

## SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE E LA TUTELA EFFETTIVA: NOTE SINTETICHE ALLA CAUSA C-575/21, WERTINVEST HOTELBETRIEB

di Emanuela DE FALCO\*

### ABSTRACT

*This paper analyzes the judgement of the ECJ, WertInvest Hotelbetriebs, in the context of an preliminary ruling launched by Verwaltungsgericht Wien (Administrative Court, Vienna) that concerns the interpretation of Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, with regard to an urban redevelopment project located in a Unesco World Heritage site, and the impact in terms of effective protection.*

### SOMMARIO

1. Introduzione..... 1
2. Evoluzione normativa e giurisprudenziale della direttiva V.I.A. .... 2
3. Il procedimento principale e le questioni pregiudiziali..... 4
4. La sentenza della Corte di Giustizia ..... 5
5. Brevi conclusioni ..... 7

### 1. INTRODUZIONE

Con sentenza resa il 25 maggio 2023, nell'ambito della causa C-575/21, *WertInvest Hotelbetriebs*<sup>1</sup> (in prosieguo: la sentenza in

commento), la Corte di giustizia si è espressa sulla disciplina prevista per la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (a seguire: la V.I.A.). In particolare, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi rispetto alla determinazione della necessità di effettuare una V.I.A. sulla base di soglie o criteri fissati da uno Stato membro, nel caso di specie l'Austria, specificamente ad un progetto di riassetto urbano in una zona classificata dall'UNESCO come sito del patrimonio mondiale<sup>2</sup>.

Il contesto normativo in cui si inserisce la sentenza in commento è la direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che ha modificato la direttiva 2011/92/UE<sup>3</sup> (in prosieguo: la direttiva V.I.A.), la quale ha introdotto disposizioni volte all'armonizzazione della legislazione europea sulla V.I.A. e mira a garantire che gli impatti ambientali dei progetti vengano valutati attentamente e che vengano adottate misure preventive volte a proteggere l'ambiente, la salute umana e la qualità della vita. Tale procedura valutativa, avviene nel contesto dei principi di precauzione, azione preventiva e correzione dei danni ambientali, nonché del principio "chi inquina paga".

A tal fine, il presente contributo propone l'analisi della disciplina contenuta nella direttiva V.I.A., sondando gli aspetti normativi e della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia. Si vedrà in che modo la Corte di giustizia, attraverso la sentenza in commento, ha colto l'occasione per consolidare la disciplina della V.I.A. e rimarcare, anche in questo ambito, la garanzia della tutela effettiva<sup>4</sup>.

\* Dottoranda di ricerca in "EU Law and Circular Economy", Università degli Studi di Padova - Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

<sup>1</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, *WertInvest Hotelbetriebs GmbH*, causa C-575/21, ECLI:EU:C:2023:425.

<sup>2</sup> L'art. 11, par. 2, della Convenzione UNESCO che stabilisce la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e naturale del patrimonio culturale immateriale, Parigi, 16 novembre 1972.

<sup>3</sup> 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, in G.U.U.E 2012, L 26, pag. 1, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, in G.U.U.E 2014, L 124, pag. 1.

<sup>4</sup> In dottrina, si è fatto riferimento al cd. "incrementalismo ambientale", sottolineando che "sono visibili tracce di un dinamismo che tende a spingere in avanti la soglia di tutela ambientale. In tal senso M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, p.1571.

## 2. EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE DELLA DIRETTIVA V.I.A.

Ai fini della trattazione, è bene ricordare l'evoluzione normativa della direttiva V.I.A. e la conseguente giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha contribuito a uniformare la disciplina.

La direttiva V.I.A. ha sostituito la precedente direttiva 85/337/CEE<sup>5</sup>, e, ad oggi, disciplina l'obbligo di valutazione d'impatto ambientale per determinati progetti, sia pubblici che privati, stabilendo le disposizioni volte a garantire una tutela ambientale adeguata<sup>6</sup>. In particolare, essa richiama l'art. 191 TFUE, il quale afferma che la politica ambientale dell'Unione Europea si basa sui principi di precauzione e di azione preventiva, sul principio della correzione dei danni ambientali alla fonte e sul principio "chi inquina paga"<sup>7</sup>; principi, quest'ultimi, che orientano altresì la realizzazione degli obiettivi dell'*European New Green Deal*, promosso dalla Presidente della Commissione europea Von der Leyen nell'estate 2019, che mira proprio a considerare clima e biodiversità come soggetti facenti parte dello stesso ambito d'azione<sup>8</sup>.

