

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentate il 24 novembre 2022 (1)

Causa C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
contro
Magistrat der Stadt Wien,
con l'intervento di:
Verein Alliance for Nature

[Domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Verwaltungsgericht Wien
(Tribunale amministrativo di Vienna, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2011/92/UE – Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – Determinazione della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale sulla base di soglie o criteri fissati da uno Stato membro – Progetto di riassetto urbano in una zona classificata dall'UNESCO come sito del patrimonio mondiale – Normativa nazionale che subordina l'effettuazione di una valutazione dell'impatto ambientale al raggiungimento di soglie di utilizzo di superficie e di superficie lorda di pavimento»

I. Introduzione

1. Vienna è una città con un ricco patrimonio storico, culturale e architettonico. Nata come insediamento celtico, essa divenne la strategica città romana di Vindobona. Nel 1857, le mura e le altre difese erette intorno alla città nel XIII secolo furono abbattute e sostituite dalla Ringstraße, inaugurata nel 1865, lungo la quale sono stati costruiti molti grandi edifici pubblici nello stile

dell'eclettismo storicista, talvolta chiamato Ringstraßenstil, che utilizza elementi dell'architettura classica, gotica, rinascimentale e barocca. L'UNESCO ha inserito il centro storico di Vienna, compresa la Ringstraße, tra i siti del patrimonio dell'umanità.

2. A circa 250 m dalla parte della Ringstraße chiamata Schubertring, una società privata intende realizzare il progetto «ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV» (in prosieguo: il «progetto Heumarkt Neu») (2). Il progetto Heumarkt Neu prevede la demolizione dell'esistente Hotel InterContinental e la sostituzione dello stesso con diverse nuove strutture, tra cui un edificio a torre di 19 piani destinato ad uso alberghiero, commerciale, congressuale, residenziale e per uffici, oltre a una pista di pattinaggio sotterranea, un palazzetto dello sport, una piscina e un parcheggio con 275 posti auto. Si prevede che il progetto Heumarkt Neu occuperà circa 1,55 ha, con una superficie lorda di pavimento di circa 89 000 m².

3. Il progetto è stato oggetto di contestazioni a causa della sua vicinanza al centro di Vienna, sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO, e dell'asserito impatto dell'altezza dell'edificio a torre inserito nel progetto sullo «skyline» della città. La domanda di pronuncia pregiudiziale del Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) di cui trattasi chiede in sostanza se uno Stato membro che decida di stabilire che i progetti devono essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale in funzione di soglie o criteri adottati dal medesimo Stato membro possa essere tenuto a prendere tale decisione mediante l'esame caso per caso di un progetto che, pur non raggiungendo le soglie o i criteri prescritti, potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente.

II. Disposizioni normative pertinenti

A. Diritto dell'Unione

4. Il preambolo della 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 (3), come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (4), enuncia, in particolare, i seguenti principi:

«(7) L'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente dovrebbe essere concessa solo a seguito della valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente. Tale valutazione andrebbe fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente ed eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto.

(8) I progetti appartenenti a determinate classi hanno ripercussioni di rilievo sull'ambiente; pertanto, questi progetti dovrebbero essere per principio sottoposti ad una valutazione sistematica.

- (9) I progetti appartenenti ad altre classi non hanno necessariamente ripercussioni di rilievo sull'ambiente in tutti i casi. Detti progetti dovrebbero essere sottoposti a una valutazione qualora gli Stati membri ritengano che possano influire in modo rilevante sull'ambiente.
- (10) Gli Stati membri possono fissare le soglie o i criteri per stabilire quali di questi progetti debbano essere sottoposti a valutazione a seconda dell'entità del loro impatto ambientale. Gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti ad esaminare caso per caso i progetti al di sotto di tali soglie o al di fuori di tali criteri.
- (11) Nel fissare tali soglie o criteri e nell'esaminare caso per caso i progetti, per stabilire quali di questi debbano essere sottoposti a valutazione a seconda dell'entità del loro impatto ambientale, gli Stati membri dovrebbero tener conto dei pertinenti criteri di selezione contenuti nella presente direttiva. Secondo il principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono i soggetti più idonei per l'applicazione di detti criteri nei casi concreti».

5. L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2011/92 stabilisce che essa si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati (5) che possono avere un impatto ambientale significativo.

6. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92:

«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 sull'ambiente. Detti progetti sono definiti dall'articolo 4».

7. L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2011/92 recita:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori:

- a) popolazione e salute umana;
- b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE [del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7)] e della direttiva 2009/147/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7)];
- c) territorio, suolo, acqua, aria e clima;
- d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;

e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d)».

8. Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2011/92:

«(...)

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) Qualora sia effettuato un esame caso per caso o siano fissate soglie o criteri di cui al paragrafo 2, si tiene conto dei pertinenti criteri di selezione riportati nell'allegato III. Gli Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale, e/o soglie o criteri per stabilire in quali casi i progetti debbono comunque essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale, pur senza essere oggetto di una procedura di determinazione a norma dei paragrafi 4 o 5.

(...)».

9. L'allegato II della direttiva 2011/92 è intitolato «Progetti di cui all'articolo 4, paragrafo 2». Il punto 10 dello stesso prevede che i «progetti di infrastruttura» includano «progetti di riassetto urbano, compresa la costruzione di centri commerciali e parcheggi».

10. L'allegato III della direttiva 2011/92 è intitolato «Criteri di selezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3 (Criteri intesi a stabilire se i progetti elencati nell'allegato II debbano essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale)». Il punto 1 stabilisce che le caratteristiche dei progetti devono essere prese in considerazione, tenendo conto in particolare: a) delle dimensioni e della concezione dell'insieme del progetto; b) del cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati; c) dell'uso delle risorse naturali, in particolare suolo, territorio, acqua e biodiversità; d) della produzione di rifiuti; e) dell'inquinamento e dei disturbi ambientali; f) dei rischi di gravi incidenti e/o calamità attinenti al progetto in questione, inclusi quelli dovuti al cambiamento climatico, in base alle conoscenze scientifiche; g) dei rischi per la salute umana.

11. Per quanto rilevante ai fini delle problematiche sollevate dalla domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, il punto 2 dell'allegato III, della direttiva 2011/92, intitolato «Localizzazione dei progetti», dispone che deve essere

considerata la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare: a) dell'utilizzo del territorio esistente e approvato; b) della ricchezza relativa, della disponibilità, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona e del relativo sottosuolo; c) della capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione, tra l'altro, alle zone a forte densità demografica e alle zone di importanza storica, culturale o archeologica.

12. Al punto 3 dell'allegato III della direttiva 2011/92, intitolato «Tipologia e caratteristiche dell'impatto potenziale», i probabili effetti significativi dei progetti sull'ambiente devono essere considerati in relazione ai criteri stabiliti ai punti 1 e 2 dell'allegato III con riferimento all'impatto dei progetti sui fattori di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva e tenendo conto: a) dell'entità ed estensione dell'impatto; b) della natura dell'impatto; c) della natura transfrontaliera dell'impatto; d) dell'intensità e della complessità dell'impatto; e) della probabilità dell'impatto; f) della prevista insorgenza, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto; g) del cumulo con l'impatto di altri progetti esistenti e/o approvati; h) della possibilità di ridurre l'impatto in modo efficace.

