

La valutazione di impatto ambientale: il contrasto della regolarizzazione a posteriori con il principio di prevenzione del danno ambientale.

di Ivana Ruotolo

La Corte di Giustizia delle Comunità europee, con una recente decisione⁽¹⁾, si è pronunciata sull'inadempimento, da parte dello Stato irlandese, degli obblighi derivanti dalla Direttiva 85/337/CEE, successivamente modificata dalla Direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, in tema di valutazione di impatto ambientale.

In particolare la Corte, aderendo alla richiesta della Commissione delle Comunità europee, ha statuito che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa, in quanto stato membro, incombono in forza degli artt. 2, 4 e 5-10 della Direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nella sua versione precedente e successiva alle modifiche dettate dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE.

In particolare, la Commissione, al termine del procedimento precontenzioso, ha proposto ricorso lamentando, in primo luogo, l'incompletezza della trasposizione, nell'ordinamento irlandese, della Direttiva 85/337 modificata dalla Direttiva 97/11/CE, e la conseguente scorretta attuazione della stessa.

Le argomentazioni sollevate dalla Commissione in relazione a questa prima censura si articolano in tre profili.

In primo luogo, la Commissione lamenta la mancata adozione delle disposizioni che assicurino la verifica della assoggettabilità a VIA, sulla base della previsione delle implicazioni ambientali che si ritiene possano conseguire ai progetti da realizzarsi; ciò, al fine di imporre, in caso di previsione di un notevole impatto, prima del rilascio dell'autorizzazione, l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale contemplato dalla Direttiva 85/337 all'art. 2, n. 1.

Un altro elemento su cui si fonda la prima censura della Commissione è rappresentato da una disposizione della normativa irlandese sulla pianificazione del territorio e lo sviluppo (art. 32, n. 1, lett. b del Planning and Development Act 2000), alla stregua della quale è consentito ottenere, in via successiva - dopo l'esecuzione totale o parziale di un progetto non autorizzato -, un permesso volto a regolarizzare progetti di pianificazione territoriale che non siano stati autorizzati, con pregiudizio degli obiettivi di prevenzione sanciti dalla Direttiva stessa.

Infine, in relazione alla prima censura, la Commissione valuta inidonee, ai fini dell'effettiva applicazione della Direttiva, le misure repressive disposte dall'Irlanda, in quanto non compensano l'assenza di disposizioni che impongano il rispetto dei precetti in materia di valutazione dell'impatto ambientale prima della realizzazione dei progetti: ne deriva la violazione dell'obbligo generale derivante dall'art. 249 CE.

In sostanza la Commissione non rileva, nell'ordinamento irlandese, la previsione dell'obbligo di sottoporre ad uno studio sull'impatto ambientale i progetti prima della loro realizzazione, sia perché, in base alla normativa nazionale, è possibile valutarne l'incidenza sull'ambiente anche a seguito della realizzazione - con la conseguenza di pregiudicare l'effetto utile della Direttiva, il cui obiettivo è di tener conto preventivamente dell'impatto ambientale di tutti i processi di pianificazione e di decisione -, sia perché gli strumenti coercitivi, di fatto, non sollecitano la condotta dei committenti nel senso di un effettivo conseguimento degli obiettivi della normativa in materia di VIA.

Quanto alla posizione dell'Irlanda sulla censura in questione, essa si riassume nel ricondurre sul piano dell'eccezione alla regola generale la previsione del permesso di regolarizzazione ottenibile in via successiva; nel ritenere che la Direttiva non indica espressamente che la valutazione debba essere fatta esclusivamente prima dell'inizio dei lavori; ed infine nell'attribuire al permesso di regolarizzazione la funzione di strumento utile di recupero ragionevole di quei progetti avviati prima del rilascio di un'autorizzazione, evitandone l'abbandono che potrebbe anche non rappresentare, ad avviso dell'Irlanda, la misura più adeguata a tutela

dell'ambiente, tanto più se si tratti di strutture la cui realizzazione sia valutata, a seguito del permesso di regolarizzazione, compatibile con uno sviluppo sostenibile.

Quanto alle misure sanzionatorie, l'Irlanda contesta le censure della Commissione sia sulla base della considerazione che la scelta in materia rientra nella discrezionalità degli Stati membri, in mancanza di armonizzazione a livello comunitario dei controlli inerenti alla pianificazione del territorio e all'ambiente, sia affermando la completezza ed efficacia del regime sanzionatorio adottato.

La Corte di Giustizia, dal canto suo, non ha accolto le argomentazioni dell'Irlanda ed ha invece evidenziato l'obiettivo della Direttiva 85/337, che si evince dall'art. 2 n. 1, consistente nell'assicurare che i progetti per i quali si preveda un notevole impatto ambientale, siano sottoposti a valutazione prima del rilascio dell'autorizzazione, vale a dire della decisione dell'autorità competente che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto. In mancanza di valutazione dell'impatto e della autorizzazione non si può dare avvio al progetto.

La Corte precisa che tale procedura si applica sia ai progetti dell'allegato I della Direttiva, per i quali la procedura di VIA è obbligatoria, sia ai progetti dell'allegato II, per i quali la sottoposizione a VIA è subordinata ad una previa verifica dell'impatto che si prevede possa derivare da un determinato progetto. (2)

Anche il quinto "considerando" della Direttiva 97/11 ribadisce il concetto di fondo della normativa in tema di VIA, affermando che «per lo sviluppo dei progetti per i quali si richiede una valutazione si dovrebbe prevedere un'autorizzazione [e] la valutazione dovrebbe precedere il rilascio dell'autorizzazione».

La Corte, pur riconoscendo che nel diritto irlandese la valutazione dell'impatto ambientale e il permesso urbanistico, laddove necessari, devono, in linea di principio, essere rispettivamente effettuata ed ottenuto prima della realizzazione dei lavori, tuttavia ritiene che l'Irlanda abbia violato i precetti della Direttiva attraverso la previsione del permesso di regolarizzazione, che, infatti, producendo gli stessi effetti dell'autorizzazione urbanistica che sia stata rilasciata prima della realizzazione dei lavori, può indurre i committenti a non compiere le operazioni finalizzate alla preventiva valutazione dell'impatto ambientale, ponendosi in contrasto con il primo "considerando" della Direttiva 85/337, da cui si evince la necessità di accertare, il prima possibile, gli effetti sull'ambiente, in un'ottica di prevenzione del danno.

La seconda censura.

Nella sentenza si affronta, inoltre, il caso specifico della costruzione di una centrale eolica e della realizzazione delle attività ad essa connesse, con particolare riferimento al mancato o quantomeno lacunoso svolgimento della valutazione di impatto ambientale.

Le questioni che sono state esaminate attengono, in primo luogo, all'ambito temporale di applicazione della Direttiva 85/337 modificata dalla Direttiva 97/11 ed, in secondo luogo, all'applicabilità della Direttiva anche alle attività connesse al progetto principale.

Quanto al primo aspetto, la questione è sorta in ragione del fatto che le due domande di autorizzazione delle prime due fasi del progetto di costruzione della centrale eolica sono state presentate prima che trovasse applicazione la Direttiva 85/337 nella sua versione modificata nel 1997, e dunque prima che gli impianti di produzione energetica mediante lo sfruttamento del vento fossero contemplati tra quelli dell'allegato II per i quali è richiesta - in presenza di certe condizioni - la previa valutazione dell'impatto ambientale(3).

La Corte, a tal proposito, precisa che, in base all'art. 3 della Direttiva 97/11, alle domande di autorizzazione di un progetto presentate prima del 14 marzo 1999 si applica il regime normativo della Direttiva 85/337 precedente alla modifica intervenuta nel 1997. Da ciò deriva che le due domande di autorizzazione di realizzazione della centrale eolica non erano di per sé oggetto di valutazione ambientale, tuttavia - e qui la Corte affronta il secondo aspetto relativo all'applicabilità della Direttiva anche alle attività connesse - i lavori che si sono resi necessari in relazione al progetto di realizzazione della centrale - tra cui lavori di estrazione di torba e di minerali diversi da quelli metallici ed energetici, nonché la costruzione di strade - figuravano già nell'allegato II, rispettivamente al punto 2, lett. a) e c), e al punto 10, lett. d).

La Corte quindi conclude nel senso che l'Irlanda era tenuta a sottoporre i progetti di lavori ad uno studio sul loro impatto, al fine di accertare se

per essi si prevedesse un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, così come previsto dall'art. 4 della Direttiva 85/337. La Corte ha respinto, sul punto, l'obiezione dell'Irlanda secondo cui si trattava di lavori di importanza secondaria rispetto al progetto di costruzione della centrale in quanto, pur ammettendo che si trattasse di lavori di importanza secondaria, non poteva di certo escludersi che avrebbero potuto incidere in modo rilevante sull'ambiente. In realtà, a giudizio della Corte, non si trattava affatto di lavori di scarso rilievo, anzi dovevano essere considerati capaci di esplicare un notevole impatto ambientale e dovevano di conseguenza essere sottoposti ad una valutazione del loro impatto ambientale.

In sostanza, anche le attività connesse al progetto principale sono suscettibili di essere assoggettate alla procedura di VIA, in particolare quando per la loro rilevanza possono influire sullo stato dell'ambiente. Si tratta di una conclusione pienamente coerente con l'esigenza avvertita a livello europeo e di cui, in particolare, si fa ampiamente espressione la Corte di Giustizia attraverso le sue decisioni, da cui emerge la necessità di non tradire lo spirito della Direttiva.

