

# Normativa processuale nazionale non conforme in materia di VIA di determinati progetti pubblici e privati (emissioni industriali)

Corte di giustizia UE, Sez. II 15 ottobre 2015, in causa C<sup>137/14</sup> - Silva de Lapuerta, pres. ed est.; Wathelet, avv. gen. - Commissione europea c. Repubblica federale di Germania ed a.

**Ambiente - Direttiva 2011/92/UE - Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Art. 11 - Direttiva 2010/75/UE - Emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) - Art- 25 - Accesso alla giustizia - Normativa processuale nazionale non conforme.**

## Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania:

- limitando l'annullamento delle decisioni amministrative rientranti nella direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1), e nella direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334, pag. 17), alle sole ipotesi in cui sia accertata la violazione di un diritto soggettivo [articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa (Verwaltungsgerichtsordnung; in prosieguo: il «codice di procedura amministrativa»)];
- limitando l'annullamento delle decisioni per vizio di procedura alle ipotesi di assenza di valutazione o di esame preliminare dell'impatto ambientale [articolo 4, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale di cui alla direttiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), del 7 dicembre 2006 (BGBl. 2006 I, pag. 2816), come modificata dalla legge del 21 gennaio 2013 (in prosieguo: la «legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata»)] e alle ipotesi in cui il ricorrente dimostri che il vizio di procedura presenta un nesso di causalità con l'esito della decisione e che è stata pregiudicata una posizione giuridica del ricorrente [articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz; in prosieguo: la «legge sul procedimento amministrativo»), in combinato disposto con l'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa];
- limitando la legittimazione ad agire e la portata del controllo giurisdizionale alle obiezioni che sono già state sollevate entro il termine impartito nel corso del procedimento amministrativo che ha dato luogo all'adozione della decisione (articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, e articolo 73, paragrafo 4, della legge sul procedimento amministrativo);
- limitando, nei procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e conclusi prima del 12 maggio 2011, la legittimazione ad agire delle associazioni a tutela dell'ambiente alle norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli (articolo 2, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della stessa);
- limitando, nei procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e conclusi prima del 12 maggio 2011, la portata del controllo giurisdizionale sui ricorsi delle associazioni a tutela dell'ambiente alle norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli (articolo 2, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della stessa), ed
- escludendo, in generale, i procedimenti amministrativi avviati prima del 25 giugno 2005 dall'ambito di applicazione della normativa nazionale (articolo 5, paragrafi 1 e 4, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata),

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2011/92 e dell'articolo 25 della direttiva 2010/75.

## Contesto normativo

### *Il diritto dell'Unione*

2 L'articolo 11 della direttiva 2011/92 così prevede:

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

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

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

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

2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni.

3. Gli Stati membri determinano ciò che costituisce un interesse sufficiente e una violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia.

(...)

4. Le disposizioni del presente articolo non escludono la possibilità di avviare procedure di ricorso preliminare dinanzi all'autorità amministrativa e non incidono sul requisito dell'esaurimento delle procedure di ricorso amministrativo quale presupposto dell'esperimento di procedure di ricorso giurisdizionale, ove siffatto requisito sia prescritto dal diritto nazionale.

Una siffatta procedura è giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa.

5. Per rendere più efficaci le disposizioni del presente articolo, gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale».

3 L'articolo 25 della direttiva 2010/75 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché il pubblico interessato abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 24 quando è rispettata una delle seguenti condizioni:

a) essi vantano un interesse sufficiente;

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

2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni.

3. Gli Stati membri determinano ciò che costituisce un interesse sufficiente e una violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia.

(...)

4. I paragrafi 1, 2 e 3 non escludono la possibilità di procedimenti di ricorso preliminare dinanzi all'autorità amministrativa e non incidono sul requisito dell'esaurimento dei procedimenti di ricorso amministrativo quale presupposto per l'esperimento di procedimenti di ricorso giurisdizionale ove siffatto requisito sia prescritto dal diritto nazionale.

Tali procedimenti sono giusti, equi, tempestivi e non eccessivamente onerosi.

5. Gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale».

*Il diritto tedesco*

Il codice di procedura amministrativa

4 Ai sensi dell'articolo 42 del codice di procedura amministrativa:

«1. Possono essere chiesti con ricorso l'annullamento di un atto amministrativo o la condanna dell'amministrazione ad emanare un atto di cui sia stata rifiutata od omessa l'adozione.

2. Se la legge non dispone diversamente, l'azione è ammissibile soltanto qualora il ricorrente faccia valere di essere stato leso nei suoi diritti dall'atto amministrativo in questione o dalla denegata o omessa emanazione di quest'ultimo».

5 L'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa è così formulato:

«Qualora un atto amministrativo sia illegittimo e il ricorrente sia pertanto leso nei suoi diritti il giudice annulla l'atto amministrativo e l'eventuale decisione relativa all'opposizione avverso l'annullamento (...).».

La legge sul procedimento amministrativo

6 Ai sensi dell'articolo 24 della legge sul procedimento amministrativo:

«1. L'autorità indaga d'ufficio sui fatti. Essa determina la natura e la portata delle indagini e non è vincolata dagli argomenti e dalle richieste di prova degli interessati.

2. L'autorità deve tenere conto di tutte le circostanze pertinenti per il caso di specie, incluse quelle favorevoli agli interessati.

3. L'autorità non può rifiutare di ricevere dichiarazioni o richieste che rientrano nel suo ambito di competenza per il motivo che essa le ritiene irricevibili o infondate.

7 L'articolo 44 della legge sul procedimento amministrativo così prevede:

«1. Un atto amministrativo è nullo quando è viziato da un errore particolarmente grave e quest'ultimo risulti manifesto nell'ambito di una valutazione ragionevole di tutte le circostanze che vengono in considerazione.

2. A prescindere dalla sussistenza delle condizioni enunciate al paragrafo 1, deve essere considerato nullo un atto amministrativo

– che è stato adottato per iscritto o in via elettronica senza che l'autorità che l'ha adottato sia ivi designata in maniera riconoscibile;

– che, in conformità di una norma di legge, può essere adottato solo tramite la consegna di un documento, ma che non soddisfa tale requisito formale;

– che un'autorità ha adottato al di fuori della propria competenza, come definita dall'articolo 3, paragrafo 1, punto 1, e senza esservi autorizzata;

– che, per motivi di fatto, nessuno è in grado di eseguire;

– che esige la commissione di un atto illegittimo che integra un reato o un illecito punibile con un'ammenda;

– che è contrario al buon costume. (...).».

8 L'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo dispone quanto segue:

«Non può essere richiesto l'annullamento di un atto amministrativo che non sia nullo ai sensi dell'articolo 44 con l'unica motivazione che esso sarebbe venuto in essere in violazione di norme procedurali, formali o sulla competenza [territoriale], ove sia evidente che la violazione non ha influenzato la decisione di merito».

9 L'articolo 73 della legge sul procedimento amministrativo è formulato nei seguenti termini:

«1. Il responsabile del progetto deve rimettere il piano all'autorità incaricata dell'inchiesta, ai fini dell'attuazione del procedimento di inchiesta pubblica. Il piano è costituito dai disegni e dalle spiegazioni che mostrano il progetto, le ragioni della sua concezione nonché i terreni e le installazioni interessati dallo stesso.

