

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate l'8 settembre 2016 (1)

Causa C-444/15

**Associazione Italia Nostra Onlus
contro
Comune di Venezia e a.**

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto [Italia])

«Ambiente – Effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente – Livello elevato di tutela dell'ambiente conformemente agli articoli 191 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione europea] – Necessità della valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42/CE nell'ambito di una richiesta valutazione dell'incidenza a norma della direttiva 92/43/CEE – Interpretazione della nozione “piccole aree a livello locale”»

I – Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale mira a concretizzare ulteriormente l'ambito di applicazione della direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (2) (in prosieguo: la «direttiva VAS», dove l'acronimo VAS sta per valutazione ambientale strategica). Essa inoltre offre alla Corte la possibilità di esprimersi nuovamente dopo molto tempo sullo scopo dell'Unione concernente il raggiungimento di un elevato livello di tutela nel settore della politica in materia ambientale.
2. La controversia di cui al procedimento principale verte su un intervento edilizio nella laguna di Venezia. Pur essendo stata svolta una valutazione dell'incidenza conformemente alla direttiva Habitat (3), le autorità italiane stabilivano, nel quadro di un esame preliminare, l'assenza di necessità di una valutazione ambientale strategica a norma della direttiva VAS, dal momento che il sito interessato riguardava solamente una piccola area a livello locale e l'intervento non avrebbe avuto possibili effetti significativi sull'ambiente. In un caso siffatto, la direttiva VAS non prevede l'obbligo di realizzare una valutazione ambientale strategica.
3. Il giudice del rinvio dubita anzitutto che detta eccezione all'obbligo di cui alla direttiva VAS sia compatibile con l'elevato livello di tutela dell'ambiente sancito dal diritto dell'Unione, il che solleva questioni interessanti in particolare per quanto concerne la possibilità di far valere quest'obiettivo contemplato dalla politica dell'Unione.

4. In subordine, il giudice del rinvio richiede un'interpretazione delle condizioni in cui, secondo quanto disposto dalla direttiva VAS, sia possibile esentare determinati piani e programmi dall'esecuzione di una valutazione ambientale strategica completa, benché questi formino oggetto di una valutazione a norma della direttiva Habitat. Nel caso in esame ci si chiede, segnatamente, cosa debba intendersi con l'espressione «piccola area a livello locale».

II – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

1. Diritto primario

5. L'articolo 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (4) (in prosieguo: il «TFUE») stabilisce i principi della politica dell'Unione in materia ambientale:

«La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”».

6. L'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea (5) (in prosieguo: il «TUE») contiene un obiettivo simile relativamente alla tutela dell'ambiente:

«L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

7. Anche l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (6) (in prosieguo: la «Carta») verte sulla politica in materia ambientale:

«Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

2. La direttiva Habitat

8. L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat prevede una valutazione degli effetti di determinati piani e progetti su zone di conservazione europee:

«Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

3. La direttiva VAS

9. Il considerando 10 della direttiva VAS rimanda al nesso con la direttiva Habitat:

«Tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della [direttiva Habitat] potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica. Quando determinano l'uso di piccole aree a livello locale o sono piccole modifiche dei piani o programmi summenzionati, essi dovrebbero essere valutati soltanto se gli Stati membri stabiliscono che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente».

10. Ai sensi dell'articolo 1, la direttiva VAS deve garantire che siano sottoposti a valutazione ambientale, durante la loro elaborazione e prima della loro adozione, i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Detta direttiva stabilisce norme minime per l'elaborazione del rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione dei risultati della valutazione ambientale nonché la comunicazione delle informazioni sulla decisione adottata a seguito della valutazione.

11. Sulla base del considerando 10, l'articolo 3 della direttiva VAS stabilisce l'ambito di applicazione della valutazione ambientale strategica:

«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,

a) (...)

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 Habitat].

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

4. (...)

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

6. (...)».

12. L'allegato II indica criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva VAS.

B – *Diritto nazionale*

13. La Repubblica italiana ha recepito la direttiva VAS nel diritto nazionale con il decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152. La disposizione nazionale coincide con il tenore letterale della direttiva. In particolare, anch'essa non contiene alcuna definizione della nozione di «piccole aree a livello locale». Per questo, basandosi sull'estensione territoriale del progetto, la giurisprudenza nazionale ha stabilito alcune soglie ossia: una superficie di 40 ettari, in linea di massima, per progetti di sviluppo di aree urbane e una superficie di 10 ettari per progetti all'interno di aree urbane esistenti.