L'inadempimento dell'Irlanda emerge, infine, anche con riferimento alla domanda di autorizzazione relativa alla terza fase di costruzione della centrale eolica, e alla domanda di autorizzazione a modificare le prime due fasi di costruzione inizialmente autorizzate, presentate in vigore della Direttiva modificata, in quanto le autorizzazioni non sono state precedute dalla valutazione di impatto ambientale, così come richiesto, per la nuova domanda, dal punto 3, lett. i), e per la modifica delle precedenti domande, dal punto 13 dell'allegato II della direttiva 85/337 modificata nel 1997. Gli articoli citati, rispettivamente, contemplano, ai fini della valutazione di impatto ambientale, gli impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche) e tutte le modifiche o estensioni dei progetti di cui al medesimo allegato, già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente(4). Ne deriva, dunque, anche per tali ragioni l'inadempimento dell'Irlanda agli obblighi derivanti dalla Direttiva modificata.

La valutazione di impatto ambientale nell'ordinamento comunitario.

L'introduzione della valutazione d'impatto ambientale -VIA- nell'ordinamento comunitario, con la Direttiva del Consiglio 85/337, rappresenta senza dubbio un forte segnale di attenzione della Comunità europea alle problematiche ambientali connesse alle attività umane di modifica del territorio, ad opera sia di soggetti pubblici che privati. La Direttiva precede la svolta comunitaria nella direzione di una più intensa politica ambientale, segnata, dapprima, dall'Atto Unico europeo del 1986 che, integrando il Trattato istitutivo della Comunità europea, colloca l'ambiente tra le politiche comunitarie e successivamente dal Quinto Programma d'azione per l'ambiente che pone in evidenza la necessità di integrare la politica ambientale in tutte le politiche comunitarie.

Fino a quel momento i primi tre programmi d'azione europea in materia ambientale avevano certo indicato taluni principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente ma, in mancanza di un'espressa previsione della tutela dell'ambiente tra le politiche comunitarie, era necessario darvi rilievo attraverso interpretazioni ed argomentazioni fondate su dati normativi non direttamente attinenti ad essa. Il Primo Programma d'azione comunitaria ambientale, ad esempio, giunge a legittimare la tutela ambientale muovendo dall'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea, peraltro attribuendole una funzione essenzialmente strumentale rispetto al compito di promuovere uno "sviluppo armonioso delle attività economiche... e una espansione continua ed equilibrata" (5).

Dalla Direttiva 85/337 CE si evince con chiarezza che la tutela dell'ambiente non ha certamente carattere strumentale bensì rappresenta un obiettivo, il cui raggiungimento condiziona le modalità di realizzazione di talune attività idonee ad incidere, più o meno intensamente, sull'ambiente, per le quali viene dunque previsto – obbligatoriamente o a discrezione degli Stati ma sulla scorta di criteri formulati dalla normativa comunitaria(6)- lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale.

La Valutazione d'Impatto Ambientale, come precisa la stessa Direttiva, è volta a individuare, descrivere e quantificare gli effetti diretti e indiretti

di un progetto su specifici fattori quali l'uomo, la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio, i beni materiali ed il patrimonio culturale nonché l'interazione tra i medesimi fattori.

Naturalmente la individuazione, descrizione e quantificazione degli effetti di un progetto è finalizzata a verificarne la sostenibilità sotto il profilo ambientale, in un'ottica di prevenzione del possibile danno all'ambiente e, dunque, al fine di "proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della varietà delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale di vita" (7)

Il principio di prevenzione non può non costituire, dunque, l'elemento cardine della normativa comunitaria in tema di valutazione di impatto ambientale, come emerge in modo inequivoco dal tenore del primo considerando della Direttiva, che, infatti, sottolinea che "la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti". In questa ottica, il Consiglio afferma che "in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente".

Il medesimo concetto si rileva dal sesto considerando della Direttiva, secondo cui l'autorizzazione di progetti pubblici e privati, che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente, va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente(8).

Se questo è lo spirito che regge la scelta comunitaria, sembra evidente che la normativa irlandese, nel prevedere il permesso di regolarizzazione, si ponga in contrasto con le finalità di prevenzione che giustificano l'attivazione di una procedura di valutazione dell'impatto ambientale che, viceversa, sarebbe fine a se stessa se non avesse il ruolo fondamentale di prevenire il danno all'ambiente - complessivamente considerato - incidendo sul processo decisionale, attraverso le informazioni acquisite mediante la VIA(9).

La stessa Direttiva impone che le informazioni raccolte a norma degli articoli 5, 6 e 7 nonché - a seguito delle modifiche apportate dalla Direttiva 97/11 - i risultati delle consultazioni debbono essere presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione(10). Il riferimento al fatto che tali informazioni debbano semplicemente "essere prese in considerazione" non deve indurre a sminuire la loro idoneità ad incidere in modo significativo sull'adozione delle decisioni, in quanto la norma deve essere letta nel più ampio contesto della Direttiva, alla luce dell'obbligo generale di assicurare la prevenzione del danno.

Il legislatore comunitario, con la Direttiva 85/337, ha inteso solo "completare e coordinare", attraverso principi generali di valutazione dell'impatto ambientale, le procedure di autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente, volendo preservare le autonome determinazioni degli Stati membri in materia di procedure di autorizzazione di progetti degli Stati membri.

Ed infatti l'art. 2, comma 2, della Direttiva prevede la possibilità di integrare la procedura di VIA nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure. Tuttavia, la discrezionalità nella scelta delle procedure è attenuata dall'obbligo di perseguire le finalità della Direttiva, come chiaramente risulta dall'ultimo periodo dell'art. 2, comma 2, che rinvia anche a "procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi della presente direttiva" (11).

D'altra parte, anche a livello giurisprudenziale, emerge il favor per una interpretazione teleologica della Direttiva; infatti, è tale l'attenzione per una efficace applicazione della normativa in materia di VIA che la Corte di Giustizia ha, in più occasioni, osservato che l'ambito di applicazione della direttiva 85/337 e quello della direttiva modificata sono molto ampi(12), tanto che non può prescindere dall'obiettivo della Direttiva più che dal tenore letterale della stessa(13). In questa prospettiva, ciò che si evince dalle decisioni della Corte di Giustizia è che i singoli Stati membri e le autorità competenti non devono ridurre lo scopo al momento dell'applicazione pratica né devono ledere lo scopo. Di conseguenza, non è conforme alla normativa comunitaria, una normativa nazionale alla cui stregua, "nel caso dei permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati, una valutazione può essere effettuata solo nella fase iniziale del rilascio di tale permesso e non nella fase successiva dell'approvazione degli aspetti riservati(14)". Analogamente, la Corte ha tenuto a precisare che "l'obiettivo della direttiva modificata non può essere aggirato tramite

il frazionamento di un progetto e che la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione laddove, presi insieme, essi possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva modificata(15). Il frazionamento dei progetti e la valutazione del cumulo degli effetti sull'ambiente costituiscono, unitamente al livello di soglie di ammissione alla VIA e al controllo di qualità del procedimento di VIA, i principali problemi applicativi della Direttiva rilevati dalla Commissione nella Relazione quinquennale al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione, sull'efficacia e sul funzionamento della direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE (Risultati ottenuti dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva VIA). La Commissione, esaminando anche la giurisprudenza della Corte ne ha ricavato che "gli Stati membri devono dare un'interpretazione ampia dei concetti di "cumulo con altri progetti", "modifiche ed estensioni" ed "effetti diretti e indiretti". Queste considerazioni si applicheranno anche nel caso di un progetto di grandi dimensioni costituito da molti singoli progetti che, se individualmente rimangono al di sotto delle soglie fissate per la selezione, presi nel loro complesso producono un notevole impatto ambientale" (16).

La rilevanza della finalità della Direttiva, quale canone di risoluzione delle questioni, emerge, con tutta evidenza, da quanto afferma la Corte di Giustizia, a proposito della valutazione degli effetti dei singoli lavori previsti e degli effetti derivanti dall'uso e dallo sfruttamento delle opere realizzate con i lavori stessi; a tal proposito, la Corte giudica riduttivo non valutare l'impatto ambientale di tale uso e sfruttamento, in quanto la Direttiva fa riferimento ad una valutazione globale dell'impatto ambientale dei progetti(17). Ciò vuol dire che il progetto va esaminato non solo in una prospettiva "statica", vale a dire valutando le implicazioni ambientali che l'opera in sé determina ma anche con un approccio "dinamico" che tenga conto degli effetti che conseguono all'impiego effettivo dell'opera.