2. Nel corso del mese successivo alla ricezione del piano completo, l'autorità incaricata dell'inchiesta invita le autorità il cui ambito di competenze è interessato dal progetto a prendere posizione e fa in modo che il piano venga depositato a fini di consultazione nei comuni in cui il progetto esplica effetti.

3. I comuni di cui al paragrafo 2 devono depositare il piano a fini di consultazione nelle tre settimane successive alla ricezione, per un periodo di un mese. (...)

3 bis. Le autorità amministrative di cui al paragrafo 2 devono presentare le loro osservazioni entro un termine stabilito dall'autorità incaricata dell'inchiesta, il quale non può superare i tre mesi. Le osservazioni presentate dopo lo scadere del termine menzionato nella prima frase devono essere prese in considerazione se l'autorità di approvazione del piano ha, o avrebbe dovuto avere, conoscenza delle questioni evocate o se queste sono importanti per la legittimità della decisione. Per il resto, tali osservazioni possono essere prese in considerazione.

4. Entro un termine di due settimane a partire dalla scadenza del termine di deposito a fini consultivi, chiunque sia titolare di interessi che possono essere intaccati dal progetto può sollevare obiezioni, per iscritto o mediante iscrizione a verbale, avverso il piano presso il comune o l'autorità incaricata dell'inchiesta. (...) Una volta scaduto il termine di presentazione delle obiezioni, sono escluse tutte le obiezioni che non poggiano su titoli particolari di diritto privato. Ne verrà fatta menzione nell'avviso pubblico di deposito a fini consultivi o in occasione della notifica del termine di presentazione delle obiezioni. Le associazioni che, in virtù di un riconoscimento derivante da altre disposizioni di legge, sono abilitate a proporre ricorsi a titolo del codice di procedura amministrativa (Verwaltungsgerichtsordnung) avverso la decisione di cui all'articolo 74, possono presentare osservazioni nel termine di cui alla prima frase. (...)

5. I comuni nei quali il piano deve essere depositato a fini consultivi devono preventivamente informare il pubblico di tale deposito conformemente agli usi locali. In tale pubblico avviso deve essere indicato:

1) dove e per quanto tempo il piano può essere consultato;

2) che le eventuali obiezioni o osservazioni delle associazioni di cui al paragrafo 4, quinta frase, devono essere sollevate presso i servizi designati nell'avviso pubblico entro il termine impartito;

3) che i dibattiti possono avere luogo anche in assenza di una parte;

4) che:

a) le persone che hanno sollevato obiezioni o le associazioni che hanno presentato osservazioni possono essere informate della data del dibattito per mezzo di un avviso pubblico,

b) la comunicazione della decisione resa sulle obiezioni può essere sostituita da un avviso pubblico,

(...)

6. Dopo la scadenza del termine per la presentazione delle obiezioni, l'autorità incaricata dell'inchiesta discute delle obiezioni sollevate in tempo utile contro il piano e delle osservazioni presentate in tempo utile dalle associazioni di cui al paragrafo 4, quinta frase, nonché delle prese di posizione delle autorità amministrative riguardo al piano, con il responsabile del progetto, le autorità amministrative, le persone interessate e le persone che hanno sollevato obiezioni o presentato osservazioni. La data del dibattito deve essere comunicata almeno una settimana prima nei modi conformi agli usi locali. Le autorità amministrative, il responsabile del progetto e le persone che hanno sollevato obiezioni o presentato osservazioni sono informate della data del dibattito. Se devono essere inviati più di cinquanta avvisi, oltre a quelli diretti alle autorità amministrative e al responsabile del progetto, questi possono essere sostituiti da un avviso pubblico. L'avviso pubblico è effettuato, in deroga alla seconda frase, con pubblicazione della data del dibattito nel bollettino ufficiale dell'autorità incaricata dell'indagine e inoltre nei quotidiani locali diffusi nel settore nel quale il progetto è destinato a produrre i suoi effetti. La notificazione nel bollettino ufficiale rileva per il calcolo del termine di cui alla seconda frase. (...)

(...)

9. L'autorità incaricata dell'inchiesta definisce la sua posizione all'esito del procedimento di inchiesta pubblica e la trasmette all'autorità di approvazione del piano entro un mese dalla chiusura del dibattito, accompagnata dal piano, dalle osservazioni delle autorità amministrative e delle associazioni di cui al paragrafo 4, quinta frase, nonché dalle obiezioni lasciate in sospenso.

La legge sulla valutazione dell'impatto ambientale

10 L'articolo 2, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla valutazione dell'impatto ambientale (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung; in prosieguo: la «legge sulla valutazione dell'impatto ambientale») stabilisce quanto segue:

«La valutazione dell'impatto ambientale è parte integrante delle procedure decisionali amministrative da seguire per l'adozione delle decisioni sull'ammissibilità dei progetti».

11 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, della legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, «[è una decisione] ai sensi del paragrafo 1, prima frase: (...) la decisione di approvazione del piano (...)».

La legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata

12 L'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, dispone che tale legge è applicabile ai ricorsi proposti avverso le decisioni, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, della legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, relative all'ammissibilità dei progetti per i quali può esistere, in virtù di tale legge, un obbligo di realizzare una valutazione dell'impatto ambientale.

13 L'articolo 2 della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificato, è così formulato:

«1. Un'associazione nazionale o estera riconosciuta (...) può proporre ricorsi avverso una decisione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, ovvero avverso la sua mancata adozione, secondo le modalità previste dal codice di procedura amministrativa, senza dover invocare la violazione dei propri diritti, qualora l'associazione

- faccia valere che una decisione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, ovvero la sua mancata adozione, risulta in contrasto con le norme preposte a tutela dell'ambiente e che possono essere rilevanti ai fini della decisione,
- faccia valere che essa è interessata dalla decisione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, o dalla sua mancata adozione, nel suo ambito di attività statutaria di promozione degli obiettivi della tutela ambientale, e
- fosse abilitata a partecipare ad un procedimento previsto all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, e si sia ivi espressa nel merito a norma delle disposizioni in vigore oppure non le sia stata data l'occasione di esprimersi, in violazione delle disposizioni in vigore.

2. Un'associazione non riconosciuta (...) può proporre un ricorso ai sensi del paragrafo 1 solo se

- essa soddisfa i requisiti per il riconoscimento al momento della presentazione del ricorso;
- essa ha presentato una domanda di riconoscimento, e
- non è stata ancora adottata una decisione in ordine al suo riconoscimento, per motivi che esulano dalla sua responsabilità.

(...)

3. Se l'associazione ha avuto l'occasione di esprimersi in occasione del procedimento di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, essa non è autorizzata a sollevare, nel procedimento di ricorso, alcuna obiezione che non ha fatto valere, o che non ha fatto valere in tempo utile secondo le disposizioni in vigore, ma che avrebbe potuto fare valere nel corso del procedimento di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase.

4. Se una decisione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, non è stata resa pubblica o non è stata notificata all'associazione a norma delle disposizioni in vigore, l'opposizione o il ricorso vengono presentati entro un anno a decorrere dal momento in cui l'associazione è venuta o sarebbe potuta venire a conoscenza della decisione. (...)