Inoltre, va sottolineata l'importanza che la direttiva V.I.A. attribuisce alla protezione dell'ambiente e della qualità della vita, obiettivi principali dell'Unione<sup>9</sup>; infatti, essa considera

immediatamente le possibili ripercussioni sull'ambiente in tutti i processi tecnici di programmazione e decisione<sup>10</sup>. Tale direttiva afferma, inoltre, che gli effetti di un progetto sull'ambiente dovrebbero essere valutati preventivamente, tenendo conto della necessità di proteggere la salute umana, contribuire a una migliore qualità della vita attraverso un ambiente migliore, preservare la diversità delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi come risorsa vitale<sup>11</sup>.

Dunque, la direttiva V.I.A. prevede l'obbligo di effettuare, entro un lasso di tempo ragionevole, tale valutazione per alcuni progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale significativo, a seconda della loro natura, dimensione e ubicazione<sup>12</sup>.

Tuttavia, agli Stati membri viene lasciata una discrezionalità considerevole che, nel rispetto dei limiti indicati, consente di specificare quali progetti devono essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale e di stabilire i criteri ovvero le soglie in base alle quali un progetto viene sottoposto alla procedura tecnico-amministrativa, al fine di valutare il grado di impatto di un'opera pubblica o privata su un determinato ambiente<sup>13</sup>. Inoltre, tale valutazione deve tenere conto anche della cd. "opzione zero"<sup>14</sup>, cioè la valutazione di costi e benefici derivanti dalla scelta di non realizzare il progetto considerato.

<sup>5</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in G.U.U.E n. L 175, 5 luglio 1985. Tale direttiva fu introdotta come strumento fondamentale di politica ambientale, concernente la procedura di valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, allo scopo di assicurare che l'attività antropica fosse compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica.

<sup>6</sup> Va rammentato che la direttiva VIA insieme all'Atto Unico Europeo del 1986 e al trattato di Maastricht del 1992, costituiscono i pilastri dei principi della politica ambientale europea.

<sup>7</sup> S. AMADEO, *Art. 191 TFUE*, in (a cura di) A. Tizzano, *Trattati dell'Unione Europea*, II ed., 2014, p. 1627 e ss.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640final. Più in generale, sulle politiche ambientali europee, si rinvia a M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 7/2020, p. 92 e ss.

<sup>9</sup> Direttiva 2014/52/UE, cit, considerando 10.

<sup>10</sup> Ivi, considerando 7.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ivi, considerando 36.

<sup>13</sup> Ivi, art. 4.

<sup>14</sup> Sul punto, P. DE PASQUALE, *Le dimensioni del costituzionalismo ambientale. Brevi osservazioni*, in *DPCE online*, sp-2/2023 e riferimenti riportati.

Su questo solco normativo si pone la giurisprudenza, anche risalente, della Corte di giustizia.

In particolare, nella sentenza *Kraaijeveld*<sup>15</sup>, la Corte di giustizia aveva affermato che uno Stato membro esorbita i limiti della sua discrezionalità se stabilisce criteri ovvero soglie limite che escludono, pregiudizialmente, l'obbligo di V.I.A. per l'intera categoria di progetti. Successivamente, nella sentenza *WWF e al.*, la Corte di giustizia aveva precisato, riferendosi, però, agli artt. 4, n. 2, e 2, n. 1 della direttiva 85/337/CEE, che essi non concedevano a uno Stato membro il potere di dispensare in modo generale dalla procedura di V.I.A. per determinate classi di progetti elencate nell'allegato II della direttiva, né di escludere singoli progetti dalla V.I.A.<sup>16</sup>

In entrambe le sentenze, seppur riferite alla disciplina della precedente direttiva 85/337/CEE, la Corte di giustizia ha stabilito che è necessaria una valutazione complessiva per determinare se l'insieme di classi di progetti o un progetto specifico possa avere un impatto ambientale significativo.

Gli Stati membri non possono adottare misure che escludano automaticamente dall'obbligo di V.I.A. una categoria di progetti o un progetto specifico, a meno che non sia dimostrato che l'insieme di tali progetti non avrebbe un impatto ambientale rilevante.

