CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 30 aprile 2008 [1]

I — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda la direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [2], nella versione della direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE [3] (in prosieguo: la «direttiva V.I.A.»). Si tratta di cinque progetti aventi ad oggetto l'ampliamento e il rinnovo di una strada principale a Madrid, che sono parte del progetto «Madrid calle 30».

2. Questa strada veniva classificata come strada urbana dal diritto spagnolo. I progetti d'intervento su strade urbane non rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni spagnole che recepiscono la direttiva V.I.A. Si pone pertanto la questione se la direttiva V.I.A. includa siffatti progetti.

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU L 175, pag. 40.
3 — GU L 73, pag. 5.

II — Contesto normativo

A — *La direttiva V.I.A.*

3. L'art. 2, n. 1, fissa lo scopo della direttiva V.I.A.:

«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».

4. L'art. 3 descrive l'oggetto della valutazione dell'impatto ambientale:

«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».

5. L'art. 4, nn. 1 e 2 definisce quali progetti devono formare oggetto di valutazione:

«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)».

6. L'allegato I, n. 7, lett. b), comprende determinati progetti aventi ad oggetto la costruzione di strade, e precisamente la «costruzione di autostrade e vie di rapida comunicazione (2)». La nota (2) stabilisce che le «vie di rapida comunicazione (…) corrispondono alla definizione data nell'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale del 15 novembre 1975».

7. Ulteriori progetti di costruzione di strade vengono previsti dall'allegato I, n. 7, lett. c):

«Costruzione di nuove strade a quattro o più corsie o raddrizzamento e/o allargamento di strade esistenti a due corsie al massimo per renderle a quattro o più corsie, sempreché la nuova strada o il tratto di strada raddrizzato e/o allargato abbia una lunghezza ininterrotta di almeno 10 km».

8. L'allegato II, n. 10, lett. e), menziona, inter alia, le seguenti strade:

«Costruzione di strade, porti e impianti portuali, compresi i porti di pesca (progetti non compresi nell'allegato I)».

9. Le modifiche dei progetti vengono trattate dall'allegato II, n. 13, primo trattino:

«Modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente».

B — *L'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale del 15 novembre 1975*

10. Questo accordo è stato ratificato da venti Stati membri, ma non da Spagna, Estonia, Irlanda, Malta, Austria, Regno Unito e Cipro. L'allegato II contiene i requisiti per le grandi strade di traffico internazionale.

11. Nella sezione I.1 è disciplinato il campo di applicazione sostanziale di tali requisiti:

«Le caratteristiche fondamentali da adottare per la costruzione o la sistemazione delle grandi strade a traffico internazionale, qui appresso indicate "strade internazionali", sono oggetto delle disposizioni seguenti che tengono conto delle concezioni attuali in materia di tecnica di costruzione stradale. Esse non si applicano agli agglomerati urbani: questi debbono essere circoscritti se costituiscono un ostacolo o un pericolo».

12. Negli allegati II, sezioni II.2. e II.3. vengono definite le nozioni di autostrada e vie di rapida comunicazione:

«II. 2. Autostrade

Il termine "autostrada" designa una strada concepita e costruita espressamente per il traffico motorizzato, che non è utilizzata dalle proprietà limitrofe, e che:

i) salvo in punti singoli o a titolo temporaneo, comporta, per i due sensi della circolazione, carreggiate distinte separate l'una dall'altra da una fascia di terreno non destinata alla circolazione, o, eccezionalmente, separate mediante l'adozione di altre soluzioni;

ii) non incrocia a livello né strade, né ferrovie o sedi tramviarie, né attraversamenti pedonali;

iii) viene segnalata in maniera specifica come autostrada.

II. 3. Vie di rapida comunicazione[4]

strade riservate alla circolazione automobilistica accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta dei veicoli».

III — Fatti, procedimento nazionale e domanda di pronuncia pregiudiziale

13. Il 13 maggio 2004, il Comune di Madrid pubblicava un invito a presentare, entro un termine di 20 giorni, pareri su un totale di cinque progetti concernenti il rinnovo e l'ampliamento della strada M-30 all'interno dell'area metropolitana. Nell'ambito di una ulteriore procedura di approvazione in materia di acque, i cittadini avevano, per altri 45 giorni, la possibilità di esprimere un parere. Il 24 gennaio 2005, il Comune pubblicava la sua decisione del 17 gennaio 2005 con la quale aveva approvato i progetti. L'organizzazione non governativa Ecologistas en Acción — CODA ricorreva contro questa delibera di approvazione.

4 — A seguito di modifica questa definizione è attualmente la seguente:«una via di rapida comunicazione è una strada riservata alla circolazione automobilistica accessibile solo attraverso svincoli o intersezioni controllate,
i) sulla quale sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta sulle corsie; e
ii) che non incrocia a livello né strade, né ferrovie o sedi tramviarie, né attraversamenti pedonali».