B. Diritto austriaco

13. L'articolo 1 del Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, legge federale austriaca sulla valutazione dell'impatto ambientale; in prosieguo: l'«UVP-G»), del 14 ottobre 1993 (6), è intitolato «Obiettivo della valutazione dell'impatto ambientale e partecipazione del pubblico», nella versione applicabile al procedimento principale (7), e stabilisce quanto segue:

«(1) La valutazione dell'impatto ambientale (VIA) mira, con la partecipazione del pubblico e sulla base di competenze specifiche,

- 1) a individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti e indiretti che un progetto avrà o potrebbe avere sui seguenti fattori:
 - a) l'essere umano e la diversità biologica, ivi compresi animali, piante e i loro habitat;
 - b) il territorio e il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;
 - c) il paesaggio;
 - d) i beni materiali e il patrimonio culturale.

Rientrano in tale nozione le interazioni tra più effetti.

(...)».

14. Ai sensi dell'articolo 3 dell'UVP-G, intitolato «Oggetto della valutazione dell'impatto ambientale»:

«(1) I progetti indicati nell'allegato 1 nonché le modifiche di tali progetti devono essere sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale in conformità delle disposizioni che seguono. Ai progetti indicati nell'allegato 1, colonne 2 e 3, si applica la procedura semplificata.

(2) Se i progetti di cui all'allegato 1 che sono al di sotto dei valori di soglia, o non soddisfano i criteri ivi fissati, raggiungono congiuntamente ad altri progetti il relativo valore di soglia o criterio, spetta all'autorità amministrativa stabilire, caso per caso, se siano prevedibili notevoli effetti dannosi, nocivi o negativi sull'ambiente in ragione di un cumulo degli effetti nocivi e se, di conseguenza, debba essere effettuata una valutazione dell'impatto ambientale per il progetto previsto. Ai fini del cumulo si tiene conto di altri progetti simili, esistenti o autorizzati, che presentano una correlazione spaziale con il progetto di cui trattasi, o dei progetti precedentemente presentati ad un'autorità per mezzo di una domanda completa di approvazione o per i quali è stata presentata in precedenza una richiesta ai sensi degli articoli 4 o 5. Non occorre procedere ad un esame caso per caso se il progetto previsto ha una capacità inferiore al 25% del valore di soglia. Ai fini della decisione caso per caso si tiene conto dei criteri di cui al paragrafo 5, punti da 1 a 3; sono applicabili i paragrafi 7 e 8. La valutazione dell'impatto ambientale deve essere effettuata con procedura semplificata. L'esame caso per caso non viene eseguito se il richiedente del progetto richiede una valutazione di impatto ambientale.

(...)

(4) Nel caso di progetti in relazione ai quali è definito un valore di soglia per talune zone protette nell'allegato 1, colonna 3, qualora tale criterio sia soddisfatto, l'autorità stabilisce caso per caso, tenendo conto dell'estensione e degli effetti duraturi dell'impatto ambientale, se siano prevedibili notevoli effetti negativi sull'habitat protetto (categoria B dell'allegato 2) o sulla finalità di protezione per la quale è stata istituita la zona protetta (categorie A, C, D ed E dell'allegato 2). Ai fini di tale esame, si tiene conto delle zone protette delle categorie A, C, D o E dell'allegato 2 soltanto se, alla data in cui ha inizio la procedura, esse sono già state designate o inserite nell'elenco dei siti di rilevanza comunitaria (categoria A dell'allegato 2). Qualora si prevedano notevoli effetti negativi, deve essere effettuata una valutazione dell'impatto ambientale. Ai fini della decisione caso per caso si tiene conto dei criteri di cui al paragrafo 5, punti da 1 a 3; sono applicabili i paragrafi 7 e 8. L'esame caso per caso non viene eseguito se il richiedente del progetto richiede una valutazione di impatto ambientale.

(4a) Nel caso di progetti per i quali condizioni particolari diverse da quelle di cui al paragrafo 4 sono stabilite nell'allegato 1, colonna 3, e sempre che tali condizioni siano soddisfatte, l'autorità determina caso per caso, a norma del paragrafo 7, se siano prevedibili notevoli effetti dannosi o negativi sull'ambiente, come definiti all'articolo 1, paragrafo 1, comma 1. Se l'autorità ritiene che tali effetti siano prevedibili, la valutazione dell'impatto ambientale deve essere effettuata con procedura semplificata. L'esame caso per caso non viene eseguito se il richiedente del progetto richiede una valutazione di impatto ambientale.

(5) Nell'adozione della decisione caso per caso, l'autorità deve tenere conto dei seguenti criteri, laddove pertinenti:

- 1) Caratteristiche del progetto (dimensioni del progetto, uso delle risorse naturali, produzione di rifiuti, inquinamento e disturbi ambientali, vulnerabilità del progetto ai rischi di gravi incidenti e/o calamità naturali, inclusi quelli dovuti al cambiamento climatico, in base alle conoscenze scientifiche, rischi per la salute umana);
- 2) Localizzazione del progetto (sensibilità ambientale tenendo conto dell'utilizzo del territorio esistente o approvato, ricchezza, qualità e capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona e del relativo sottosuolo, capacità di carico dell'ambiente naturale, se del caso con particolare attenzione alle zone elencate nell'allegato 2);
- 3) Caratteristiche dell'impatto potenziale del progetto sull'ambiente (tipologia, entità ed estensione, natura transfrontaliera, intensità e complessità dell'impatto, prevista insorgenza, probabilità, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto, possibilità di evitare o ridurre l'impatto in modo efficace), nonché la variazione dell'impatto ambientale derivante dall'attuazione del progetto rispetto alla situazione in caso di mancata attuazione del progetto.

Nel caso dei progetti elencati nell'allegato 1, colonna 3, la variazione dell'impatto deve essere valutata in relazione alla zona protetta. (...)

(6) Prima della conclusione della valutazione dell'impatto ambientale o dell'esame caso per caso non possono essere concesse autorizzazioni per progetti sottoposti a un esame di cui ai paragrafi 1, 2, o 4. Non si riconosce alcun effetto giuridico ai sensi delle disposizioni amministrative alle comunicazioni adottate prima della conclusione della valutazione dell'impatto ambientale. Le autorizzazioni concesse in violazione della presente disposizione possono essere annullate dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 3, entro un termine di tre anni.

(7) L'autorità deve accertare, su domanda del richiedente l'autorizzazione per il progetto, di un'autorità cooperante o dell'Umweltanwalt [mediatore per l'ambiente], se per un determinato progetto debba essere effettuata una valutazione di impatto ambientale ai sensi della presente legge federale e quale fattispecie dell'allegato 1 o dell'articolo 3 a, paragrafi 1, 2 e 3, integri tale progetto. Tale accertamento può essere svolto anche d'ufficio. (...)