Ancora, nella sentenza *Salzburger Flughafen*, la Corte di giustizia aveva stabilito che gli artt. 2, par. 1, e 4, par. 2, let. b) e 3 della direttiva 85/337/CEE ostacolavano una normativa nazionale volta a limitare l'applicazione della V.I.A. solo ai progetti di modifica dell'infrastruttura aeroportuale, con un

aumento conseguente di almeno 20.000 movimenti aerei all'anno<sup>17</sup>. Nella stessa pronuncia, la Corte di giustizia aveva precisato che se uno Stato membro introduce una soglia incompatibile con gli obblighi stabiliti dagli artt. 2, par. 1, e 4, par. 3, della direttiva 85/337/CEE, allora le disposizioni degli artt. 2, par. 1, 3 e 4, par. 2, let. a), di tale direttiva hanno un effetto diretto<sup>18</sup>.

Appare evidente che anche attraverso la sentenza in commento, la Corte di giustizia ha inteso evidenziare il ruolo chiave delle autorità nazionali competenti, le quali devono garantire che si effettui un'analisi iniziale per valutare se i progetti in questione possono avere un impatto ambientale significativo e, in caso affermativo, devono successivamente condurre una V.I.A.

In maniera più pervasiva, la Corte di giustizia ha ammesso che nel caso in cui ci siano dubbi sull'esistenza o sulla portata dei rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure di protezione senza dover attendere una dimostrazione esaustiva della reale entità e gravità di tali rischi<sup>19</sup>.

Questo ragionamento rimanda al noto principio di precauzione, nella misura in cui esso impone all'Unione di adottare misure preventive in caso di minaccia di gravi danni agli interessi tutelati dall'art. 191, par. 1, TFUE, prevenendo, dunque, la verifica del danno in assenza di tali misure, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>20</sup>. Ciò fa riferimento alla circostanza che ogni intervento che implica un impatto considerevole

<sup>15</sup> Corte di giustizia, sentenza del 24 ottobre 1996, *Kraaijeveld e al.*, causa C-72/95, punto 53, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=100313&doclang=IT>. Nel caso di specie, la sentenza si riferiva alle dighe come categoria di progetti.

<sup>16</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 settembre 1999, *WWF e al.*, causa C-435/97, punto 49, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=44707&doclang=IT>. Ivi, la sentenza si riferiva alla ristrutturazione di un aeroporto come progetto specifico.

<sup>17</sup> Corte di giustizia, sentenza del 21 marzo 2013, *Salzburger Flughafen*, causa C-244/12, ECLI:EU:C:2013:203, punto 38.

<sup>18</sup> Ivi, punto 48.

<sup>19</sup> Sul punto, F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *DUE*, n. 1, 2017, p. 131 ss.; si rinvia alla seguente giurisprudenza, Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 1998, *National Farmers' Union e al.*, causa C-157/96, punti 63 e 64; nonché, Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 1998, *Regno Unito c. Commissione*, causa C-180/96, punti 99 e 100; Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2010, *Gowan*, causa C-77/09, punti 71-73.

<sup>20</sup> Ibid. Sul principio di precauzione, si rinvia in dottrina a S. AMADEO, *Art. 191 TFUE*, cit., p. 1625 e ss.



sull'ambiente, deve rispettare i principi generali in materia ambientale<sup>21</sup>.

A questi sviluppi, tuttavia, si aggiunge la sentenza in commento, la quale si pone nel segno già tracciato dalla giurisprudenza europea e lo consolida.

### 3. **IL PROCEDIMENTO PRINCIPALE E LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI**

Nell'ambito del procedimento principale che ha dato origine alla sentenza in commento, l'impresa *WertInvest Hotelbetrieb* (in prosieguo: la ricorrente), chiedeva un permesso di costruzione per il progetto "Heumarkt Neu", collocato nella zona centrale del sito designato come patrimonio mondiale dell'UNESCO<sup>22</sup>, che prevedeva la riqualificazione dell'area urbana ad uso commerciale e l'occupazione di circa 1,55 ettari, con una superficie di 89.000 m<sup>2</sup><sup>23</sup>.