14. Il giudice del rinvio descrive nel modo seguente l'oggetto del procedimento:

«Si tratta dell'impugnazione di un atto amministrativo che approva sì soltanto cinque sottoprogetti o interventi specifici di riassetto del sistema viario e del territorio attraversato dalla M-30, i quali tuttavia, considerati nel loro insieme, costituiscono un'imponente e complessa opera di ingegneria civile, la quale fa parte di un progetto globale e unitario per il miglioramento e il riassetto di quasi tutta la tangenziale di Madrid, denominato e presentato come progetto "Madrid calle 30" (…) e che la giunta comunale ha suddiviso ed avviato sotto forma di quindici progetti distinti e indipendenti. In tal modo, nessuno dei singoli tratti stradali — ad eccezione di uno — viene modificato o ammodernato per una lunghezza superiore ai 5 chilometri, ai sensi del paragrafo 95 dell'allegato II alla legge 2/2002, nonostante il progetto, nel suo insieme, superi ampiamente questa lunghezza. L'intero progetto di riassetto e di ampliamento della M-30 comporterà, secondo le stime effettuate, un incremento del traffico stradale pari quasi al 25 %, ed esige interventi di ogni genere nell'area urbana circostante».

15. Per potersi pronunciare sul ricorso, alla Corte vengono sottoposte le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se i requisiti procedurali della valutazione dell'impatto ambientale di cui alla direttiva V.I.A. si applichino a progetti d'intervento su strade urbane, in considerazione della natura e delle dimensioni del progetto, nonché dell'interessamento di zone ad alta densità demografica o di aree paesaggistiche di importanza storica, culturale o archeologica.

2. Se i requisiti procedurali della valutazione dell'impatto ambientale di cui alla direttiva V.I.A. si applichino ai progetti discussi nel presente ricorso contenzioso amministrativo, tenuto conto della loro natura, della natura della strada in cui è prevista la loro esecuzione, nonché delle caratteristiche, delle dimensioni, dell'impatto sull'ambiente circostante, della densità demografica, del valore economico e dell'eventuale frazionamento rispetto ad un progetto globale che contempla la realizzazione di interventi analoghi nella stessa strada.

3. Se i criteri enunciati nella sentenza nella causa C-332/04 [5], in particolare ai suoi punti 69-88, siano d'applicazione ai progetti discussi nel presente procedimento giurisdizionale, in ragione della loro natura, della natura della strada in cui è prevista la loro esecuzione, nonché delle caratteristiche, delle dimensioni, dell'impatto sull'ambiente circostante,

5 — Sentenza 16 marzo 2006, causa C-332/04, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-40).

del valore economico e dell'eventuale frazionamento rispetto ad un progetto globale che prevede interventi analoghi nella stessa strada e se, per tale motivo, fosse necessario sottoporre i progetti in questione a regolare procedura di valutazione ambientale.

4. Se, sulla base di quanto risulta dal fascicolo di causa, in particolare dagli studi e dai risultati delle valutazioni ivi contenuti, si possa ritenere che, di fatto, le autorità spagnole abbiano adempiuto gli obblighi relativi alla valutazione ambientale derivanti dalla direttiva V.I.A. rispetto ai progetti discussi nel presente procedimento, sebbene l'intero progetto non sia stato formalmente sottoposto ad una procedura di valutazione ambientale conformemente alla citata direttiva.

16. Alla fase scritta del procedimento hanno partecipato l'organizzazione non governativa Ecologistas en Acción — CODA, ricorrente nella causa principale, il Comune di Madrid, parte convenuta, l'Italia e la Commissione mentre all'udienza del 2 aprile 2008 hanno partecipato solo l'amministrazione comunale e la Commissione.

IV — Valutazione giuridica

A — *Sulle prime tre questioni — progetti d'intervento su strade urbane*

17. La Corte dovrebbe trattare congiuntamente le prime tre questioni in quanto il loro contenuto è sostanzialmente identico. Il giudice del rinvio desidera sapere in presenza di quali requisiti i progetti d'intervento su strade urbane, in particolare i cinque sottoposti al suo esame, debbano essere assoggettati ad una valutazione dell'impatto ambientale. Al riguardo esso, richiamandosi alla sentenza nella causa C-322/04 [6], evidenzia in modo particolare alcune caratteristiche di questi progetti:

— la natura e le dimensioni del progetto, specialmente la configurazione e la natura della strada, le sue caratteristiche e le sue dimensioni

— l'impatto sulle zone ad alta densità demografica o su aree paesaggistiche di importanza storica, culturale o archeologica

— il valore economico nonché

6 — Cit. alla nota 5.

— l'eventuale frazionamento rispetto ad un progetto globale che contempla la realizzazione di interventi analoghi nella stessa strada.