(9) Se l'autorità stabilisce, a norma del paragrafo 7, che un progetto non deve essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale, un'organizzazione per la tutela dell'ambiente riconosciuta ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 7, o un vicino ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, punto 1, hanno diritto di ricorso dinanzi alla Corte amministrativa federale. A partire dal giorno della pubblicazione su Internet, la suddetta organizzazione per la tutela dell'ambiente o il suddetto vicino hanno accesso al fascicolo amministrativo. Ai fini della legittimazione ad agire dell'organizzazione per la tutela dell'ambiente, è determinante l'area

geografica in cui essa svolge le proprie attività, indicata nel provvedimento amministrativo di riconoscimento ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 7.

(...)».

15. L'allegato 1 dell'UVP-G descrive dettagliatamente i progetti sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale. La colonna 1 elenca i progetti sottoposti a una valutazione ordinaria dell'impatto ambientale. La colonna 2 contiene i progetti sottoposti a una valutazione semplificata dell'impatto ambientale. La colonna 3 contiene i progetti per i quali la necessità di effettuare una valutazione semplificata dell'impatto ambientale dev'essere oggetto di esame caso per caso. Nella colonna 2 di detto allegato sono elencati i progetti di riassetto urbano (8) con un utilizzo di superficie di 15 ha o più e una superficie lorda di pavimento di oltre 150 000 m² (9). L'allegato 1, colonna 3, dell'UVP-G stabilisce che «[l]articolo 3, paragrafo 2 si applica [a progetti di riassetto urbano], a condizione che si tenga conto della somma delle capacità autorizzate negli ultimi 5 anni, comprese la capacità richiesta o l'espansione della capacità».

16. L'allegato 2 dell'UVP-G definisce le categorie di zone protette alle quali fa anche riferimento la colonna 3. I siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO elencati in base all'articolo 11, paragrafo 2, della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale(10) sono «zone di protezione speciale» ai sensi della categoria A delle aree protette menzionate.

III. Controversia nel procedimento principale e domanda di pronuncia pregiudiziale

17. Il 17 ottobre 2017, la WertInvest Hotelbetriebs GmbH ha chiesto alla Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna, Austria) di constatare che per il progetto Heumarkt Neu non era necessario effettuare una valutazione dell'impatto ambientale.

18. Il 16 ottobre 2018, la Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna) ha stabilito che non occorre procedere a una valutazione dell'impatto ambientale per il progetto Heumarkt Neu. Essa ha ritenuto che tale progetto non superasse i valori di soglia di cui all'allegato 1, punto 18, lettera b), dell'UVP-G e che non trovava applicazione la norma sul cumulo di cui all'articolo 3, paragrafo 2, dell'UVP-G dato che il progetto aveva una capacità inferiore al 25% della soglia applicabile.

19. Il 30 novembre 2018, la WertInvest Hotelbetrieb ha chiesto al Magistrat der Stadt Wien (amministrazione municipale della città di Vienna, Austria) una concessione edilizia per il progetto Heumarkt Neu.

20. Diversi vicini e un'organizzazione per la tutela dell'ambiente hanno impugnato la decisione del 16 ottobre 2018 dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Austria). Nel corso di tale procedimento, la WertInvest Hotelbetrieb ha ritirato la sua domanda diretta a far constatare che per il progetto non fosse necessario procedere a una valutazione dell'impatto

ambientale. Malgrado il ritiro della domanda, il 9 aprile 2019 il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha stabilito d'ufficio l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per il progetto Heumarkt Neu. Esso ha ritenuto che il legislatore austriaco non avesse tenuto sufficientemente conto della necessità di salvaguardare le zone protette rientranti nella categoria A dell'allegato 2 dell'UVP-G nella procedura volta ad ottenere l'autorizzazione dei progetti di riassetto urbano (11). Il medesimo ha aggiunto che il progetto Heumarkt Neu dimostrava che progetti che non raggiungevano le soglie fissate nell'allegato 1, colonna 2, dell'UVP-G potevano produrre effetti significativi su un sito protetto del patrimonio mondiale dell'UNESCO. Per tali ragioni, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha concluso che la direttiva 2011/92 era stata recepita in modo inadeguato nell'ordinamento austriaco e che era quindi necessario esaminare la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale in relazione allo stesso progetto Heumarkt Neu.

21. La WertInvest Hotelbetrieb e la Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna) hanno impugnato la decisione di cui trattasi dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). Il 25 giugno 2021, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha annullato la sentenza del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), statuendo che, poiché la WertInvest Hotelbetrieb aveva ritirato la domanda diretta a far constatare che per il progetto non sussisteva un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) non era competente a pronunciarsi sulla questione. Il 15 luglio 2021, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha annullato la decisione della Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna) del 16 ottobre 2018 in conseguenza del ritiro della suddetta domanda di accertamento.

22. Durante tale procedimento giudiziario, la domanda di concessione edilizia della WertInvest Hotelbetrieb pendeva dinanzi al Magistrat der Stadt Wien (amministrazione della città di Vienna). Poiché tale amministrazione non aveva adottato una decisione in merito alla domanda di concessione edilizia entro sei mesi dalla sua presentazione, il 12 marzo 2021 la WertInvest Hotelbetrieb ha presentato un ricorso per omissione dinanzi al Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna) chiedendo che il Magistrat der Stadt Wien (amministrazione della città di Vienna) rilasciasse la concessione edilizia, dal momento che per adottare tale decisione non era necessaria una valutazione dell'impatto ambientale.

23. Per pronunciarsi sull'omissione del Magistrat der Stadt Wien (amministrazione municipale della città di Vienna), il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna) ritiene necessario stabilire se fosse necessario effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per il progetto Heumarkt Neu, sottolineando che tale progetto è uno dei progetti più importanti di riassetto urbano da realizzare a Vienna dalla fine della Seconda guerra mondiale. Esso osserva inoltre che, il 10 ottobre 2019, la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora al governo austriaco (12) sollevando una serie di rilievi relativi al recepimento della direttiva 2011/92 nell'ordinamento austriaco (13), che stabilisce, in particolare, soglie non appropriate le quali, in

pratica, escludono la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per tutti i progetti rilevanti di riassetto urbano (ad esempio, il progetto Heumarkt Neu).