Nel procedimento principale, la ricorrente sosteneva che, secondo l'UVP-G 2000, cioè la legge federale austriaca relativa alla V.I.A. (in prosieguo: la legge austriaca), il progetto "Heumarkt Neu" non fosse soggetto all'obbligo di sottoporsi a una V.I.A.<sup>24</sup>.

Con una prima decisione del 16 ottobre 2018, il governo viennese, in risposta alla domanda presentata dalla ricorrente aveva stabilito che il progetto non necessitava di una V.I.A., perché esso non rientrava in nessuna delle categorie elencate dalla legge austriaca e che, per quanto riguarda la categoria di progetti di riassetto urbano, non raggiungeva le soglie stabilite dall'art. 3, par. 2, della stessa legge, che riguarda il cumulo con altri progetti<sup>25</sup>.

Tuttavia, diversi vicini e un'organizzazione per la tutela dell'ambiente presentavano un ricorso contro questa decisione al *Bundesverwaltungsgericht* (il Tribunale

amministrativo federale, a seguire: il Tribunale federale), che dopo aver esaminato il ricorso, rendeva noto alla ricorrente e al governo viennese che la trasposizione della direttiva V.I.A. nella legislazione nazionale era insufficiente e che era necessario valutare il progetto caso per caso e, quindi, nominava un perito e fissava l'udienza. Successivamente, la ricorrente nel procedimento principale ritirava la sua domanda volta a stabilire che non era necessaria una V.I.A.

Nonostante il ritiro della domanda, il Tribunale federale dichiarava che il progetto "Heumarkt Neu" doveva essere sottoposto a una V.I.A. Tale decisione è stata poi impugnata dalla ricorrente in cassazione dinanzi al *Verwaltungsgerichtshof* (in prosieguo: la Corte amministrativa), che ha poi sostenuto che il Tribunale federale non aveva più la competenza per pronunciarsi sul merito del ricorso, visto il ritiro della ricorrente, e avrebbe dovuto limitarsi ad annullare la decisione del governo viennese<sup>26</sup>.

Eppure, parallelamente al procedimento suddetto, la ricorrente aveva già chiesto il rilascio del permesso di costruire al Comune di Vienna, il quale, però, aveva omesso di rispondere.

A seguito della mancata decisione del Comune di Vienna, la ricorrente presentava un ricorso per carenza al *Verwaltungsgericht Wien* (Tribunale amministrativo di Vienna, in seguito: il Tribunale amministrativo), chiedendo la concessione del permesso di costruzione richiesto in precedenza<sup>27</sup>.

Dal canto proprio, il Tribunale amministrativo aveva già constatato che per i progetti di riassetto urbano, come quello del "Heumarkt Neu", non si può affermare in modo generale che non esista l'obbligo di effettuare una V.I.A., superando così il margine di discrezionalità. Infatti, le autorità nazionali responsabili delle procedure di autorizzazione per i progetti elencati nella direttiva V.I.A. devono valutare specificamente se, tenendo

<sup>21</sup> Per una disamina dei principi in materia ambientale nell'UE, si rinvia a F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, Sp-2/2023.

<sup>22</sup> A causa della sua posizione vicina al centro di Vienna, che è un sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO, il progetto ha suscitato controversie riguardo all'impatto dell'altezza dell'edificio a torre di cui al progetto sullo «skyline» della città. Così, Conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 24

novembre 2022, causa C-575/21, *WertInvest Hotelbetriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2022:930, punto 3.

<sup>23</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit. punto 18.

<sup>24</sup> Si fa riferimento all'art. 3 del Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G 2000, legge federale relativa alla valutazione dell'impatto ambientale, BGBl. 697/1993).

<sup>25</sup> Ivi, punto 19.

<sup>26</sup> Ivi, punti 20 e ss.

<sup>27</sup> Ivi, punti 24 e ss.

conto dei criteri indicati nella stessa direttiva, sia necessaria una V.I.A.<sup>28</sup>.

Peraltro, la conformità delle misure di recepimento austriache con il diritto dell'Unione era già stata oggetto di critica a livello sovranazionale. Nello specifico, la Commissione europea aveva ritenuto che le soglie stabilite dalla legge austriaca per i progetti di riassetto urbano fossero così elevate che praticamente tutti i progetti di questo tipo erano esclusi a priori dall'obbligo di V.I.A.<sup>29</sup>.

