Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 13 novembre 2014[1]

Causa C-570/13

Karoline Gruber

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

«Ambiente — Direttiva 2011/92/UE — Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati — Costruzione di un centro commerciale — Efficacia vincolante di una decisione amministrativa di non effettuare una valutazione di impatto ambientale — Mancata partecipazione del pubblico»

I – **Introduzione**

1. Secondo il diritto austriaco, i vicini interessati non possono né opporsi ad una decisione amministrativa di non sottoporre un progetto ad una valutazione di impatto ambientale, né sollevare, contro l'autorizzazione del progetto, l'obiezione che questo avrebbe dovuto essere sottoposto ad una tale valutazione. Alla Corte è stato chiesto se ciò sia compatibile con la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale[2] (in prosieguo: «direttiva VIA»).

2. Al riguardo, occorre ricordare che la direttiva VIA, in determinati casi, conferisce un diritto ai singoli per quanto riguarda la realizzazione della valutazione di impatto ambientale. Si tratta pertanto di stabilire se il quadro normativo austriaco sia compatibile con tale diritto.

II – **Contesto normativo**

A – *La direttiva VIA*

3. I considerando 4 e 14 della direttiva VIA enunciano gli scopi della valutazione dell'impatto ambientale in relazione agli interessi dei singoli:

«(4) Risulta inoltre necessario realizzare uno degli obiettivi dell'Unione nel settore della protezione dell'ambiente e della qualità della vita.

(…)

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1). Tale direttiva è stata recentemente modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (GU L 124, pag. 1), che però non era ancora applicabile al caso di specie.

(14) Gli effetti di un progetto sull'ambiente dovrebbero essere valutati per tenere in conto l'esigenza 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».

4. L'articolo 1, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva VIA definisce la nozione di pubblico interessato:

«d) "pubblico": una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;

e) "pubblico interessato": pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 2, o che ha un interesse in tali procedure. Ai fini della presente definizione, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse».

5. Tali definizioni sono state introdotte in una precedente versione della direttiva VIA dalla direttiva 2003/35 [3] per trasporre l'articolo 2, paragrafi 4 e 5, della Convenzione di Aarhus [4].

6. L'articolo 2 della direttiva VIA contiene alcune disposizioni fondamentali:

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

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

3. (…)

4. (…) Gli Stati membri, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva.

In tali casi gli Stati membri:

a) esaminano se sia opportuna un'altra forma di valutazione;

b) mettono a disposizione del pubblico coinvolto le informazioni raccolte con le altre forme di valutazione di cui alla lettera a), le informazioni relative alla decisione di esenzione e le ragioni per cui è stata concessa;

c) informano la Commissione, prima del rilascio dell'autorizzazione, dei motivi che giustificano l'esenzione accordata e le forniscono le informazioni che mettono eventualmente a disposizione, ove necessario, dei propri cittadini.

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

4 — Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2005, L 124, pag. 4).

(…)».

7. Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva VIA occorre determinare se un progetto necessiti una valutazione di impatto ambientale. Nel caso di specie viene in rilievo la disciplina prevista dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, che conferisce agli Stati membri un potere discrezionale:

«2. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 4, per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri prendono tale decisione, mediante:

a) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie o criteri fissati dallo Stato membro.

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 di cui al paragrafo 2, si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III».

8. L'articolo 11 della direttiva VIA contiene una disciplina dell'accesso alla giustizia che corrisponde in ampia misura all'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus ed è stato introdotto anch'esso dalla direttiva 2003/35.

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

a) che vantino un interesse sufficiente; o in alternativa,

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

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

(…)

Gli Stati membri determinano ciò che costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. A tal fine, l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, è considerato sufficiente ai fini del paragrafo 1, lettera a), del presente articolo. Si considera inoltre che tali organizzazioni siano titolari di diritti suscettibili di essere lesi ai fini del paragrafo 1, lettera b), del presente articolo.

(…)».