18. Come affermato a ragione dal governo italiano, nella risoluzione di tali questioni non può essere esaminata la compatibilità del diritto spagnolo con la direttiva V.I.A. La Corte può tuttavia fornire al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi di diritto comunitario che possono consentirgli di valutare la compatibilità di una normativa nazionale con il diritto comunitario ai fini della soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente [7].

1. Sull'esclusione delle strade urbane dalla valutazione dell'impatto ambientale

19. Il Comune di Madrid sostiene che la direttiva V.I.A. non ricomprenda i progetti oggetto della controversia, in quanto essi riguardano una strada urbana. Sia il legislatore spagnolo che le autorità amministrative e giudiziarie spagnole sono partite dal presupposto che le strade urbane, non essendo nominate negli allegati alla direttiva V.I.A., non rientrano nel campo di applicazione della medesima.

20. Questa interpretazione della direttiva V.I.A. è, a mio parere, errata. È vero che la direttiva V.I.A. non menziona espressamente le «strade urbane» in quanto tali. Tuttavia nell'allegato I, n. 7, lett. b) e c) nonché nell'allegato II, n. 10, lett. e), si parla di *autostrade*, *vie di rapida comunicazione* e *strade*. Come sottolineato in particolarre dalla Commissione, siamo qui in presenza di nozioni di diritto comunitario che devono essere oggetto di interpretazione autonoma. Dal punto di vista del diritto comunitario, non vi è motivo di escludere le strade urbane dai tre tipi di strade sopra menzionati. In linea di principio, infatti, tutte le strade nominate possono trovarsi anche all'interno delle città e avere ivi un impatto considerevole sull'ambiente.

Sull'importanza dell'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale del 15 novembre 1975 per l'interpretazione della direttiva V.I.A.

21. Le autostrade e le vie di rapida comunicazione non trovano una loro definizione nell'allegato I, n. 7, lett. b), della direttiva V.I.A.; si può tuttavia ricorrere all'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale del 15 novembre 1975. Quanto alle vie di rapida comunicazione, l'applicazione dell'accordo deriva da un richiamo espresso in tal senso contenuto nell'allegato I, n. 7, lett. b), della direttiva V.I.A. [8]. Nonostante l'allegato I, n. 7, lett. b), della direttiva V.I.A. non rimandi all'accordo per la nozione di autostrada, appare opportuno utilizzare anche in questo caso la definizione in esso contenuta al fine di garantire un'interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri.

7 — V., per esempio, la sentenza 18 maggio 2000, causa C-107/97, Rombi e Arkopharma (Racc. pag. I-3367, punto 29).

8 — V. per un rinvio alla definizione corrispondente di aeroporti la sentenza 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Abraham e a. (Racc. pag. I-1197, punto 35).

22. L'accordo, ai sensi del suo art. 17, n. 3, fa fede nelle lingue comunitarie inglese e francese, nonché — circostanza qui non rilevante — in russo. Al fine di comprendere il rinvio della direttiva V.I.A. in relazione alle vie di rapida comunicazione, è opportuno ricorrere alla versione inglese della direttiva e dell'accordo, in quanto entrambe utilizzano il termine «Express roads». Al contrario, la versione francese della direttiva utilizza erroneamente, invece del termine «Routes express», impiegato nell'accordo, il termine «voies rapides».

23. Poiché la definizione di vie di rapida comunicazione nel frattempo è stata modificata, si pone la questione di decidere a quale definizione si debba fare riferimento per interpretare la direttiva V.I.A.: se a quella modificata o a quella originaria. A favore della versione originaria depone già il testo del rinvio, dal quale non sembra risultare la necessità di tenere conto di successive modifiche. Inoltre, la Comunità e alcuni Stati membri non hanno partecipato all'accordo. In caso di rinvio alla versione al momento in vigore, essi dovrebbero accettare le modifiche, senza poter incidere direttamente sulle medesime. Di conseguenza, si deve ricorrere solo alla definizione originaria, e non a quella modificata.

24. Secondo il Comune di Madrid, le strade urbane non sono vie di rapida comunicazione o autostrade ai sensi dell'accordo. Esso si fonda sulla regola generale fissata dalla sezione I.1. dell'allegato II dell'accordo, ai sensi della quale le disposizioni di tale allegato non si applicano agli agglomerati urbani. Ciò riguarda in particolare le definizioni di vie di rapida comunicazione e autostrade contenute alle sezioni II.2. e II.3. di questo allegato.

25. Sia la formulazione del rinvio in relazione alle vie di rapida comunicazione sia il fine perseguito dalla direttiva V.I.A. e dall'accordo depongono tuttavia a sfavore dell'opportunità di prendere in considerazione, nel definire vie di rapida comunicazione e autostrade nel senso della direttiva V.I.A., l'esclusione di agglomerati urbani dall'ambito di validità dell'allegato II dell'accordo.