Sulla base di quanto detto, il Tribunale amministrativo (in prosieguo: il giudice del rinvio), ritenendo di dover decidere preliminarmente<sup>30</sup> sulla necessità di una V.I.A. per il progetto, sollevava dubbi sulla compatibilità della legge austriaca con la direttiva V.I.A.

In particolare, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di giustizia, ex art. 267 TFUE<sup>31</sup>, (1) di chiarire se la legge austriaca avesse superato i propri poteri discrezionali alla luce della direttiva V.I.A; (2) se dovesse essere considerata anche la localizzazione del progetto, nell'ambito dei "criteri di selezione di cui all'art. 4, par. 3" dell'allegato III della direttiva V.I.A., cosa non prevista nel caso dei progetti di riassetto urbano ai sensi della legge austriaca; (3) di precisare in che misura le autorità nazionali dovessero valutare se il progetto può avere un impatto significativo sull'ambiente e, in tal caso, decidere se effettuare una V.I.A.; (4) quindi, nell'accertata ipotesi di un superamento del margine di discrezionalità degli Stati membri, se la valutazione, che deve essere effettuata caso per caso dalle autorità nazionali, dovesse limitarsi a determinati aspetti della protezione, quali la finalità di protezione di un determinato sito, ovvero, dovesse tenere conto di tutti i criteri e aspetti elencati

nell'allegato III della direttiva V.I.A.; (5) nonché, di specificare, nel rispetto dei principi di tutela giurisdizionale enunciati all'art. 11 della direttiva V.I.A., lo status di parte legittimata ad impugnare, contenuto nel regolamento edilizio di Vienna, che stante la legge austriaca, sarebbe riconosciuto solo ad un limitato gruppo di persone, escludendo quindi organizzazioni e vicinato; (6) infine, di pronunciarsi rispetto alla possibilità, secondo il diritto dell'UE, di concedere un'autorizzazione edilizia "anticipata" per un progetto dettagliato che fa parte di un progetto globale di riassetto urbano, senza effettuare una V.I.A. completa durante la procedura di concessione edilizia e senza riconoscere uno status di parte adeguato ai soggetti interessati. Posto che, nei casi in cui un'autorizzazione definitiva collegata a una decisione preliminare costituisce una "procedura di autorizzazione articolata in più fasi", la V.I.A. dovrebbe essere effettuata non appena è possibile individuare e valutare tutti gli effetti del progetto sull'ambiente<sup>32</sup>.

#### 4. LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Nel rispondere ai quesiti sollevati dal giudice del rinvio, la Corte di giustizia non ha mancato di ricordare innanzitutto che, nell'ambito del dialogo che origina tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, previsto dall'art. 267 TFUE<sup>33</sup>, spetta esclusivamente al giudice nazionale valutare, in base alle circostanze specifiche di ogni caso, se sia necessaria una pronuncia pregiudiziale al fine di emettere la propria sentenza. Pertanto, dal momento che le questioni sollevate nell'ambito

<sup>28</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit., punti 34 e ss.

<sup>29</sup> Sul punto, Conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 24 novembre 2022, cit., punti 36 e ss.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit., punto 26.

<sup>31</sup> Nel caso di specie, si fa riferimento al rinvio pregiudiziale d'interpretazione. Per un approfondimento dell'istituto, si rinvia a F. FERRARO, F. ROLANDO, *Asimmetrie tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità*, in (a cura di) F. FERRARO, C. IANNONE, *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 17 e ss.

<sup>32</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) il 20 settembre 2021 - WertInvest Hotelbetriebs GmbH / Magistrat der Stadt Wien, causa C-575/21.

<sup>33</sup> Sul ruolo chiave del rinvio pregiudiziale quale parte del nocciolo duro di una "théorie judiciaire de l'intégration", cioè parte del "triangle magique" dato dal rinvio pregiudiziale, dall'effetto diretto e dal primato, si rinvia a V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme* in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit. C'è da dire che, nonostante il rinvio pregiudiziale sia considerato un meccanismo di cooperazione tra le corti nazionali e dell'Unione europea, alcuni studiosi sottolineano che esso presenta anche elementi gerarchici. Si veda T. TRIDIMAS, *The ECJ and the National Courts: Dialogue, Cooperation and Instability* in A. ARNULL, D. CHALMERS (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2015, pp. 403-431.

della sentenza in commento riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, in linea di principio la Corte di giustizia è tenuta a pronunciarsi<sup>34</sup>; dunque, le obiezioni avanzate dalla ricorrente sulla irricevibilità delle domande poste dal giudice del rinvio non sussistono<sup>35</sup>.