5. I ricorsi di cui al paragrafo 1 sono fondati

- nella misura in cui la decisione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, o la mancata adozione di una decisione violi le disposizioni intese alla tutela dell'ambiente e rilevanti ai fini della decisione,
- nel caso di ricorsi relativi a piani di costruzione, nella misura in cui gli accertamenti del piano di costruzione che giustificano l'ammissibilità di un progetto soggetto all'obbligo [di una valutazione dell'impatto ambientale] violino le disposizioni intese alla tutela dell'ambiente,

e qualora l'infrazione intacchi interessi legati alla tutela dell'ambiente iscritti fra gli obiettivi promossi dall'associazione in virtù del suo statuto. Nel caso delle decisioni di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, deve inoltre esistere un obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale».

14 L'articolo 4 della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, così dispone:

«1. L'annullamento di una decisione sull'ammissibilità di un progetto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, punto 1, può essere richiesto se:

- una valutazione dell'impatto ambientale o
- un esame preliminare caso per caso della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale,

necessari in forza delle disposizioni della [legge sulla valutazione dell'impatto ambientale], (...) siano stati omessi e tale omissione non sia stata sanata.

(...)

3. I paragrafi 1 e 2 si applicano mutatis mutandis ai ricorsi proposti dagli interessati ai sensi dell'articolo 61, punti 1 e 2, del [codice sul procedimento amministrativo]».

15 Ai sensi dell'articolo 5 della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata:

«1. La presente legge si applica ai procedimenti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, che sono stati avviati o che avrebbero dovuto esserlo dopo il 25 giugno 2005; la prima parte della frase non si applica alle decisioni di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, che sono divenute esecutive prima del 15 dicembre 2006.

(...)

3. I procedimenti di riconoscimento già avviati in forza della presente legge vengono portati a termine dall'Agenzia federale dell'ambiente secondo le disposizioni in vigore fino al 28 febbraio 2010.

4. I procedimenti decisionali di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, punto 1, i procedimenti di autorizzazione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, punto 2, oppure i procedimenti di ricorso di cui all'articolo 2 pendenti alla data del 12 maggio 2011 o avviati dopo tale data e non ancora definiti con forza di giudicato alla data del 29 gennaio 2013, sono portati a termine in conformità delle disposizioni della presente legge nella sua versione in vigore a decorrere dal 29 gennaio 2013. In deroga alla prima frase, l'articolo 4 bis, paragrafo 1, si applica soltanto ai ricorsi giurisdizionali avviati a decorrere dal 29 gennaio 2013».

### **Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte**

16 Il 18 dicembre 2006, la Commissione ha ricevuto una denuncia che addebitava alla Repubblica federale di Germania un recepimento scorretto, con la legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, dell'articolo 10 bis della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40) e dell'articolo 15 bis della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26). A seguito di tale denuncia, in data 1° ottobre 2012 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica federale di Germania per violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 2011/92 e dell'articolo 25 della direttiva 2010/75, direttive che, nel frattempo, hanno sostituito, rispettivamente, le direttive 85/337 e 96/61.

17 La Repubblica federale di Germania ha risposto a tale lettera di diffida il 30 novembre 2012. Il 6 febbraio 2013 essa ha chiesto alla Commissione di chiudere la procedura in ragione del fatto che, a partire dall'adozione della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, la legislazione tedesca sarebbe conforme alla sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C 115/09, EU:C:2011:289).

18 Il 26 aprile 2013 la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania un parere motivato. Quest'ultima ha risposto allo stesso il 10 luglio 2013. Non ritenendo soddisfacente la risposta di tale Stato membro, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 9 luglio 2014, la Repubblica d'Austria ha chiesto di intervenire a sostegno della Repubblica federale di Germania. Con decisione dell'11 agosto 2014, il presidente della Corte ha accolto tale istanza.

### **Sulla domanda di riapertura della fase orale**

20 In seguito alla presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, la Repubblica federale di Germania, con memoria del 30 giugno 2015, ha chiesto alla Corte la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, con la motivazione che le conclusioni dell'avvocato generale «propongono di integrare un nuovo motivo all'oggetto del procedimento in merito al quale la Repubblica federale di Germania non ha potuto esprimersi per iscritto o oralmente».

21 Si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, può, in qualsiasi momento, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

22 Orbene, nella fattispecie, ciò non si verifica. Infatti, poiché la Repubblica federale di Germania si riferisce all'ultima ipotesi enunciata da detto articolo del regolamento di procedura, va osservato che le considerazioni sviluppate dall'avvocato generale e messe in discussione da tale Stato membro non costituiscono affatto un argomento sulla base del quale deve essere decisa la presente causa.

23 Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte ritiene di non dover disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

### **Sul ricorso**

*Sulla prima censura, vertente sulla limitazione del controllo di legittimità delle decisioni amministrative rientranti nelle direttive 2011/92 e 2010/75, che potrebbe effettuarsi solo riguardo alle disposizioni dell'ordinamento nazionale che conferiscono diritti ai singoli*

Argomenti delle parti

24 La Commissione ritiene che l'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa limiti illegittimamente il controllo di legittimità delle decisioni amministrative, che potrebbe effettuarsi solo riguardo alle disposizioni dell'ordinamento nazionale che conferiscono diritti ai singoli. Infatti, la tutela giurisdizionale in caso di vizio di procedura sarebbe garantita in Germania solo qualora la norma di procedura in questione facesse sorgere un diritto soggettivo a vantaggio di un singolo. Orbene, conformemente all'articolo 11 della direttiva 2011/92 e all'articolo

25 della direttiva 2010/75, la legittimità delle decisioni rientranti in tali direttive dovrebbe poter essere controllata dal punto di vista tanto sostanziale quanto procedurale.

25 La Repubblica federale di Germania sostiene che gli Stati membri dispongono di un margine di organizzazione in materia giurisdizionale. La portata del controllo che deve essere effettuato dai giudici nazionali non sarebbe disciplinata da tali disposizioni di diritto dell'Unione, poiché queste ultime non stabilirebbero i criteri di esame che devono essere utilizzati da detti giudici. Infatti, l'articolo 11 della direttiva 2011/92, al pari dell'articolo 25 della direttiva 2010/75, non comporterebbe requisiti relativi alla portata del controllo giurisdizionale, ma prescriverebbe unicamente l'obbligo per gli Stati membri di prevedere un meccanismo di ricorso che consenta di contestare la legittimità sostanziale o procedurale di qualsiasi decisione od omissione di natura amministrativa.

26 La Repubblica federale di Germania indica che, conformemente all'articolo 42, paragrafo 2, del codice di procedura amministrativa, la ricevibilità di un ricorso di annullamento o per ingiunzione vertente su un atto amministrativo presuppone che il ricorrente individuale faccia valere che tale atto o il rifiuto di adottarlo arrechi pregiudizio ai suoi diritti. Dal canto suo, l'articolo 113, paragrafo 1, di detta legge farebbe dipendere la fondatezza del ricorso e l'eventuale annullamento di una decisione amministrativa dalla violazione di un diritto soggettivo del ricorrente. In tal modo sarebbero evitate contraddizioni nella valutazione della ricevibilità e della fondatezza di un medesimo ricorso, poiché solo i ricorsi ricevibili ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 2, di detta legge sarebbero idonei a sfociare in un annullamento sulla base dell'articolo 113, paragrafo 1, della medesima legge.

27 La Repubblica d'Austria sostiene che la configurazione dei criteri relativi all'interesse necessario per la proposizione di un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale e alla violazione di un diritto ricadano unicamente nel diritto nazionale. Infatti, gli Stati membri disporrebbero di un ampio potere discrezionale che autorizza, in ogni caso, una limitazione del diritto di ricorso dei singoli in caso di violazione di diritti soggettivi pubblici.