26. La nota a piè di pagina relativa alla nozione di «vie di rapida comunicazione» contenuta nell'allegato I, n. 7, lett. b), della direttiva V.I.A., non rimanda in generale alle vie di rapida comunicazione ai sensi dell'accordo, bensì alla «definizione data nell'accordo». Non si tratta dunque di trasporre il campo di applicazione dell'accordo; piuttosto, il legislatore comunitario si è semplicemente servito di una definizione sviluppata in un altro contesto. Questa definizione non esclude gli agglomerati urbani. Nel caso di utilizzo, non espressamente previsto, della definizione di autostrade non vi è a maggior ragione alcun motivo per escludere le strade urbane.

27. Inoltre, nell'interpretare il rinvio, così come per altre questioni interpretative legate alla direttiva V.I.A., è necessario prendere in considerazione lo scopo da essa perseguito [9]. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, scopo della medesima è che, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare a causa della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione, sia prevista, prima del

9 — Sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione/Italia (Racc. pag. I-11025, punto 36). V. sull'interpretazione di un rinvio alla definizione di aeroporti le mie conclusioni del 29 novembre 2007, causa C-2/07, Abraham e a. (Racc. pag. I-1197, paragrafo 45).

rilascio dell'autorizzazione, una valutazione di tale impatto [10].

28. Molte ripercussioni sull'ambiente da parte delle strade possono verificarsi sia all'interno che all'esterno delle città. Le città inoltre, specialmente a causa della densità demografica, dell'inquinamento ma anche in considerazione di eventuali siti di importanza storica, culturale o archeologica, risultano essere luoghi particolarmente sensibili per la costruzione di strade. Di conseguenza, l'inclusione delle strade urbane da parte della direttiva V.I.A. è conforme al suo scopo [11].

29. A favore di questo risultato depone anche il parallelismo fra la direttiva V.I.A. e la convenzione sulla valutazione dell'influenza ambientale in un contesto transfrontaliero (Espoo, 1991). La Comunità è parte contraente di questa convenzione [12] e la direttiva V.I.A. mira alla sua attuazione, come mostra in particolare il tredicesimo 'considerando' della direttiva 97/11. La Convenzione di Espoo, per definire vie di rapida comunicazione e autostrade, utilizza le definizioni originarie contenute nell'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale, senza escluderne l'applicazione alle strade urbane.

10 — Sentenza Commissione/Italia (cit. alla nota 9, punto 36). V. anche la sentenza 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster (Racc. pag. I-6917, punti 49 e 52).

11 — V. sui progetti di costruzione urbani la sentenza Commissione/Spagna (cit. alla nota 5, punto 81).

12 — Decisione del Consiglio 15 ottobre 1996 relativa alla conclusione, in nome della comunità, della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero.

Sulla definizione di vie di rapida comunicazione e autostrade

30. Le *vie di rapida comunicazione* sono, ai sensi dell'allegato II, sezione II.3, dell'accordo, strade riservate alla circolazione automobilistica accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta dei veicoli. È irrilevante se tali strade si snodino all'interno di città.

31. L'allegato II, sezione II.3 dell'accordo definisce un'*autostrada* come una strada concepita e costruita espressamente per il traffico motorizzato, che non è utilizzata dalle proprietà limitrofe e che comporta, per i due sensi della circolazione, carreggiate distinte separate l'una dall'altra da una fascia di terreno non destinata alla circolazione, o, eccezionalmente, separate mediante l'adozione di altre soluzioni. Essa non incrocia a livello né strade, né ferrovie o sedi tramviarie, né attraversamenti pedonali.

32. La convenzione esige infine che la strada sia segnalata in maniera specifica come autostrada. Questo requisito non dovrebbe peraltro essere preso in considerazione per integrare la nozione di autostrada ai sensi della direttiva V.I.A., in quanto gli Stati membri potrebbero altrimenti aggirare l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale attraverso la dichiarazione di una strada.

33. La nozione di autostrada ai sensi della direttiva V.I.A. ricomprende pertanto anche le autostrade urbane.

Sulle altre strade

34. Alcune traduzioni del termine «strada» offrono un elemento a sostegno dell'esclusione delle strade urbane dal campo di applicazione della direttiva V.I.A. Così, nella versione spagnola della direttiva V.I.A., per le strade semplici viene utilizzata la parola «carretera», con la quale, analogamente per esempio, al termine «route», impiegato nella versione francese, si intendono prevalentemente le strade provinciali. Qualora la direttiva V.I.A. ricomprendesse solo autostrade, vie di rapida comunicazione e strade provinciali, non sarebbe irragionevole riferire tutte e tre le nozioni alle strade extraurbane.

35. Vi sono tuttavia anche versioni linguistiche della direttiva V.I.A. nelle quali il termine strada ricomprende inequivocabilmente le vie di comunicazione urbane, come il termine tedesco «Straße» oppure il termine inglese «road».

