



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 21 ottobre 2021¹

Causa C-463/20

Namur-Est Environnement ASBL
contro
Région wallonne,
Interveniente:
Cimenteries CBR SA

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2011/92/EU – Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – Progetto di sfruttamento di una cava – Obbligo di partecipazione del pubblico prima dell'approvazione del progetto – Nozione di autorizzazione – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Direttiva 2009/147/CE – Conservazione delle specie di uccelli selvatici – Protezione di specie di uccelli, fauna e flora – Decisione di deroga»

I. Introduzione

1. Ai sensi della direttiva VIA², alcuni progetti richiedono un'autorizzazione, nonché una previa valutazione dell'impatto ambientale, ossia un parere sulle probabili rilevanti ripercussioni del progetto sull'ambiente, nonché la partecipazione del pubblico. Se il progetto può recare danni a specie rigorosamente protette ai sensi della direttiva «Habitat»³ o della direttiva «Uccelli»⁴, nella valutazione dell'impatto ambientale occorre tenere conto di tali ripercussioni.
2. Il presente procedimento solleva la questione, sorta a seguito della riapertura di una cava nella regione belga della Vallonia, se tuttavia le autorità competenti possano autorizzare deroghe alla protezione di specie rigorosamente protette ancor prima della valutazione dell'impatto ambientale. Con riferimento alle decisioni di deroga alla protezione delle specie, né la direttiva «Habitat», né la direttiva «Uccelli», né la legislazione belga e vallona applicabili prevedono una

¹ Lingua originale: il tedesco.

² Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2011, L 26, pag. 1).

³ 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) nella versione modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

⁴ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), modificata da ultimo dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua talune direttive in materia di ambiente a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia (GU 2013, L 158, pag. 193).

valutazione dell'impatto ambientale o la partecipazione del pubblico. Secondo il giudice del rinvio, tuttavia, la controversa autorizzazione posta a tutela delle specie è una condizione in pratica necessaria ai fini della realizzazione di un progetto ai sensi della direttiva VIA, di modo che detta direttiva potrebbe ostare a una siffatta decisione anticipata.

II. Contesto normativo

A. *Direttiva VIA*

3. Il considerando 2 della direttiva VIA precisa la finalità della valutazione dell'impatto ambientale:

«(...) In tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si dovrebbe tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente».

4. L'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA definisce la nozione di autorizzazione come «la decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso».

5. L'articolo 2, paragrafi da 1 a 3, della direttiva VIA disciplina lo status della valutazione dell'impatto ambientale nell'ambito della procedura di autorizzazione:

«(1) Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti all'articolo 4.

(2) La valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi della presente direttiva.

(3) Gli Stati membri possono prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della presente direttiva e quelli della [direttiva IPCC⁵]».

6. La valutazione dell'impatto ambientale è descritta più dettagliatamente dall'articolo 3 della direttiva VIA:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 12, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- a) l'uomo, la fauna e la flora;
- b) il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- c) i beni materiali e il patrimonio culturale;

⁵ Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU 2008, L 24, pag. 8).

d) l'interazione tra i fattori di cui alle lettere a), b) e c)».

7. In base all'articolo 4, paragrafo 1, e all'allegato I, n. 19, della direttiva VIA, gli impianti minerari a cielo aperto con superficie del sito superiore a 25 ettari devono essere sempre considerati come progetti che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente. Pertanto, il loro impatto ambientale deve essere imperativamente valutato conformemente alla direttiva.

8. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'allegato IV, punto 3, della direttiva VIA, il committente deve produrre una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette a un impatto importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla fauna e alla flora.

9. L'articolo 6, della medesima direttiva, contempla le disposizioni fondamentali in materia di partecipazione del pubblico:

«(1) Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione. (...)

(2) Il pubblico è informato (...) in una fase precoce (...) e, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni, sui seguenti aspetti:

- a) la domanda di autorizzazione;
- b) il fatto che il progetto sia soggetto a una procedura di valutazione dell'impatto ambientale ed, eventualmente, che sia applicabile l'articolo 7;
- c) informazioni sulle autorità competenti responsabili dell'adozione della decisione, quelle da cui possono essere ottenute informazioni in oggetto, quelle cui possono essere presentati osservazioni o quesiti, nonché indicazioni sui termini per la trasmissione di osservazioni o quesiti;
- d) la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione;
- e) l'indicazione circa la disponibilità delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 5;
- f) l'indicazione dei tempi e dei luoghi in cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto e le modalità alle quali esse sono rese disponibili;
- g) le modalità precise della partecipazione del pubblico ai sensi del paragrafo 5 del presente articolo.