Giudizio della Corte

28 Al fine di valutare la fondatezza della prima censura sollevata dalla Commissione, si deve osservare che essa non riguarda i presupposti di ricevibilità dei ricorsi di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/92 e all'articolo 25 della direttiva 2010/75, ove questi ultimi sono disciplinati dall'articolo 42, paragrafo 2, del codice di procedura amministrativa, ma la portata del controllo giurisdizionale inerente a detti ricorsi, nel senso che, conformemente a tali disposizioni, i «membri del pubblico interessato» devono poter proporre un ricorso giurisdizionale «per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni» rientranti in tali direttive.

29 Infatti, l'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa dispone, in sostanza, che il giudice competente annulla un atto amministrativo illegittimo solo qualora il ricorrente sia «pertanto leso nei suoi diritti». L'annullamento di un atto amministrativo esige, quindi, che l'illegittimità constatata dal giudice comporti altresì la violazione di un diritto soggettivo del ricorrente.

30 A tale proposito occorre ricordare che, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2011/92 e all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2010/75, gli Stati membri provvedono affinché i membri del pubblico interessato che fanno valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo nazionale esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni di dette direttive.

31 Inoltre, il paragrafo 3 di detti articoli prevede che gli Stati membri determinino, fra l'altro, ciò che costituisce una tale violazione di un diritto.

32 In tali circostanze, per quanto riguarda la presente censura, occorre sottolineare che, se lo Stato membro di cui trattasi, in forza delle citate disposizioni delle direttive 2011/92 e 2010/75, può subordinare la ricevibilità dei ricorsi proposti dai singoli contro le decisioni, gli atti o le omissioni che ricadono nell'ambito di applicazione delle stesse, a condizioni quali l'esigenza di una violazione di un diritto soggettivo, tale Stato membro è altresì abilitato a prevedere che l'annullamento di una decisione amministrativa da parte del giudice competente richieda la violazione di un diritto soggettivo in capo al ricorrente.

33 La Corte, al punto 45 della sua sentenza *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C 115/09, EU:C:2011:289), ha infatti già giudicato che è possibile che il legislatore nazionale circoscriva ai soli diritti soggettivi i diritti di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli nel contesto di un ricorso giurisdizionale promosso avverso una delle decisioni, atti od omissioni previsti dall'articolo 10 bis della direttiva 85/337, divenuto articolo 11 della direttiva 2011/92, ma che siffatta limitazione non può essere applicata in quanto tale alle associazioni a tutela dell'ambiente, salvo travisare le finalità di cui all'articolo 10 bis, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337.

34 Ne deriva che l'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa non può essere considerato incompatibile con l'articolo 11 della direttiva 2011/92 e con l'articolo 25 della direttiva 2010/75.

35 Di conseguenza, la prima censura sollevata dalla Commissione a sostegno del ricorso deve essere respinta.

*Sulla seconda censura, vertente sulla limitazione delle situazioni nelle quali può essere richiesto l'annullamento per vizio di procedura di una decisione amministrativa rientrante nelle direttive 2011/92 e 2010/75*

Argomenti delle parti

36 Ai sensi della prima parte di tale censura, la Commissione sostiene che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, un'autorizzazione

amministrativa può essere annullata solo qualora essa non sia stata rilasciata sulla base di una valutazione o di un esame preliminare dell'impatto ambientale formalmente corretti. Per contro, se una siffatta valutazione o un siffatto esame preventivo hanno avuto luogo, ma all'esito di un procedimento che non ha soddisfatto i requisiti dell'articolo 11 della direttiva 2011/92, non sarebbe possibile contestarli dinanzi ad un organo giurisdizionale tedesco.

37 Una tale limitazione del controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative in causa sarebbe, pertanto, incompatibile con detta disposizione di diritto dell'Unione.

38 La Repubblica federale di Germania riconosce che l'articolo 4, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale si riferisce ai soli casi in cui manca una valutazione dell'impatto ambientale. Nell'ipotesi in cui una tale valutazione sia stata realizzata, ma sia affetta da un vizio di procedura, un ricorso giurisdizionale sarebbe comunque possibile, alle condizioni previste all'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa e all'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo.

39 Tale Stato membro precisa che, conformemente a quest'ultima disposizione di diritto nazionale, l'irregolarità di una valutazione può sempre essere invocata dal ricorrente, a condizione che il vizio di procedura non sia manifestamente irrilevante per il risultato della decisione nel merito.

40 Con la seconda parte della sua censura, la Commissione sostiene che, conformemente all'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, la contestazione, da parte di un singolo, della legittimità per vizio di procedura di una decisione amministrativa relativa ad una valutazione dell'impatto ambientale può comportare l'annullamento di detta decisione solo qualora esista una possibilità che la stessa sarebbe stata diversa in assenza dell'asserito vizio di procedura e, nel contempo, risulti pregiudicata una «posizione giuridica sostanziale» del ricorrente. Spetterebbe, quindi, a quest'ultimo stabilire, da un lato, tale nesso di causalità e, dall'altro, l'incidenza di tale vizio sui diritti del ricorrente.

41 La Commissione sostiene che l'articolo 11 della direttiva 2011/92 non consente di porre a carico del ricorrente l'onere di dimostrare un tale nesso di causalità.

42 Tale istituzione indica che il secondo requisito posto dall'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, secondo il quale un vizio del genere deve pregiudicare una «posizione giuridica sostanziale» del ricorrente, è altresì incompatibile con l'articolo 11 della direttiva 2011/92. Infatti, quando un ricorso è ricevibile, gli Stati membri non possono assoggettare a restrizioni i motivi che possono essere invocati a sostegno di detto ricorso. Di conseguenza, se una decisione amministrativa pregiudica un diritto soggettivo di un singolo ed esso possiede, quindi, la legittimazione ad agire, l'organo giurisdizionale competente dovrebbe esercitare un controllo di piena giurisdizione della legittimità di tale decisione. Così facendo, esso non può ignorare i vizi di procedura, anche se essi non hanno avuto l'effetto di violare i diritti di difesa del ricorrente.

43 La Repubblica federale di Germania sottolinea che l'esigenza di un nesso di causalità di cui all'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo non pregiudica, in linea di principio, la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 11 della direttiva 2011/92.

44 Tale Stato membro ritiene altresì che, alla luce del diritto tedesco, non sia corretto affermare che spetta al ricorrente fornire la prova di una violazione di un diritto soggettivo.

45 Esso sostiene che l'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo è una norma particolare che consente all'autorità pubblica di difendersi da una domanda di annullamento di una decisione amministrativa. L'autorità amministrativa sarebbe infatti legittimata a far valere, ai fini della propria difesa, la circostanza che la sua decisione non sia annullabile nonostante sia effettivamente affetta dal vizio di procedura invocato dal ricorrente, qualora tale autorità dimostri che detto vizio manifestamente non ha influenzato la decisione nel merito, circostanza che spetterebbe all'autorità giurisdizionale verificare, conformemente all'articolo 46 di detta legge. Concretamente, ciò significherebbe che quest'ultima annulla la decisione di cui trattasi fintanto che non si possa escludere che il vizio di procedura in questione abbia inciso sull'esito di detta decisione.

46 La Repubblica federale di Germania indica, tuttavia, che, nell'ambito della revisione della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, è prevista l'adozione di una disposizione che fornirà un chiarimento per quanto riguarda la trasposizione dell'articolo 11 della direttiva 2011/92.