In conclusione, si deve osservare che le finalità di prevenzione della normativa comunitaria in tema di VIA e gli indirizzi provenienti dai diversi livelli istituzionali comunitari, volti a sollecitare le azioni degli Stati membri nella direzione della prevenzione del danno, richiedono, affinché non venga lesa l'effetto utile della Direttiva, una convinta adesione degli Stati membri. Si vuol cioè dire che il supporto degli Stati membri - attraverso azioni preventive, corrette trasposizioni della normativa comunitaria, interpretazioni coerenti con gli obiettivi di prevenzione e controlli con finalità preventive più che repressive - riveste un ruolo di straordinario rilievo in funzione di una effettiva tutela dell'ambiente da perseguirsi, in particolare, attraverso l'istituto della valutazione di impatto ambientale: un accorto impiego dell'istituto che, per sua natura, deve operare ex ante costituisce un punto di avvio per evitare che vengano poste in essere azioni la cui lesività si traduce in degenerazioni ambientali, in genere, irreversibili. D'altra parte, l'impiego di tale strumento non deve risolversi in un limite allo sviluppo economico, agli interventi infrastrutturali, alla modernizzazione del paese ed alla competitività; in relazione a tale necessità, il carattere "limitante", intrinseco a tale strumento, viene mitigato da considerazioni che si fondano sulla prospettiva dello sviluppo sostenibile, che sollecita, infatti, la ricerca di soluzioni innovative che contemperino esigenze che possono essere in contrasto.

CORTE DI GIUSTIZIA delle Comunità Europee,

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione) - 3 luglio 2008

«Inadempimento di uno Stato - Assenza di valutazione dell'impatto ambientale di progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 85/337/CEE - Regolarizzazione a posteriori»

Nella causa C-215/06,
avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto l'11 maggio 2006,
Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle sig.re D.

Recchia e D. Lawunmi, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,
ricorrente,
contro
Irlanda, rappresentata dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. J. Connolly, SC, e dal sig. G. Simons, BL, con domicilio eletto in Lussemburgo convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. L. Bay Larsen, J. Makarczyk (relatore), P. Kuris e J.-C. Bonichot, giudici, avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore
vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 febbraio 2008,
vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che:

- non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie ad assicurare che, prima di essere eseguiti in tutto o in parte, i progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), nella sua versione precedente o successiva alle modifiche intervenute con la direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE (GU L 73, pag. 5), vengano esaminati al fine di stabilire se occorra effettuare una valutazione d'impatto ambientale e, se per essi si prevede un notevole impatto ambientale per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, vengano sottoposti ad una valutazione del loro impatto conformemente agli artt. 5-10 della direttiva 85/337, e
- non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie ad assicurare che il rilascio delle autorizzazioni relative alla costruzione di una centrale eolica e alle attività connesse a Derrybrien, nella contea di Galway, nonché l'esecuzione dei lavori fossero preceduti da una valutazione dell'impatto ambientale del progetto conformemente agli artt. 5-10 della direttiva 85/337, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 2, 4 e 5-10 della suddetta direttiva.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 Con il suo ricorso, la Commissione intende far constatare l'inadempimento dell'Irlanda agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva 85/337, sia nella sua versione iniziale, sia nella versione risultante dalle modifiche intervenute con la direttiva 97/11.

La direttiva 85/337

3 L'art. 1, nn. 2 e 3, della direttiva 85/337 è così formulato:

«2. Ai sensi della presente direttiva si intende per:

progetto:

- la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,
- altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo;

committente:

il richiedente dell'autorizzazione relativa ad un progetto privato o la pubblica autorità che prende l'iniziativa relativa a un progetto;

autorizzazione:

decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso.

3. L'autorità o le autorità competenti sono quelle che gli Stati membri designano per assolvere i compiti derivanti dalla presente direttiva»

4 Ai sensi dell'art. 2, nn. 1-3, primo comma, della direttiva 85/337:

«1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto.

Detti progetti sono definiti nell'art. 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, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva».

5 L'art. 3 della direttiva 85/337 così dispone:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e

indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale».

6 L'art. 4 della suddetta direttiva è così formulato:

«1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10.

2. I progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II formano oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10 quando gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano.

A tal fine, gli Stati membri possono, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II debbano formare oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10».

7 Ai sensi dell'art. 5 della direttiva 85/337:

«1. Nel caso dei progetti che, a norma dell'articolo 4, devono formare oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi degli articoli da 5 a 10, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il committente fornisca, nella forma opportuna, le informazioni specificate nell'allegato III, qualora:

- a) gli Stati membri ritengano che le informazioni siano appropriate ad una determinata fase della procedura di autorizzazione ed alle caratteristiche peculiari d'un progetto specifico o d'un tipo di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio;
- b) gli Stati membri ritengano che si possa ragionevolmente esigere che un committente raccolga i dati, tenendo conto fra l'altro delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili.

2. Le informazioni che il committente deve fornire conformemente al paragrafo 1 comportano almeno:

- una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, progettazione e dimensioni;
- una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi;
- i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente;
- una sintesi non tecnica delle informazioni di cui al primo, secondo e terzo trattino.

3. Gli Stati membri, qualora lo reputino necessario, provvedono affinché le autorità mettano a disposizione del committente le informazioni appropriate di cui dispongono».

8 L'art. 6 della direttiva 85/337 è così formulato:

«1. Gli Stati membri prendono 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 sulla domanda di autorizzazione. Gli Stati membri designano a tal fine le autorità da consultare, in generale o caso per caso, all'atto della presentazione delle domande di autorizzazione. Queste autorità ricevono le informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 5. Le modalità della consultazione sono fissate dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri vigilano affinché:

- qualsiasi domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte ai sensi dell'articolo

5 siano messe a disposizione del pubblico;

- al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto».

9 L'art. 7 della direttiva 85/337 dispone:

«Qualora uno Stato membro constati che un progetto può avere un

impatto importante sull'ambiente di un altro Stato membro, o qualora uno Stato membro che potrebbe essere considerevolmente danneggiato ne faccia richiesta, lo Stato membro nel cui territorio si intende realizzare il progetto trasmette le informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 5 all'altro Stato membro e contemporaneamente le mette a disposizione dei propri cittadini. Dette informazioni costituiscono la base per qualsiasi consultazione che si renda necessaria nell'ambito delle relazioni bilaterali tra i due Stati membri su un piano di reciprocità e di parità».

10 Ai sensi dell'art. 8 della direttiva 85/337:

«Le informazioni raccolte in conformità degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere prese in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione».

11 L'art. 9 della suddetta direttiva è formulato nei termini seguenti:

«In caso di decisione, la o le autorità competenti mettono a disposizione del pubblico interessato:

- il tenore della decisione e le condizioni che eventualmente l'accompagnano;
- i motivi e le considerazioni su cui la decisione si fonda, ove ciò sia previsto dalla legislazione degli Stati membri.

Le modalità di informazione sono definite dagli Stati membri.

Un altro Stato membro che sia stato informato conformemente all'articolo 7 è informato anche della decisione in causa».

12 L'art. 10 della suddetta direttiva prevede quanto segue:

«Le disposizioni della presente direttiva fanno salvo l'obbligo delle autorità competenti di rispettare le restrizioni imposte dalle disposizioni regolamentari ed amministrative nazionali e dalle prassi giuridiche esistenti in materia di segreto industriale e commerciale, nonché in materia di tutela dell'interesse pubblico.

In caso di applicazione dell'articolo 7, l'invio d'informazioni ad un altro Stato membro ed il ricevimento di informazioni da un altro Stato membro sono soggetti alle restrizioni vigenti nello Stato membro in cui il progetto è proposto».

13 L'allegato II della direttiva 85/337 elenca i progetti di cui all'art. 4, n. 2, di tale direttiva, ossia quelli per i quali la valutazione d'impatto ambientale è necessaria soltanto qualora gli Stati membri ritengano che le caratteristiche dei progetti stessi lo richiedano. Sono pertanto indicati, al punto 2, lett. a), di tale allegato, i progetti di estrazione di torba e, al medesimo punto 2, lett. c), i progetti di estrazione di minerali diversi da quelli metallici ed energetici, come marmo, sabbia, ghiaia, scisto, sale, fosfati, potassa.

14 Al punto 10, lett. d), del suddetto allegato figurano in particolare i progetti di costruzione di strade.

La direttiva 97/11

15 L'art. 3 della direttiva 97/11 è così formulato:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro e non oltre il 14 marzo 1999. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

(...)

2. Per le domande di autorizzazione sottoposte all'autorità competente anteriormente allo scadere del termine fissato al paragrafo 1, continuano ad applicarsi le disposizioni della direttiva 85/337/CEE nella versione originaria».

La direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 97/11 (in prosieguo: la «direttiva 85/337 modificata»).

16 Per ragioni di chiarezza sarà fatta menzione delle sole modifiche apportate alla direttiva 85/337 che presentano un interesse diretto rispetto al presunto inadempimento. Non saranno pertanto menzionate le modifiche apportate dalla direttiva 97/11 agli artt. 5-10 della direttiva 85/337, non essendo queste ultime di natura tale da influenzare il giudizio sul presente ricorso che la Corte è chiamata ad esprimere.

17 Ai sensi dell'art. 2, nn. 1, 2 e 3, primo comma, della direttiva 85/337 modificata:

«1. 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. Detti progetti sono definiti nell'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. Fatto salvo l'articolo 7, gli Stati membri, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva».

18 L'art. 3 della suddetta direttiva dispone quanto segue:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino».

19 L'art. 4 della direttiva 85/337 modificata recita:

«1. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

2. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano, mediante:

a) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie o criteri fissati dagli Stati membri, se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b).

3. Nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III.

4. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni adottate dall'autorità competente di cui al paragrafo 2 siano messe a disposizione del pubblico».