3. Gli Stati membri provvedono affinché, entro scadenze ragionevoli, il pubblico interessato abbia accesso:

- a) a qualsiasi informazione raccolta ai sensi dell'articolo 5;

- b) conformemente alla legislazione nazionale, ai principali rapporti e consulenze resi alla o alle autorità competenti nel momento in cui il pubblico interessato è informato conformemente al paragrafo 2 del presente articolo;
 - c) conformemente alle disposizioni della [direttiva sull'informazione ambientale⁶], alle informazioni diverse da quelle previste al paragrafo 2 del presente articolo che sono rilevanti per la decisione di cui all'articolo 8 della presente direttiva e che sono disponibili soltanto dopo che il pubblico interessato è stato informato conformemente al paragrafo 2 del presente articolo.
- 4) Al pubblico interessato vengono offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali in materia ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 2. A tal fine, esso ha il diritto di esprimere osservazioni e pareri all'autorità o alle autorità competenti quando tutte le opzioni sono aperte prima che venga adottata la decisione sulla domanda di autorizzazione.

(5) (...».

10. L'importanza della valutazione dell'impatto ambientale per la procedura di autorizzazione è sancita dall'articolo 8 della direttiva VIA:

«I risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte a norma degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione».

11. L'articolo 11 della direttiva VIA prevede norme sui ricorsi avverso le decisioni per le quali è necessaria la partecipazione del pubblico ai sensi della direttiva VIA:

«1. Gli Stati membri provvedono, in conformità del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato:

- a) che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa;
- b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva.

2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni.

3. Gli Stati membri determinano ciò che costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. (...».

⁶ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (GU 2003, L 41, pag. 26).

B. Direttiva 2014/52/UE

12. Presenta inoltre interesse la nuova formulazione dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva VIA, introdotta dalla direttiva 2014/52⁷, che non è ancora applicabile nel presente procedimento:

«3. Nel caso dei progetti per i quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e dalla direttiva [“Habitat”] e/o dalla direttiva [“Uccelli”], gli Stati membri provvedono ove opportuno, affinché siano previste procedure coordinate e/o comuni che soddisfano le prescrizioni di tale normativa dell'Unione.

Nel caso dei progetti per i quali l'obbligo di effettuare una valutazione degli effetti sull'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da atti normativi dell'Unione diversi dalle direttive di cui al primo comma, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate e/o comuni.

Ai sensi della procedura coordinata di cui al primo e secondo comma, gli Stati membri si adoperano per coordinare le varie valutazioni individuali dell'impatto ambientale di un determinato progetto richieste dalla pertinente normativa dell'Unione designando a tale fine un'autorità, fatte salve eventuali disposizioni contrarie contenute in altre normative pertinenti dell'Unione.

Secondo la procedura comune di cui al primo e secondo comma, gli Stati membri si adoperano per prevedere in un'unica valutazione dell'impatto ambientale di un determinato progetto, richiesta dalla pertinente normativa dell'Unione, fatte salve eventuali disposizioni contrarie contenute in altre normative pertinenti dell'Unione.

La Commissione fornisce orientamenti in merito all'istituzione di procedure coordinate o comuni per i progetti che sono contemporaneamente soggetti alle valutazioni ai sensi della presente direttiva e [della direttiva “Habitat”, della direttiva quadro in materia di acque⁸, della direttiva “Uccelli” e della direttiva relativa alle emissioni industriali⁹]».

C. Tutela delle specie

13. Gli articoli 12 e 13 e l'allegato IV della direttiva «Habitat» richiedono l'istituzione di un regime di rigorosa tutela di talune specie di fauna e flora, vietando molte forme di pregiudizio per tali specie. L'articolo 16 autorizza, a determinate condizioni, di derogare a tali norme di tutela.

14. Gli articoli 5 e 9 della direttiva «Uccelli» prevedono regole simili per tutte le specie di uccelli europei.

⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92 (GU 2014, L 124, pag. 1).

⁸ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU 2000, L 327, pag. 1).

⁹ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU 2010, L 334, pag. 17).

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

15. Il 4 novembre 2008 la società per azioni SAGREX ha presentato una domanda di autorizzazione unica avente ad oggetto la ripresa dello sfruttamento del sito della cava di Bossimé, lo scavo di un tunnel tra le cave di Bossue e di Lives-sur-Meuse, l'installazione di un nastro trasportatore nella cava di Lives-sur-Meuse e l'allestimento di una piattaforma di carico di chiatte sulla riva della Mosa nella regione vallona del Belgio. Il progetto copre un'area di oltre 50 ettari.

16. Il 12 maggio 2010, il Département de la nature et des forêts (Dipartimento per la natura e le foreste) della regione vallona ha emesso un parere negativo con la motivazione che il progetto non terrebbe conto degli obblighi di tutela delle specie.