Giudizio della Corte

*Sulla prima parte della seconda censura*

47 Poiché la prima parte della seconda censura verte sulla limitazione del controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative ai soli casi nei quali una valutazione o un esame preliminare dell'impatto ambientale siano completamente assenti, occorre sottolineare che la Corte ha ricordato, al punto 36 della sentenza *Gemeinde Altrip e a.* (C 72/12, EU:C:2013:712), che essa aveva già giudicato, al punto 37 della sua sentenza *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C 115/09, EU:C:2011:289), che l'articolo 11 della direttiva 2011/92 non ha in alcun modo limitato i motivi che possono essere invocati a sostegno di un ricorso giurisdizionale disciplinato da detta disposizione.

48 La Corte ha, peraltro, al punto 37 di tale sentenza, statuito che le disposizioni nazionali di trasposizione dell'articolo 11 della direttiva 2011/92 non possono, quindi, limitare la loro applicabilità al solo caso in cui la contestazione della legittimità si basi sul motivo relativo all'omissione di una misura di valutazione dell'impatto ambientale. Escludere tale applicabilità in caso di irregolarità, anche gravi, di una siffatta misura, che sia stata realizzata, priverebbe le disposizioni della direttiva 2011/92 di gran parte del loro effetto utile. Una simile esclusione sarebbe pertanto contraria all'obiettivo volto a garantire un ampio accesso agli organi giurisdizionali previsto dall'articolo 11 di tale direttiva.

49 Dal punto 38 di detta sentenza risulta che quest'ultima disposizione osta a che gli Stati membri limitino l'applicabilità delle disposizioni di trasposizione di detto articolo al caso in cui la legittimità di una decisione sia contestata a causa dell'omissione della valutazione ambientale, senza estenderla a quello in cui una valutazione siffatta sia stata sì realizzata, ma all'esito di un procedimento viziato.

50 Di conseguenza, l'articolo 4, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relativamente ai ricorsi in materia ambientale deve essere considerato incompatibile con l'articolo 11 della direttiva 2011/92.

51 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica federale di Germania relativo all'articolo 46 del codice di procedura amministrativa, secondo il quale, nell'ipotesi in cui una valutazione o esame preliminare dell'impatto ambientale siano stati realizzati ma siano affetti da un vizio di procedura, un ricorso giurisdizionale sarebbe possibile alle condizioni previste da tale articolo, occorre ricordare, da un lato, che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, precisione e chiarezza necessarie per garantire la certezza del diritto (sentenze Dillenkofer e a., C 178/94, C 179/94 e da C 188/94 a C 190/94, EU:C:1996:375, punto 48, nonché Commissione/Portogallo, C 277/13, EU:C:2014:2208, punto 43), il che non avviene nel caso di specie.

52 Dall'altro lato, è pacifico che tale disposizione di diritto nazionale impone, a sua volta, limitazioni all'esercizio dei ricorsi di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/92, l'analisi delle quali fa parte della seconda parte della seconda censura.

53 Di conseguenza, la prima parte della seconda censura è fondata.

#### *Sulla seconda parte della seconda censura*

54 Con il primo argomento a sostegno della seconda parte della seconda censura, la Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania di subordinare l'annullamento, da parte del giudice competente, di una decisione amministrativa che ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 11 della direttiva all'esistenza di un nesso di causalità tra il vizio di procedura addotto e l'esito della decisione amministrativa di cui trattasi.

55 A tale proposito, la Corte ha già giudicato, in sostanza, che il legislatore dell'Unione non ha inteso subordinare la possibilità di invocare un vizio di procedura alla condizione che quest'ultimo abbia avuto un'incidenza sul tenore della decisione finale contestata. Del resto, dato che l'oggetto della direttiva 2011/92 consiste, in particolare, nel fissare garanzie procedurali che consentano, segnatamente, una migliore informazione e una partecipazione del pubblico nell'ambito della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un'incidenza significativa su tale ambiente, il controllo del rispetto delle norme procedurali in tale settore riveste notevole importanza. Così, conformemente all'obiettivo diretto a conferirgli un ampio accesso alla giustizia, il pubblico interessato deve poter far valere, per principio, qualunque vizio di procedura a sostegno di un ricorso di contestazione della legittimità delle decisioni contemplate dalla medesima direttiva (v., in tal senso, sentenza Gemeinde Altrip e a., C 72/12, EU:C:2013:712, punti 47 e 48).

56 Nell'ambito del presente ricorso si deve constatare che, poiché l'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo esige, in tutti i casi, anche qualora si tratti di vizi di procedura relativi all'informazione e alla partecipazione del pubblico nel settore considerato, un nesso di causalità tra il vizio di procedura addotto e l'esito della decisione amministrativa contestata, affinché l'organo giurisdizionale competente possa pronunciare l'annullamento di detta decisione, una simile condizione rende eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di ricorso di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/92 e pregiudica l'obiettivo di tale direttiva, inteso ad offrire ai «membri del pubblico interessato» un ampio accesso alla giustizia.

57 Infatti, negare l'annullamento di una decisione amministrativa adottata in violazione di una norma di procedura per il solo motivo che il ricorrente non ha dimostrato l'incidenza di tale vizio sulla fondatezza di detta decisione priva tale disposizione di diritto dell'Unione di qualsiasi effetto utile.

58 Orbene, come risulta dal punto 47 della presente sentenza, la Corte ha già statuito che il legislatore dell'Unione non ha inteso né limitare i motivi che possono essere invocati a sostegno di un ricorso ai sensi di una disposizione di diritto nazionale che ha trasposto l'articolo 11 della direttiva 2011/92, né subordinare la possibilità di invocare un vizio di procedura alla condizione che esso abbia avuto un'incidenza sul tenore della decisione finale contestata.

59 Peraltro, la Corte ha già statuito anche che, per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di «violazione di un diritto», ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2011/92, e più concretamente della condizione, prevista dal diritto nazionale, secondo la quale una violazione del genere può esistere solo qualora risulti che la decisione contestata sarebbe stata diversa in assenza del vizio di procedura invocato, l'attribuzione dell'onere della prova di tale nesso di causalità al ricorrente, conformemente alla normativa nazionale, è tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti ad esso conferiti da detta direttiva, tenuto conto, in particolare, della complessità dei procedimenti in questione o della tecnicità delle valutazioni di impatto ambientale (v., in tal senso, sentenza Gemeinde Altrip e a., C 72/12, EU:C:2013:712, punto 52).

60 Ne deriva che la violazione di un diritto, ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2011/92, può essere esclusa solo qualora l'autorità giurisdizionale o l'organo presi in considerazione in detta disposizione siano in grado di ritenere – senza far gravare in alcun modo sul richiedente l'onere della prova del nesso causale menzionato al punto precedente della presente sentenza, ma tenuto conto eventualmente degli elementi di prova forniti dal committente o dalle autorità competenti e, più in generale, dell'insieme degli elementi del fascicolo ad essi sottoposto – che la decisione contestata non sarebbe stata diversa in assenza del vizio di procedura invocato da detto richiedente (v., in tal senso, sentenza Gemeinde Altrip e a., C 72/12, EU:C:2013:712, punto 53).

61 Se è vero che tali considerazioni riguardano uno dei presupposti di ricevibilità del ricorso giurisdizionale, esse rimangono pertinenti per quanto riguarda una condizione prescritta dal legislatore nazionale avente l'effetto di limitare il controllo giurisdizionale nel merito.