B – *Diritto austriaco*

9. La decisione relativa alla necessità di una valutazione di impatto ambientale è disciplinata dall'articolo 3, paragrafo 7, della legge austriaca del 2000 sulla valutazione dell'impatto ambientale [5] (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000) nella versione applicabile al procedimento [6] (in prosieguo: «UVP-G 2000»):

«L'autorità deve accertare, su domanda del/la richiedente l'autorizzazione per il progetto, di un'autorità cooperante o del mediatore per l'ambiente [l'Umweltanwalt], se per un determinato progetto debba essere effettuata una valutazione di impatto ambientale ai sensi della presente legge federale (…). La pronuncia deve essere resa in primo e in secondo grado con decisione, rispettivamente, entro un termine di sei settimane. Rivestono la qualità di parte il candidato/la candidata per il progetto, l'autorità con cui collabora, il mediatore per l'ambiente [l'Umweltanwalt] e il Comune interessato. (...) Il contenuto delle decisioni nonché i motivi essenziali devono essere divulgati dall'autorità in modo adeguato o resi accessibili alla consultazione del pubblico. Il Comune interessato può proporre ricorso avverso la decisione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof. (…)».

III – **Procedimento principale e domanda di pronuncia pregiudiziale**

10. La sig.ra Gruber contesta dinanzi ai giudici nazionali l'autorizzazione generale del 21 febbraio 2012 accordata alla EMA Beratungs- und Handels GmbH (in prosieguo: «EMA») per la costruzione e l'esercizio di un centro commerciale e di servizi (il «centro commerciale») con una superficie di 11 437,58 m^2. La sig.ra Gruber lamenta, in particolare, che non sia stata effettuata nessuna valutazione di impatto ambientale.

11. Il Land Kärnten (Land Carinzia) aveva già deciso, il 21 luglio 2010, che una tale valutazione non era necessaria. La sig.ra Gruber veniva informata solo in un momento successivo di tale decisione, la quale nel frattempo era divenuta definitiva.

12. Il Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) sottopone ora alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se il diritto dell'Unione, in particolare la direttiva 2011/92/UE, segnatamente il suo articolo 11, osti ad una normativa nazionale secondo cui una decisione in base alla quale, per un determinato progetto, non deve essere effettuata nessuna valutazione di impatto ambientale, ha efficacia vincolante anche per i vicini che non erano legittimati come parti in causa nel precedente procedimento di accertamento e può essere loro opposta nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione successivi, anche qualora essi possano, nel corso di tali procedimenti di autorizzazione, sollevare le loro obiezioni contro il progetto (ovvero, nel procedimento principale, eccepire che l'impatto del progetto mette a repentaglio la loro vita, la loro salute o la loro proprietà o che viene loro arrecato un disturbo intollerabile a causa dell'odore, del rumore, del fumo, della polvere, delle vibrazioni o in altro modo).

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2) Se il diritto dell'Unione, in particolare la direttiva 2011/92, imponga, attraverso la sua diretta applicabilità, di negare l'efficacia vincolante descritta nella prima questione.

5 — BGBL n. 697/1993.

6 — BGBL n. 87/ 2009.

13. Hanno partecipato al procedimento scritto la sig.ra Gruber, l'EMA, la Repubblica d'Austria e la Commissione. Ad eccezione dell'EMA, esse hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 9 ottobre 2014.

IV – **In diritto**

A – *Sulla versione applicabile della direttiva VIA*

14. L'EMA ritiene che nel procedimento principale occorra applicare la direttiva VIA non nella versione di cui alla direttiva 2011/92, invocata nel procedimento pregiudiziale, bensì nella versione vigente il 21 giugno 2010, vale a dire alla data di adozione della decisione in cui si afferma che non è necessaria alcuna valutazione.

15. L'EMA trascura, tuttavia, che la domanda di rinvio pregiudiziale trae origine da un'azione contro l'autorizzazione al suo progetto del 21 febbraio 2012. Contrariamente all'argomento della Commissione in udienza, a quella data era già in vigore la direttiva 2011/92. Difatti, ai sensi dei suoi articoli 14 e 15, essa è entrata in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione il 28 gennaio 2012, vale a dire il 17 febbraio 2012. E tale direttiva non prevedeva un particolare termine di recepimento, poiché, rispetto alla precedente versione in vigore, essa non comporta nessuna modifica sostanziale, bensì consolida solamente le precedenti modifiche e migliora la presentazione delle disposizioni.

16. Contrariamente a quanto sostenuto dall'EMA, quanto detto vale anche per l'articolo 2, paragrafo 3, e per l'articolo 10 bis della precedente versione, ai quali corrispondono l'articolo 2, paragrafo 4, e l'articolo 11 della nuova versione. In tal senso, l'articolo 14, secondo comma, della direttiva VIA dispone che i riferimenti alla precedente versione si intendono fatti alla direttiva 2011/92 e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato VI.