17. Il 15 aprile 2016 la SAGREX ha presentato una domanda di deroga alle misure di protezione delle specie, corredata da uno studio intitolato «Distruzione degli ambienti e trasferimenti delle specie vegetali per lo sfruttamento della cava di Bossimé». Il 27 giugno 2016 l'ispettore generale del Dipartimento per la natura e le foreste ha concesso la deroga richiesta ed ha pertanto autorizzato la Sagrex a perturbare diverse specie animali e vegetali, nonché i loro habitat, salvo, quale contropartita, l'applicazione di misure di mitigazione. Tale provvedimento costituisce l'atto impugnato.

18. Il 30 settembre 2016 la Sagrex ha depositato piani modificativi e un'integrazione complementare dello studio sull'impatto ambientale nell'ambito della domanda di autorizzazione unica.

19. Dal 21 novembre al 21 dicembre 2016 si è svolta un'indagine pubblica sul progetto modificato, che ha suscitato numerose proteste.

20. Il 21 dicembre 2016 il Dipartimento per la natura e le foreste ha emesso parere favorevole a certe condizioni sulla domanda di autorizzazione unica. Tale parere si fonda, tra l'altro, sulle seguenti motivazioni:

«Considerato che, mediante le raccomandazioni contenute nel fascicolo della domanda e mediante gli obblighi derivanti dalla deroga del 27 giugno 2016 e alle condizioni che seguono, gli effetti significativi derivanti da questo progetto in materia di conservazione della natura possono essere ricondotti ad un livello accettabile, tenuto conto, in particolare, delle compensazioni; (...).».

21. Il 25 settembre 2017 il Ministro competente della Regione vallona ha tuttavia negato l'autorizzazione unica. La società capogruppo della Sagrex, la Cimenteries CBR SA, ha presentato un ricorso di annullamento avverso tale decisione, che è stato tuttavia respinto con sentenza del 14 maggio 2020.

22. Con ricorso proposto il 18 gennaio 2017, l'associazione senza scopo di lucro Namur-Est Environnement aveva peraltro già chiesto al Conseil d'État del Belgio (Consiglio di Stato) l'annullamento della decisione 27 giugno 2016 relativa alla concessione delle deroghe alle misure di protezione delle specie animali e vegetali stabilite dalla legge sulla conservazione della natura. La Cimenteries CBR è intervenuta in tale procedimento.

23. Nella domanda di pronuncia pregiudiziale, il Consiglio di Stato sostiene che la decisione di deroga avrebbe come unico obiettivo di autorizzare la perturbazione degli animali e il degrado degli habitat di tali specie. Peraltro, la decisione principale che conferisce al committente il diritto di realizzare il suo progetto sarebbe l'autorizzazione unica che, successivamente all'indagine pubblica, può essere negata o assoggettata a condizioni più rigide rispetto a quelle previste dall'atto impugnato. L'autorità responsabile del rilascio dell'autorizzazione unica dovrebbe esaminare tutti gli aspetti urbanistici e ambientali del progetto relativo allo sfruttamento della cava. A tal fine, essa potrebbe valutare più rigorosamente l'impatto ambientale di detto sfruttamento alla luce dei parametri stabiliti dall'autore dell'atto impugnato. Così, nel caso specifico, l'autorità avrebbe rifiutato di concedere l'autorizzazione unica per lo sfruttamento della cava.

24. Per questo motivo il Conseil d'État sottopone alla Corte le seguenti questioni:

- 1) Se una decisione che «autorizza la perturbazione degli animali e il degrado degli habitat di tali specie per lo sfruttamento di una cava» e la decisione che autorizza o nega tale sfruttamento (autorizzazione unica) facciano parte di una medesima autorizzazione [ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA], relativa a uno stesso progetto [ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della medesima direttiva], nel caso in cui, da un lato, tale sfruttamento non può avvenire senza la prima fra queste e, dall'altro lato, l'autorità responsabile del rilascio delle autorizzazioni uniche mantiene la possibilità di valutare l'impatto ambientale di tale sfruttamento più rigorosamente rispetto ai parametri fissati dall'autore della prima decisione.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se le condizioni poste da detta direttiva, in particolare dai suoi articoli 2, 5, 6, 7 e 8, siano sufficientemente rispettate qualora la fase di partecipazione del pubblico si svolga successivamente all'adozione della decisione «che autorizza la perturbazione degli animali e il degrado degli habitat di tali specie per lo sfruttamento di una cava» ma prima dell'adozione della decisione principale che conferisce al committente il diritto di sfruttare la cava.

25. Hanno presentato osservazioni scritte la Namur-Est Environnement, la Cimenteries CBR, il Regno del Belgio, la Repubblica ceca e la Commissione europea. Ad eccezione della Repubblica ceca, tali parti sono anche intervenute all'udienza del 9 settembre 2021.