20 Al punto 3, lett. i), dell'allegato II della direttiva 85/337 modificata sono menzionati gli impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche).

21 In forza del punto 13 di tale medesimo allegato, qualsiasi modifica o estensione dei progetti di cui all'allegato I o all'allegato II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che può avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (modifica o estensione non inclusa nell'allegato I) deve essere considerata come un progetto rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 modificata.

22 Nell'allegato III della direttiva 85/337 modificata, relativo ai criteri di selezione di cui all'art. 4, n. 3, di tale medesima direttiva, viene precisato che le caratteristiche dei progetti devono essere considerate tenendo conto, in particolare, dell'inquinamento e dei disturbi ambientali, nonché del rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le tecnologie utilizzate. Lo stesso allegato indica che la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti deve essere considerata tenendo conto, in particolare, della capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione a determinate zone, tra cui le zone montuose e forestali.

La normativa nazionale

23 I precetti della direttiva 85/337 modificata sono stati trasposti nel diritto interno segnatamente con la legge del 2000 sulla pianificazione del territorio e lo sviluppo (Planning and Development Act 2000), come modificata (in prosieguo: il «PDA»), e con il regolamento del 2001 sulla pianificazione del territorio e lo sviluppo (Planning and Development Regulations 2001).

24 L'art. 32, n. 1, lett. a), del PDA impone un obbligo generale di ottenere l'autorizzazione per qualsiasi progetto di pianificazione del territorio di cui agli allegati I e II della direttiva 85/337 modificata, poiché la domanda di autorizzazione deve essere depositata e l'autorizzazione deve essere ottenuta prima dell'inizio dei lavori. Peraltro, l'art. 32, n. 1, lett. b), della medesima legge prevede la possibilità di ottenere un permesso al fine di regolarizzare una siffatta pianificazione non autorizzata.

25 Una volta ricevuta la domanda di autorizzazione, l'autorità competente per la pianificazione del territorio deve stabilire se il progetto proposto debba essere sottoposto ad una valutazione

dell'impatto ambientale.

26 L'art. 151 del PDA dispone che chiunque abbia eseguito o realizzato un progetto non autorizzato commette un illecito.

27 Dagli artt. 152 e 153 della stessa legge emerge che le autorità competenti in materia di urbanistica, qualora ricevano una denuncia, sono tenute, in linea di principio, a inviare una lettera di preavviso, poiché le suddette autorità dovranno in seguito pronunciarsi sull'opportunità di una diffida. L'inosservanza delle disposizioni stabilite nella diffida rappresenta un illecito.

28 Ai sensi dell'art. 160 del PDA:

«1. Qualora un progetto non autorizzato sia stato realizzato, sia in corso di realizzazione ovvero stia per essere realizzato o proseguito, la High Court o la Circuit Court possono, su domanda dell'autorità competente per la pianificazione del territorio o di chiunque altro, indipendentemente dal fatto che questi abbia o meno un interesse rispetto al terreno in questione, richiedere con ordinanza a chiunque di effettuare, astenersi dall'effettuare o cessare di effettuare, a seconda dei casi, quanto la Corte ritenga necessario e specifica nell'ordinanza, al fine di garantire, se del caso, quanto segue:

a) che il progetto non autorizzato non sia realizzato o proseguito;

b) che si proceda, per quanto possibile, al ripristino del terreno allo stato in cui esso versava prima dell'inizio di qualsiasi progetto non autorizzato;

c) che il progetto sia realizzato in conformità all'autorizzazione che gli è stata accordata o alle condizioni inerenti all'autorizzazione.

2. Con l'ordinanza di cui al paragrafo 1 la Corte può, se del caso, chiedere la realizzazione di qualsiasi lavoro, ivi compresa la rimessione in pristino, la ricostruzione, la rimozione, la demolizione o la modifica di qualsiasi struttura o altro elemento».

29 L'art. 162 del PDA specifica che la domanda di permesso di regolarizzazione non comporta la sospensione o l'abbandono di un procedimento coercitivo avviato.

Il procedimento precontenzioso

30 Dopo l'invio della lettera di diffida del 5 aprile 2001, la Commissione ha inviato all'Irlanda un parere motivato in data 21 dicembre 2001.

31 Il 7 luglio 2004 la Commissione ha inviato al suddetto Stato membro una lettera di diffida complementare.

32 Un parere motivato complementare è stato inviato all'Irlanda il 5 gennaio 2005, in seguito al ricevimento delle osservazioni di quest'ultima formulate nella lettera 6 dicembre 2004.

33 Poiché la Commissione ha reputato insoddisfacente la posizione assunta dall'Irlanda in risposta al suddetto avviso motivato nelle lettere 8 marzo, 17 giugno e 1° dicembre 2005, essa ha proposto il presente ricorso ai sensi dell'art. 226, secondo comma, CE.

Sul ricorso

Sulla prima censura

34 La Commissione addebita all'Irlanda di non aver adottato tutte le misure necessarie per conformarsi agli artt. 2, 4 e 5-10 della direttiva 85/337, sia nella sua versione iniziale sia nella versione modificata dalla direttiva 97/11. Tale censura sarà esaminata, in primo luogo, alla luce della direttiva 85/337 modificata.

35 La prima censura, secondo cui la trasposizione della direttiva 85/337 modificata sarebbe incompleta e porterebbe ad una scorretta attuazione di quest'ultima, si fonda su tre motivi.

36 La Commissione sostiene, in primo luogo, che l'Irlanda non ha adottato le disposizioni necessarie per assicurare che siano effettuate verifiche al fine di stabilire, conformemente all'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 modificata, se per i progetti da realizzarsi si preveda un notevole impatto ambientale, e al fine di imporre, in quest'ultimo caso, prima del rilascio dell'autorizzazione, l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale previsto dalla suddetta disposizione.

37 In secondo luogo, la Commissione ritiene che le disposizioni legislative irlandesi che consentono di presentare una domanda di regolarizzazione dopo l'esecuzione totale o parziale di un progetto non autorizzato arrechino pregiudizio agli obiettivi di prevenzione della direttiva 85/337 modificata.

38 In terzo luogo, la Commissione sostiene che le misure repressive adottate dall'Irlanda non garantiscono l'effettiva applicazione della citata direttiva e che, in tal modo, l'Irlanda è venuta meno all'obbligo generale

che ad essa incombe in forza dell'art. 249 CE.

39 A sostegno di tale ultimo motivo, la Commissione richiama alcuni esempi che, a suo avviso, illustrano le lacune nell'attuazione del regime sanzionatorio.

Sui primi due motivi

- Argomenti delle parti

40 La Commissione asserisce che, dal momento che è possibile, in base alla normativa nazionale, ottemperare agli obblighi imposti dalla direttiva 85/337 modificata durante o dopo la realizzazione di un progetto, ciò significa che non esiste alcun chiaro obbligo di sottoporre i progetti, prima della realizzazione, ad uno studio sul loro impatto ambientale.

41 Ammettendo che il controllo dei progetti nell'ambito di uno studio sull'impatto ambientale possa essere realizzato dopo la loro esecuzione, mentre l'obiettivo principale perseguito dalla direttiva 85/337 modificata è quello di tenere conto, il prima possibile, dell'impatto ambientale di tutti i processi di pianificazione e di decisione, la normativa nazionale riconosce una possibilità di regolarizzazione che comporta la conseguenza di pregiudicare l'effetto utile di tale direttiva.

42 La Commissione aggiunge che le norme relative al permesso di regolarizzazione sono contenute nelle disposizioni generali applicabili all'autorizzazione ordinaria in materia di urbanistica; nulla indica che le domande di permesso di regolarizzazione e il rilascio del suddetto permesso siano riservati a casi eccezionali.

43 L'Irlanda afferma che la Commissione non interpreta correttamente la normativa irlandese che traspone la direttiva 85/337 modificata. Essa precisa infatti che il diritto irlandese richiede espressamente che, per ogni nuovo progetto, sia ottenuto un permesso prima dell'inizio dei lavori e che, trattandosi di progetti che devono essere sottoposti ad uno studio sull'impatto ambientale, quest'ultimo sia effettuato prima dei lavori. L'inosservanza di tali obblighi integra del resto un illecito penale e può comportare l'adozione di misure coercitive.

44 L'Irlanda sostiene inoltre che il permesso di regolarizzazione, introdotto dal PDA e dal regolamento del 2001 sulla pianificazione del territorio e lo sviluppo, costituisce un'eccezione alla regola generale che impone l'ottenimento dell'autorizzazione prima dell'inizio di un progetto, e risponde nel migliore dei modi agli obiettivi perseguiti dalla direttiva 85/337 modificata, nonché, in particolare, all'obiettivo generale di tutela dell'ambiente, in quanto l'abbandono di un progetto non autorizzato può anche non rappresentare la misura più adeguata dal punto di vista della suddetta tutela.

45 Ad avviso di tale Stato membro, la direttiva 85/337 modificata, i cui precetti sono meramente procedurali, nulla prevede in merito all'esistenza di un'eccezione in forza della quale la valutazione d'impatto ambientale potrebbe, in determinati casi, essere effettuata dopo l'inizio dei lavori. L'Irlanda sottolinea a questo proposito che in nessuna parte di tale direttiva viene espressamente indicato che la valutazione possa essere effettuata esclusivamente prima dell'esecuzione del progetto, e trae spunto dalla definizione della nozione di «autorizzazione» fornita dalla citata direttiva per sostenere che l'impiego del termine «realizzare» è significativo, in quanto quest'ultimo non si limita soltanto a designare l'inizio dei lavori, ma comprende altresì la prosecuzione di un progetto di pianificazione del territorio.