17. Poiché la nuova versione non ha comportato modifiche sostanziali, essa può essere applicata senza problemi anche alla procedura in corso relativa al rilascio dell'autorizzazione del 21 febbraio 2012. Del resto, in base ad una giurisprudenza costante, le norme procedurali si considerano applicabili a tutte le controversie pendenti alla data della loro entrata in vigore[7]. Soltanto modifiche sostanziali delle norme procedurali[8] o particolari disposizioni transitorie[9] potrebbero indurre a riconsiderare la situazione.

18. Di conseguenza, non vi è motivo di mettere in dubbio la decisione del Verwaltungsgerichtshof di presentare alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla direttiva 2011/92.

B – *Sulla prima questione*

19. Il nucleo centrale del presente caso va ricercato nella prima questione. Tuttavia, essa necessita una precisazione (v. infra, punto 1). Occorre poi richiamare il diritto all'effettuazione di una valutazione di impatto ambientale (v. infra, punto 2), il quale è assistito da un diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (v. infra, punto 3) che, tuttavia, non spetta a chiunque ma soltanto agli interessati (v. infra, punto 4). Solo per completezza, conviene occuparsi del particolare meccanismo di ricorso previsto

7 — Sentenze Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 9); CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione (C-121/91 e C-122/91, EU:C:1993:285, punto 22), e Toshiba Corporation e a. (C-17/10, EU:C:2012:72, punto 47).

8 — V. sentenze Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, punto 23), e Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punto 94).

9 — V. articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 97/11/CE (GU L 73, pag. 5) e articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2014/52/UE (GU L 124, pag. 1), che modificano, entrambi, la direttiva VIA.

dall'articolo 11 della direttiva VIA (v. infra, punto 5), così come della possibile compensazione di una mancata valutazione di impatto ambientale attraverso l'applicazione di leggi specifiche (v. infra, punto 6) e infine della tesi dell'EMA, secondo la quale nel caso di specie si configurerebbe una deroga alla direttiva VIA (v. infra, punto 7).

1. Sull'interpretazione della questione pregiudiziale.

20. La domanda del Verwaltungsgerichtshof è diretta ad accertare se il diritto dell'Unione osti alle condizioni in presenza delle quali la decisione secondo cui un progetto non necessita di una valutazione di impatto ambientale ha efficacia vincolante. Al fine di poter fornire un'utile risposta al giudice del rinvio, occorre tuttavia intendere la domanda nel senso che con essa si chiede se l'efficacia vincolante possa riguardare anche i vicini, che non potevano contestare in giudizio la decisione.

21. Il Verwaltungsgerichtshof indica infatti che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 7, del UPV-G 2000, la questione se per un determinato progetto debba essere effettuata una valutazione di impatto ambientale è oggetto di uno specifico procedimento. Nell'ambito di tale procedimento, sarebbero legittimati a rivestire la qualità di parti soltanto il/la richiedente l'autorizzazione per il progetto, l'autorità cooperante, l'Umweltanwalt e il Comune interessato, nonché, secondo le più recenti modifiche, determinate organizzazioni non governative, ma non i vicini del progetto. Ciò significa che i vicini (come, nel caso di specie, la sig.ra Gruber) si troverebbero di fronte al rifiuto di una valutazione di impatto ambientale solo nel corso del successivo procedimento di autorizzazione. A quel punto la decisione di rifiuto sarebbe ormai definitiva e vincolerebbe tutti gli interessati.

22. Ne risulta manifestamente che i vicini possono sì sollevare obiezioni contro l'autorizzazione del progetto quando essa violi determinati standard ambientali, come per esempio valori limite, ma non possono lamentare che, in violazione della direttiva VIA, non sia stata effettuata alcuna valutazione di impatto ambientale. Allo stesso modo, risulta che non possano neanche impugnare la decisione di non procedere ad una valutazione [10].

23. Pertanto, occorre chiarire se sia compatibile con la direttiva VIA il fatto che la decisione secondo la quale un progetto non necessita di una valutazione di impatto ambientale sia vincolante nei confronti dei vicini, che non potevano contestare in giudizio tale decisione.

24. A tale scopo verranno illustrati nel prosieguo anzitutto i fondamenti di un possibile obbligo di valutazione, poi la tutela giurisdizionale contro la decisione di non effettuare alcuna valutazione e, infine, la cerchia degli aventi diritto.

2. Sui fondamenti di un possibile obbligo di valutazione

25. Nel caso di specie, un obbligo di valutazione di impatto ambientale può ricavarsi dall'articolo 2, paragrafo 1, e dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva VIA, in quanto il progetto dell'EMA va considerato come un progetto di riassetto urbano, comprensivo della costruzione di centri commerciali e parcheggi, ai sensi dell'allegato II, numero 10, lettera b).

26. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva VIA, gli Stati membri sono tenuti, per i progetti elencati nell'allegato II che possono avere notevoli effetti negativi sull'ambiente, a stabilire, mediante un esame caso per caso o mediante le soglie o i criteri da essi fissati, se un siffatto progetto debba formare oggetto di una valutazione di impatto ambientale.

10 — Ciò è confermato dall'articolo di Wolgang Berger, prodotto dall'EMA come allegato 3, «UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch Mellor?», *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67).

27. Quanto alla fissazione di soglie o criteri per determinare se un tale progetto debba formare oggetto di una valutazione di impatto ambientale, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva VIA lascia effettivamente agli Stati membri un margine di discrezionalità. Quest'ultimo è tuttavia ristretto dall'obbligo di cui all'articolo 2, paragrafo 1, in base al quale i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, devono essere sottoposti a valutazione sotto il profilo dell'impatto sull'ambiente [11].

28. La necessità di una valutazione di impatto ambientale può, pertanto, risultare direttamente dall'articolo 2, paragrafo 1, dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, e dall'allegato II della direttiva VIA, qualora il progetto rientri in tale allegato e possa avere un notevole impatto ambientale [12]. Inoltre, le autorità nazionali competenti sono all'occorrenza tenute ad esaminare in particolar modo la questione se, tenendo conto dei criteri di cui all'allegato III della direttiva [13], debba essere effettuata una valutazione di impatto ambientale [14]. Si tratta della cosiddetta valutazione preliminare.

3. Sulla tutela giurisdizionale nei confronti della decisione di valutazione preliminare

29. Per quanto concerne la tutela giurisdizionale, la Corte ha già stabilito che i singoli possono richiamarsi all'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 4 della direttiva VIA [15].

30. La Corte ha anche statuito che «i terzi, come del resto le autorità amministrative interessate» devono potersi accertare che l'autorità competente abbia effettivamente verificato, secondo le norme previste dalla legislazione nazionale, che una valutazione di impatto ambientale fosse o meno necessaria. Inoltre, i singoli interessati coinvolti devono poter far controllare, secondo tale giurisprudenza, l'osservanza di tale obbligo di verifica in sede giurisdizionale. Tale esigenza può tradursi nella possibilità di presentare un ricorso direttamente contro la decisione di non effettuare una valutazione [16].

31. L'Austria e l'EMA affermano che la Corte ha semplicemente statuito che il controllo giurisdizionale dell'obbligo della valutazione preliminare *potrebbe* tradursi nella possibilità di presentare un ricorso direttamente contro la decisione di non effettuare una valutazione di impatto ambientale [17]. A loro parere, tuttavia, non sussiste l'obbligo di rendere possibile una tale azione.

32. Tuttavia, tale argomentazione trascura che la Corte ha indicato, nella frase che precede quella cui fanno rifermento l'Austria e l'EMA, che i singoli interessati *devono* poter far controllare l'osservanza di tale obbligo eventualmente in sede giurisdizionale [18].

11 — Sentenze Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 50); WWF e a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punto 36), e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 29).

12 — Sentenze Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 61); Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 65). e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punti da 41 a 43).

13 — V. sentenza Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 32).

14 — Sentenza Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 51).

15 — Sentenze Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 61), e Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punto 32).

16 — Sentenze Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punti 57 e 58), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punti 57 e 58).

17 — Sentenze Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 58), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punto 58).

18 — Sentenze Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 58), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punto 58).

33. Tale constatazione appare anche logica, poiché il diritto dell'Unione conferisce un diritto agli interessati, per quanto riguarda la valutazione dell'impatto ambientale, quando sussistono i presupposti dell'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 4 della direttiva VIA [19]. Pertanto, il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, sancito dall'articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, impone di attribuire agli interessati la possibilità di avviare un controllo giurisdizionale sulla decisione di non procedere a valutazione dell'impatto ambientale.