62 Dalle considerazioni che precedono risulta che il requisito posto dall'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, nella parte in cui tale disposizione pone a carico del ricorrente «membro del pubblico interessato» l'onere della prova dell'esistenza di un nesso di causalità tra il vizio di procedura che egli deduce e l'esito della decisione amministrativa, costituisce una violazione dell'articolo 11 della direttiva 2011/92, con la conseguenza che il primo argomento sollevato dalla Commissione a sostegno della seconda parte della seconda censura è fondato.

63 Per quanto riguarda il secondo argomento sollevato dalla Commissione a sostegno di tale parte della censura in esame, è pacifico che, in applicazione dell'articolo 113 del codice di procedura amministrativa, in combinato disposto con l'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, qualora una misura di valutazione dell'impatto ambientale sia affetta da un vizio di procedura, la decisione adottata all'esito di tale procedura può essere annullata dal giudice nazionale adito solo qualora tale vizio di procedura violi un diritto soggettivo del ricorrente.

64 Orbene, dai punti da 30 a 34 della presente sentenza risulta che il requisito di cui all'articolo 113, paragrafo 1, prima frase, del codice di procedura amministrativa, che impone al giudice nazionale la constatazione di una tale violazione prima di poter pronunciare, se del caso, l'annullamento della decisione amministrativa di cui trattasi, non è contrario all'articolo 11 della direttiva 2011/92 né all'articolo 25 della direttiva 2010/75.

65 La medesima conclusione si impone per quanto riguarda l'obbligo gravante sul giudice nazionale ai sensi dell'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, letto in combinato disposto con l'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa.

66 Il secondo argomento della Commissione invocato a sostegno della seconda parte della presente censura deve, quindi, essere respinto.

67 Dalle considerazioni che precedono deriva che la seconda censura della Commissione è fondata, fatto salvo l'argomento vertente sull'esigenza della violazione di un diritto soggettivo del ricorrente, conformemente all'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, in combinato disposto con l'articolo 113, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa.

*Sulla terza censura, vertente sulla limitazione della legittimazione ad agire e della portata del controllo giurisdizionale alle obiezioni che sono state sollevate durante il procedimento amministrativo*

Argomenti delle parti

68 La Commissione ritiene che la limitazione, di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale e all'articolo 73, paragrafi 4 e 6, della legge sul procedimento amministrativo, delle obiezioni che possono essere sollevate nell'ambito dei ricorsi giurisdizionali a quelle che sono state previamente formulate durante il procedimento amministrativo sia contraria all'articolo 11 della direttiva 2011/92 e all'articolo 25 della direttiva 2010/75.

69 Tale istituzione sostiene che una limitazione del genere costituisce un ostacolo eccessivo al diritto del pubblico interessato di contestare la legittimità delle decisioni amministrative nei settori coperti da tali direttive. La normativa nazionale che prevede tale limitazione sarebbe, quindi, contraria al principio di accesso alla giustizia e limiterebbe la tutela giurisdizionale effettiva di detto pubblico. Infatti, l'ordinamento giuridico dell'Unione non consentirebbe di subordinare la ricevibilità dei motivi dedotti in un procedimento giurisdizionale alla condizione che essi siano stati previamente invocati nell'ambito del procedimento amministrativo.

70 La Commissione considera che il procedimento giurisdizionale è un procedimento autonomo, nel corso del quale deve essere possibile un esame completo della legittimità di una decisione amministrativa. La ricevibilità di motivi di ricorso non può essere limitata a quelli che sono stati sollevati nel breve termine impartito per la formulazione di obiezioni durante il procedimento amministrativo.

71 La Repubblica federale di Germania osserva che l'articolo 11 della direttiva 2011/92 e l'articolo 25 della direttiva 2010/75 consentono agli Stati membri di conservare gli strumenti del loro sistema giurisdizionale nel settore considerato. Le disposizioni contestate dalla Commissione tenderebbero a garantire la certezza del diritto e l'efficacia dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali. Disposizioni che vietano di sollevare in giudizio obiezioni non formulate durante la fase amministrativa sarebbero parte integrante di tale sistema.

72 Tale Stato membro giustifica questa limitazione con il motivo che, altrimenti, obiezioni conosciute al momento del procedimento amministrativo potrebbero, per ragioni di tattica procedurale, essere trattenute e riservate al procedimento dinanzi agli organi giurisdizionali competenti. In tal modo, il procedimento amministrativo non potrebbe più assolvere la propria funzione particolare di conciliazione degli interessi. Una limitazione del genere sarebbe, del resto, conforme ai principi di equivalenza e di effettività.

73 La Repubblica federale di Germania considera, altresì, che tale restrizione non renda più difficile né, a fortiori, impossibile il controllo giurisdizionale bensì garantisca, al contrario, che siano soggetti a tale controllo solo fatti rilevanti, dettagliati nel modo più completo e circostanziato possibile. In tal modo, solo le circostanze che il ricorrente abbia volontariamente ommesso di invocare nell'ambito del procedimento amministrativo, al fine di nuocere al buon esito dello stesso, sarebbero interessate da detta restrizione.

74 La Repubblica d'Austria sostiene che le disposizioni di diritto dell'Unione sulle quali si fonda il presente ricorso non solo non contengono alcun riferimento a norme di preclusione, ma rinviano, al contrario, al diritto nazionale che

disciplina il procedimento amministrativo. Gli Stati membri godrebbero, così, di un ampio margine discrezionale al fine di determinare le modalità del diritto a un ricorso giurisdizionale e l'organizzazione del procedimento amministrativo. Inoltre, la limitazione di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale e all'articolo 73, paragrafo 4, della legge sul procedimento amministrativo sarebbe uno strumento idoneo a garantire un iter decisionale rapido ed efficace.

Giudizio della Corte

75 L'articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale e l'articolo 73, paragrafo 4, della legge sul procedimento amministrativo limitano i motivi che possono essere invocati da un ricorrente a sostegno di un ricorso giurisdizionale contro una decisione amministrativa rientrante nell'articolo 11 della direttiva 2011/92 e nell'articolo 25 della direttiva 2010/75 alle sole obiezioni formulate nel corso del procedimento amministrativo.

76 A tale proposito, sebbene, certamente, né l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 né l'articolo 25, paragrafo 4, della direttiva 2011/75 non escludano che un ricorso dinanzi a un'autorità amministrativa preceda il ricorso giurisdizionale e non ostino a che l'ordinamento nazionale preveda l'obbligo per il ricorrente di esperire tutte le vie di ricorso amministrativo prima di essere autorizzato a proporre un ricorso giurisdizionale, tali disposizioni di diritto dell'Unione non consentono, tuttavia, di limitare i motivi che possono essere invocati da tale ricorrente a sostegno di un ricorso giurisdizionale.

77 La Corte ha già statuito che l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2011/92, secondo il quale le decisioni, atti od omissioni di cui a detto articolo devono poter essere oggetto di una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale per «contestarne la legittimità sostanziale o procedurale», non limita in nessun modo i motivi che possono essere invocati a sostegno di un siffatto ricorso (v., in tal senso, sentenza *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C 115/09, EU:C:2011:289, punto 37). Tale considerazione risponde, infatti, all'obiettivo, perseguito da tale disposizione, di garantire un ampio accesso alla giustizia nel settore della tutela dell'ambiente.