46 L'Irlanda sostiene poi che il permesso di regolarizzazione rappresenta uno strumento di recupero ragionevole, di cui è possibile avvalersi in circostanze eccezionali, volto a tenere conto del fatto che taluni progetti sono inevitabilmente avviati, per ragioni diverse, prima del rilascio di un'autorizzazione ai sensi della direttiva 85/337 modificata.

47 A tale proposito l'Irlanda si basa sulla sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells (Racc. pag. I-723), per sostenere che una valutazione correttiva può essere effettuata in un momento successivo, quale eccezione al principio generale secondo cui la valutazione deve essere effettuata il prima possibile nel corso del processo decisionale.

48 Tale Stato membro considera inoltre che sarebbe sproporzionato imporre l'abbandono di certe strutture nei casi in cui, dopo l'esame di una domanda di permesso di regolarizzazione, la suddetta regolarizzazione sia ritenuta compatibile con una corretta pianificazione del territorio ed uno sviluppo sostenibile.

- Giudizio della Corte

49 Gli Stati membri devono attuare la direttiva 85/337 modificata in modo pienamente conforme ai precetti da essa stabiliti, tenendo conto del suo obiettivo essenziale che - come si evince dall'art. 2, n. 1, della direttiva medesima - consiste nel garantire che, prima del rilascio di un'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 (v., in tal senso, sentenze 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster, Racc. pag. I-6917, punto 52, e 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione/Italia, Racc. pag. I-11025, punto 36).

50 Inoltre, secondo l'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 modificata, l'autorizzazione è costituita dalla decisione dell'autorità o delle autorità competenti che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto.

51 Poiché la formulazione relativa al conferimento di un diritto è scevra da qualsiasi ambiguità, l'art. 2, n. 1, della suddetta direttiva deve necessariamente essere inteso nel senso che, se il richiedente ha omissso di presentare domanda e di ottenere quindi l'autorizzazione necessaria, e se non ha precedentemente proceduto allo studio dell'impatto ambientale laddove richiesto, egli non può iniziare i lavori inerenti al progetto in questione, a pena di violare i precetti della direttiva 85/337 modificata.

52 La suddetta analisi vale per tutti i progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 85/337 modificata, sia per quelli di cui all'allegato I di tale direttiva, che devono di conseguenza formare oggetto di una valutazione sistematica in applicazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 1, della stessa, sia per quelli di cui all'allegato II della citata direttiva, che a tale titolo e in conformità all'art. 4, n. 2, di quest'ultima sono oggetto di uno studio sul loro impatto, soltanto se, rispetto alle soglie o ai criteri fissati dallo Stato membro e/o sulla base di un esame caso per caso, per essi si prevede un notevole impatto ambientale.

53 Una siffatta analisi letterale del suddetto art. 2, n. 1, è peraltro conforme all'obiettivo perseguito dalla direttiva 85/337 modificata, rammentato in particolare al quinto 'considerando' della direttiva 97/11, secondo il quale «per lo sviluppo dei progetti per i quali si richiede una valutazione si dovrebbe prevedere un'autorizzazione [e] la valutazione dovrebbe precedere il rilascio dell'autorizzazione».

54 Allo stato attuale della normativa irlandese è pacifico che la valutazione dell'impatto ambientale e il permesso urbanistico, laddove necessari, devono, in linea di principio, essere rispettivamente effettuata ed ottenuto prima della realizzazione dei lavori. Per il diritto irlandese l'inosservanza di tali obblighi integra una violazione delle norme urbanistiche.

55 Ciò nondimeno, è altrettanto pacifico che la suddetta normativa introduce un permesso di regolarizzazione assimilando i suoi effetti a quelli dell'autorizzazione urbanistica ordinaria anteriore alla realizzazione di lavori e di pianificazioni del territorio. Detto permesso può essere rilasciato anche nel caso in cui il relativo progetto, per il quale è necessario uno studio sull'impatto ambientale in applicazione degli artt. 2 e 4 della direttiva 85/337 modificata, sia stato realizzato.

56 Inoltre, il rilascio di tale permesso di regolarizzazione, di cui l'Irlanda ammette di essersi comunemente avvalsa in materia di urbanizzazione in assenza di qualsiasi circostanza eccezionale, porta a ritenere, nel diritto irlandese, che gli obblighi imposti dalla direttiva 85/337 modificata siano stati effettivamente rispettati.

57 Orbene, se il diritto comunitario non può ostare a che le norme nazionali vigenti consentano, in determinati casi, di regolarizzare operazioni o atti irregolari rispetto a quest'ultimo, tale possibilità dovrebbe essere subordinata alla condizione che essa non offra agli interessati l'occasione di aggirare le norme comunitarie o di disapplicarle.

58 Invero, un regime di regolarizzazione come quello vigente in Irlanda può comportare l'effetto di indurre i committenti a trascurare di verificare se i progetti previsti soddisfino i criteri fissati all'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 modificata e, pertanto, a non intraprendere le operazioni necessarie all'individuazione dell'impatto ambientale dei suddetti progetti e alla loro valutazione preventiva. Orbene, secondo il primo 'considerando' della direttiva 85/337, a livello di processo decisionale 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, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare

fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti.

59 Infine, l'Irlanda non può addurre utilmente la citata sentenza Wells. La suddetta sentenza rammenta infatti, ai punti 64 e 65, che, in forza del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 10 CE, gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario. Le autorità competenti sono pertanto tenute ad adottare i provvedimenti necessari al fine di rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale, ad esempio revocando o sospendendo un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una tale valutazione, nel rispetto dei limiti dell'autonomia procedurale degli Stati membri.

60 Non se ne può evincere che lo studio correttivo sull'impatto ambientale, effettuato al fine di rimediare alla mancata valutazione così come prevista e organizzata dalla direttiva 85/337 modificata, essendo il progetto già stato realizzato, sia equivalente allo studio sull'impatto ambientale antecedente al rilascio dell'autorizzazione, richiesto e disciplinato dalla suddetta direttiva.

61 Dalle considerazioni che precedono risulta che, conferendo al permesso di regolarizzazione, che può essere rilasciato anche in mancanza di qualsivoglia circostanza eccezionale dimostrata, gli stessi effetti dell'autorizzazione urbanistica antecedente alla realizzazione dei lavori e delle pianificazioni del territorio, mentre i progetti per i quali è richiesta una valutazione dell'impatto ambientale devono, in forza degli artt. 2, n. 1, nonché 4, nn. 1 e 2, della direttiva 85/337 modificata, essere individuati e formare oggetto, prima del rilascio dell'autorizzazione e di conseguenza necessariamente prima di essere realizzati, di una domanda di autorizzazione e della suddetta valutazione, l'Irlanda ha violato i precetti della direttiva summenzionata.

62 Pertanto, i primi due motivi sono fondati.

Sul terzo motivo

- Argomenti delle parti

63 Secondo la Commissione, la normativa irlandese e la conseguente prassi in materia di misure repressive comportano lacune che compromettono la corretta trasposizione ed attuazione della direttiva 85/337 modificata, allorché quest'ultima impone necessariamente un sistema di controllo e di repressione efficace.

64 In primo luogo, la Commissione asserisce che le misure repressive previste dalla normativa irlandese in materia di urbanistica non compensano l'assenza di disposizioni che impongono il rispetto dei precetti in materia di valutazione dell'impatto ambientale prima della realizzazione dei progetti.

65 In secondo luogo, la Commissione afferma che la prassi in materia di misure repressive compromette la corretta trasposizione della direttiva 85/337 modificata. La Commissione cita quindi situazioni particolari che, a suo avviso, illustrano le carenze della normativa irlandese in materia di controllo del rispetto delle norme stabilite da tale direttiva.

66 Riguardo alla procedura seguita in materia di sanzioni, l'Irlanda sostiene che la questione della scelta e della forma di queste ultime rientra nella discrezionalità degli Stati membri, dato che i controlli inerenti alla pianificazione del territorio e all'ambiente non sono stati armonizzati a livello comunitario.

67 In ogni caso l'Irlanda sottolinea che il regime sanzionatorio previsto dalla normativa irlandese è completo ed efficace. A questo proposito, tale Stato membro specifica che, nel diritto ambientale, le norme vigenti sono giuridicamente vincolanti.

68 Infatti, tale normativa impone alle autorità competenti per la pianificazione del territorio di inviare una lettera di preavviso allorché siano informate del fatto che un progetto non autorizzato è in corso di realizzazione, salvo che esse reputino che tale progetto rivesta scarsa importanza.

69 Una volta inviata la lettera di preavviso, le autorità competenti in materia di urbanistica devono pronunciarsi sull'opportunità di una diffida.

70 La lettera di preavviso è volta a consentire ai responsabili di progetti non autorizzati di intraprendere un'azione di recupero prima della diffida e delle altre fasi del procedimento sanzionatorio.

71 Nel caso di diffida, quest'ultima fissa obblighi, e l'inosservanza delle disposizioni da essa stabilite integra un illecito.