34. Un tale controllo giurisdizionale può avvenire, ad esempio, nell'ambito di un'azione contro la decisione di valutazione preliminare o in occasione dell'impugnazione in un secondo momento di una decisione di autorizzazione. Tuttavia, quando contro una decisione di valutazione preliminare non vi è la possibilità di un'azione diretta, la rinuncia a una valutazione dell'impatto ambientale deve poter essere contestata, al più tardi, in sede di impugnazione dell'autorizzazione. Di conseguenza, l'efficacia vincolante di una decisione di valutazione preliminare nei confronti di coloro che possono sì richiamarsi all'articolo 2, paragrafo 1, e all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva VIA, ma che non possono impugnare in sede giurisdizionale la decisione di valutazione preliminare, sarebbe incompatibile con tali disposizioni e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

4. La cerchia degli aventi diritto

35. Tuttavia, quanto alla questione relativa a chi possa invocare l'obbligo di procedere ad una valutazione di impatto ambientale, la giurisprudenza viene in parte fraintesa. Così, la Corte spesso parla di «singoli interessati» [20], ma talvolta anche solo di «singoli [21]» o, perfino, in generale, di «terzi» [22] riferendosi, pertanto, a una cerchia potenzialmente molto ampia di aventi diritto. Quindi, non deve sorprendere che, in udienza, sia stato manifestato il timore che la possibilità di far valere tale obbligo si risolva nella possibilità di una actio popularis.

36. Tuttavia, non vi è motivo di temere che ciò si verifichi.

37. Dalla direttiva VIA risulta infatti che può trattarsi soltanto di interessati. In particolare, ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, non chiunque può intervenire in sede di valutazione di impatto ambientale, bensì solo «il pubblico interessato». L'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), lo definisce come il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo. Il pubblico, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera d), della direttiva VIA, comprende le persone fisiche o giuridiche.

38. Gli interessati, in tal senso, non possono essere, di conseguenza, solo le parti legittimate nel procedimento di valutazione preliminare ai sensi del diritto austriaco, vale a dire il/la richiedente l'autorizzazione per il progetto, l'autorità cooperante, l'Umweltanwalt e il Comune interessato, nonché determinate organizzazioni non governative.

39. Al contrario, anche i vicini sono membri del pubblico interessato e pertanto, quando subiscono o quantomeno possono subire gli effetti dei processi decisionali, possono invocare l'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale.

19 — V. oltre alle sentenze citate alla nota 15; sentenze Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 59), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punto 59).

20 — Sentenze Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 58), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punto 58).

21 — Sentenze Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 61), e Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punto 32).

22 — Sentenze Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 57), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punto 57).

40. Tuttavia l'EMA afferma che la sig.ra Gruber non possa essere considerata come vicina interessata, in quanto vive a diversi chilometri di distanza dal progetto ed è semplicemente proprietaria di un immobile locato nelle vicinanze dello stesso. La sig.ra Gruber ha invece affermato, in udienza, di vivere essa stessa in tale immobile.

41. Ma anche se quanto sostenuto dall'EMA fosse vero, potrebbe essere sufficiente che gli eventuali effetti ambientali del progetto sull'immobile colpissero la sig.ra Gruber non nella sua persona, bensì soltanto nel suo patrimonio. La Corte ha già riconosciuto che un danno patrimoniale che trae origine direttamente dagli effetti ambientali di un progetto è ricompreso nello scopo di tutela perseguito dalla direttiva VIA [23]. Nel caso in cui la sig.ra Gruber subisca o perlomeno possa subire un tale danno, sarebbe di conseguenza interessata dalla procedura decisionale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), della direttiva VIA. Spetta però, in ultima analisi, alle autorità nazionali competenti verificare, alla luce di tutte le circostanze del caso, se tali effetti siano da prevedere.

42. Non convince neanche l'obiezione dell'Austria in base alla quale, al momento della valutazione preliminare, non sarebbe ancora possibile prevedere quali persone siano concretamente interessate. Come ha esposto anche la sig.ra Gruber, ciò muove dal presupposto che in quel determinato momento non esistano ancora informazioni circa l'impatto ambientale del progetto sufficienti per prendere una decisione sulla valutazione preliminare. In tal caso, la decisione relativa alla necessità o meno di una valutazione non dovrebbe affatto poter essere presa in quel momento.

5. Sulla tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 11 della direttiva VIA

43. I presupposti di cui all'articolo 11 della direttiva VIA, citato nella domanda di pronuncia pregiudiziale, non rilevano ai fini della valutazione dell'efficacia vincolante della decisione circa l'esecuzione di una valutazione di impatto ambientale.

44. Nel presente caso non si tratta, infatti, di una procedura di ricorso completa sulla legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, che tale disposizione rende possibile. Piuttosto, occorre solo decidere se, in un procedimento contro la decisione di autorizzazione, l'efficacia vincolante della decisione di valutazione preliminare possa essere opposta ai vicini.