Venendo ora all'esame del merito delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, rispetto all'obbligo di effettuare una V.I.A. di un progetto di sviluppo urbano, la Corte di giustizia ha specificato che l'obbligo non può dipendere esclusivamente dalla dimensione del progetto, che è ormai solo un elemento tra gli altri, ma la V.I.A. va effettuata caso per caso. Il margine di discrezionalità degli Stati membri è chiaramente limitato dall'obbligo generale, sancito dall'art. 2, par. 1, della direttiva V.I.A., di sottoporre a valutazione i progetti che possono avere effetti significativi sull'ambiente per la loro natura, dimensione o posizione. Di conseguenza, anche un progetto su piccola scala può avere impatti ambientali significativi se situato in un luogo con i fattori ambientali descritti nell'art. 3 della direttiva V.I.A.<sup>36</sup>. Questa interpretazione estensiva delle direttive rimanda alla precedente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>37</sup>.

Inoltre, come precisato dall'Avvocato generale Collins<sup>38</sup>, le opere di urbanizzazione ai sensi della direttiva V.I.A. comprendono opere di miglioramento, ampliamento, demolizione di strutture esistenti e non vi è motivo di supporre che gli impatti ambientali delle opere di urbanizzazione nelle aree urbane siano marginali o inesistenti<sup>39</sup>.

Pertanto, la Corte di giustizia ha dichiarato che la decisione adottata al termine di un procedimento di riesame della V.I.A. deve essere accessibile al pubblico (da intendersi, come nel caso di cui trattasi, vicini e/o organizzazioni), così da consentire l'impugnazione della decisione nelle condizioni di danno e di causalità previste dalla normativa nazionale, anche nei confronti di una decisione di autorizzazione<sup>40</sup>. Tale impugnazione non deve in alcun modo limitare i mezzi che possono essere invocati a sostegno della stessa<sup>41</sup>. Allo scopo, le autorità nazionali competenti in materia devono rispondere a criteri di indipendenza e imparzialità, ribaltando così la precedente giurisprudenza che sosteneva un'autonomia reale frutto di una mera separazione funzionale<sup>42</sup>.

A tal fine, è opportuno richiamare, sempre in tema di accesso alla giustizia ambientale, la pronuncia della Corte di giustizia<sup>43</sup> attraverso la quale essa ha precisato che se spetta agli Stati membri stabilire quali siano i diritti la cui violazione può dar luogo a un ricorso in materia d'ambiente, essi, nel procedere a tale determinazione non possono privare le associazioni a tutela dell'ambiente, che sono soggetti pubblici, rispondenti ai requisiti tanto della direttiva V.I.A. quanto dalla Convenzione di Aarhus, di contestare la legittimità, quanto al merito o alla procedura, dell'atto V.I.A.<sup>44</sup>.

Tale giurisprudenza sembra offrire un contributo proprio in considerazione dell'obiettivo di garantire un ampio accesso alla giustizia, quindi, una tutela effettiva in materia ambientale<sup>45</sup>.

<sup>34</sup> Corte di giustizia, sentenza del 12 ottobre 2017, *Sleutjes*, C-278/16, EU:C:2017:757, punto 21 e giurisprudenza citata.

<sup>35</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit. punti 28 e ss.

<sup>36</sup> Ivi, punti 37 e ss.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1999, *Commissione c. Irlanda*, C-392/96, punti 65 a 67.

<sup>38</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 24 novembre 2022, causa C-575/21, cit., punto 43.

<sup>39</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit. punto 61.

<sup>40</sup> In tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 16 aprile 2015, *Gruber*, causa C-570/13, EU:C:2015:231, punto 44.

<sup>41</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit. punti 65-71.

<sup>42</sup> Corte di giustizia, sentenza del 20 ottobre 2011, *Seaport (NI)*, causa C-474/10, EU:C:2011:681, punti 42 e 43.

<sup>43</sup> Corte di giustizia, sentenza del 12 maggio 2011, *Landesverband Nordrhein-Westfalen*, causa C-115/09, punti

42 e ss., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0115>.