36. Le diverse versioni linguistiche di una disposizione comunitaria devono essere interpretate uniformemente. In caso di divergenza tra le versioni stesse, la disposizione dev'essere pertanto intesa in funzione dell'economia generale e delle finalità della normativa di cui essa fa parte [13].

37. Ciò vale in particolare per la direttiva V.I.A. Il suo campo di applicazione è vasto e la stessa ha una finalità di ampia portata [14]. Come già affermato [15], per i progetti per i quali, in particolare a causa della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione, si preveda un notevole impatto sull'ambiente, deve essere prevista, prima del rilascio dell'autorizzazione, una valutazione del loro impatto. L'impatto ambientale delle strade può avvenire spesso anche o proprio all'interno delle città. Di conseguenza, anche in relazione alla nozione di «strada» deve essere respinta un'interpretazione in forza della quale le strade urbane vengono escluse dal campo di applicazione della direttiva V.I.A.

Conclusione parziale

38. In sintesi, si deve rilevare che i progetti d'intervento su strade urbane rientrano nel campo di applicazione della direttiva V.I.A. Si deve pertanto verificare in dettaglio se avrebbe dovuto essere esaminata la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti controversi nel presente procedimento.

13 — V. per la direttiva V.I.A. la sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a. (Racc. pag. I-5403, punto 28) nonché più in generale le sentenze 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder (Racc. pag. 419, punto 3); 23 novembre 2006, causa C-300/05, ZVK (Racc. pag. I-11169, punto 16) nonché 14 giugno 2007, causa C-56/06, Euro Tex (Racc. pag. I-4859, punto 27).

14 — Sentenze Kraaijeveld e a. (cit. alla nota 13, punto 31); 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a. (Racc. pag. I-5613, punto 40) nonché Abraham e a. (cit. alla nota 8, punto 32).

15 — V. supra, paragrafi 27 e segg.

2. Sui progetti d'intervento su strade ai sensi dell'allegato I, n. 7, lett. b) e c) della direttiva V.I.A.

39. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, e dell'allegato I, n. 7, della direttiva V.I.A., deve essere obbligatoriamente sottoposta a valutazione dell'impatto ambientale la costruzione di autostrade e vie di rapida comunicazione (lett. b) nonché la costruzione di nuove strade a quattro o più corsie o raddrizzamento e/o allargamento di strade esistenti a due corsie al massimo per renderle a quattro o più corsie, sempre che la nuova strada o il tratto di strada raddrizzato e/o allargato abbia una lunghezza ininterrotta di almeno 10 km (lett. c).

40. Come già osservato, la definizione di autostrade e vie di rapida comunicazione risulta dall'accordo sulle grandi strade di traffico internazionale. Le strade di cui all'allegato I, n. 7, lett. c), della direttiva V.I.A. sono ivi definite in modo particolareggiato, specialmente ove si consideri che un'esclusione generale delle strade urbane dalla valutazione sull'impatto ambientale è inammissibile. Ciò che di conseguenza rileva al fine dell'applicazione delle disposizioni in materia di strade di cui all'allegato I, n. 7, lett. b) e c), della direttiva V.I.A., non è né il loro concreto impatto ambientale, né la loro ubicazione o il loro valore economico o l'interazione con altri progetti.

41. Di conseguenza, non si può escludere che i progetti di cui trattasi riguardino strade comprese in una delle definizioni dell'allegato I, n. 7, lett. b) o c) della direttiva V.I.A. L'obbligo di valutare l'impatto ambientale ai sensi dell'art. 4, n. 1, sussiste peraltro solo qualora i progetti debbano essere considerati quale costruzione della rispettiva strada.

42. È pur vero che il caso in esame ha ad oggetto il rinnovo e l'ampliamento di strade già esistenti, tuttavia anche siffatte misure possono essere equiparate alla costruzione di strade. Nel caso dell'allegato I, n. 7, lett. c), della direttiva V.I.A., ciò risulta già dalla definizione, la quale include l'ampliamento di determinate strade.

43. Ma anche l'ampliamento di autostrade e vie di rapida comunicazione ai sensi dell'allegato I, n. 7, lett. b), della direttiva V.I.A. deve eventualmente essere considerato equivalente alla costruzione. In una sentenza concernente un progetto ferroviario spagnolo, la Corte ha affermato che il raddoppiamento di una via ferrata già esistente non può ritenersi come una semplice modifica di un progetto precedente ai sensi del n. 12 dell'allegato II della direttiva V.I.A., ma come costruzione di tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza ai sensi dell'allegato I, n. 7 [16]. La Corte adduceva, a fondamento di quanto affermato, il probabile notevole impatto ambientale del progetto.

