedurale* che deve essere soddisfatto quando si approvano determinati piani e programmi. È possibile che questi ultimi, pur non essendo stati soggetti a tale requisito, abbiano un contenuto *materiale* che riflette un elevato livello di protezione ambientale.

130. Tale circostanza (che chiarisce, in parte, la suddetta giurisprudenza «permissiva» della Corte) riguarda sia i ricorsi diretti per l'annullamento del piano o programma adottato senza la VAS obbligatoria sia i ricorsi indiretti, in cui la violazione del diritto dell'Unione è contestata mediante un'eccezione di illegittimità nei confronti delle singole decisioni che attuano il piano o programma.

69 Il giudice del rinvio adduce, a tale riguardo, che i ricorsi diretti per l'annullamento di piani e programmi devono essere proposti in un breve periodo di tempo, mentre le eccezioni di illegittimità possono essere sollevate senza limitazioni temporali. In quest'ultimo caso, il principio della certezza del diritto ha un raggio d'azione più ampio, poiché i piani e i programmi vengono applicati in un maggior numero di singole decisioni.

70 In taluni Stati membri sussistono meccanismi procedurali che autorizzano l'estensione degli effetti di una sentenza di annullamento, emanata nell'ambito di un ricorso indiretto, ad altri casi analoghi. Se nel diritto belga sussistesse uno di tali meccanismi, la nullità dell'autorizzazione potrebbe essere «estesa» ad altre autorizzazioni analoghe, sulla base dell'invalidità della sezione 5.20.6 del VLAREM II e della circolare, circostanza che equivarrebbe a impedire con effetti erga omnes l'applicazione di queste ultime, una volta accertato che non sono conformi alla direttiva VAS.

71 La sentenza Winner Wetten, al punto 65, afferma: «Nell'esercizio di tale competenza la Corte può segnatamente decidere di sospendere gli effetti dell'annullamento o della dichiarazione di invalidità di un atto del genere sino all'adozione di un nuovo atto che ponga fine all'illegittimità constatata».

72 Sentenza Winner Wetten, punti 67 e 68.

131. Infine, la tutela dell'ambiente e la garanzia della fornitura di energia elettrica in uno Stato membro costituiscono motivi imperativi d'interesse generale accettati dalla Corte come giustificazione per la sospensione dell'«effetto di disapplicazione» del primato sulla normativa nazionale adottata in violazione della direttiva VAS.

132. Nella presente causa, almeno uno di tali motivi imperativi (la tutela dell'ambiente)⁷³ potrebbe giustificare il mantenimento provvisorio degli effetti delle autorizzazioni di costruzione delle cinque turbine eoliche nei comuni di Aalter e Nevele e, indirettamente, delle norme alle quali si attengono.

133. Tale facoltà eccezionale che la Corte può attribuire al giudice nazionale può essere esercitata unicamente qualora siano soddisfatti tutti i requisiti di cui alla sentenza *Inter-Environnement Wallonie*⁷⁴, ossia:

- la disposizione di diritto nazionale impugnata deve costituire una misura di trasposizione corretta del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente;
- l'adozione e l'entrata in vigore di una nuova disposizione di diritto nazionale non potrebbe evitare gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente che discendono dall'annullamento della disposizione di diritto nazionale impugnata;
- in seguito all'annullamento del decreto impugnato deve venire a crearsi un vuoto giuridico quanto alla trasposizione del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente che sarebbe ancor più nocivo per lo stesso, nel senso che detto annullamento si tradurrebbe in una minor protezione finendo, quindi, per contrastare con l'obiettivo essenziale del diritto dell'Unione;
- il mantenimento eccezionale degli effetti della disposizione di diritto nazionale impugnata deve essere giustificato solo per il lasso di tempo strettamente necessario all'adozione delle misure in grado di rimediare all'irregolarità constatata.