III – Procedimento principale e domanda di pronuncia pregiudiziale

14. Il procedimento principale verte su un intervento edilizio nella laguna di Venezia, sull'estremità meridionale «Ca' Roman» dell'isola di Pellestrina ivi situata. La «Società Ca' Roman Srl» prevede di costruire un totale di 42 edifici residenziali su una superficie di circa tre ettari. Nelle immediate vicinanze si trovano alcune zone di protezione inserite nella rete ecologica europea «Natura 2000», essendo designate come zona di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici ai sensi della direttiva Uccelli o come sito di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica a norma della direttiva Habitat.

15. Pur essendosi conclusa in senso favorevole, una valutazione dell'incidenza del piano, conformemente alle disposizioni nazionali emanate in applicazione della direttiva Habitat, aveva nel contempo richiesto diverse condizioni per la tutela delle zone di protezione europee interessate.

16. L'amministrazione competente aveva altresì effettuato una verifica dell'eventuale assoggettabilità alla procedura di valutazione ambientale strategica conformemente alle disposizioni nazionali corrispondenti alla direttiva VAS, giungendo alla conclusione che quest'ultima non era necessaria. L'intervento edilizio riguarderebbe certamente zone di protezione speciale e siti di importanza comunitaria e dovrebbe pertanto essere assoggettato a una valutazione dell'incidenza a norma della direttiva Habitat; tuttavia, secondo i principi della giurisprudenza italiana, esso interesserebbe solo «piccole aree a livello locale», le quali non necessiterebbero di una valutazione ambientale strategica qualora non producano effetti significativi sull'ambiente. Dalle precisazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che le autorità competenti hanno ritenuto assente tale caratteristica.

17. L'associazione per la tutela dell'ambiente Associazione Italia Nostra Onlus (in prosieguo: «Italia Nostra») ha contestato tale approccio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto, il quale ha sottoposto dunque alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE:

- 1) Se il paragrafo 3, dell'art. 3, della direttiva [VAS] nella parte in cui si riferisce anche alla fattispecie contemplata dal paragrafo 2, lett. b) del medesimo articolo, sia valido, alla luce delle norme in materia ambientale del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali, nella parte in cui sottrae da una sottoposizione sistematica di valutazione ambientale strategica piani e programmi per i quali sia stata ritenuta necessaria una valutazione di incidenza ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva [Habitat];
- 2) in caso di affermazione della validità della norma citata, se i paragrafi 2 e 3 dell'art. 3 della direttiva [VAS], letti alla luce del decimo «considerando» della medesima direttiva, per il quale «tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della direttiva [Habitat], potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica» vanno interpretati nel senso che ostano ad una normativa, come quella nazionale che, per definire la nozione di «piccole aree a livello locale» di cui all'art. 3, paragrafo 3, della direttiva [VAS], fa riferimento a dati meramente quantitativi;
- 3) In caso di esito negativo della questione precedente, se i paragrafi 2 e 3 dell'art. 3, della direttiva [VAS], letti alla luce del decimo «considerando» della medesima direttiva, per il quale «tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della direttiva [Habitat], potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica», vanno interpretati nel senso che ostano ad una normativa, quale quella nazionale, che sottrae dall'assoggettamento automatico ed obbligatorio della

procedura di valutazione ambientale strategica tutti i progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici fino ai 40 ettari, ovvero i progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici fino a 10 ettari, nonostante, in considerazione dei possibili effetti sui siti, sia già stata ritenuta per essi necessaria una valutazione di incidenza ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva [Habitat].

18. La Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea, il Parlamento europeo il Comune di Venezia, la Repubblica italiana, la Società Ca' Roman Srl e Italia Nostra hanno presentato osservazioni scritte sul presente rinvio. Non è stata presentata alcuna domanda di trattazione orale, in merito alla quale è emersa anche l'astensione da parte della Corte.

IV – Analisi

19. Prima di poter affrontare la questione sulla validità dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS (v., al riguardo, sub B) occorre in primo luogo esaminare brevemente la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale (v., in proposito, sub A), per poi esaminare le questioni interpretative (v., al riguardo, sub C).

A – Ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

20. Il Comune di Venezia e la Società Ca' Roman ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia irricevibile. A loro avviso, le questioni sottoposte non rilevano ai fini della decisione, dal momento che l'area interessata dal progetto esulerebbe dalle zone protette ai sensi della direttiva Habitat e, di conseguenza, non sarebbe stata necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 o 7 della stessa. Pertanto, l'articolo 3, paragrafi 2, lettera b), e 3, della direttiva VAS non troverebbe applicazione a priori alla controversia.

21. Ebbene, occorre tuttavia ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (7).

22. Tali condizioni non sussistono. In particolare, non sembra remota l'ipotesi che una valutazione dell'incidenza ai sensi della direttiva Habitat, come descritto dal giudice del rinvio, sia necessaria per l'intervento in esame, benché questo interessi direttamente solo un'area esterna alla zona di protezione, poiché anche gli interventi che non riguardano le zone di protezione possono arrecare un pregiudizio ad esse. Inoltre, l'interpretazione del diritto primario e della direttiva VAS risulta connessa all'oggetto della controversia principale; non si pone un problema di natura ipotetica e il giudice del rinvio ha reso tutte le informazioni necessarie per fornire una risposta utile alle questioni sollevate. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto ricevibile.

B – Sulla prima questione

23. Con la prima questione il giudice del rinvio si chiede essenzialmente se sia compatibile con il livello elevato di tutela dell'ambiente previsto dal diritto primario europeo e dalla Carta dei diritti fondamentali il fatto che non tutti i piani, per i quali viene condotta una valutazione dell'incidenza ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva Habitat, sono soggetti

di *per se* a una siffatta valutazione ambientale strategica obbligatoria a norma della direttiva VAS.

1. Controllo del livello di tutela ambientale sancito dal diritto dell'Unione

24. L'articolo 191, paragrafo 2, TFUE obbliga il legislatore dell'Unione, nell'elaborazione della politica in materia ambientale, a mirare a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Tale obiettivo viene sancito anche dagli articoli 37 della Carta e dall'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, TUE.

25. Queste disposizioni non devono essere interpretate ed esaminate in modo indipendente le une dalle altre. Esse esprimono piuttosto il principio unitario di un elevato livello di tutela dell'ambiente (8) cui occorre attribuire un particolare significato, data la molteplice collocazione nel diritto dell'Unione.

26. Nelle sentenze *Safety Hi-Tech* (9) und *Bettati* (10), vertenti sui divieti d'uso di sostanze nocive per lo strato di ozono, la Corte ha dato espressione concreta al criterio secondo cui occorre esaminare un determinato atto dell'Unione sulla sua compatibilità con il livello di tutela dell'ambiente previsto ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.

27. La Corte ha ivi stabilito che l'articolo 191 TFUE prevede una serie di obiettivi, principi e criteri che il legislatore comunitario deve rispettare nell'attuazione della politica ambientale. In ragione della necessità, in proposito, di prendere in considerazione alcuni obiettivi e principi, nonché della complessità dell'attuazione dei criteri stessi, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a verificare se sia stato commesso un errore di valutazione manifesto quanto alle suddette condizioni (11).

28. Circa lo scopo definito all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE della politica dell'Unione in materia ambientale di garantire un elevato livello di tutela, la Corte ha inoltre giustamente osservato che la previsione di un siffatto livello non richiede necessariamente il livello più elevato possibile sotto il profilo tecnico (12). Ciò si evince già dal tenore letterale (solo «elevato» livello di tutela), ma anche dal fatto che l'articolo 193 TFUE consente agli Stati membri di mantenere o adottare misure di tutela ancora più incisive.

29. Supponendo che un livello possa essere «elevato» solamente rispetto a un altro, in passato la Corte, in relazione alla previsione dell'elevato livello di tutela dell'ambiente, ha anche fatto riferimento alla misura in cui gli atti dell'Unione abbiano travalicato i loro obblighi internazionali in materia ambientale (13).

30. Un siffatto livello di tutela che oltrepassa gli obblighi internazionali dell'Unione può essere constatato anche nella fattispecie. Infatti, il pertinente protocollo di Kiev sulla valutazione ambientale strategica (14) alla convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (15) non contiene norme specifiche per interventi che necessitano di una particolare valutazione per ragioni di tutela della natura.