24. In tali circostanze, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«(1) Se la [direttiva 2011/92] osti ad una normativa nazionale che subordini l'effettuazione di una valutazione dell'impatto ambientale per i "progetti di riassetto urbano" al raggiungimento di soglie di utilizzo di superficie di 15 ha o più e di superficie lorda di pavimento di oltre 150 000 m² e che ponga inoltre come condizione che si tratti di un progetto di sviluppo per un'edificazione multifunzionale d'insieme che include, in ogni caso, fabbricati residenziali e uffici, comprese le relative infrastrutture stradali e servizi con un bacino di utenza che va oltre il sito del progetto. Se sia inoltre rilevante al riguardo la circostanza che nel diritto nazionale siano previste fattispecie specifiche con riferimento a:

- aree ricreative o parchi di divertimento, stadi o campi da golf (con un utilizzo di superficie superiore a una determinata soglia o a partire da un determinato numero di parcheggi),
- parchi industriali o commerciali (con un utilizzo di superficie superiore a una determinata soglia),
- centri commerciali (con un utilizzo di superficie superiore a una determinata soglia o a partire da un determinato numero di parcheggi),
- strutture ricettive come alberghi o villaggi vacanze, comprese le strutture accessorie (a partire da un determinato numero di posti letto o con un utilizzo di superficie superiore a una determinata soglia, limitatamente all'area al di fuori di agglomerati chiusi) e
- parcheggi o garage accessibili al pubblico a partire da un determinato numero di posti auto).

(2) Se la [direttiva 2011/92] preveda, con particolare riguardo alla disposizione di cui all'allegato III, punto 2, lettera c), viii) [di tale direttiva] – ai sensi della quale per stabilire se i progetti elencati nell'allegato II [di quest'ultima] debbano essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale occorre tenere conto anche delle "zone di importanza storica, culturale o archeologica" –, che per le zone di particolare importanza storica, culturale, urbanistica o architettonica come, ad esempio, i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO, debbano essere fissati valori di soglia più bassi o criteri di soglia meno rigorosi (rispetto alla prima questione).

- (3) Se la [direttiva 2011/92] osti ad una normativa nazionale che, in sede di valutazione di un "progetto di riassetto urbano" ai sensi della prima questione, limiti l'aggregazione (cumulo) con altri progetti simili che presentano una correlazione spaziale, prendendo in considerazione solo la somma delle capacità autorizzate negli ultimi cinque anni, comprese la capacità richiesta o l'espansione della capacità per cui, dopo la loro realizzazione, i progetti di riassetto urbano, o parti di essi, non sono più considerati concettualmente progetti di riassetto urbano e l'obbligo di accertare, caso per caso, se siano prevedibili notevoli effetti dannosi, nocivi o negativi sull'ambiente in ragione di un cumulo degli effetti nocivi e, di conseguenza, se si debba procedere ad una valutazione dell'impatto ambientale per il progetto previsto, viene meno qualora quest'ultimo presenti una capacità inferiore al 25 per cento del valore di soglia.
- (4) In caso di soluzione affermativa della prima e/o della seconda questione, se nell'ipotesi di un superamento del margine di discrezionalità degli Stati membri, la valutazione che deve essere effettuata caso per caso dalle autorità nazionali (in conformità delle disposizioni dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della [direttiva 2011/92], direttamente applicabili alla fattispecie) per stabilire se il progetto potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente e sia quindi soggetto ad una valutazione dell'impatto ambientale, debba limitarsi a determinati aspetti della protezione, quali la finalità di protezione di un determinato sito, o se in tale caso, si debba tenere conto di tutti i criteri e aspetti elencati nell'allegato III della [direttiva 2011/92].
- (5) Se la [direttiva 2011/92] consenta, in particolare nel rispetto dei principi di tutela giurisdizionale enunciati all'articolo 11, che la valutazione di cui alla quarta questione sia effettuata per la prima volta dal giudice del rinvio (in un procedimento di autorizzazione edilizia e nell'ambito dell'esame della propria competenza), in procedimenti in cui, ai sensi del diritto nazionale, il "pubblico" gode della qualità di parte solo in ambito estremamente limitato e che avverso la sua decisione i membri del "pubblico interessato" ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere d) ed e), della [direttiva 2011/92], dispongano solo di una tutela giurisdizionale estremamente limitata. Se ai fini della risoluzione di tale questione incida il fatto che, in forza della normativa nazionale e al di fuori della possibilità di un accertamento d'ufficio, solo il promotore del progetto, l'autorità con cui esso ha collaborato, o l'Umweltanwalt [mediatore per l'ambiente] possono richiedere separatamente un accertamento per stabilire se il progetto sia soggetto all'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale.
- (6) Se, nel caso dei "progetti di riassetto urbano" di cui all'allegato II, punto 10, lettera b), della [direttiva 2011/92], detta direttiva consenta, precedentemente o in aggiunta all'effettuazione di una necessaria valutazione dell'impatto ambientale, o prima della conclusione di un esame caso per caso degli effetti sull'ambiente, volto a chiarire la necessità di una valutazione dell'impatto ambientale, di rilasciare permessi urbanistici per singoli interventi edilizi che costituiscono parte del progetto di riassetto

urbano nel suo complesso, per cui nell'ambito del processo di costruzione non ha luogo una valutazione globale dell'impatto ambientale ai sensi della [direttiva 2011/92] e il pubblico gode solo di uno status di parte limitato».

25. La WertInvest Hotelbetrieb, il governo austriaco e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza del 14 settembre 2022, tali parti, unitamente al Magistrat der Stadt Wien (amministrazione municipale della città di Vienna) e al Verein Alliance for Nature, hanno esposto osservazioni orali e risposto ai quesiti posti dalla Corte.

26. In linea con la richiesta della Corte, le mie conclusioni analizzano le prime quattro questioni sollevate dal giudice del rinvio.

IV. Valutazione

A. Ricevibilità

27. La WertInvest Hotelbetrieb sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi deve essere respinta in quanto irricevibile, poiché il progetto Heumarkt Neu non costituisce un progetto di riassetto urbano ai sensi della direttiva 2011/92. Essa sostiene che tutti i fabbricati del sito, ad eccezione della torre, esistono già e saranno solo ristrutturati. Inoltre, o in subordine, la terza questione è puramente ipotetica. L'ordinanza di rinvio non indica la presenza di progetti simili nell'area del progetto Heumarkt Neu, ragione per cui la questione è irricevibile.

28. Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumere la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria decisione, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate da un giudice nazionale riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (14). Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (15).

29. La WertInvest Hotelbetrieb sostiene che il progetto Heumarkt Neu non costituisce un progetto di riassetto urbano ai sensi della direttiva 2011/92. Poiché l'argomento dedotto dalla WertInvest Hotelbetrieb si basa sulla sua interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione, non sorprende che il giudice del rinvio si trovi a dover chiedere indicazioni alla Corte al fine di pronunciarsi a tale riguardo. Risulta quindi che sussistono ben pochi dubbi sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale in esame.

30. Per quanto riguarda la ricevibilità della terza questione, sebbene la decisione di rinvio non individui altri progetti simili previsti o realizzati nella stessa area, data la localizzazione del progetto Heumarkt Neu e il suo cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati ai sensi dell'allegato III, punto 1, lettera b), e punto 3, lettera g), della direttiva 2011/92, tale questione non può essere ritenuta puramente ipotetica in base alla giurisprudenza sopra citata.

31. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alle prime quattro questioni poste nell'ordinanza di rinvio.