IV. Valutazione giuridica

26. La domanda di pronuncia pregiudiziale ha lo scopo di chiarire la relazione tra due autorizzazioni che riguardano lo stesso progetto. Nella fattispecie si tratta, da un lato, dell'autorizzazione inizialmente concessa al fine di derogare alla tutela di talune specie animali e vegetali nella realizzazione del progetto (autorizzazione posta a tutela delle specie) e, dall'altro, dell'«autorizzazione unica» per il progetto nel suo complesso, che è stata oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale dopo l'autorizzazione a tutela delle specie, ma che è stata infine respinta.

27. Il punto di partenza della domanda di pronuncia pregiudiziale è un ricorso avverso l'autorizzazione relativa alla normativa sulla tutela delle specie. La ONG ricorrente, Namur-Est Environnement, sostiene che la direttiva VIA osterebbe a un'autorizzazione preventiva di deroghe alle norme poste a protezione delle specie indipendente dalla valutazione dell'impatto ambientale.

28. La prima questione è intesa a chiarire se le due autorizzazioni costituiscano congiuntamente un'autorizzazione ai sensi della direttiva VIA. In caso affermativo, occorre esaminare, nel contesto della seconda questione, se sia compatibile con la direttiva concedere l'autorizzazione a tutela delle specie prima che sia stata effettuata la valutazione dell'impatto ambientale.

29. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva EIE, prevede che gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. L'autorizzazione è definita dall'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), come la decisione che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto.

30. In primo luogo, quindi, tali progetti devono essere sottoposti ad un obbligo di autorizzazione e, in secondo luogo, il loro impatto sull'ambiente deve essere valutato prima del rilascio di tale autorizzazione.

31. È pacifico che il progetto controverso relativo alla cava soddisfa tali criteri. In base all'articolo 4, paragrafo 1, e all'allegato I, punto 19, della direttiva VIA, gli impianti minerari a cielo aperto con superficie del sito superiore a 25 ettari devono essere sempre considerati come progetti che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente. Il progetto in questione copre un'area di oltre 50 ettari, per cui una valutazione dell'impatto ambientale è necessaria.

32. Occorre tuttavia stabilire se l'autorizzazione del progetto debba comprendere l'autorizzazione posta a tutela delle specie e, in caso affermativo, se sia consentito concedere tale autorizzazione già prima che sia stata effettuata la valutazione dell'impatto ambientale.

A. Ricevibilità della prima questione pregiudiziale

33. Il Belgio sostiene che la prima questione sarebbe irricevibile in quanto fondata sull'erronea premessa secondo cui l'autorizzazione relativa alla normativa sulla tutela delle specie sarebbe una condizione per il rilascio dell'autorizzazione unica. Se questa obiezione fosse accolta, non occorrerebbe statuire sulla seconda questione, in quanto essa viene sollevata solo nell'ipotesi di una risposta affermativa alla prima questione.

34. È vero che la Corte può rifiutare di statuire su una questione pregiudiziale qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione richiesta relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale¹⁰, come sostiene il Belgio per quanto riguarda la prima questione.

¹⁰ Sentenze del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 27), e del 14 ottobre 2020, Sappi Austria Produktion e Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein» (C-629/19, EU:C:2020:824, punto 26).

35. Nell'ambito di un procedimento ex articolo 267 TFUE, basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, l'accertamento e la valutazione dei fatti costituenti l'oggetto del procedimento principale, nonché l'interpretazione e l'applicazione del diritto nazionale, rientrano tuttavia nella competenza esclusiva del giudice nazionale¹¹. Pertanto, non spetta alla Corte né pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni di diritto nazionale né stabilire se l'interpretazione datane dal giudice nazionale sia corretta¹². La Corte deve quindi prendere in considerazione il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali come definito dal giudice del rinvio¹³.

36. Sebbene qui di seguito il rapporto tra l'autorizzazione relativa alla normativa sulla tutela delle specie e l'autorizzazione unica debba essere esaminato alla luce del diritto dell'Unione, si tratta, in partenza, di una questione di diritto interno. Occorre perciò limitarsi all'interpretazione del Consiglio di Stato quale risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e che costituisce la premessa della questione posta alla Corte.

37. Inoltre, l'argomento belga non è convincente nemmeno per quanto riguarda il contenuto, dal momento che l'autorizzazione in forza della normativa sulla tutela delle specie è stata espressamente richiesta con riferimento al progetto della cava. Secondo la presa di posizione espressa in udienza, il pregiudizio alle specie protette è di conseguenza ammesso solo nell'ambito del progetto, il che presuppone, almeno in pratica, l'autorizzazione del progetto nel suo insieme. Tale collegamento con il progetto appare necessario anche alla luce del diritto dell'Unione, dal momento che solo gli obiettivi della misura in questione, nella fattispecie il progetto, possono giustificare, conformemente all'articolo 16 della direttiva «Habitat»¹⁴ e all'articolo 9 della direttiva «Uccelli»¹⁵, una deroga agli obblighi di protezione delle specie.