45. Ciononostante, qualora la Corte consideri l'articolo 11 della direttiva VIA pertinente, i presupposti di tale disposizione sarebbero comunque soddisfatti.

46. Certo, l'EMA sostiene giustamente che la decisione di effettuare o meno una valutazione di impatto ambientale non necessiti di alcuna partecipazione del pubblico [24] e ne deduce che l'articolo 11 della direttiva VIA non sia applicabile, in quanto esso concerne solo le misure per le quali valgono le disposizioni di tale direttiva sulla partecipazione del pubblico. Eppure la questione se occorra effettivamente una partecipazione del pubblico è di fondamentale importanza in tale fase del procedimento. Pertanto, le disposizioni riguardanti tale questione sono nel contempo anche regole sulla partecipazione del pubblico. L'osservanza dell'obbligo circa la partecipazione del pubblico, perciò, deve rientrare quantomeno come questione preliminare nell'ambito di applicazione dell'articolo 11 della direttiva VIA.

23 — Sentenza Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punti 35 e 36).

24 — V. le mie conclusioni nella causa Križan e a. (C-416/10, EU:C:2012:218, paragrafi da 133 a 136).

47. Quanto detto è confermato dall'origine del riferimento alle disposizioni relative alla partecipazione del pubblico. Tale richiamo serve infatti alla trasposizione dei requisiti minimi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus, in base al quale tale diritto di azione è applicabile almeno a tutte le misure per cui vale l'articolo 6 della Convenzione. Tuttavia, tale ultima disposizione vale per tutte le decisioni, atti o omissioni relativi ai progetti da sottoporre ad una valutazione di impatto ambientale. Anche la decisione di non sottoporre, a torto, un progetto a valutazione costituirebbe una tale misura.

48. In sede di applicazione dell'articolo 11 della direttiva VIA occorrerebbe inoltre chiarire quali diritti possono essere fatti valere da un singolo in base a tale disposizione. La Corte ha dichiarato che il legislatore nazionale è in via di principio libero di circoscriverli ai diritti pubblici soggettivi [25]. Tuttavia, il diritto del pubblico interessato all'effettuazione di una valutazione di impatto ambientale è appunto un tale diritto pubblico soggettivo, che gli Stati membri non possono privare di efficacia rifiutando agli aventi diritto l'attuazione in via giurisdizionale.

49. La direttiva VIA infatti, allorché un progetto deve essere sottoposto ad una valutazione di impatto ambientale, conferisce agli interessati determinati diritti. Soprattutto, essi sono legittimati, attraverso il procedimento istituito dalla direttiva, ad essere informati sulle conseguenze ambientali del progetto in questione (in particolare, articoli 5 e 6) e, in tale ambito, a prendere posizione al riguardo (articoli 6 e 7). Inoltre, i risultati della partecipazione del pubblico devono essere presi in considerazione in occasione della decisione sul progetto (articolo 8) e le informazioni più importanti in merito alla decisione sul progetto devono essere rese accessibili al pubblico (articolo 9).

50. Tali diritti non sono fini a se stessi. Da una parte, essi servono al miglioramento della decisione sul progetto, poiché essi possono migliorare il fondamento e la motivazione della decisione. D'altra parte, le informazioni raccolte e diffuse in tale procedimento permettono agli interessati di far valere ulteriori diritti sanciti nelle disposizioni sostanziali a tutela dell'ambiente, per esempio determinati valori limite per la qualità dell'aria. Tali informazioni permettono quantomeno agli interessati di prepararsi alle conseguenze ambientali del progetto, ad esempio migliorando l'isolamento acustico della propria casa [26].

51. Gli obiettivi della valutazione di impatto ambientale confermano quanto detto. Dai considerando 4 e 14 della direttiva VIA risulta, a tale riguardo, che con essa deve essere realizzato uno degli obiettivi dell'Unione nell'ambito della tutela dell'ambiente e della qualità della vita. Inoltre, gli effetti di un progetto sull'ambiente dovrebbero essere valutati per tenere in conto l'esigenza di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale della vita [27]. È proprio la tutela della salute contro le conseguenze pregiudizievoli sull'ambiente che la Corte ha più volte menzionato come motivo (ulteriore) [28] per dare la possibilità ai singoli di richiamarsi alle disposizioni direttamente applicabili del diritto dell'Unione in materia ambientale [29].

25 — Sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel], C-115/09, EU:C:2011:289, punto 45).