B. *Prima e seconda questione*

32. Con la prima e la seconda questione, alle quali si può rispondere congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92, in combinato disposto con l'allegato II, punto 10, lettera b), e l'allegato III, punto 2, lettera c), viii), della stessa, osti ad una normativa nazionale che subordini all'effettuazione di una valutazione dell'impatto ambientale i progetti di riassetto urbano solo qualora essi occupino almeno 15 ha e abbiano una superficie lorda di pavimento di oltre 150 000 m², senza tenere conto della localizzazione di tali progetti in zone di importanza storica, culturale o archeologica, come i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

33. La WertInvest Hotelbetrieb ricorda che la direttiva 2011/92 conferisce agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nel fissare soglie o criteri dai quali ha origine l'obbligo di sottoporre i progetti di riassetto urbano a una valutazione dell'impatto ambientale. Le soglie di riferimento dell'UVP-G non superano i limiti di tale potere discrezionale. Secondo la WertInvest Hotelbetrieb, è improbabile che i progetti di riassetto urbano che non raggiungono valori di soglia come quelli prescritti dall'UVP-G abbiano un impatto rilevante sull'ambiente. In particolare, in relazione a tali progetti di riassetto urbano non occorre effettuare un esame caso per caso per determinare se sia necessaria una valutazione dell'impatto ambientale, anche qualora essi siano ubicati in un sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

34. A causa del procedimento per omissione di cui al paragrafo 23 delle presenti conclusioni, il governo austriaco non ha presentato osservazioni sulla prima e sulla seconda questione.

35. All'udienza, l'amministrazione municipale della città di Vienna ha sostenuto che il progetto Heumarkt Neu non poteva essere considerato un progetto di riassetto urbano ai sensi della direttiva 2011/92, come recepita dalla normativa austriaca. Tuttavia, ha riconosciuto che anche un progetto di piccole dimensioni può avere un impatto rilevante sull'ambiente, in particolare quando esso è ubicato in un sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO. Benché abbia affermato che il progetto Heumarkt Neu non avrà alcun effetto rilevante sull'ambiente, rispondendo ai quesiti della Corte l'amministrazione municipale della città di Vienna ha ammesso che, in assenza di una valutazione dell'impatto ambientale, non si può escludere la possibilità che vi siano effetti sull'ambiente.

36. La Commissione osserva che la direttiva 2011/92 non definisce l'espressione «progetti di riassetto urbano». Tuttavia, l'allegato II, punto 10, lettera b), di tale direttiva indica, tra gli esempi di siffatti progetti, la costruzione di centri commerciali e parcheggi. Considerata la finalità di tale direttiva, la locuzione «progetti di riassetto urbano» si riferisce pertanto a edifici e spazi pubblici che, per la loro natura, le loro dimensioni e la loro ubicazione, hanno un impatto ambientale paragonabile a quello di centri commerciali e parcheggi. Essa adduce due elementi a sostegno di tale affermazione.

37. In primo luogo, sebbene la Commissione riconosca che la direttiva 2011/92 concede agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella determinazione delle classi di progetti di riassetto urbano che devono essere sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale, l'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva impone agli Stati membri di garantire che per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione sia prevista una siffatta valutazione. Uno Stato membro che stabilisce soglie di valore prescindendo dalla natura, dalle dimensioni o dall'ubicazione dei progetti di riassetto urbano che possono produrre effetti significativi sull'ambiente eccede i limiti della propria discrezionalità.

38. La Commissione sostiene che, in relazione a fattori quali la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, il clima o il patrimonio culturale, anche un progetto di piccole dimensioni può avere un effetto significativo sull'ambiente quando è ubicato in una zona sensibile. In tale contesto, essa fa riferimento all'allegato III della direttiva 2011/92, relativo ai criteri di selezione per stabilire se i progetti debbano essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della stessa. L'allegato III, punto 2, lettera c), viii), di tale direttiva, relativo alla «localizzazione dei progetti», dispone che deve essere considerata la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare, della capacità di carico dell'ambiente naturale, comprese le zone di importanza storica, culturale o archeologica. A tal riguardo, la Commissione sostiene che un progetto consistente nella costruzione di un palazzo molto alto in un sito di valore storico può avere un impatto grave sull'ambiente, anche se tale progetto occupa un'area relativamente modesta.

39. Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che, nella misura in cui l'UVP-G non prende in considerazione la localizzazione dei progetti di riassetto urbano, in particolare in zone di importanza storica o culturale, come nel caso del progetto di cui trattasi nel procedimento principale, tale normativa sia incompatibile con la direttiva 2011/92.

40. In secondo luogo, la Commissione afferma che le soglie fissate dalla normativa nazionale non possono, in pratica, escludere l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale per talune categorie di progetti, come sembra avvenire nel caso dell'UVP-G. La Commissione sottolinea che le autorità austriache hanno indicato che, in base a tale normativa, tra il 2005 e il 2019 per 53 progetti di riassetto urbano su 59 non è stata necessaria una valutazione dell'impatto ambientale.

41. A mio avviso, la prima e la seconda questione del giudice del rinvio sollevano due problematiche principali: quale sia il significato della locuzione «progetto di riassetto urbano» in un contesto in cui taluni edifici che rientrano nel progetto sono in loco prima che il progetto stesso sia avviato e se una normativa nazionale che subordini la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale al raggiungimento, da parte di un progetto, di determinate soglie in funzione della superficie di terreno utilizzata e della superficie lorda di pavimento sia conforme alla direttiva 2011/92.

42. Per quanto riguarda la prima di tali problematiche, l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2011/92 definisce un «progetto» come la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere. Sebbene tale direttiva non definisca il «progetto di riassetto urbano» in quanto tale, il suo allegato II, punto 10, lettera b), fornisce, in un elenco non tassativo, due esempi di progetti di riassetto urbano, ossia la costruzione di centri commerciali e parcheggi. Secondo un documento della Commissione sull'interpretazione delle definizioni delle categorie di progetto di cui agli allegati I e II della direttiva 2011/92 (16), la categoria dei progetti di riassetto urbano dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da includere progetti quali autorimesse per autobus o depositi ferroviari, complessi residenziali, ospedali, università, stadi, cinema, teatri, sale da concerto e altri centri culturali (17). In linea con tale approccio, la Corte ha dichiarato che la costruzione di un centro ricreativo comprensivo di un cinema multisala costituisce un progetto di riassetto urbano (18).

43. La Corte ha più volte rilevato che il campo di applicazione della direttiva 2011/92 è vasto e il suo obiettivo di portata molto ampia (19). La sua giurisprudenza indica che il vocabolo «progetto» comprende i lavori di modifica di una struttura esistente (20). Inoltre, risulta contrario agli obiettivi di tale direttiva limitare la nozione di progetto alla costruzione di infrastrutture, in modo da escludere lavori di miglioramento o di ampliamento delle strutture esistenti. Un'interpretazione così limitata avrebbe come conseguenza che tutti i lavori di modifica di strutture esistenti, indipendentemente dall'entità di tali lavori, potrebbero essere realizzate senza tenere conto degli obblighi derivanti dalla direttiva 2011/92, impedendo così l'applicazione delle disposizioni di quest'ultima in tali circostanze (21).