31. Tuttavia, un simile confronto esterno integra solamente un criterio valido a determinate condizioni. Di conseguenza, tale approccio dovrebbe avvalersi di una scelta più ampia di categorie di riferimento oppure rispondere alla questione se tali obblighi internazionali stabiliscono, dal canto loro, un livello di tutela dell'ambiente elevato, medio o basso.

32. Soprattutto però lo scopo dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, non si limita al mero superamento di criteri esterni, ma richiede piuttosto la ricerca costante di una maggiore e migliore tutela dell'ambiente, anche qualora si ammettesse, a livello globale, l'inesistenza di una tutela più elevata. In ogni caso infatti un livello di tutela non è più elevato quando un

livello ancora maggiore risulta facilmente raggiungibile, il che, ovviamente, non può essere confuso con la richiesta di realizzare, in qualsiasi circostanza, il livello di tutela più elevato possibile sotto il profilo tecnico.

33. Nell'ambito dell'elaborazione del diritto in materia ambientale ciò comporta, per il legislatore dell'Unione, l'obbligo di migliorare la tutela dell'ambiente almeno laddove quest'ultima possa essere realizzata a costi ragionevoli e non vi siano interessi legittimi contrastanti.

34. Unitamente alle considerazioni illustrate al paragrafo 27 delle presenti conclusioni, in particolare sulla molteplicità degli scopi che, nella creazione della tutela dell'ambiente, il legislatore dell'Unione può legittimamente perseguire, il principio dell'elevato livello di tutela di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE risulta quindi chiaramente violato qualora non siano ravvisabili interessi legittimi che contrastano con un livello di tutela più elevato; il termine «contrastare» ricomprende in proposito, secondo il principio generale della proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione, il caso in cui il peso di tali interessi è sproporzionato rispetto al possibile miglioramento del livello di tutela.

35. In prosieguo analizzerò anzitutto se il livello di tutela previsto dalla direttiva VAS e, in particolare, l'ambito di applicazione definito dall'articolo 3, paragrafo 1, corrispondano a questa richiesta (v., al riguardo, sub 2.), prima di analizzare la questione se si possano eccezionalmente escludere dalla valutazione ambientale strategica piani e programmi, che formano oggetto di valutazione a norma della direttiva Habitat, alle condizioni sancite dalla direttiva VAS (v., in proposito, sub 3.).

2. Sul livello di tutela previsto dalla direttiva VAS in generale

36. Relativamente alla direttiva VAS occorre in primo luogo constatare che questa mira a perseguire la tutela dell'ambiente non attraverso indicazioni concrete per piani o programmi, bensì attraverso disposizioni concernenti le procedure degli Stati membri sulla ricerca, il rilevamento e la valutazione dell'impatto ambientale (16).

37. L'articolo 191, paragrafo 2, TFUE autorizza l'adozione di misure dirette unicamente a determinati aspetti, ben definiti, della politica dell'ambiente, in quanto queste misure contribuiscono alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità di quest'ultimo (17). Un siffatto aspetto determinato della politica dell'ambiente include anche disposizioni che stabiliscono unicamente requisiti procedurali allo scopo di contribuire alla tutela dell'ambiente attraverso un controllo pubblico.

38. Ovviamente tali requisiti possono intensificare la tutela dell'ambiente solo nella misura in cui i piani e i programmi determinano effetti sull'ambiente. In tal senso, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva VAS determina l'ambito di applicazione di quest'ultima e dunque il livello di tutela, stabilendo che (solo) i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente devono essere soggetti ad una valutazione ambientale strategica.

39. Considerando il principio dell'elevato livello di tutela sembra altresì ammissibile esigere una certa rilevanza dei possibili effetti sull'ambiente. A tale riguardo, il fatto di evitare l'onere aggiuntivo che si accompagna all'attuazione di una valutazione ambientale strategica per ciascun piano e programma con incidenza solo minima sull'ambiente, costituisce un legittimo interesse. Tale interesse inoltre non risulta palesemente sproporzionato rispetto al contenuto miglioramento della tutela dell'ambiente che implicherebbe una valutazione ambientale strategica di piani e programmi con possibili effetti irrilevanti sull'ambiente.

3. Articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS in particolare

40. Alla luce di questa conclusione è possibile esaminare senza grossi sforzi se il livello di tutela previsto dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE subisca una riduzione per il fatto che determinati piani e programmi che formano oggetto di valutazione ai sensi della direttiva Habitat non debbano essere soggetti a una valutazione ambientale strategica, alle condizioni indicate all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS, ossia qualora determinino solamente l'uso di piccole aree a livello locale e *non possano avere effetti significativi sull'ambiente*.

41. In proposito si deve anzitutto rilevare che l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS mantiene inalterato il livello di tutela previsto dal paragrafo 1. Anche ai sensi di quest'ultimo infatti i piani e i programmi che formano oggetto della valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, ma che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, sono soggetti ad una valutazione ambientale se gli Stati membri stabiliscono che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

42. In particolare, al riguardo, non è possibile attribuire un particolare significato all'aggiunta di cui all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS secondo cui «gli Stati membri [devono] determina[re]» che i piani e i programmi abbiano tali effetti, dal momento che essa esprime solamente la circostanza insita nella natura della direttiva che gli Stati membri recepiscano questa nel caso concreto. Il presunto potere discrezionale degli Stati membri è in ogni caso ridotto nel senso che essi sono tenuti a sottoporre ad una valutazione ambientale i piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte (18). Per stabilire la necessità di aspettarsi effetti significativi sull'ambiente essi devono tenere conto dei criteri di cui all'allegato II ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva VAS (19).

43. Ciò contrasta con la situazione contemplata dalla giurisprudenza citata nella domanda di pronuncia pregiudiziale, che contesta un recepimento di disposizioni analoghe alla direttiva VIA (20), basandosi esclusivamente su delle soglie o sulla collocazione di progetti urbanistici al di fuori di zone edificate (21). In questi casi non sarebbe infatti valutata la possibile determinazione di effetti significativi sull'ambiente da parte di interventi non considerati.

44. Il Consiglio sottolinea giustamente che questa disposizione non mette in discussione nemmeno il livello di tutela previsto dalla direttiva Habitat. L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS non pregiudica gli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat.

45. Poiché quindi l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS non riduce ulteriormente il livello di tutela contemplato dall'articolo 3, paragrafo 1, non vi è alcun motivo di dubitare, alla luce della conclusione sub 2, della previsione dell'elevato livello di tutela ambientale di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.

46. Per contro, Italia Nostra afferma in sostanza che il fatto che l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS preveda l'esenzione da una valutazione ambientale strategica per piani e programmi che formano già oggetto di una valutazione dell'incidenza a norma della direttiva Habitat, non corrisponde al livello di tutela garantito.

47. Di primo acchito ciò sembrerebbe certamente contraddittorio, giacché la possibilità di effetti significativi su una zona di protezione europea, che costituisce il presupposto per un obbligo di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, corrisponde di norma alla possibilità di effetti significativi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS (22).

48. Sarebbe dunque coerente stabilire all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva VAS una presunzione assoluta secondo cui i piani e i programmi che, ai sensi dell'articolo 6,

paragrafo 3, della direttiva Habitat, formano oggetto di una valutazione dell'incidenza, prevedano anche una valutazione ambientale ai sensi della direttiva in parola.

49. Tuttavia, è possibile immaginare casi in cui dubbi ragionevoli ancora esistenti sul carattere innocuo di una misura possano essere fugati in modo estremamente agevole attraverso una valutazione limitata a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, cosicché dopo questa valutazione specifica non vi siano più dubbi tali da implicare la valutazione ambientale conformemente alla direttiva VAS. In tal caso, la rinuncia a una valutazione ambientale completa ai sensi della direttiva VAS appare giustificata. Difatti, anche con questa restrizione devono essere esaminati i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente siano soggetti ad una valutazione ambientale, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva VAS. Per i motivi esposti al paragrafo 39 delle presenti conclusioni, anche l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS prevede dunque al riguardo il livello richiesto dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.