72 L'Irlanda aggiunge che il regime sanzionatorio deve tenere conto dei diversi diritti di cui nella fattispecie sono titolari i committenti, i proprietari dei terreni, il pubblico e i singoli direttamente interessati dal

suddetto progetto, dovendo tali diversi diritti essere bilanciati al fine di pervenire ad un risultato equo.

73 L'Irlanda contesta infine gli esempi addotti dalla Commissione, dato che la prova del presunto inadempimento non è stata prodotta, essendosi la Commissione limitata ad affermazioni generiche.

- Giudizio della Corte

74 È pacifico che in Irlanda si può rimediare alla mancanza dello studio sull'impatto ambientale richiesto dalla direttiva 85/337 modificata tramite l'ottenimento di un permesso di regolarizzazione che consente, in particolare, di lasciar sussistere un progetto non regolarmente autorizzato, a condizione che la domanda per il rilascio di tale permesso sia presentata prima dell'avvio di un procedimento sanzionatorio.

75 Tale possibilità può, come riconosciuto del resto dall'Irlanda, portare le autorità competenti a non agire per sospendere o far cessare un progetto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 85/337 modificata, in corso di realizzazione o già realizzato in violazione dei precetti relativi all'autorizzazione e allo studio dell'impatto ambientale antecedente al rilascio della suddetta autorizzazione, e ad astenersi dall'avviare il procedimento coercitivo previsto dal PDA, riguardo al quale l'Irlanda sottolinea che la competenza in tale materia è discrezionale.

76 È quindi dimostrata l'inadeguatezza del sistema coercitivo predisposto dall'Irlanda, in quanto l'esistenza del permesso di regolarizzazione lo priva di qualsiasi efficacia, essendo tale inadeguatezza la conseguenza diretta dell'inadempimento accertato in sede di esame dei due precedenti motivi.

77 Un siffatto accertamento non è rimesso in discussione dal fatto che, secondo l'Irlanda, il regime sanzionatorio deve tenere conto dei diversi diritti di cui nella fattispecie sono titolari i committenti, i proprietari dei terreni, il pubblico e i singoli direttamente interessati dal progetto in questione. Infatti, la necessità di una composizione di tali interessi non può giustificare, di per se stessa, l'inefficacia di un sistema di controllo e di repressione.

78 Diviene quindi superfluo analizzare i diversi esempi apportati dalla Commissione per illustrare le carenze nell'attuazione delle misure repressive, in quanto tali carenze derivano direttamente dalle lacune della stessa normativa irlandese.

79 Pertanto, anche il terzo motivo è fondato e, di conseguenza, la prima censura deve essere accolta in toto.

80 Occorre infine rilevare che la prima censura è fondata tanto rispetto alla direttiva 85/337 modificata, quanto alla direttiva 85/337. Infatti, sia in vigore della versione iniziale di tale direttiva, sia in vigore della sua versione modificata, i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale devono formare oggetto di valutazione del loro impatto prima del rilascio dell'autorizzazione, dato che, d'altro canto, la definizione di quest'ultima è rimasta invariata. Inoltre, le caratteristiche del permesso di regolarizzazione fissate dalla normativa irlandese sono rimaste le stesse.

81 Dalle considerazioni che precedono emerge che, non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie ad assicurare che, prima di essere eseguiti in tutto o in parte, i progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 85/337, nella sua versione precedente o successiva alle modifiche intervenute con la direttiva 97/11, vengano esaminati al fine di stabilire se occorra effettuare una valutazione d'impatto ambientale e, se per essi si prevede un notevole impatto ambientale per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, vengano sottoposti ad una valutazione del loro impatto conformemente agli artt. 5-10 di tale direttiva, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 2, 4 e 5-10 della suddetta direttiva.

Sulla seconda censura

82 Tale censura verte sulle condizioni per la costruzione di una centrale eolica a Derrybrien, nella contea di Galway, per la quale occorre che siano rammentate, in via preliminare, le diverse autorizzazioni ottenute.

83 Come risulta dai documenti del fascicolo, il 4 e il 18 dicembre 1997 sono state depositate alcune domande di autorizzazione relative alle prime due fasi del progetto, ognuna concernente 23 turbine a vento. In data 23 gennaio 1998 sono state depositate nuove domande, in quanto le domande precedenti non erano state ritenute valide. Il 12 marzo 1998 è stata rilasciato un permesso. In data 5 ottobre 2000 è stata presentata

una domanda di autorizzazione relativa ad una terza fase di lavori concernente, in particolare, 25 turbine e corsie di servizio, domanda accolta il 15 novembre 2001. Il 20 giugno 2002 il committente ha chiesto l'autorizzazione per modificare le prime due fasi del progetto, autorizzazione che gli è stata concessa il 30 luglio 2002. Durante il mese di ottobre 2003, poiché l'autorizzazione concessa per le prime due fasi dei lavori era scaduta, il committente ha chiesto il rinnovo della suddetta autorizzazione, che è stato accordato nel corso del mese di novembre del 2003.

Argomenti delle parti

84 Con tale censura la Commissione sostiene che l'Irlanda non ha adottato tutte le disposizioni necessarie affinché il rilascio delle autorizzazioni relative alla centrale eolica e alle attività connesse, nonché l'esecuzione dei lavori ad essa inerenti, fossero preceduti da una valutazione dell'impatto ambientale del progetto, in conformità agli art. 5-10 della direttiva 85/337 e della direttiva 85/337 modificata.

85 A tale proposito la Commissione asserisce che, in applicazione della normativa irlandese, erano stati effettivamente realizzati studi sull'impatto ambientale per diversi elementi costitutivi del progetto in questione, ma i suddetti studi presentavano delle lacune.

86 In particolare, lo studio sull'impatto ambientale effettuato nel corso del 1998 non avrebbe trattato correttamente i rischi ambientali relativi alla realizzazione dei diversi elementi costitutivi di tale progetto. Lo studio sull'impatto realizzato per la terza fase del progetto summenzionato presenterebbe le stesse carenze.

87 La Commissione fa presente inoltre che la centrale eolica è il progetto più vasto di produzione di energia eolica terrestre mai proposto in Irlanda, nonché uno dei più importanti in Europa.

88 La Commissione sostiene altresì che la costruzione della centrale eolica ha richiesto l'eliminazione di ampie zone di foreste di conifere della superficie di ha 263, per la quale è stata rilasciata un'autorizzazione all'abbattimento in data 20 maggio 2003. Tuttavia, per tale operazione non è stata effettuata alcuna valutazione dell'impatto ambientale, contrariamente a quanto prevede la stessa normativa irlandese.

89 La Commissione aggiunge che, in seguito ad uno smottamento di terreno verificatosi il 16 ottobre 2003 e al disastro ecologico che esso ha comportato, poiché la massa di torba distaccatasi da una zona di costruzione della centrale eolica ha inquinato il fiume Owendalulleegh provocando la morte di circa 50 000 pesci e danneggiando in modo permanente i siti di riproduzione delle specie, l'Irlanda non ha realizzato alcuna nuova valutazione dell'impatto ambientale di tale costruzione prima che il committente riprendesse i lavori sul sito nel corso del 2004.

90 L'Irlanda precisa che, nel momento in cui sono state richieste le autorizzazioni per le prime due fasi di costruzione della centrale eolica nel 1997 e nel 1998, né l'allegato I né l'allegato II della direttiva 85/337 menzionavano tale categoria di progetti tra quelli rientranti nel suo ambito di applicazione. Pertanto, l'autorizzazione non doveva essere preceduta dalla valutazione d'impatto ambientale come disciplinata dalla suddetta direttiva. Essa aggiunge che le domande presentate nel corso del 1998 erano comunque corredate da una dichiarazione d'impatto ambientale, conformemente alla normativa irlandese.

91 Essa ritiene peraltro che sia artificioso tentare di suggerire che attività assimilabili ad aspetti connessi del progetto di costruzione della centrale eolica, quali la costruzione di una strada, l'estrazione di torba, lo sfruttamento di cave o il trasporto di elettricità, rivestirebbero un'importanza tale da rendere necessaria una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337.

92 L'Irlanda considera inoltre che una domanda di proroga della validità di un permesso non costituisce «autorizzazione» ai sensi della direttiva 85/337 modificata.

93 L'Irlanda afferma infine che lo smottamento di terreno è stato provocato dai metodi di costruzione impiegati e che non si tratta in tal caso di difficoltà che avrebbero potuto essere individuate in anticipo grazie ad uno studio sull'impatto ambientale, ancorché conforme alle norme comunitarie. Tale Stato membro precisa d'altro canto che, onde garantire il completamento della centrale eolica in tutta sicurezza, i metodi di costruzione sono stati modificati in seguito alla sospensione dei lavori di costruzione e allo svolgimento di un'indagine.

Giudizio della Corte

94 Per quanto concerne, in primo luogo, le condizioni alle quali sono state rilasciate, il 12 marzo 1998, le autorizzazioni relative alle prime due fasi di costruzione del progetto della centrale eolica richieste con domande depositate il 23 gennaio 1998, occorre pronunciarsi, in via preliminare, sull'applicabilità della direttiva 85/337.

95 A tale proposito, dall'art. 3 della direttiva 97/11 risulta che, se una domanda di autorizzazione è stata sottoposta all'autorità competente prima del 14 marzo 1999, continuano ad applicarsi le disposizioni della direttiva 85/337.