44. Da tali osservazioni deriva che anche i lavori di demolizione devono costituire «progetti» ai sensi della direttiva 2011/92. I progetti di riassetto urbano comportano spesso la demolizione di strutture esistenti che rivestono importanza storica o culturale. Per valutare l'impatto di tali progetti, in particolare sul patrimonio culturale, non ci si può sottrarre all'applicazione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale prevista dalla direttiva 2011/92 (22). Un progetto di sviluppo per un'edificazione multifunzionale d'insieme, costituito da fabbricati residenziali e uffici, costituisce pertanto un progetto di riassetto urbano ai sensi di tale direttiva, anche qualora tale progetto consista sia nella ristrutturazione di strutture esistenti che nella costruzione di nuovi edifici.

45. Per quanto riguarda la seconda problematica che ho individuato, ossia se la normativa nazionale possa subordinare l'effettuazione di una valutazione dell'impatto ambientale al raggiungimento di determinate soglie basate sulla

superficie utilizzata e sulla superficie lorda di pavimento, l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92 stabilisce che per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se essi debbano essere sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10 della stessa direttiva. Gli Stati membri possono prendere tale decisione mediante un esame del progetto caso per caso o mediante soglie o criteri fissati dallo Stato membro. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92, qualora sia effettuato un esame caso per caso o siano fissate soglie o criteri di cui al paragrafo 2 di tale articolo, si tiene conto dei pertinenti criteri di selezione riportati nell'allegato III (23).

46. Secondo una giurisprudenza consolidata, se è vero che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92 conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità per specificare taluni tipi di progetti da sottoporre a valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite da adottare, il citato margine trova però i suoi limiti nell'obbligo generale enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, della stessa direttiva, di sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione (24).

47. Alla luce del principio di precauzione, che costituisce uno dei fondamenti dell'elevato livello di protezione che l'Unione europea intende perseguire nel campo del diritto ambientale e in base al quale va interpretata la direttiva 2011/92, si ha il rischio di effetti significativi sull'ambiente quando non si può escludere, in base a dati oggettivi, che un progetto possa avere tali effetti significativi (25).

48. I criteri e le soglie di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92 hanno lo scopo di agevolare la valutazione delle caratteristiche concrete di un progetto al fine di stabilire se debba essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale (26). Uno Stato membro che fissa i criteri e/o le soglie limite a un livello tale che in pratica la totalità dei progetti d'un certo tipo resta sottratta all'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale eccede il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi degli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92, a meno che l'intera categoria dei progetti esclusi non possa considerarsi, in base a dati oggettivi, idonea a produrre un impatto ambientale importante (27).

49. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92, gli Stati membri sono inoltre tenuti a prendere in considerazione, ai fini della fissazione delle soglie e/o dei criteri indicati all'articolo 4, paragrafo 2, della medesima direttiva, i criteri di selezione elencati nell'allegato III della stessa (28). Ne consegue che uno Stato membro che dovesse fissare criteri e/o soglie limite che tengano conto solo delle dimensioni dei progetti, e non anche della loro natura e della loro ubicazione, eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi degli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92 (29). Anche un progetto di dimensioni ridotte può avere un notevole impatto ambientale se è ubicato in un luogo in cui i fattori ambientali descritti all'articolo 3 di tale direttiva, tra i quali è compreso il patrimonio culturale, sono sensibili al minimo cambiamento (30). Parimenti, indipendentemente dalle sue dimensioni, un progetto può avere un notevole impatto qualora, a causa della sua natura,

rischi di trasformare detti fattori ambientali in modo sostanziale o irreversibile (31). Quando uno Stato membro ricorre a soglie limite per accertare la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale, è necessario che prenda in considerazione anche elementi come la natura o l'ubicazione dei progetti, ad esempio fissando più soglie limite corrispondenti a dimensioni di progetti diverse, applicabili in funzione della natura o dell'ubicazione del progetto (32).

50. La giurisprudenza della Corte conferma dunque ciò che si poteva pensare fosse un'affermazione incontrovertibile, ossia che non c'è motivo di ritenere che l'impatto ambientale dei progetti di riassetto urbano realizzati nelle aree urbane sia basso o inesistente, in particolare se si considera l'elenco dei fattori pertinenti ai fini della valutazione di cui trattasi (33).

51. Dalla decisione di rinvio risulta che i progetti di riassetto urbano, come definiti dall'UVP-G, sono sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale solo qualora occupino una superficie di 15 ha o più e abbiano una superficie lorda di pavimento di oltre 150 000 m². L'allegato 1, punto 18, lettera b), dell'UVP-G non fissa soglie o criteri nella colonna 2, in relazione all'ubicazione o alla natura dei progetti di riassetto urbano, che facciano sorgere l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale.

52. Inoltre, la colonna 3 di cui all'allegato 1, punto 18, lettera b), dell'UVP-G, riguardante l'esame caso per caso della necessità di una valutazione dell'impatto ambientale, non menziona la categoria A di cui all'allegato 2 della medesima legge, che concerne zone di protezione speciale come i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO. L'UVP-G non prevede quindi un esame caso per caso della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per un progetto di riassetto urbano in una zona qualificata come sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

53. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla prima e alla seconda questione sollevate dal giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92, in combinato disposto con l'allegato II, punto 10, lettera b), e l'allegato III, punto 2, lettera c), viii), della stessa, osta ad una normativa nazionale che stabilisca che i progetti di riassetto urbano sono sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale soltanto qualora essi occupino una superficie di 15 ha o più e abbiano una superficie lorda di pavimento di oltre 150 000 m², senza tener conto della loro ubicazione ed escludendo così un esame caso per caso della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per progetti di riassetto urbano in zone di importanza storica, culturale o archeologica, come i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

C. Terza questione

54. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92, in combinato disposto con l'allegato III della stessa, osti ad una normativa nazionale in base alla quale, in sede di esame della necessità di una valutazione dell'impatto ambientale a causa degli effetti cumulativi di un progetto di riassetto urbano con altri progetti, devono essere

presi in considerazione solo progetti simili di riassetto urbano, a condizione che siano stati approvati negli ultimi cinque anni ma non siano ancora stati realizzati e che il progetto di riassetto urbano previsto rappresenti almeno il 25 per cento della soglia rilevante.

55. La WertInvest Hotelbetrieb ritiene che la terza questione sia puramente ipotetica e non ha pertanto formulato alcuna osservazione in merito.