38. Pertanto, le censure belge sulla ricevibilità della prima questione e quindi della domanda di pronuncia pregiudiziale nel suo insieme non possono essere accolte.

B. Risoluzione della domanda di pronuncia pregiudiziale

39. A mio parere, tuttavia, le due questioni sollevate dal Consiglio di Stato devono essere risolte *congiuntamente*. In definitiva, non si tratta di stabilire se formalmente le due autorizzazioni costituiscano congiuntamente l'autorizzazione prevista dalla direttiva VIA, ma solo se la direttiva consente di pronunciarsi su taluni effetti sull'ambiente di un progetto prima che sia effettuata la valutazione dell'impatto ambientale.

40. Orbene, le disposizioni della direttiva VIA e la giurisprudenza pertinente sull'integrazione delle decisioni relative a taluni aspetti ambientali di un progetto nella valutazione dell'impatto ambientale sembrano fornire indicazioni contraddittorie per la soluzione di tale questione.

¹¹ Sentenza del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 47), e del 3 febbraio 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punto 29).

¹² Sentenza del 18 gennaio 2007, Auroux e a. (C-220/05, EU:C:2007:31, punto 25); del 7 ottobre 2010, Santos Palhota e a. (C-515/08, EU:C:2010:589, punto 18), e del 26 settembre 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punto 28).

¹³ Sentenza del 25 ottobre 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, punto 10); del 26 settembre 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punto 29), e del 15 aprile 2021, État belge (Elementi successivi alla decisione di trasferimento) (C-194/19, EU:C:2021:270, punto 26).

¹⁴ V. sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punti 41 e segg.).

¹⁵ V. sentenza del 17 marzo 2021, One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punti 37 e segg. e 61).

41. Il punto di partenza è la finalità di un'analisi esaustiva di tutti gli effetti sull'ambiente nella valutazione dell'impatto ambientale [v., al riguardo, punto 1)].

42. Peraltro, la direttiva VIA contiene disposizioni sul coordinamento delle procedure di autorizzazione che consentono di concludere che non è necessario pronunciarsi su tutti gli effetti di un progetto sull'ambiente nell'ambito di una procedura unica [v., al riguardo, punto 2)]. Inoltre, la Corte ha riconosciuto la possibilità di procedure di autorizzazione su più livelli, che richiedono una valutazione dell'impatto ambientale solo in alcune fasi [v., al riguardo, punto 3)]. Se ne potrebbe dedurre che l'autorizzazione ai sensi della normativa sulla tutela delle specie può essere concessa indipendentemente dalla valutazione dell'impatto ambientale e prima della stessa.

43. In definitiva, tuttavia, le decisioni finali su specifici effetti sull'ambiente prima che sia stata effettuata la valutazione dell'impatto ambientale contraddicono importanti principi fondamentali di detta valutazione. Infatti, in primo luogo, la partecipazione del pubblico deve avvenire in una fase iniziale, quando tutte le opzioni sono ancora aperte, in secondo luogo, nella decisione sul progetto occorre tenere conto delle conclusioni della valutazione dell'impatto ambientale e, in terzo luogo, avverso tale decisione deve essere offerta una tutela giuridica completa (v., a tale riguardo, punto 4)].

1. Tutela delle specie nella valutazione dell'impatto ambientale

44. La valutazione dell'impatto ambientale comprende tutte le rilevanti ripercussioni sull'ambiente, incluse, se del caso, anche eventuali ripercussioni di rilievo sulle specie protette¹⁶. Ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della direttiva VIA, essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti diretti e indiretti di un progetto, tra l'altro, sulla fauna e la flora. Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, e all'allegato IV, punto 3, tali effetti devono pertanto essere descritti dal committente. Non sono previste eccezioni per determinati impatti ambientali.

45. Nella pratica, gli effetti che potrebbero essere significativi e che devono pertanto essere oggetto della valutazione dell'impatto ambientale, non sono sempre agevoli da delimitare. Tuttavia, devono essere oggetto di tale valutazione almeno le informazioni necessarie per valutare la compatibilità del progetto con il diritto ambientale vigente.

46. In tal senso, la Corte ha statuito che le informazioni da fornire devono contenere i dati necessari per valutare l'impatto di un progetto sullo stato dei corpi idrici interessati in considerazione dei criteri e degli obblighi previsti, segnatamente, all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva quadro sulle acque¹⁷: il cosiddetto divieto di deterioramento¹⁸.

47. Di conseguenza, come sottolinea la Cimenteries CBR, occorre descrivere anche le deroghe alle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla protezione delle specie, ossia quelle ai divieti di cui agli articoli 12 e 13 della direttiva «Habitat» nonché all'articolo 5 della direttiva «Uccelli». Siffatte deroghe ai requisiti del diritto ambientale dell'Unione sono infatti già di per sé rilevanti

¹⁶ V., in tal senso, sentenze del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 86), e del 7 novembre 2018, Holohan e a. (C-461/17, EU:C:2018:883, punti da 57 a 59) e mie conclusioni in tale ultima causa (EU:C:2018:649, paragrafi da 84 a 87).