<sup>44</sup> Per approfondimenti, si rinvia in dottrina a S. AMADEO, *Art. 191 TFUE*, cit., p. 1633 3 ss; R. Rota, *Il principio di effettività per la tutela ambientale*, <https://art.torvergata.it/bitstream/2108/52243/262203/il%20principio%20effettivit%C3%A0%20per%20la%20tutela%20ambientale%20ASTRID.pdf>

<sup>45</sup> In dottrina, più in generale, F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 2023. Già la Corte di giustizia con la sentenza *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre*, 22 dicembre 2022, causa C-61/21, ha affermato la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva a coloro che hanno subito danni alla salute a causa di condotte anti-ambientali che lo Stato non è stato in grado di affrontare adeguatamente. Si rinvia a U. TADDEI, I. KOTIUK, *The Individual Right to Clean Air and the Spectre of Francovich Damages for State Failures to Comply with EU Air Quality Rules (Case C-61/21)*, in *Eu Law*

Infine, la Corte di giustizia ha ricordato che l'imposizione di una V.I.A. solo in fase di concessione edilizia per singole opere facenti parte di un più vasto intervento di urbanizzazione, equivale a disattendere la direttiva V.I.A.; ne consegue che la direttiva V.I.A. deve essere interpretata nel senso che essa “osta al rilascio di permessi di costruire per progetti individuali di lavori che rientrano nell’ambito di progetti di riassetto urbano più ampi”<sup>46</sup>.

Inoltre, come ha ricordato l'Avvocato generale Collins, può essere necessario prendere in considerazione gli effetti cumulativi dei progetti, ma il carattere preliminare di tale valutazione è giustificato dalla necessità che, nel processo decisionale, l'autorità competente tenga conto quanto prima possibile dell'impatto ambientale di tutti i processi tecnico-progettuali e decisionali al fine di evitare, fin dall'inizio, la creazione di inquinamento o disturbo piuttosto che contrastarne successivamente gli effetti<sup>47</sup>.

## **5. BREVI CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto riferito, appare evidente, stante la giurisprudenza della Corte di giustizia, che gli Stati membri non possono escludere determinate categorie di progetti dall'obbligo di sottoporli alla V.I.A. basandosi esclusivamente su criteri dimensionali. In altre parole, la decisione di applicare la V.I.A. non può essere limitata unicamente in base alle dimensioni dei progetti, ma deve considerare anche il potenziale impatto ambientale che potrebbe derivare da questi ultimi.

La rilevanza della sentenza in commento sta, in primo luogo, nell'aver rinsaldato il ruolo proattivo e sussidiario del diritto dell'Unione Europea, anche nell'ambito della progettazione urbanistica “locale”, al fine di preservare il patrimonio culturale ed evitare di impattare con i più elevati obiettivi europei di politica ambientale. Quanto detto esplicita, compiutamente, l'“effetto Bruxelles”, quale

manifestazione della capacità dell'Unione di affermarsi pacificamente, influenzando le legislazioni nazionali, soprattutto in materia ambientale<sup>48</sup>.

In secondo luogo, la Corte di giustizia, attraverso la sentenza in commento, ha colto l'occasione per ribadire l'esigenza di assicurare, a chiunque, la possibilità di contestare, davanti a un organo giurisdizionale diverso o, a seconda dei casi, un organo indipendente e imparziale istituito per legge, la legittimità sostanziale o procedurale di una decisione che statuisca la non necessaria valutazione dell'impatto ambientale<sup>49</sup>.

In definitiva, il diritto sovranazionale, ancora una volta, sollecita il diritto di uno Stato membro ad una evoluzione normativa secondo i principi fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione qual è, tra gli altri, quello dell'accesso alla giustizia e della garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva, anche ambientale.

*Live*, 22 marzo 2022; P. DE PASQUALE, “*Francovich ambientale*”? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza *Ministre de la Transition écologique*, in *BlogDUE*, 2023.

<sup>46</sup> Corte di giustizia, sentenza del 25 maggio 2023, cit. punto 81.

<sup>47</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 24 novembre 2022, causa C-575/21, cit., punti 59 e ss.

<sup>48</sup> Sul punto, si rinvia a F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 4, 2021, p. 777 ss. e più in generale, A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles: Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.

<sup>49</sup> S. AMADEO, *Art. 192 TFUE*, cit., p.1642 e ss.