56. Il governo austriaco sostiene che l'UVP-G recepisce correttamente l'obbligo di tener conto del cumulo dei progetti. Anzitutto, nell'ambito del suo margine di discrezionalità, il legislatore austriaco ha stabilito che soltanto dai progetti che abbiano raggiunto almeno il 25 per cento delle soglie di riferimento può sorgere la necessità di valutare i loro effetti cumulativi con altri progetti. La norma di cui trattasi mira a escludere i progetti di piccole dimensioni con effetti ambientali non significativi. In secondo luogo, il governo austriaco suggerisce l'opportunità di applicare la norma relativa al cumulo solo ai progetti approvati nei cinque anni precedenti ma non ancora realizzati, perché quelli già realizzati fanno parte del patrimonio architettonico urbano preesistente.

57. La Commissione sostiene che, nel verificare se un progetto debba essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale, l'obbligo di tenere conto dell'impatto cumulativo non è limitato a progetti dello stesso tipo o appartenenti alla stessa categoria. Ciò che rileva è se il progetto in esame possa avere effetti significativi sull'ambiente a causa della presenza di altri progetti esistenti o approvati. In tale contesto, la normativa nazionale non può escludere che siano presi in considerazione progetti realizzati o approvati da più di cinque anni.

58. L'allegato III della direttiva 2011/92, intitolato «Criteri di selezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3», contiene i criteri per stabilire se i progetti elencati nell'allegato II di tale direttiva siano soggetti a una valutazione dell'impatto ambientale. Il punto 1 e il punto 3, lettera g), del suddetto allegato III prevedono che il cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati sia esaminato in relazione sia alle caratteristiche dei progetti che al loro impatto.

59. La giurisprudenza della Corte dimostra che può essere necessario prendere in considerazione l'effetto cumulativo dei progetti per evitare che l'obiettivo perseguito dalla normativa dell'Unione venga aggirato tramite un frazionamento dei progetti che, presi insieme, potrebbero avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92 (34).

60. Ne consegue che, nel momento in cui verifica se un progetto debba essere sottoposto a una valutazione di impatto ambientale, un'autorità nazionale deve esaminare gli effetti significativi che esso potrebbe avere sull'ambiente unitamente ad altri progetti. La portata di tale valutazione non è limitata a progetti simili, poiché tali effetti cumulativi possono derivare sia da progetti appartenenti alla stessa categoria sia da progetti di natura diversa, come un progetto di riassetto urbano e la costruzione di infrastrutture per il trasporto. Le autorità nazionali devono pertanto esaminare se gli effetti ambientali di un progetto in esame possano, a causa degli effetti degli altri progetti, essere maggiori che in assenza dei medesimi (35).

61. Nonostante il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel recepimento di una direttiva e in particolare nella fissazione dei criteri e delle soglie di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92, dalla giurisprudenza citata al paragrafo 49 delle presenti conclusioni emerge che anche un progetto di piccole dimensioni può avere effetti significativi sull'ambiente. La direttiva 2011/92 osta quindi ad una normativa nazionale che escluda l'esame degli effetti cumulativi fintantoché il progetto previsto non raggiunga determinate dimensioni, come la norma di cui trattasi nel caso di specie, che prevede che sia raggiunto almeno il 25 per cento delle soglie applicabili.

62. Dal testo dell'allegato III della direttiva 2011/92 si evince inoltre che gli Stati membri devono tenere conto degli effetti cumulativi con «altri progetti esistenti e/o approvati». Gli Stati membri possono tuttavia non tenere conto di progetti che non sono stati realizzati o almeno non sono stati avviati nonostante siano stati approvati anni prima, poiché, in assenza di procedimenti amministrativi o giudiziari, il fatto che sia trascorso un lasso di tempo significativo può indurre a ritenere improbabile che siffatti progetti vengano realizzati. Al contrario, la direttiva 2011/92 impone chiaramente agli Stati membri di prendere in considerazione gli effetti cumulativi di altri progetti esistenti, indipendentemente dal momento in cui sono stati completati.

63. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla terza questione posta dal giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92, in combinato disposto con l'allegato III della stessa, osta ad una normativa nazionale in base alla quale, in sede di esame della necessità di una valutazione dell'impatto ambientale a causa degli effetti cumulativi di un progetto di riassetto urbano con altri progetti, devono essere presi in considerazione solo progetti simili di riassetto urbano, escludendo i progetti esistenti e a condizione che il progetto di riassetto urbano previsto rappresenti almeno il 25 per cento della soglia di riferimento. In assenza di procedimenti amministrativi o giudiziari in corso, la direttiva 2011/92 non osta a che gli Stati membri escludano da tale esame i progetti in relazione ai quali non siano iniziati i lavori e la cui realizzazione è improbabile in ragione del lasso di tempo trascorso dalla loro approvazione definitiva. Un periodo di cinque anni è, in linea di principio, sufficiente a garantire che siffatte condizioni siano soddisfatte.

D. Quarta questione

64. Con la quarta questione si chiede se, nell'ipotesi in cui le autorità di uno Stato membro eccedano il margine di discrezionalità conferito loro dall'articolo 2, paragrafo 1, e dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92, tali autorità siano tenute ad esaminare caso per caso la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale e, in caso affermativo, se tale esame sia limitato alle finalità di protezione applicabili al sito di cui trattasi o se si debba tenere conto di tutti i criteri elencati nell'allegato III della direttiva 2011/92.

65. La WertInvest Hotelbetrieb, il governo austriaco e la Commissione ritengono che in tali circostanze sia necessario un esame caso per caso della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale. Se la WertInvest Hotelbetrieb sottolinea che tale esame caso per caso dovrebbe limitarsi ad

un'analisi degli effetti del progetto sulle finalità di protezione pertinenti, ossia nel caso di specie la protezione di siti di importanza storica, culturale o archeologica, il governo austriaco ritiene che si debba tener conto di tutti i criteri di selezione di cui all'allegato III della direttiva 2011/92, anche se sarebbe opportuno concentrarsi sulle finalità di protezione del sito in questione. Da parte sua, la Commissione sostiene che le autorità nazionali devono tenere conto di tutti i criteri di selezione pertinenti menzionati nell'allegato III della direttiva 2011/92 nel momento in cui conducono un esame caso per caso della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale.

66. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, qualora il margine di discrezionalità conferito uno Stato membro dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92, in combinato disposto con gli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafo 3, della stessa, sia ecceduto, dal momento che le soglie da esso fissate costituiscono un'inesatta trasposizione di tale direttiva, spetta alle autorità di tale Stato membro adottare tutti i provvedimenti necessari affinché i progetti interessati vengano esaminati al fine di determinare se possano avere un notevole impatto ambientale e, in caso affermativo, affinché vengano sottoposti a una valutazione dell'impatto (36).

67. Nell'effettuare tale esame caso per caso, si deve tenere conto dei criteri di selezione elencati nell'allegato III della direttiva 2011/92, fermo restando che alcuni possono essere più pertinenti di altri nel contesto di un singolo caso. La necessità di proteggere i siti di importanza storica, culturale o archeologica sembra essere particolarmente pertinente nell'ambito di un progetto di riassetto urbano previsto per un sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

68. Propongo quindi alla Corte di rispondere alla quarta questione del giudice del rinvio dichiarando che, nell'ipotesi in cui le autorità di uno Stato membro eccedano il margine di discrezionalità conferito loro dall'articolo 2, paragrafo 1, e dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92, tali autorità sono tenute a esaminare caso per caso la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale tenendo conto di tutti i criteri elencati nell'allegato III di tale direttiva.