16 — Sentenza 16 settembre 2004, causa C-227/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-8253, punti 46 e segg.). V. già la sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Großkrotzenburg) (Racc. pag. I-2189, punto 35), in cui la Corte considerava l'aggiunta di un nuovo blocco ad una centrale elettrica quale progetto indipendente.

44. Come esposto anche dalla Commissione, queste riflessioni possono essere trasposte, in linea di principio, anche ai progetti d'intervento su strade. È tuttavia necessario operare un distinguo, come previsto all'allegato II, n. 13, primo trattino, circa le *modifiche* di tali progetti. Le misure concernenti strade esistenti possono così essere considerate come equivalenti alla costruzione di una strada solo quando abbiano lo stesso impatto ambientale di una nuova costruzione [17]. Ad una nuova costruzione dovrebbe in particolare essere equiparata la trasformazione di una strada semplice in una delle strade menzionate all'allegato I, n. 7, lett. b) e c), della direttiva V.I.A.

3. Su altri progetti d'intervento su strade

45. Anche se i progetti di cui trattasi nel presente procedimento non rientrano, alla luce dei criteri sopra indicati, nel campo di applicazione dell'allegato I della direttiva V.I.A., sembra comunque necessario valutarne l'impatto ambientale. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, e dell'allegato II, n. 10, lett. e), della direttiva V.I.A., gli Stati membri determinano, mediante un esame del progetto caso per caso o mediante soglie o criteri da essi fissati, se debba essere valutato l'impatto ambientale della costruzione delle strade non menzionate dall'allegato I. Lo stesso vale, ai sensi dell'allegato II, n. 13, primo trattino, nel combinato disposto con l'allegato I, n. 7, lett. b) e c) e dell'allegato II, n. 10, lett. e), per le modifiche dei progetti di costruzione di strade.

46. Secondo costante giurisprudenza, l'art. 4, n. 2, della direttiva V.I.A., fonda un potere discrezionale a favore degli Stati membri, limitato dall'obbligo previsto dall'art. 2, n. 1, di sottoporre ad una valutazione dell'impatto ambientale tutti i progetti che, in particolare a causa della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione possano avere un notevole impatto ambientale [18]. In tale contesto rivestono importanza le caratteristiche dei progetti menzionate dal giudice del rinvio.

47. Gli Stati membri devono pertanto prendere in considerazione la natura, le dimensioni e l'ubicazione del progetto, per verificare se questo possa avere un notevole impatto ambientale [19]. A tal riguardo, la direttiva V.I.A. fa riferimento ad una valutazione globale dell'impatto ambientale dei progetti o della loro modifica [20]. In dettaglio, si deve tenere conto sia degli effetti diretti dei lavori previsti sia dell'impatto ambientale che

17 — V. le mie conclusioni nella sentenza Abraham e a. (cit. alla nota 9, paragrafo 47).

18 — Sentenze 8 settembre 2005, causa C-121/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7569, punto 87) nonché Commissione/Spagna (cit. alla nota 5, punto 76). V. sulla versione originaria della direttiva V.I.A. le sentenze Kraaijeveld e a. (cit. alla nota 13, punto 50); 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5901, punto 64); 29 aprile 2004, causa C-117/02, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-5517, punto 82); 2 giugno 2005, causa C-83/03, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4747, punto 19) nonché Abraham e a. (cit. alla nota 8, punti 37 e 42).

19 — Sentenze Commissione/Spagna (cit. alla nota 5, punto 77) e Abraham (cit. alla nota 8, punto 38).

20 — Sentenza Abraham e a. (cit. alla nota 8, punto 42).

può essere provocato dall'uso e dallo sfruttamento delle opere derivanti da tali lavori [21]. Si potrebbe pensare in tal senso, per esempio, ad un incremento del traffico.

48. Inoltre, un'elevata densità demografica nonché l'importanza storica, culturale o archeologica dei luoghi fanno parte dei criteri che devono essere presi in considerazione dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva V.I.A., in sede di esame del progetto caso per caso o di fissazione delle soglie o criteri ai sensi del n. 2 di questa disposizione. Per i progetti d'intervento su strade vale pertanto esattamente quanto previsto per i progetti concernenti la costruzione di città, oggetto della sentenza nella causa C-332/04 [22].

49. Anche se il valore economico di un progetto può costituire un indicatore delle sue dimensioni, sembra tuttavia improbabile che la sua semplice portata consenta di trarre conclusioni in relazione al suo impatto ambientale. Qualora il valore economico contenga dati relativi all'impatto ambientale o alla sua riduzione, dovrebbero esistere, di regola, altri fascicoli concernenti il progetto che descrivono molto meglio tale impatto o la sua riduzione. Sembra pertanto remota la possibilità di utilizzare il valore economico di un progetto quale punto di riferimento per stabilire la necessità di una valutazione dell'impatto ambientale.