50. Qui non si tratta di stabilire e, stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale, ciò non spetterebbe nemmeno al giudice nazionale, se nel procedimento principale siano stati esclusi a giusto titolo effetti sull'ambiente, poiché, a quanto pare, non risultano eccezioni sollevate in proposito. Tuttavia, il fatto che l'intervento abbia imposto numerose condizioni per la tutela delle zone di protezione europee interessate, desta dubbi sul fatto che, sulla base della valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, sia possibile eliminare la possibilità di effetti significativi sull'ambiente ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS. Nello stesso senso depongono le indicazioni per l'intervento stabilite nel quadro di un esame preliminare sulla necessità di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva VAS.

51. Occorre quindi rispondere alla prima questione sottoposta dal giudice del rinvio nel senso che il suo esame non ha rivelato alcun elemento atto a porre in discussione la validità dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS.

C – Sulla seconda e la terza questione

52. La seconda e la terza questione concernono l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS, ossia della disposizione che occorre affrontare nella prima questione in merito alla sua compatibilità di principio con il diritto primario (23). È necessario chiarire il significato della formulazione secondo cui i piani e i programmi che formano si oggetto di una valutazione ai sensi della direttiva Habitat ma «determinano [soltanto] l'uso di piccole aree a livello locale», non necessitano di una valutazione ambientale strategica, se gli Stati membri determinano che essi non possono avere effetti significativi sull'ambiente.

53. Con la seconda questione il giudice del rinvio si chiede essenzialmente se, per valutare l'eventualità in cui un piano o un programma determinino l'uso di una siffatta piccola area a livello locale, sia possibile richiamarsi esclusivamente alla superficie prevista nel progetto. Con la terza questione detto giudice s'interroga eventualmente sulla compatibilità della soglia (40 o 10 ettari), riferita alla superficie e applicata concretamente in Italia, con la direttiva. È possibile rispondere alle due domande in modo congiunto.

54. A tal riguardo, occorre anzitutto considerare che la qualifica di un piano o programma come misura atta a determinare l'uso di una piccola area a livello locale è soggetta a due condizioni: da un lato, l'uso di una piccola area e, dall'altro, la determinazione a livello locale. In prosieguo analizzerò in primis la seconda caratteristica, relativa al livello locale.

1. Determinazione a livello locale

55. La caratteristica del livello locale riaffiora anche in un altro punto della direttiva VAS, ossia l'articolo 2, lettera a), primo trattino, con la definizione o qualifica di piani e programmi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Qui il livello locale, nonché quello regionale e nazionale, viene utilizzato per la designazione di eventuali autorità competenti per la pianificazione o l'autorizzazione.

56. È vero che l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS non presenta un riferimento esplicito al fatto che anche qui il livello locale indica un livello amministrativo. Tuttavia, la formulazione per il resto identica e il nesso sistematico rivelano che la nozione di cui all'articolo 3, paragrafo 3, assume il medesimo significato dell'articolo 2, lettera a), primo trattino, della direttiva in parola. La qualifica di un piano o di un programma come misura per l'uso di un'area a livello locale esige quindi l'inserimento nella sfera di competenza dell'autorità locale – a differenza di quella regionale e nazionale – per la pianificazione o l'autorizzazione.

57. Ne consegue già, in risposta alla seconda questione del giudice del rinvio, che una norma, la quale per la definizione di piani e programmi che «determinano l'uso di piccole aree a livello locale», rimandi soltanto alla superficie indicata nel piano, non risulta compatibile con l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS. Poiché, stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale, la misura controversa nel procedimento principale era stata emessa dalla città di Venezia, non si deve però escludere che si tratti di una misura a livello locale.

2. Uso di una piccola area

58. Qualora sia prevista la competenza dell'autorità locale, ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS occorre ulteriormente esaminare se il piano determini unicamente l'uso di una piccola area.

59. Relativamente alla seconda questione sollevata dal giudice del rinvio è giocoforza constatare, innanzitutto, che il criterio per stabilire l'estensione dell'area può essere esclusivamente costituito dalla superficie della zona diretta interessata dal piano, a prescindere dagli effetti del progetto sull'ambiente. Già il significato letterale naturale di «area» depone in tal senso. Nell'ambito di un'esegesi sistematica colpisce anche il fatto che l'articolo 3, paragrafo 3 si riferisca solamente all'area il cui *uso è determinato* dal piano, con la scelta di una formulazione più rigorosa rispetto ad altri punti della direttiva, incentrati su tutte le aree (probabilmente) *interessate* dal progetto o dai suoi effetti (24). Ciò fa parimenti propendere per l'esclusiva pertinenza della superficie relativa alla zona diretta interessata dal piano.