V. Conclusione

69. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) come segue:

(1) L'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della 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, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, in combinato disposto con l'allegato II, punto 10, lettera b), e l'allegato III, punto 2, lettera c), viii), della stessa,

deve essere interpretato nel senso che:

esso osta ad una normativa nazionale che stabilisca che i progetti di riassetto urbano sono sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale soltanto qualora essi occupino una superficie di 15 ha o più e abbiano una superficie lorda di pavimento di oltre 150 000 m², senza tener conto della loro ubicazione ed escludendo così un esame caso per caso della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per progetti di riassetto urbano in zone di importanza storica, culturale o archeologica, come i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

- (2) L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92, in combinato disposto con l'allegato III della stessa,

deve essere interpretato nel senso che:

esso osta ad una normativa nazionale in base alla quale, in sede di esame della necessità di una valutazione dell'impatto ambientale a causa degli effetti cumulativi di un progetto di riassetto urbano con altri progetti, devono essere presi in considerazione solo progetti simili di riassetto urbano, escludendo i progetti esistenti e a condizione che il progetto di riassetto urbano previsto rappresenti almeno il 25 per cento della soglia di riferimento. In assenza di procedimenti amministrativi o giudiziari in corso, la direttiva 2011/92 non osta a che gli Stati membri escludano da tale esame i progetti in relazione ai quali non siano iniziati i lavori e la cui realizzazione è improbabile in ragione del lasso di tempo trascorso dalla loro approvazione definitiva. Un periodo di cinque anni è, in linea di principio, sufficiente a garantire che siffatte condizioni siano soddisfatte.

- (3) L'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/92

devono essere interpretati nel senso che:

nell'ipotesi in cui le autorità di uno Stato membro eccedano il margine di discrezionalità conferito loro da tali disposizioni, tali autorità sono tenute ad esaminare caso per caso la necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale tenendo conto di tutti i criteri elencati nell'allegato III di tale direttiva.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 La strada Am Heumarkt costituisce il confine sud-occidentale dell'area. Essa è considerata una delle strade più antiche di Vienna.

3 GU 2012, L 26, pag. 1.

4 GU 2014, L 124, pag. 1.

5 L'articolo 1, paragrafo 2, definisce il «progetto», ai fini della direttiva 2011/92, come «la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere».

6 BGBl. n. 697/1993.

7 BGBl. I n. 80/2018.

8 La nota 3 a dell'allegato 1 dell'UVP-G definisce i progetti di riassetto urbano come i «progetti di sviluppo per un'edificazione multifunzionale d'insieme che include, in ogni caso, fabbricati residenziali e uffici, comprese le relative infrastrutture stradali e servizi con un bacino di utenza che va oltre il sito del progetto. Dopo la loro realizzazione, i progetti di riassetto urbano, o parti di essi, non sono più considerati tali ai sensi della presente nota».

9 Allegato 1, punto 18, lettera b), dell'UVP-G.

10 Adottata dalla Conferenza generale e firmata a Parigi il 17 dicembre 1975.

11 Allegato 1, punto 18, lettera b), dell'UVP-G.

12 C(2019) 6680 final.

13 INFR (2019) 2224.

14 V. sentenza del 13 gennaio 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punto 23 e giurisprudenza citata).

15 V. sentenza del 13 gennaio 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punto 24 e giurisprudenza citata).

16 Interpretazione delle definizioni delle categorie di progetto degli allegati I e II della direttiva VIA (2015), pagg. 49 e 50, disponibile online su https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

17 Ibidem, pag. 51.

18 Sentenza del 16 marzo 2006, Commissione/Spagna (C-332/04, non pubblicata, EU:C:2006:180, punti da 83 a 87).

19 Sentenze del 28 febbraio 2008, Abraham e altri (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 32) e del 31 maggio 2018, Commissione/Polonia (C-526/16, non pubblicata, EU:C:2018:356, punto 54).

20 V. sentenze del 28 febbraio 2008, Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punti 23 e 33), e del 17 marzo 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punto 27).

21 Sentenza del 28 febbraio 2008, Abraham e altri (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 32).

22 Sentenza del 3 marzo 2011, Commissione/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, punti da 97 a 100).

23 I relativi dettagli sono riportati ai paragrafi da 10 a 12 delle presenti conclusioni.

24 Sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 64), del 28 febbraio 2008, Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 37), del 15 ottobre 2009, Commissione/Paesi Bassi (C-255/08, non pubblicata, EU:C:2009:630, punto 32), dell'11 febbraio 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punto 40), nonché del 31 maggio 2018, Commissione/Polonia (C-526/16, non pubblicata, EU:C:2018:356, punto 60).

25 Sentenza del 31 maggio 2018, Commissione/Polonia (C-526/16, non pubblicata, EU:C:2018:356, punto 67).

26 Sentenze del 21 marzo 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 30), e dell'11 febbraio 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punto 41).

27 Sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 75), del 15 ottobre 2009, Commissione/Paesi Bassi (C-255/08, non pubblicata, EU:C:2009:630, punto 42), e del 31 maggio 2018, Commissione/Polonia (C-526/16, non pubblicata, EU:C:2018:356, punto 61).

28 Sentenze del 15 ottobre 2009, Commissione/Paesi Bassi (C-255/08, non pubblicata, EU:C:2009:630, punto 33), del 21 marzo 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 32), e del 28 febbraio 2018, Comune di Castebellino (C-117/17, EU:C:2018:129, punto 38). I criteri di cui trattasi sono illustrati ai paragrafi da 10 a 12 delle presenti conclusioni.

29 Sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 65), del 28 febbraio 2008, Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 38), e del 15 ottobre 2009, Commissione/Paesi Bassi (C-255/08, non pubblicata, EU:C:2009:630, punto 35). V. altresì, in tal senso, sentenza del 21 marzo 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 35).

30 Sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 66), e del 26 maggio 2011, Commissione/Belgio (C-538/09, EU:C:2011:349, punto 55). V. altresì, in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2009, Commissione/Paesi Bassi (C-255/08, non pubblicata, EU:C:2009:630, punto 30).

31 Sentenza del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 67).

32 Ibidem, punto 70.

33 Sentenza del 16 marzo 2006, Commissione/Spagna (C-332/04, non pubblicata, EU:C:2006:180, punto 80).

34 Sentenze del 28 febbraio 2008, Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 27), del 17 marzo 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punto 36), e del 21 marzo 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 37).

35 Sentenza dell'11 febbraio 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e altri (C-531/13, EU:C:2015:79, punto 45).

36 V., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punti da 41 a 43). V. altresì, in tal senso, sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punti 59 e 60), e del 16 settembre 1999, WWF e a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punti 70 e 71).