50. Ripercussioni positive sull'ambiente di un progetto, come affermato dal Comune di Madrid in sede di udienza, non sono di per sé rilevanti ai sensi della direttiva V.I.A. Gli obiettivi della direttiva — evitare gli inquinamenti (primo 'considerando') e tutelare l'ambiente e la qualità della vita (terzo 'considerando') — non esigono di procedere ad una valutazione solo in quanto un progetto può migliorare sensibilmente la situazione ambientale. Nel decidere in merito alla necessità di una valutazione dell'impatto ambientale, l'aspettativa di ripercussioni positive sull'ambiente non può tuttavia compensare i considerevoli effetti negativi sull'ambiente di un progetto al punto tale da comportare l'esclusione di una qualsiasi verifica, sulla base della considerazione che tale progetto è nel complesso *per saldo* vantaggioso per l'ambiente.

51. In definitiva, l'obiettivo della direttiva V.I.A. non può essere aggirato tramite un frazionamento dei progetti [23]. Qualora più progetti, considerati cumulativamente, possano avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, tale impatto deve piuttosto essere valutato nel suo complesso [24]. Una valutazione comune di diversi progetti si impone soprattutto nel caso in cui essi risultino connessi, siano dipendenti gli uni dagli altri ovvero il loro impatto ambientale si sovrapponga.

21 — Sentenza Abraham e a. (cit. alla nota 8, punto 43).

22 — Cit. alla nota 5, punto 79.

23 — Sentenze Commissione/Irlanda (cit. alla nota 18, punto 76) e Abraham e a. (cit. alla nota 8, punto 27).

24 — Sentenze Commissione/Irlanda (cit. alla nota 18, punto 76) e Abraham e a. (cit. alla nota 8, punti 27 e 28).

52. Nel caso in esame, in particolare la vicinanza spaziale dei cinque progetti, la loro somiglianza, la loro interazione nell'ambito dello svolgimento del traffico urbano nonché la loro trattazione comune in sede di audizione e di approvazione, depongono a favore di una loro trattazione unitaria. Poiché tutti i progetti parziali riguardano un settore limitato della rete stradale urbana, il loro impatto ambientale, con elevata probabilità, si sovrapporrà e si rafforzerà — sia in sede di costruzione sia in sede di utilizzazione delle strade rinnovate ed ampliate.

53. Inoltre, sembra esservi consenso sul fatto che i progetti di cui trattasi nella presente controversia fanno parte del progetto complessivo «Madrid calle M-30», il quale ha ad oggetto il rinnovo e l'ampliamento di linee di traffico urbane principali. Non si può pertanto escludere che la valutazione del loro impatto ambientale debba prendere in considerazione il progetto nel suo complesso.

54. Il Comune di Madrid solleva in tale contesto l'ulteriore questione se i progetti di cui trattasi debbano essere considerati progetti di riassetto urbano ai sensi dell'allegato II, n. 10, lett. b). Tale questione non necessita attualmente di risoluzione, trattandosi in ogni caso perlomeno di modifiche a progetti di costruzione di strade ai sensi del n. 10, lett. e), e n. 13, primo trattino. La necessità o meno di valutare l'impatto ambientale a causa di eventuali notevoli ripercussioni sull'ambiente da parte dei progetti non dipende dalla loro collocazione in un'altra categoria di progetti del medesimo allegato.

4. Conclusione parziale

55. I requisiti procedurali della valutazione dell'impatto ambientale di cui alla direttiva V.I.A. valgono per i progetti d'intervento su strade urbane qualora

— si tratti di progetti previsti dall'allegato I, n. 7, lett. b o c, oppure

— si tratti di progetti previsti dall'allegato II, n. 10, lett. e) o n. 13, primo trattino, per i quali, a causa della loro natura, delle loro dimensioni, della loro ubicazione, ed eventualmente a causa della loro interazione con altri progetti, debba essere previsto un notevole impatto ambientale.

56. Per il resto, né i dati né la natura della presente domanda di pronuncia pregiudiziale consentono alla Corte di verificare se determinate proprietà dei progetti di cui trattasi esigano una valutazione dell'impatto ambientale. Tale verifica incombe dunque sul giudice del rinvio.

B — *Sulla quarta questione — Alternative alla valutazione dell'impatto ambientale*

57. Il giudice del rinvio domanda infine se, sulla base di quanto risulta dal fascicolo di causa, in particolare dagli studi e dai risultati delle valutazioni ivi contenuti, si possa ritenere che, di fatto, le autorità spagnole abbiano adempiuto gli obblighi relativi alla valutazione ambientale derivanti dalla direttiva V.I.A. rispetto ai progetti discussi nel presente procedimento, sebbene l'intero progetto non sia stato formalmente sottoposto ad una procedura di valutazione dell'impatto ambientale conformemente a tale direttiva.