¹⁷ Cit. alla nota 8.

¹⁸ Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 81).

indipendentemente dal fatto se, in conclusione, debbano essere valutate in base all'articolo 16 della direttiva «Habitat» o all'articolo 9 della direttiva «Uccelli». Possono tuttavia essere rilevanti anche le deroghe alle normative nazionali in materia di protezione delle specie.

48. Tali informazioni, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), della direttiva VIA¹⁹, devono essere messe a disposizione del pubblico e costituiscono quindi oggetto di partecipazione del pubblico. Inoltre, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, sono tenute a partecipare anche le autorità competenti per la protezione delle specie.

49. Gli Stati membri non possono quindi escludere dalla valutazione dell'impatto ambientale determinati effetti ambientali e, in particolare, gli effetti nocivi sulle specie protette dal diritto dell'Unione.

2. *Coordinamento di procedure diverse*

50. Alla luce della valutazione onnicomprensiva dell'impatto ambientale, la definizione di autorizzazione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA, suggerisce, a prima vista, che anche tale autorizzazione debba comprendere tutti gli effetti del progetto sull'ambiente. Infatti, in base alla stessa disposizione, si intende per autorizzazione un'unica decisione dell'autorità competente o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso. Ciò potrebbe significare che le autorità competenti per diversi effetti sull'ambiente non solo devono partecipare alla valutazione dell'impatto ambientale conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, ma anche che l'autorizzazione deve disciplinare tali effetti in modo esauriente.

51. Risulta peraltro, in particolare dall'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva VIA, che la procedura di valutazione dell'impatto ambientale e l'autorizzazione rilasciata a seguito di quest'ultima non devono necessariamente raggruppare tutte le autorizzazioni relative al progetto e neppure tutte le autorizzazioni ambientali. Piuttosto, tale disposizione *consente* agli Stati membri di prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della direttiva VIA e della direttiva IPPC²⁰ (ora direttiva 2010/75 sulle emissioni industriali²¹). A contrario, è quindi ugualmente ammissibile applicare procedure *diverse* per l'attuazione di entrambe le direttive e rilasciare autorizzazioni *separate*.

52. Ciò è confermato dall'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva VIA, secondo cui la valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi di tale direttiva.

53. A titolo complementare occorre sottolineare che la nuova formulazione dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva VIA tramite la direttiva 2014/52, che non è ancora applicabile nel presente procedimento, non cambia nulla a riguardo, ma si limita a richiedere un coordinamento per quanto riguarda le valutazioni dell'incidenza in relazione alle aree protette ai sensi della direttiva «Habitat» e della direttiva «Uccelli», che non sono pertinenti nel caso di specie.

¹⁹ V., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 83).

²⁰ Cit. alla nota 5.

²¹ Cit. alla nota 9.

54. Di conseguenza, gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra²². In particolare, non sono obbligati a prevedere una procedura unica in cui decidere tramite un'unica autorizzazione in merito a tutti gli effetti di un progetto sull'ambiente.

55. La direttiva VIA non osta quindi, in linea di principio, al rilascio di autorizzazioni specifiche riguardanti determinati effetti sull'ambiente, come la tutela delle specie, per i progetti che richiedono una valutazione dell'impatto ambientale.

3. Il coordinamento nel tempo di procedure separate

56. Ciò premesso, non è tuttavia ancora chiaro se sia lecito pronunciarsi in modo definitivo in merito a determinati effetti di un progetto sull'ambiente *prima* che sia effettuata la valutazione dell'impatto ambientale.

57. In tale contesto, diverse parti interessate prendono in considerazione la giurisprudenza relativa alle procedure di autorizzazione cosiddette «a più fasi». In tal modo, la Corte tenta di ottimizzare il duplice obiettivo di una valutazione dell'impatto ambientale globale e antecedente, e di tenere conto al contempo dell'autonomia procedurale degli Stati membri.

58. Secondo tale giurisprudenza, la legislazione nazionale può prevedere una procedura in cui in un primo tempo viene emessa una decisione di principio e successivamente una decisione di attuazione, che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima. In questo caso, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono (di norma) essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale²³.

59. Orbene, una valutazione esaustiva in questa fase non sarebbe possibile se gli effetti sull'ambiente fossero individuabili solo al momento della procedura relativa alla decisione di attuazione. In tale ipotesi, la valutazione dovrebbe essere effettuata solo durante tale ultima procedura, quindi successivamente²⁴.