134. Secondo le indicazioni dell'ordinanza di rinvio e le osservazioni presentate, tali requisiti sarebbero soddisfatti nel caso di specie:

- la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare costituiscono una misura di trasposizione corretta di una norma del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, ossia la direttiva 2009/28. Lo sviluppo della produzione di energia elettrica attraverso i parchi eolici è un elemento indispensabile della strategia dello Stato belga per realizzare un aumento della produzione di elettricità da fonti rinnovabili entro il 2020;
- la sezione 5.20.6 del VLAREM II e la circolare sono stati un elemento importante della normativa belga sull'impianto di parchi eolici, e dal 31 marzo 2012, come riferito dal giudice del rinvio, esse hanno costituito in larga misura la base per la concessione delle autorizzazioni individuali per l'impianto di turbine eoliche;
- l'adozione e l'entrata in vigore di una nuova disposizione di diritto nazionale non consentirebbe di evitare gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente derivanti dall'annullamento della sezione 5.20.6 del VLAREM II e della circolare. Tale annullamento darebbe adito a contestazioni a cascata della legittimità dei permessi di impianto di turbine eoliche nella regione delle Fiandre dal 31 marzo 2012, determinandone persino una paralisi;

⁷³ Sebbene tale valutazione spetti al giudice del rinvio, non sembra che la cessazione dell'attività delle cinque turbine eoliche di Aalter e Nevele possa avere un effetto significativo sulla fornitura di elettricità in Belgio, come osservato dalla Commissione in udienza. Sarebbe diverso se, a causa del moltiplicarsi dei ricorsi avverso autorizzazioni analoghe, l'annullamento interessasse tutti gli impianti eolici delle Fiandre.

⁷⁴ Punti da 59 a 63. Nello stesso senso, la sentenza *Association France Nature Environnement*, punto 43.

- l'annullamento della sezione 5.20.6 del VLAREM II e della circolare comporterebbe la creazione di un vuoto giuridico quanto alla trasposizione del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, circostanza che si tradurrebbe in un maggiore pregiudizio per quest'ultimo. In particolare, verrebbero meno nella regione delle Fiandre le norme di riferimento in materia di inquinamento acustico, ombra proiettata e sicurezza delle turbine eoliche, con il rischio che queste ultime potrebbero essere installate con standard di tutela ambientale inferiori.

135. In sintesi, sembra più logico che la Corte consenta al giudice nazionale, se la sua normativa nazionale lo consente⁷⁵, di mantenere eccezionalmente gli effetti della sezione 5.20.6 del VLAREM II e della Circolare, nonché le autorizzazioni concesse per l'installazione di turbine eoliche fondate su tali norme, per il tempo strettamente necessario all'adozione delle misure in grado di rimediare all'irregolarità constatata, ovvero il tempo necessario affinché le autorità regionali competenti effettuino la VAS di tale impianto normativo.

136. Inoltre, se tale valutazione fosse favorevole, la normativa fiamminga potrebbe continuare a essere applicata come piano o programma conforme alla direttiva VAS, una volta rimediata l'omissione della VAS.

IV. Conclusione

137. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali del Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio) come segue:

- «1) Una normativa nazionale che contiene norme precise sull'ombra proiettata, la sicurezza e l'inquinamento acustico dei parchi eolici, come quadro di riferimento per autorizzare il posizionamento e le caratteristiche di futuri progetti di impianto di turbine eoliche per l'energia elettrica, rientra nella nozione di “piani e programmi” di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e ha un impatto significativo su di esso, cosicché deve essere previamente sottoposta a una valutazione ambientale strategica, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva.
- 2) Il giudice nazionale può limitare gli effetti temporali della propria sentenza emessa nel procedimento principale, qualora questa accolga l'eccezione di illegittimità della normativa interna controversa, al fine di mantenere provvisoriamente gli effetti delle autorizzazioni per l'impianto di turbine eoliche con l'obiettivo di tutelare l'ambiente e, se del caso, garantire la fornitura di energia elettrica. Tale possibilità è subordinata al rispetto dei requisiti stabiliti nella sentenza del 28 febbraio 2012, *Inter-Environments Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), relativi, per ciò che rileva in questa sede, alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE».

⁷⁵ Al tal fine sussistono meccanismi, sia di fonte legale che giurisprudenziale, ai sensi del punto 10.1 della decisione di rinvio.