26 — V. le mie conclusioni Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, paragrafi 50 e 51).

27 — V. sentenza Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punti 28, 29 e 34).

28 — V. in propositoKokott/Sobotta, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, pag. 132.

29 — V. per esempio sentenze Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punto 37) e Stichting Natuur en Milieu e a. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 94).

52. Inoltre, occorre considerare che la direttiva VIA, a partire dal suo completamento attraverso la direttiva 2003/35, dovrebbe comportare l'allineamento del diritto dell'Unione alla Convenzione di Aarhus. Pertanto, la direttiva VIA, e in particolare le disposizioni come l'articolo 1, paragrafo 2, lettere d) ed e), introdotte dalla direttiva 2003/35, devono essere interpretate alla luce e in considerazione degli obiettivi della Convenzione [30].

53. Ai sensi del settimo considerando della Convenzione, ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future. Ai sensi dell'ottavo considerando, per poter affermare tale diritto e adempiere tale obbligo i cittadini devono essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale [31].

54. È pertanto inammissibile interpretare la direttiva VIA nel senso che all'obbligo di realizzare una valutazione di impatto ambientale non corrisponda un diritto del pubblico interessato – compresi i vicini interessati – che essi possano far valere in giudizio.

6. La VIA «de facto» sulla base di contestazioni successive

55. L'Austria invoca infine la possibilità, menzionata nella domanda di rinvio pregiudiziale, di una VIA «de facto», che permetterebbe di prendere sufficientemente in considerazione le contestazioni in materia ambientale. Secondo il Verwaltungsgerichtshof, i vicini di uno stabilimento ad uso commerciale possono infatti far valere, in base al diritto nazionale, il fatto che l'impatto del progetto mette a repentaglio la loro vita, la loro salute o le loro proprietà e che essi sono lesi in modo intollerabile da odori, rumore, fumo, polvere, vibrazioni o in altro modo.

56. Interrogata su tale punto in udienza, l'Austria ha precisato la sua argomentazione adducendo che le conseguenze pertinenti di un progetto sull'ambiente sarebbero identificate nel quadro di leggi specifiche e che in tali circostanze vi parteciperebbe anche il pubblico.

57. In effetti, la Corte ha riconosciuto che i requisiti di una valutazione di impatto ambientale, in linea di principio, possono essere soddisfatti anche in un altro procedimento [32]. Non è pertanto necessario denominare tale valutazione come una valutazione di impatto ambientale se *tutti* i requisiti della direttiva sono soddisfatti in tale o in tali altri procedimenti.

58. Innanzitutto, ciò significa in particolare che tutte le informazioni ai sensi dell'articolo 5 della direttiva VIA dovrebbero essere raccolte e che i diritti di partecipazione, in particolare dell'insieme del pubblico interessato ma anche delle altre autorità ai sensi degli articoli 6 e 7, dovrebbero essere assicurati *senza limitazioni*. Su tale base, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui differenti fattori ambientali e le interazioni tra di essi dovrebbero essere identificati e valutati ai sensi dell'articolo 3 [33]. L'articolo 8 esige inoltre che i risultati delle consultazioni e le informazioni relative agli effetti ambientali siano presi in considerazione nell'ambito della decisione sul progetto. Infine, la via del ricorso avverso tale autorizzazione, prevista dall'articolo 11, dovrebbe essere percorribile anche se essa ha luogo senza formale valutazione di impatto ambientale.

30 — Sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel], C-115/09, EU:C:2011:289, punto 41).

31 — V. in proposito le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Gemeinde Altrip e a. (C-72/12, EU:C:2013:422, paragrafi 96 e 98) e Kokott/Sobotta, cit. alla nota 28, pag. 136.

32 — Sentenza Commissione/Germania ([Großkrotzenburg], C-431/92, EU:C:1995:260, punti da 43 a 45).

33 — V. sentenza Commissione/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, punto 37).

59. Nel procedimento principale, il giudice competente deve eventualmente valutare se, nell'applicare le leggi specifiche in vista dell'autorizzazione, tutti questi requisiti siano stati effettivamente soddisfatti. Un tale risultato sarebbe comunque sorprendente, poiché non si comprenderebbe allora per quale motivo il diritto austriaco preveda, parallelamente, una formale procedura di valutazione di impatto ambientale, così denominata, né perché le autorità austriache abbiano rifiutato di applicarla nel procedimento principale.