60. La Corte ha perfino ritenuto che una disciplina che prevede che una valutazione dell'impatto ambientale possa essere effettuata solo nella fase iniziale e non nella fase successiva dell'approvazione degli aspetti non trattati, contrasta con la direttiva VIA²⁵. Ciò è in linea con l'obiettivo di una valutazione esaustiva dell'impatto ambientale, che non sarebbe perseguito se la valutazione dovesse essere imperativamente effettuata in un momento in cui non sono ancora identificabili tutti gli effetti del progetto.

61. Come sottolineato dal Belgio e dalla Repubblica ceca, è dubbio che l'autorizzazione si sensi della normativa per la tutela delle specie nell'accezione di tale giurisprudenza sia una decisione principale sul progetto, dal momento che essa riguarda solo un aspetto parziale dello stesso. In apparenza, si tratta piuttosto di un tentativo di rimuovere uno specifico ostacolo all'autorizzazione unica, o di chiarire se ciò sia possibile, prima che siano intrapresi ulteriori sforzi gravosi. Nel 2010,

²² Sentenza del 3 marzo 2011, Commissione/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, punto 75).

²³ Sentenze del 7 gennaio 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 52); del 4 maggio 2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, punto 47); del 28 febbraio 2008, Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 26), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 86).

²⁴ V. i riferimenti alla nota 22.

²⁵ Sentenza del 4 maggio 2006, Commissione/Regno Unito (C-508/03, EU:C:2006:287, punto 105).

infatti, la tutela delle specie costituiva ancora un ostacolo all'autorizzazione del progetto. Nondimeno, la Cimenteries CBR qualifica l'autorizzazione in forza della normativa di tutela delle specie, in tale funzione, come una fase di una procedura di autorizzazione in più fasi.

62. Nel caso di specie presenta peraltro interesse soprattutto il fatto che, secondo tale giurisprudenza, la direttiva VIA consente di pronunciarsi su determinate questioni prima che sia effettuata la valutazione di impatto ambientale. Tuttavia, se «decisioni di principio», che per loro natura possono riguardare molti effetti ambientali del progetto, sono ammissibili senza una valutazione dell'impatto ambientale, le decisioni anticipate su aspetti parziali aventi un impatto limitato sull'ambiente dovrebbero a maggior ragione essere ammissibili.

4. Rilevanza delle conclusioni della valutazione dell'impatto ambientale per l'autorizzazione e la tutela giurisdizionale

63. Tuttavia, la giurisprudenza relativa alle procedure di autorizzazione in più fasi si basa sulla versione originale della direttiva VIA e non tiene ancora conto degli emendamenti²⁶ apportati dalla convenzione di Aarhus²⁷. Al riguardo, occorre sottolineare, in particolare, l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva VIA. Ai sensi di tale disposizione, al pubblico devono essere offerte tempestive ed effettive opportunità di pronunciarsi quando tutte le opzioni sono ancora aperte e prima che venga adottata la decisione sulla domanda di autorizzazione.

64. Tali requisiti vietano di statuire in modo definitivo in merito a determinati effetti di un progetto sull'ambiente, prima che il pubblico abbia avuto l'opportunità di esprimere il proprio parere su tali effetti nell'ambito della valutazione dell'impatto ambientale. Infatti, in tale ipotesi, non sarebbero più aperte tutte le opzioni.

65. Inoltre, l'articolo 8 della direttiva VIA prevede che i risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte a norma degli articoli 5, 6 e 7 siano presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione. Orbene, in base al considerando 2, nonché alla giurisprudenza costante, a livello di processo decisionale, ciò implica che è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, per evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti²⁸.

66. Se tuttavia le autorità si pronunciano su determinati effetti sull'ambiente prima che sia stata realizzata la valutazione dell'impatto ambientale, esse non possono ovviamente ancora tenere conto dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte²⁹.

²⁶ Articolo 3 della direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia (GU 2003, L 156, pag. 17).

²⁷ Convenzione del 1988 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), adottata con decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005, 2005/370/CE (GU 2005, L 124, pag. 1).

²⁸ Sentenze del 7 gennaio 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 51); del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 73), e del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 78).

²⁹ V. sentenza del 3 marzo 2011, Commissione/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, punti 81, 84 e 85).

67. Infine, in questo contesto occorre tenere in considerazione anche la tutela giurisdizionale, che deve essere garantita ai sensi dell'articolo 11 della direttiva VIA, disposizione che attua anch'essa la Convenzione di Aarhus. Tale disposizione prevede che, a determinate condizioni, possono essere contestate la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla direttiva VIA.

68. L'autorizzazione di un progetto ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA è una decisione impugnabile in forza di detta disposizione.