96 Peraltro, se è pacifico che gli impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento non compaiono né all'allegato I né all'allegato II della direttiva 85/337, l'Irlanda non contesta che le prime due fasi della costruzione della centrale eolica hanno richiesto numerosi lavori, tra cui lavori di estrazione di torba e di minerali diversi da quelli metallici ed energetici, nonché la costruzione di strade, lavori questi che figurano al suddetto allegato II, rispettivamente al punto 2, lett. a) e c), e al punto 10, lett. d).

97 Pertanto, la direttiva 85/337 doveva applicarsi alle prime due fasi di costruzione della centrale eolica, in quanto esse comportavano in particolare il ricorso a progetti di lavori citati nell'allegato II di tale direttiva.

98 Ne consegue che l'Irlanda era tenuta a sottoporre i progetti di lavori ad uno studio sul loro impatto, se per essi si prevedeva un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione (v., in tal senso, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a., Racc. pag. I-5403, punto 50, nonché 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Paul Abraham e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 37).

99 L'Irlanda afferma tuttavia che, secondo le autorità competenti, la fattispecie non rientrava nell'ambito dell'allegato II della direttiva 85/337, in quanto i lavori connessi di estrazione di torba e di costruzione di strade presentavano una minore rilevanza rispetto al progetto di costruzione della centrale eolica stessa.

100 Di conseguenza, le autorità competenti hanno ritenuto che non fosse necessario indagare se per i progetti previsti si prevedesse un notevole impatto ambientale, né pertanto far precedere alle autorizzazioni una valutazione d'impatto ambientale conforme ai precetti della direttiva 85/337.

101 Orbene, il fatto che i progetti rientranti nell'allegato II della suddetta direttiva, enumerati supra, presentassero un'importanza secondaria rispetto al progetto di costruzione della centrale eolica considerato nel suo insieme non implicava che, per questo stesso fatto, i suddetti progetti non avrebbero potuto esplicitare un impatto ambientale rilevante.

102 A tale proposito occorre rilevare che i progetti previsti di estrazione di torba e di minerali nonché di costruzione di strade non erano trascurabili in termini di dimensioni rispetto alla superficie totale del progetto della centrale eolica che si estendeva per ha 200 di torbiere e costituiva il progetto più importante di questo tipo in Irlanda, ed erano d'altronde indispensabili per l'installazione delle turbine, come per lo svolgimento di tutti i lavori di costruzione. Si deve parimenti rilevare che i suddetti lavori sono stati effettuati sul versante della montagna Cashlaundrumlahan, sul quale si trovano giacimenti di torba che possono raggiungere i 5,5 m di profondità e che sono abbondantemente ricoperti di foreste.

103 Da tali elementi, che l'Irlanda non contesta, emerge che l'ubicazione e la dimensione dei progetti di lavori di estrazione di torba e di minerali nonché di costruzione di strade e la prossimità del sito ad un fiume rappresentano altrettante caratteristiche concrete che dimostrano che i suddetti progetti, inscindibili dall'installazione di 46 turbine a vento, dovevano essere considerati capaci di esplicitare un notevole impatto ambientale e dovevano di conseguenza essere sottoposti ad una valutazione del loro impatto ambientale.

104 La realizzazione di uno studio sull'impatto ambientale conforme ai precetti della direttiva 85/337 è infatti volta ad individuare, descrivere e valutare in maniera adeguata gli effetti diretti e indiretti di un progetto su fattori quali la fauna e la flora, il suolo e l'acqua, nonché l'interazione tra tali diversi fattori. Nella fattispecie si può rilevare, a questo proposito, che le dichiarazioni d'impatto ambientale fornite dal committente presentavano certe lacune e non esaminavano, segnatamente, la questione della stabilità del suolo, benché fondamentale quando si prevedono lavori di scavo.

105 Pertanto, non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie affinché il rilascio delle autorizzazioni relative alle prime due fasi di costruzione della centrale eolica fosse preceduto da una valutazione d'impatto ambientale ai sensi degli artt. 5-10 della direttiva 85/337, e limitandosi ad allegare alle domande di autorizzazione dichiarazioni d'impatto ambientale non conformi a tali precetti, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della suddetta direttiva.

106 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla domanda di autorizzazione relativa alla terza fase di costruzione della centrale eolica, depositata il 5 ottobre 2000, e alla domanda di autorizzazione a modificare le prime due fasi di costruzione inizialmente autorizzate, depositata il 20 giugno 2002, occorre esaminare la censura alla luce della direttiva 85/337 modificata, in quanto le domande di autorizzazione relative a tali modifiche sono state depositate dopo il 14 marzo 1999.

107 È pacifico, da un lato, che le autorità competenti hanno autorizzato il cambiamento del tipo di turbine a vento inizialmente previsto senza richiedere una valutazione d'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337 modificata e, dall'altro, che l'autorizzazione concessa per la terza fase di costruzione non è stata neanche essa corredata da tale valutazione. Inoltre, l'operazione di disboscamento autorizzata nel corso del mese di maggio 2003 non è stata preceduta da tale medesima valutazione, contrariamente a quanto previsto dalla normativa irlandese.

108 Orbene, al punto 3, lett. i), dell'allegato II della direttiva 85/337 modificata figurano gli impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche) e, al punto 13 di tale allegato, tutte le modifiche o estensioni dei progetti di cui al medesimo allegato, già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente.

109 Inoltre, tra i criteri di selezione pertinenti citati nell'allegato III della direttiva 85/337 modificata, applicabili ai progetti elencati nell'allegato II di tale direttiva e ai quali rinvia l'art. 4, n. 3, della stessa, figura il rischio di incidenti per quanto riguarda, in particolare, le tecnologie utilizzate. Tra tali medesimi criteri occorre citare la sensibilità ambientale dell'area geografica, che deve essere considerata tenendo conto, in particolare, «della capacità di carico dell'ambiente naturale», riservando una particolare attenzione alle zone montuose e forestali.

110 L'installazione di 25 nuove turbine, la costruzione di nuove corsie di servizio, nonché il cambiamento del tipo di turbine a vento autorizzate inizialmente e dirette ad aumentare la produzione di elettricità, in quanto progetti di cui all'allegato II della direttiva 85/337 modificata e per i quali, alla luce delle particolarità del sito rammentate al punto 102 della presente sentenza e dei criteri menzionati al punto precedente della presente sentenza, si prevedeva un notevole impatto ambientale, dovevano, per questo motivo e prima di essere autorizzati, formare oggetto di una domanda di autorizzazione ed essere sottoposti ad una valutazione del loro impatto ambientale conformemente alle condizioni stabilite agli artt. 5-10 della direttiva 85/337 modificata.

111 Di conseguenza, non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie ad assicurare che il rilascio delle autorizzazioni di modifica e di quella relativa alla terza fase di costruzione della centrale eolica fosse preceduto da tale valutazione, e limitandosi ad allegare alle domande di autorizzazione dichiarazioni d'impatto ambientale non conformi a tali precetti, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva 85/337 modificata.

112 Dalle considerazioni che precedono risulta che, non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie ad assicurare che il rilascio delle autorizzazioni relative alla costruzione di una centrale eolica e alle attività connesse a Derrybrien, nella contea di Galway, nonché l'esecuzione dei lavori, fossero preceduti da una valutazione dell'impatto ambientale del progetto, in conformità agli artt. 5-10 della direttiva 85/337, nella sua versione precedente o successiva alle modifiche intervenute con la direttiva 97/11, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 2, 4 e 5-10 della suddetta direttiva.

Sulle spese

113 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna dell'Irlanda, che è risultata soccombente, quest'ultima deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie ad assicurare che:

- prima di essere eseguiti in tutto in parte, i progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nella sua versione precedente o successiva alle modifiche intervenute con la direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, vengano esaminati al fine di stabilire se occorra effettuare una valutazione d'impatto ambientale e, se per essi si prevede un notevole impatto ambientale per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, vengano sottoposti ad una valutazione del loro impatto conformemente agli artt. 5-10 della direttiva 85/337, e

- il rilascio delle autorizzazioni relative alla costruzione di una centrale eolica e alle attività connesse a Derrybrien, nella contea di Galway, nonché l'esecuzione dei lavori, fossero preceduti da una valutazione dell'impatto ambientale del progetto, in conformità agli artt. 5-10 della direttiva 85/337, nella sua versione precedente o successiva alle modifiche intervenute con la direttiva 97/11, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 2, 4 e 5-10 della suddetta direttiva.

2) L'Irlanda è condannata alle spese.

NOTE:

(1) Corte di Giustizia, 3 luglio 2008, causa C-215/06, Commissione contro Irlanda.

(2) La Direttiva riserva agli Stati membri una certa discrezionalità in ordine alla sottoposizione dei progetti dell'allegato II alla valutazione di impatto ambientale. Tuttavia, come precisato dalla Corte di giustizia nella causa C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. contro Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (nota anche come causa delle dighe olandesi), e come ricordato dalla Commissione nella Relazione quinquennale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della direttiva VIA (direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE) punto 2.2.10, "i poteri discrezionali concessi dalla Direttiva non devono essere utilizzati a discapito delle disposizioni generali stabilite dall'articolo 2, paragrafo 1 della Direttiva stessa, secondo il quale tutti i progetti dell'allegato II per i quali si prevede un notevole impatto ambientale devono essere sottoposti a VIA. In pratica ciò significa che tutti i progetti dell'allegato II devono essere soggetti a una procedura di selezione o screening (con il ricorso all'applicazione di soglie e/o all'esame caso per caso)".