78 Orbene, l'articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale e l'articolo 73, paragrafo 4, della legge sul procedimento amministrativo stabiliscono condizioni particolari che limitano il controllo giurisdizionale e che non sono previste né dall'articolo 11 della direttiva 2011/92 né dall'articolo 25 della direttiva 2010/75.

79 Una siffatta limitazione imposta al ricorrente quanto alla natura dei motivi che gli è consentito sollevare dinanzi al giudice incaricato dell'esame della legittimità della decisione amministrativa che lo riguarda non può essere giustificata da considerazioni relative al rispetto del principio della certezza del diritto. Infatti, non è in alcun modo dimostrato che un controllo giurisdizionale completo della fondatezza di detta decisione potrebbe pregiudicare tale principio.

80 Per quanto riguarda l'argomento vertente sull'efficacia dei procedimenti amministrativi, se è vero che il fatto di sollevare un motivo per la prima volta nell'ambito di un ricorso giurisdizionale può ostacolare, in taluni casi, il corretto svolgimento di tale procedimento, è sufficiente ricordare che l'obiettivo stesso perseguito dall'articolo 11 della direttiva 2011/92 e dall'articolo 25 della direttiva 2010/75 consiste non solamente nel garantire al singolo il più ampio accesso possibile al controllo giurisdizionale, ma altresì nel consentire che tale controllo verta sulla legittimità sostanziale o procedurale della decisione impugnata nella sua interezza.

81 È tuttavia possibile per il legislatore nazionale prevedere norme procedurali specifiche, quali l'irricevibilità di un argomento presentato in modo abusivo o in mala fede, che costituiscono meccanismi adeguati al fine di garantire l'efficacia del procedimento giurisdizionale.

82 Ne consegue che la terza censura dedotta dalla Commissione a sostegno del suo ricorso è fondata.

*Sulla quarta e sulla quinta censura, relative a una limitazione temporale della legittimazione ad agire di associazioni a tutela dell'ambiente e della portata del controllo di legittimità ai soli ricorsi fondati sulla violazione di disposizioni di diritto nazionale che conferiscono diritti ai singoli*

Argomenti delle parti

83 La Commissione rammenta che, nella sua lettera di diffida del 1° ottobre 2012, essa contestava alla Repubblica federale di Germania il fatto che la versione iniziale dell'articolo 2, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale non fosse compatibile con l'articolo 11 della direttiva 2011/92 e con l'articolo 25 della direttiva 2010/75, poiché tale versione limitava la legittimazione ad agire delle associazioni a tutela dell'ambiente ai ricorsi fondati su disposizioni giuridiche che conferiscono diritti ai singoli. Tenuto conto del «parallelismo» tra la ricevibilità e la fondatezza dei ricorsi proposti da tali associazioni, la limitazione temporale di cui trattasi restringerebbe parimenti la portata del controllo giurisdizionale nel merito.

84 La Commissione indica che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, entrata in vigore il 29 gennaio 2013, in seguito alla pronuncia della sentenza *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C 115/09, EU:C:2011:289), i termini «conferiscono diritti ai singoli» sono stati soppressi dalla versione iniziale di tale disposizione. Ne deriverebbe che, contrariamente alla situazione vigente fino ad allora, i ricorsi delle associazioni a tutela dell'ambiente non sarebbero ormai più limitati alle situazioni che mettono in discussione diritti soggettivi.

85 La Commissione sottolinea, tuttavia, che l'applicabilità della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, è assoggettata a limiti temporali. Infatti, solo i procedimenti che erano

ancora pendenti il 12 maggio 2011, data di pronuncia della sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C 115/09, EU:C:2011:289), o che sono stati iniziati dopo tale data ma ai quali non è stata riconosciuta alcuna forza esecutiva al 29 gennaio 2013, data di entrata in vigore della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, devono essere portati a termine in conformità alle disposizioni di tale legge, come modificata.

86 Pertanto, secondo la Commissione, per quanto riguarda i procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e terminati prima del 12 maggio 2011, la legittimazione ad agire delle associazioni a tutela dell'ambiente è rimasta limitata ai ricorsi fondati su disposizioni di legge che conferiscono diritti ai singoli.

87 La Repubblica federale di Germania ritiene che la legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, sia conforme al principio dell'autorità di cosa giudicata, in quanto tale legge non si applica alle decisioni risultanti da procedimenti relativi all'approvazione di progetti che possono essere soggetti all'obbligo di realizzare una valutazione dell'impatto ambientale, qualora tali decisioni siano diventate esecutive prima del 15 dicembre 2006, data di entrata in vigore di detta legge, nella sua versione iniziale.

88 La Repubblica federale di Germania sostiene che le disposizioni di diritto nazionale a cui si riferiscono la quarta e la quinta censura sono compatibili con le esigenze del diritto dell'Unione, essendo la loro formulazione di natura meramente dichiarativa e consistendo la loro finalità nel facilitare l'applicazione della legge sul piano amministrativo.

89 Tale Stato membro ritiene che, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici sia una buona amministrazione della giustizia, le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non dovrebbero più poter essere rimesse in discussione. Uno Stato membro non sarebbe di conseguenza tenuto a prevedere un meccanismo di riesame per tali decisioni passate in giudicato. Ciò varrebbe altresì per procedimenti amministrativi conclusi, che siano sfociati in decisioni che non sono state nemmeno oggetto di ricorso giurisdizionale e che, per questo motivo, sono divenute esecutive.

Giudizio della Corte

90 Si deve ricordare che, in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2011/92 e dell'articolo 25, paragrafo 3, della direttiva 2010/75, le associazioni a tutela dell'ambiente sono considerate o avere un interesse sufficiente, o essere titolari di diritti passibili di violazione, a seconda che la normativa nazionale si riferisca all'uno o all'altro di tali presupposti di ricevibilità dei ricorsi (v., in tal senso, sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C 115/09, EU:C:2011:289, punto 40).

91 Se è possibile che il legislatore nazionale circoscriva ai soli diritti soggettivi i diritti di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli nel contesto di un ricorso giurisdizionale promosso avverso una delle decisioni, atti od omissioni di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/92, siffatta limitazione non può essere applicata in quanto tale alle associazioni a tutela dell'ambiente, salvo travisare le finalità di cui a tale disposizione (v., in tal senso, sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C 115/09, EU:C:2011:289, punto 45).

92 Di conseguenza, dette associazioni devono necessariamente poter far valere in giudizio le norme di diritto nazionale che attuano la legislazione dell'Unione in materia ambientale nonché le norme del diritto dell'Unione in materia ambientale che hanno un effetto diretto (v., in tal senso, sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C 115/09, EU:C:2011:289, punto 48).

93 Per quanto riguarda la quarta e la quinta censura, occorre osservare che, al fine di rimediare alla situazione giuridica che ha dato luogo alla sentenza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C 115/09, EU:C:2011:289), la Repubblica federale di Germania ha adattato la propria legislazione e ha adottato la legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata. Quest'ultima, entrata in vigore il 29 gennaio 2013, è tuttavia limitata nella sua applicazione *ratione temporis*. Infatti, tale nuova legislazione è applicabile solo ai procedimenti amministrativi, ai procedimenti di autorizzazione e ai procedimenti di ricorso che erano pendenti alla data del 12 maggio 2011 o che sono iniziati prima di tale data, ma che non sono stati conclusi con forza esecutiva alla data del 29 gennaio 2013.