7. Sulla configurabilità di una deroga alla direttiva VIA

60. Infine, nella misura in cui l'EMA riconosce nella normativa austriaca una deroga alla direttiva VIA per determinati progetti, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, occorre far notare che i presupposti per una tale deroga non sono soddisfatti. Essa può essere utilizzata solo a titolo eccezionale per progetti specifici, ma non per una serie di progetti determinati in funzione di soglie. Inoltre non risulta che l'Austria abbia esaminato, conformemente all'articolo 2, paragrafo 4, lettera a), l'opportunità di un'altra forma di valutazione o che abbia informato il pubblico e la Commissione conformemente all'articolo 2, paragrafo 4, lettere b) e c)[34]. Infine, nemmeno l'Austria si richiama a tale deroga nella propria argomentazione.

8. Conclusione intermedia

61. Pertanto, non è compatibile con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali e con gli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva VIA il fatto di opporre ai membri del pubblico interessato, che presentino un ricorso contro l'autorizzazione di un progetto con il motivo che avrebbe dovuto essere effettuata una valutazione di impatto ambientale, l'efficacia vincolante di una decisione di valutazione preliminare di non procedere ad una valutazione di impatto ambientale, allorché precedentemente non avevano la possibilità di impugnare tale decisione di valutazione preliminare.

C – *Sulla seconda questione*

62. Con la seconda questione, il Verwaltungsfgerichtshof vorrebbe sapere se il diritto dell'Unione, in particolare la direttiva 2011/92, imponga, attraverso la sua diretta applicabilità, di negare l'efficacia vincolante descritta nella prima questione.

63. Secondo una giurisprudenza consolidata, le disposizioni di una direttiva che appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, possono essere fatte valere dai singoli dinanzi al giudice nazionale nei confronti dello Stato membro[35].

64. Contro un'applicabilità diretta potrebbe deporre il fatto che gli Stati membri sono in via di principio liberi di attribuire una tutela giurisdizionale diretta contro la decisione di valutazione preliminare o di circoscrivere la tutela giurisdizionale alla possibilità di sollevare una contestazione in via incidentale nell'ambito di un ricorso contro un'autorizzazione. Entrambe le soluzioni paiono ammissibili in forza del diritto dell'Unione e non si può senz'altro escludere che esistano altre possibilità.

65. Tuttavia, tale potere discrezionale concerne soltanto la forma nella quale la tutela giurisdizionale va accordata, ma non il risultato da raggiungere, cioè la sindacabilità in sede giurisdizionale della decisione di valutazione preliminare.

34 — V., sulla necessità di tali fasi, la sentenza Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punti da 84 a 87).

35 — V., ad esempio, sentenza Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punto 16), e Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, punto 46).

66. Si tratta, quindi, di una tipica ipotesi di autonomia procedurale degli Stati membri, che è limitata dai principi di equivalenza e di effettività [36]. E sarebbe contrario al principio di effettività privare il pubblico interessato di *ogni* possibilità di contestare in giudizio la decisione di valutazione preliminare [37]. In effetti, in tal caso sarebbe praticamente impossibile far valere il diritto a che venga effettuata una valutazione di impatto ambientale.

67. Ne consegue che gli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva VIA sono direttamente applicabili, nel senso che l'efficacia vincolante di una decisione di valutazione preliminare non può essere opposta ai membri del pubblico interessato nell'ambito del controllo giurisdizionale sull'autorizzazione di un progetto, allorché essi non hanno avuto nessuna altra possibilità di contestare tale decisione.

V – **Conclusione**

68. Propongo, pertanto, alla Corte di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

1) Non è compatibile con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali e con gli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92/UE sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, il fatto di opporre ai membri del pubblico interessato che presentino un ricorso contro l'autorizzazione di un progetto, con il motivo che avrebbe dovuto essere effettuata una valutazione di impatto ambientale, l'efficacia vincolante di una decisione di valutazione preliminare di non procedere ad una valutazione di impatto ambientale, allorché precedentemente non avevano la possibilità di impugnare tale decisione di valutazione preliminare.

2) Gli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92/UE sono direttamente applicabili, nel senso che l'efficacia vincolante di una decisione di valutazione preliminare non può essere opposta ai membri del pubblico interessato nell'ambito del controllo giurisdizionale sull'autorizzazione di un progetto, allorché essi non hanno avuto nessuna altra possibilità di contestare tale decisione.

36 — Sentenze Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 67); Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punto 45), e Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punto 38).

37 — V. in definitiva anche l'articolo di Berger prodotto dall'EMA, citato alla nota 10, pagg. 70 e ss.