58. Al riguardo si deve innanzi tutto osservare — conformemente a quanto affermato dall'Italia e dalla Commissione — che la Corte non può verificare se, sulla base di quanto risulta dal fascicolo del procedimento nazionale, in particolare dagli studi e dai risultati delle valutazioni ivi contenuti, la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti in questione sia stata sufficientemente esaminata. Nel procedimento di rinvio pregiudiziale, la Corte può interpretare le pertinenti disposizioni di diritto comunitario solo sulla base dei dati contenuti nella domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta dal giudice del rinvio. L'applicazione di tale interpretazione al caso oggetto del procedimento a quo spetta al giudice del rinvio.

59. Si deve inoltre tenere conto del fatto che la Corte può pronunciarsi sull'interpretazione di una disposizione comunitaria solo sulla base dei fatti indicati dal giudice nazionale, mentre spetta a quest'ultimo accertare i fatti che hanno dato origine alla causa e trarne le conseguenze ai fini della sua pronuncia [25]. Le informazioni contenute nelle decisioni di rinvio non solo devono consentire alla Corte di fornire soluzioni utili, ma devono altresì dare ai governi degli Stati membri, nonché alle altre parti interessate, la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia [26].

60. Nel caso in esame la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna informazione in merito agli accertamenti e alle audizioni effettuate dalle autorità competenti. In tal modo, nonostante le argomentazioni delle parti del procedimento a quo su tale punto, le quali sono relativamente dettagliate, è impedita qualsiasi discussione sulla misura in cui le autorità spagnole avrebbero effettivamente soddisfatto i requisiti della direttiva V.I.A.

61. Tenuto conto di queste restrizioni, la Corte non è competente a risolvere la quarta questione.

25 — Sentenza WWF e a. (cit. alla nota 14, punti 31 e segg.).

26 — Sentenze 3 maggio 2007, causa C-303/05, Advocaten voor de Wereld (Racc. pag. I-3633, punto 20) e 28 giugno 2007, causa C-467/05, Dell'Orto (Racc. pag. I-5557, punto 42).

62. La Corte ha riconosciuto, in linea di principio, che una valutazione procedurale dell'impatto ambientale può essere sostituita da misure equivalenti [27]. Per essere equivalenti, è necessario che esse soddisfino i requisiti minimi relativi alla valutazione dell'impatto ambientale ai sensi degli artt. 3 e 5-10 della direttiva V.I.A. [28]. Le misure adottate solo a seguito dell'autorizzazione non rilevano, in quanto la valutazione dell'impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva V.I.A. deve essere effettuata prima del rilascio dell'autorizzazione.

63. Qualora dovesse giungere alla conclusione che l'impatto ambientale dei progetti di intervento sulle strade di cui trattasi avrebbe dovuto essere esaminato, il giudice nazionale dovrà in particolare verificare se, prima del rilascio dell'autorizzazione dei progetti

— l'impatto ambientale sia stato sufficientemente studiato ed esposto (artt. 3 e 5),

— i risultati siano stati messi a disposizione del pubblico (artt. 6 e 7),

— i cittadini abbiano potuto presentare un parere al riguardo (artt. 6 e 7) e

— le informazioni sull'impatto ambientale e i pareri espressi dai cittadini siano stati presi in considerazione (art. 8).

64. Infine, sulla base delle argomentazioni del Comune di Madrid, si deve ricordare che certe affermazioni della Commissione in relazione ad un procedimento per inadempimento non possono esimere il giudice del rinvio dalla responsabilità gravante sul medesimo di verificare egli stesso il rispetto dei requisiti della direttiva V.I.A.

65. La quarta questione deve pertanto essere risolta nel senso che una verifica procedurale può essere sostituita da misure equivalenti, laddove queste ultime soddisfino i requisiti minimi posti dagli artt. 3 e 5-10 della direttiva V.I.A.

27 — V. le sentenze Großkrotzenburg (cit. alla nota 16, punti 41 e segg.) e Commissione/Spagna (cit. alla nota 16, punto 56).

28 — V. in merito a questi requisiti la sentenza Linster (cit. alla nota 10, punti 52 e segg.).

V — Conclusione

66. Suggerisco dunque alla Corte di risolvere la domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

1. I requisiti procedurali della valutazione dell'impatto ambientale di cui alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, si applicano a progetti d'intervento su strade urbane

   — se si tratta di progetti previsti dall'allegato I, n. 7, lett. b) o c) oppure

   — se si tratta di progetti previsti dall'allegato II, n. 10, lett. e) o n. 13, primo trattino, per i quali, a causa della loro natura, delle loro dimensioni, della loro ubicazione, ed eventualmente a causa della loro interazione con altri progetti, debba essere previsto un notevole impatto ambientale.

2. Una verifica procedurale dell'impatto ambientale può essere sostituita da misure equivalenti, laddove queste soddisfino i requisiti minimi posti dagli artt. 3 e 5-10 della direttiva 85/337.