94 Ne deriva che qualsiasi altro procedimento rientra sempre nella precedente versione della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale. Infatti, l'articolo 5, paragrafo 1, di tale legge esclude dall'ambito di applicazione di detta legge i procedimenti che sono iniziati prima del 15 dicembre 2006, data di entrata in vigore della stessa.

95 Dalla giurisprudenza della Corte risulta, tuttavia, che l'articolo 11 della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che le disposizioni adottate dal legislatore ai fini della sua trasposizione in diritto interno devono altresì applicarsi ai procedimenti amministrativi di autorizzazione iniziati prima del 25 giugno 2005, qualora essi siano sfociati nella concessione di un'autorizzazione successivamente a tale data (v., in tal senso, sentenza Gemeinde Altrip e a., C 72/12, EU:C:2013:712, punto 31).

96 Per quanto riguarda il principio dell'autorità di cosa giudicata richiamato dalla Repubblica federale di Germania, è vero che la Corte ha riconosciuto l'importanza che riveste un tale principio negli ordinamenti giuridici tanto dell'Unione quanto nazionali. Infatti, al fine di garantire tanto la stabilità del diritto e delle relazioni giuridiche quanto una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento dei mezzi di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per tali ricorsi non possano più

essere rimesse in discussione (v. sentenza Fallimento Olimpiclub, C 2/08, EU:C:2009:506, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

97 Si deve, tuttavia, rilevare a tale proposito che la Repubblica federale di Germania non può invocare il rispetto del principio dell'autorità di cosa giudicata allorché i limiti di applicazione temporali previsti dalla legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, riguardano decisioni amministrative divenute esecutive.

98 Peraltro, il fatto che, in seguito alla trasposizione tardiva in diritto tedesco della direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 (GU L 156, pag. 17), che ha modificato la direttiva 85/337 per quanto riguarda la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia, a sua volta codificata dalla direttiva 2011/92, la Repubblica federale di Germania abbia limitato l'ambito di applicazione temporale delle disposizioni nazionali che attuano quest'ultima direttiva equivarrebbe a consentirle di concedersi un nuovo periodo per la trasposizione (v., per analogia, sentenza Commissione/Portogallo, C 277/13, EU:C:2014:2208, punto 45).

99 Pertanto, l'argomento della Repubblica federale di Germania secondo il quale le limitazioni temporali all'applicazione della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale erano necessarie al fine di rispettare il principio dell'autorità della cosa giudicata relativamente ai procedimenti amministrativi divenuti esecutivi deve essere respinto.

100 La quarta e la quinta censura sollevate dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso sono, quindi, fondate.

*Sulla sesta censura, vertente su un'esclusione generale dall'ambito di applicazione della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, dei procedimenti iniziati prima del 25 giugno 2005*

Argomenti delle parti

101 La Commissione sostiene che le disposizioni transitorie dell'articolo 5, paragrafi 1 e 4, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, sono incompatibili con l'articolo 11 della direttiva 2011/92 e con l'articolo 25 della direttiva 2010/75. Tali disposizioni di detta legge, come modificata, escluderebbero infatti dal loro ambito di applicazione i procedimenti iniziati prima del 25 giugno 2005 e che non erano più pendenti il 12 maggio 2011, anche se le autorizzazioni a cui tali procedimenti si riferiscono erano state rilasciate dopo il 25 giugno 2005. Infatti, dai punti 30 e 31 della sentenza Gemeinde Altrip e a. (C 72/12, EU:C:2013:712) risulterebbe che gli Stati membri non possono riservare l'applicazione di dette disposizioni del diritto dell'Unione solo ai procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005.

102 La Repubblica federale di Germania riconosce che i procedimenti a cui si riferisce la sesta censura della Commissione non possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata. Di conseguenza, una nuova modifica di detta legge sarebbe in via di elaborazione. Tuttavia, tale modifica legislativa avrebbe probabilmente solo poca importanza, poiché, per i procedimenti ancora pendenti, i giudici nazionali competenti terrebbero conto degli insegnamenti della sentenza Gemeinde Altrip e a. (C 72/12, EU:C:2013:712).

Giudizio della Corte

103 Poiché la Repubblica federale di Germania ha riconosciuto la fondatezza della sesta censura della Commissione, si deve constatare che essa è fondata.

104 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, risulta che la Repubblica federale di Germania:

– limitando, in applicazione dell'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo, l'annullamento delle decisioni per vizio di procedura all'assenza di valutazione o di esame preliminare dell'impatto ambientale e ai casi in cui il ricorrente dimostri che il vizio di procedura presenta un nesso di causalità con il risultato della decisione;

– limitando, conformemente all'articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale e all'articolo 73, paragrafo 4, della legge sul procedimento amministrativo, la legittimazione ad agire e la portata del controllo giurisdizionale alle obiezioni che siano già state sollevate nel termine impartito nel corso del procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione della decisione;

– limitando, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, nei procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e conclusi prima del 12 maggio 2011, la legittimazione ad agire delle associazioni a tutela dell'ambiente alle norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli;

– limitando, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, nei procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e conclusi prima del 12 maggio 2011, la portata del controllo giurisdizionale dei ricorsi delle associazioni a tutela dell'ambiente alle norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli, ed

– escludendo, conformemente all'articolo 5, paragrafi 1 e 4, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, come modificata, dall'ambito di applicazione della legislazione nazionale i procedimenti amministrativi che sono iniziati prima del 25 giugno 2005,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 2011/92 e dell'articolo 25 della direttiva 2010/75.

## Sulle spese

105 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione non ha formulato alcuna domanda in ordine alle spese, ciascuna parte sopporterà le proprie spese, compresa la Repubblica d'Austria, conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento.

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

**1) La Repubblica federale di Germania,**

– limitando, in applicazione dell'articolo 46 della legge sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), l'annullamento delle decisioni per vizio di procedura all'assenza di valutazione o di esame preliminare dell'impatto ambientale e ai casi in cui il ricorrente dimostra che il vizio di procedura presenta un nesso di causalità con il risultato della decisione;

– limitando, conformemente all'articolo 2, paragrafo 3, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale di cui alla direttiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), del 7 dicembre 2006, come modificata dalla legge del 21 gennaio 2013, e all'articolo 73, paragrafo 4, della legge sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), la legittimazione ad agire e la portata del controllo giurisdizionale alle obiezioni che siano già state sollevate nel termine impartito nel corso del procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione della decisione;

– limitando, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale di cui alla direttiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), del 7 dicembre 2006, come modificata dalla legge del 21 gennaio 2013, nei procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e conclusi prima del 12 maggio 2011, la legittimazione ad agire delle associazioni a tutela dell'ambiente alle norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli;

– limitando, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale di cui alla direttiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), del 7 dicembre 2006, come modificata dalla legge del 21 gennaio 2013, nei procedimenti iniziati dopo il 25 giugno 2005 e conclusi prima del 12 maggio 2011, la portata del controllo giurisdizionale dei ricorsi delle associazioni a tutela dell'ambiente alle norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli, ed

– escludendo, conformemente all'articolo 5, paragrafi 1 e 4, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale di cui alla direttiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), del 7 dicembre 2006, come modificata dalla legge del 21 gennaio 2013, dall'ambito di applicazione della legislazione nazionale i procedimenti amministrativi che sono iniziati prima del 25 giugno 2005,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 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, e dell'articolo 25 della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) La Commissione europea, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica d'Austria sopportano le proprie spese.

*(Omissis)*