60. Anche considerazioni di ordine teleologico non contrastano quantomeno con l'osservazione qui proposta, riferita esclusivamente alle superfici. La disposizione specifica secondo cui i piani e i programmi per la determinazione dell'uso di piccole aree sono soggetti ad una valutazione ambientale strategica solo con riserva di un esame preliminare sui possibili effetti significativi sull'ambiente, non favorisce segnatamente, in primo luogo, la garanzia del massimo livello possibile di tutela dell'ambiente. In presenza di questo solo obiettivo della norma non sarebbe stata necessaria l'eccezione alla norma di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), attraverso l'articolo 3, paragrafo 3. In tal caso, tutti i piani e programmi che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, sono soggetti a valutazione, sarebbero stati inoltre sottoposti a una valutazione strategica con conseguente possibile garanzia di un livello di tutela leggermente più elevato.

61. L'interruzione dell'automatismo di una valutazione dell'incidenza ai sensi della direttiva Habitat sulla valutazione ambientale strategica a favore di un esame preliminare mira piuttosto a evitare, in primo luogo, un costo inutile e ad accelerare la procedura. A tal fine, l'ampliamento della superficie si rivela un adeguato criterio distintivo tra piani che sono

sempre oggetto di valutazione e piani con i quali viene eseguito anzitutto un esame preliminare: anche qualora indubbiamente, a livello territoriale, non vi siano piani e programmi con effetti significativi sull'ambiente (25) (e per i quali quindi a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, occorre eseguire anche una valutazione strategica), è possibile presumere, da un lato, in modo tipizzato che le misure di maggiore entità determinano in ogni caso effetti sull'ambiente più incisivi rispetto a piani simili di portata inferiore e quindi, per le suddette misure, un esame preliminare sarebbe spesso inutile. D'altro canto, poiché l'accertamento dell'estensione territoriale non implica un onere aggiuntivo degno di nota, esso consente un'effettiva limitazione di detto onere, senza compromettere il conseguimento dell'obiettivo generale della direttiva che è quello di porre in essere una procedura di controllo tempestiva sugli atti idonei ad avere effetti significativi sull'ambiente (26).

62. Si pone dunque l'ulteriore questione fino a quale estensione territoriale determinate aree debbano essere intese come «piccole».

63. A tal riguardo occorre in primo luogo rilevare che il legislatore dell'Unione si è astenuto dal fissare una soglia specifica, compito che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri. Detto potere è limitato soltanto dal confine estremo di ciò che, secondo una prospettiva di vita naturale, può essere ancora definita come «piccola» area.

64. Occorre altresì rilevare che la classificazione di un'area come piccola può avvenire solo in relazione a un parametro di riferimento.

65. A mio avviso, quale parametro di riferimento è possibile considerare sostanzialmente tre aree: l'intero territorio dell'Unione, cosicché si possa determinare una «piccola» superficie specifica, valida per tutti gli Stati membri; la superficie dei singoli Stati membri e, infine, la superficie rientrante nella sfera di competenza delle singole amministrazioni locali.

66. Dal momento che, oltre alla necessità di una determinazione a livello locale, si richiede il criterio relativo all'uso di piccole aree, con conseguente relativa restrizione, bisogna giustamente riferirsi alla superficie controllata dalle singole amministrazioni locali come parametro di riferimento pertinente. Ciò che occorre interpretare come piccolo in relazione all'intero territorio di uno Stato membro o perfino dell'Unione sarebbe infatti normalmente più grande della zona di competenza di un'amministrazione locale.

67. A questo si accompagna il fatto che ciò che si considera come piccola area è subordinato alla ripartizione delle competenze e alla tipologia di livelli locali e regionali (in contrapposizione ai primi) presenti negli Stati membri. Trattasi tuttavia di una conseguenza necessaria, se non voluta, della mancata armonizzazione o concretizzazione all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS, nonché del riferimento ai livelli locali.

68. In questo contesto emerge quale parametro di riferimento una superficie pari a una percentuale massima del 5 % della zona di competenza delle singole amministrazioni locali come ciò che, secondo una prospettiva di vita naturale, può essere ancora intesa come «piccola» area. Tuttavia, nel caso di enti locali con estensione territoriale particolarmente grande, l'applicazione di questo parametro di riferimento non è di norma ammissibile.