69. È vero che la direttiva VIA non precisa le conseguenze di determinati risultati della valutazione d'impatto ambientale ai fini dell'autorizzazione³⁰. Tali conseguenze sono contenute, piuttosto, in altre normative, nel caso della protezione delle specie, ad esempio, nella direttiva «Habitat» o nella direttiva «Uccelli» e nella loro trasposizione nel diritto interno.

70. Pertanto, la legittimità dell'autorizzazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA, rilasciata sulla base della valutazione dell'impatto ambientale, dipende dal fatto che il progetto di cui trattasi rispetti o meno dette altre disposizioni in materia di protezione dell'ambiente. Se la valutazione dell'impatto ambientale ha dimostrato che il progetto è incompatibile con i requisiti ambientali di altre normative, la concessione di tale autorizzazione è esclusa³¹.

71. Di conseguenza, il ricorso giurisdizionale ai sensi dell'articolo 11 della direttiva VIA comprende quantomeno le disposizioni di diritto nazionale che attuano la normativa dell'Unione in materia di ambiente, nonché le disposizioni aventi effetto diretto del diritto dell'Unione in materia di ambiente³².

72. Peraltro, poiché il diritto di ricorso previsto all'articolo 11 della direttiva VIA è legato alla valutazione esaustiva dell'impatto ambientale, esso deve essere esercitato sulla base dei risultati di tale valutazione. Questo perché tali risultati consentono di individuare le obiezioni in materia di tutela ambientale idonee a fondare un siffatto ricorso, o possono dimostrare che non vi sono motivi di ricorso.

73. Sarebbe quindi incompatibile statuire in modo *definitivo* su taluni effetti sull'ambiente già prima della valutazione dell'impatto ambientale. Anche se una siffatta decisione parziale fosse impugnabile separatamente, tale ricorso dovrebbe di regola essere proposto senza disporre dei risultati della valutazione dell'impatto ambientale.

74. Una decisione anticipata relativa a determinati effetti sull'ambiente di un progetto sottoposto alla valutazione dell'impatto ambientale può quindi avere solo natura *provvisoria*. Decisioni definitive possono essere adottate solo sulla base di tale valutazione e quindi imperativamente dopo la stessa. Inoltre, in forza dell'articolo 11 della direttiva VIA, esse devono poter essere impugnabili pienamente e indipendentemente dalla decisione provvisoria.

³⁰ V. mie conclusioni nella causa Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, paragrafo 48).

³¹ V., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punti 75 e 76), sulla direttiva quadro sulle acque.

³² Sentenze del 12 maggio 2011, Bund für Umwelt e Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punto 48); del 15 ottobre 2015, Commissione/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punto 92), e dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 59).

75. Quest'ultima non può quindi fondare una certezza del diritto completa per il committente quanto al suo oggetto e al suo risultato, ma può fornire indicazioni, in base alle informazioni disponibili, circa la questione se determinati effetti sull'ambiente ostino al progetto.

76. In base alle indicazioni contenute nella domanda di pronuncia pregiudiziale e agli argomenti della Cimenteries CBR, non si può escludere che il diritto belga soddisfi tali requisiti. Infatti, secondo tali indicazioni, l'autorità responsabile del rilascio delle autorizzazioni uniche mantiene la possibilità di valutare l'impatto ambientale di tale sfruttamento più rigorosamente rispetto ai parametri fissati dall'autore della prima decisione. Se così fosse, al momento della concessione dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA, tale autorità potrebbe tenere debitamente conto di eventuali conflitti con la tutela delle specie, emersi solo in occasione della valutazione dell'impatto ambientale. In udienza, tuttavia, diverse parti interessate hanno sostenuto che l'autorizzazione in forza della normativa di tutela delle specie può nondimeno acquisire carattere definitivo indipendentemente dalla valutazione dell'impatto ambientale, il che metterebbe in discussione una tutela giurisdizionale completa ai sensi dell'articolo 11.

V. Conclusione

77. Propongo pertanto alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

È compatibile con la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, adottare una decisione provvisoria che autorizzi effetti negativi sulle specie protette nell'ambito di un progetto, già prima dell'adozione della decisione di principio che conferisce al committente il diritto di realizzare un progetto e prima della partecipazione del pubblico nell'ambito della valutazione dell'impatto ambientale di tale progetto.

Tuttavia, conformemente agli articoli 3, 5, 6 e 7 della direttiva 2011/92/UE, la valutazione dell'impatto ambientale deve comprendere gli effetti del progetto sulle specie protette, anche qualora sia già stata adottata una decisione provvisoria in merito. Inoltre, indipendentemente dalla decisione adottata in precedenza, le autorità competenti devono rifiutare l'autorizzazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva, qualora la valutazione dimostri l'incompatibilità del progetto con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla protezione delle specie. Infine, l'autorizzazione a derogare ai requisiti di protezione delle specie in relazione al progetto deve essere impugnabile sulla base della valutazione dell'impatto ambientale, conformemente all'articolo 11 della direttiva.