Si ricorda che la DIRETTIVA 85/337 conferiva agli Stati un margine di discrezionalità piuttosto ampio, se si considera che ai sensi dell'art. 4, comma 2, era disposto che "i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II [formassero] oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10 quando gli Stati membri [ritenevano] che le loro caratteristiche lo [richiedessero]". A tal fine, gli Stati membri potevano, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II dovessero formare oggetto di una valutazione di impatto.

A proposito della discrezionalità, la Corte di Giustizia ha cercato di limitarne la manifestazione precisando che, "se è vero che l'art. 4, n. 2, secondo comma, della direttiva 85/332 conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità per specificare taluni tipi di progetti da sottoporre a valutazione d'impatto o per fissare criteri e/o soglie limite da adottare, il detto margine trova però i suoi limiti nell'obbligo, enunciato all'art. 2, n. 1, di tale direttiva, di sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni e la loro ubicazione (sentenza pronunciata nella causa C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. contro Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (nota anche come causa delle dighe olandesi, cit., punto 50).

Il legislatore comunitario ha poi ritenuto di dover porre un freno all'eccessiva discrezionalità degli Stati membri e di armonizzare e

rendere più efficace l'applicazione della Direttiva in ordine ai progetti dell'allegato II, apportando delle modifiche alla Direttiva. In particolare, come ricorda la Commissione, nella Relazione quinquennale punto 2.2.10: "A seguito delle problematiche sollevate in materia di selezione dei progetti dell'allegato II da tali cause e dei risultati emersi nel corso del riesame del 1993 sul funzionamento della direttiva VIA, nella direttiva 97/11/CE sono stati inseriti l'articolo 4, paragrafo 3 e l'allegato III. Il nuovo allegato contiene i criteri sui quali devono basarsi le soglie e altri criteri di selezione." In effetti è stato riscritto l'art. 4 espungendo il riferimento all'ampia valutazione discrezionale degli Stati ("...quando gli Stati membri ritengono...") ed introdotto il meccanismo dell'esame caso per caso in alternativa a quello dei criteri e soglie. Sull'eccessiva discrezionalità derivante dall'interpretazione del combinato disposto degli artt 2 e 4 della Direttiva non modificata, si veda ANDREA FUSARO, V.I.A., opere pubbliche e infrastrutture: una convivenza difficile, in

http://www.ambentediritto.it/dottrina/Dottrina_2008/via_fusaro.htm

Con riferimento allo spazio discrezionale che emerge invece dalla Direttiva modificata, si veda in giurisprudenza Corte di Giustizia 25 luglio 2008, causa C-142/07, punto 38, secondo cui "se, come l'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337, la stessa disposizione della direttiva modificata conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità per stabilire se un progetto compreso nelle categorie elencate all'allegato II di quest'ultima direttiva deve essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale, detto margine trova i suoi limiti nell'obbligo, enunciato all'art. 2, n. 1, della direttiva modificata, di sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti che possono avere un notevole impatto ambientale, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni e la loro ubicazione" La sentenza rinvia, poi, per quanto riguarda la direttiva 85/337, alle sentenze, Kraaijeveld e a., punto 50, nonché Abraham e a., punto 37 per poi precisare che "Nell'applicare il loro margine di discrezionalità, gli Stati membri devono tenere conto di ciascuno di questi criteri per stabilire se dei progetti possono avere un impatto ambientale" e rinviare alla sentenza 16 marzo 2006, Commissione/Spagna, cit., punto 77.

(3) La Direttiva 97/11 ha incluso gli Impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche) nell'Allegato II, numero 3, lett. i. Dunque, per tali impianti l'attuazione della VIA non è obbligatoria bensì subordinata alla preventiva verifica di cui all'art. 4, paragrafi 2 e 3.

(4) La questione delle modifiche o delle estensioni dei progetti già autorizzati era già stata affrontata dalla Corte nelle cause C-431/92 (Grosskrotzenburg), e C-72/95 (dighe olandesi) e risolta nel senso della loro sottoposizione alla VIA se le loro dimensioni, scala o altri fattori rispondono ai requisiti VIA fissati per un nuovo progetto di quel tipo. Queste sentenze, così come altre, hanno fornito suggerimenti ai fini della modifica della Direttiva 85/337, in particolare, per quel che qui interessa, esse hanno fornito lo spunto per l'introduzione nella Direttiva 85/337, ad opera della Direttiva 97/11, del punto 13 dell' allegato II che riguarda le modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II.

Prima dell'adozione della Direttiva 97/11, in Italia ci si era preoccupati del tema delle modifiche ed estensioni, come risulta dal testo della Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1996, che partendo dai casi di scomposizione dell'opera in più segmenti e muovendo dalla "logica intrinseca alla valutazione di impatto ambientale" consistente nel "prendere in considerazione, oltre ad elementi di incidenza propri di ogni singolo segmento dell'opera, anche le interazioni degli impatti indotte dall'opera complessiva sul sistema ambientale, che non potrebbero essere apprezzate nella loro completezza se non con riguardo anche agli interventi che, ancorchè al momento non ne sia prospettata la realizzazione, siano poi posti in essere (o sia inevitabile che vengano posti in essere) per garantire la piena funzionalità dell'opera stessa", giunge a riconoscere che "in questa prospettiva, particolare attenzione deve essere posta nella effettuazione della procedura di V.I.A., allorchè ci si trovi in presenza di iniziative che tendano a modificare sostanzialmente, ai sensi del comma secondo dell'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 377/1988, le caratteristiche di opere già esistenti non sulla base di un progetto di unitaria attuazione, ma in via di progressivo adeguamento".

(5) A tal proposito, il Programma, riferendosi allo sviluppo armonioso ed alla espansione continua ed equilibrata dice che "ciò non si può più

concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente".

(6) Cfr nota n. 1.

(7) Così è formulato l'undicesimo considerando della Direttiva 85/337.

(8) Secondo una giurisprudenza ormai ben consolidata, gli Stati membri, nell'attuare la Direttiva in materia di VIA, devono tener "conto del suo obiettivo essenziale che, come si evince dal suo art. 2, n. 1, consiste nel garantire che, prima della concessione di un'autorizzazione, i progetti idonei ad avere un impatto ambientale rilevante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, siano sottoposti a valutazione del loro impatto" (v. in tal senso, Corte di Giustizia 25 luglio 2008 nel procedimento C-142/07, punto 33, nonché, sentenze 19 settembre 2000, causa C 287/98, Linster, punto 52, e 23 novembre 2006, causa C 486/04, Commissione/Italia, punto 36).

(9) Nella relazione quinquennale della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della Direttiva Via (direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE), punto 3.5.1, si legge "La VIA è concepita per dare, ai responsabili delle decisioni, informazioni sulle conseguenze ambientali di un'azione prima che la decisione venga adottata, per fare in modo che le informazioni riescano ad influenzare il processo decisionale".

(10) B. CARAVITA, Diritto dell'ambiente, terza edizione, Il Mulino 2005, pag. 296 precisa che "questa disposizione conferma il carattere di procedimento istruttorio attribuito dalla Direttiva alla valutazione di impatto ambientale".

(11) L'espressione "da stabilire" rinvia ad un obbligo per gli Stati membri di prevedere talune procedure che siano in linea con gli obiettivi della Direttiva.

(12) (Si vedano, in tal senso, sentenze 24 ottobre 1996, causa C 72/95, Kraaijeveld e a., punto 31; 16 settembre 1999, causa C 435/97, WWF e a., punto 40, nonché 28 febbraio 2008, causa C 2/07, Abraham e a., punto 32).

(13) Nella sentenza Corte di Giustizia UE - III Sez. - sentenza del 25 luglio 2008 nel procedimento C-142/07, punto 28, la Corte così si esprime: "Sarebbe pertanto contrario allo stesso obiettivo della direttiva modificata sottrarre al suo campo di applicazione tutti i progetti relativi a una strada urbana per il solo motivo che tale direttiva non menziona espressamente tra i progetti elencati agli allegati I e II quelli che riguardano tale tipo di strada".

(14) Sentenza della Corte (Prima Sezione) 4 maggio 2006 - Commissione delle Comunità europee / Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (Causa C-508/03)

(15) Su tale aspetto, si veda, da ultimo, la sentenza della Corte di Giustizia 25 luglio 2008, C-142/07, punto 44. Inoltre in tal senso si confrontino anche, per quanto riguarda la direttiva 85/337, le sentenze 21 settembre 1999, causa C 392/96, Commissione/Irlanda, punto 76, e Abraham e a., punto 27.

(16) Cfr Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione, sull'efficacia e sul funzionamento della direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE (Risultati ottenuti dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva VIA), punto 4.3.2.

(17) Il concetto è espresso da Corte di Giustizia 25 luglio 2008, C-142/07, punto 39 e, per quanto riguarda la direttiva 85/337 non modificata, da Corte di Giustizia 28 febbraio 2008, causa C 2/07, Abraham e a.