V – Conclusione

69. Suggesto pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

- 1) L'esame della prima questione non ha rivelato alcun elemento atto a porre in discussione la validità dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

- 2) L'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42 presuppone, accanto all'uso di una piccola area, che il piano o il programma rientri nella sfera di competenza di un'autorità locale. Tale disposizione osta quindi a una norma che, nell'ambito della questione se un piano o un programma determini l'uso di una piccola area a livello locale, rimanda esclusivamente alla superficie della zona interessata dal piano.
- 3) Un piano o programma non determina più, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42, l'uso di una piccola area qualora la zona interessata superi il parametro di riferimento del 5 % della superficie relativa alla zona di competenza delle singole amministrazioni locali.

[1](#) – Lingua originale: il tedesco.

[2](#) – Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 (GU 2001, L 197, pag. 30).

[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).

[4](#) – GU 2012, C 326, pag. 47.

[5](#) – GU 2008, C 115, pag. 13.

[6](#) – GU 2012, C 326, pag. 391.

[7](#) – Sentenza del 7 aprile 2016, KA Finanz (C-483/14, EU:C:2016:205, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata).

[8](#) – Relativamente all'articolo 37 della Carta v. anche le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, GU 2007, C 303, pag. 27.

[9](#) – Sentenza del 14 luglio 1998 (C-284/95, EU:C:1998:352).

[10](#) – Sentenza del 14 luglio 1998 (C-341/95, EU:C:1998:353).

[11](#) – V. sentenze del 14 luglio 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punti 36 e seg.), e Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punti 34 e seg.), nonché del 15 dicembre 2005, Grecia/Commissione (C-86/03, EU:C:2005:769, punto 88).

[12](#) – V. sentenze del 14 luglio 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punto 49) e Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punto 47).

[13](#) – V. sentenze del 14 luglio 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punto 48) e Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punto 46).

[14](#) – GU 2008, L 308, pag. 35, approvato con la decisione 2008/871/CE del Consiglio, del 20 ottobre 2008, relativa all’approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla convenzione ONU/CEE sulla valutazione dell’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero firmata a Espoo nel 1991 (GU 2008, L 308, pag. 33).

[15](#) – GU 1992, C 104, pag. 7; in base alla proposta di decisione del Consiglio sull’approvazione, a nome della Comunità europea, del primo e del secondo emendamento alla convenzione di Espoo dell’UN/ECE sulla valutazione dell’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (COM[2007] 470 definitivo), la Comunità ha approvato la convenzione in parola il 27 giugno 1997 mediante decisione del Consiglio non pubblicata recante, a quanto risulta, la data del 15 ottobre 1996 (v. la proposta per una prima decisione del Consiglio in GU 1992, C 104, pag. 5).

[16](#) – V., in questo senso, il considerando 9 della direttiva VAS nonché, sulla direttiva VIA, la sentenza del 14 marzo 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punto 46).

[17](#) – Sentenza del 14 luglio 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punto 43).

[18](#) – Sentenze del 22 settembre 2011, Valčiukienė e a. (C-295/10, EU:C:2011:608, punto 46) e del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punti 46 e 47). V. anche sentenza del 18 aprile 2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, punto 38).

[19](#) – Sentenza del 18 aprile 2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, punti 31, 33, 39 e 41).

[20](#) – Attualmente 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 2012, L 26, pag. 1), modificata da ultimo dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (GU 2014, L 124, pag. 1).

[21](#) – La domanda di pronuncia pregiudiziale cita le sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punti 64-67), e del 16 marzo 2006, Commissione/Spagna (C-332/04, EU:C:2006:180, punti 77-81).

[22](#) – V. le mie conclusioni nella causa Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, paragrafo 78) e la giurisprudenza ivi citata sulla direttiva VIA, nonché il considerando 10 della direttiva VAS.

[23](#) – V. supra, sezione B.

[24](#) – Articolo 3, paragrafo 2, lettera b), allegato I, lettere c) e d), nonché allegato II, punto II, della direttiva VAS.

[25](#) – V. sentenza del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punti 66 e segg.) sulla direttiva VIA.

[26](#) – V. sentenza del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 30).