Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

8 maggio 2025 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2011/92/UE – Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – Progetti elencati nell'allegato II – Determinazione dei progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale (screening) – Articolo 9 bis – Prevenzione dei conflitti di interesse – Cumulo delle funzioni di committente e di autorità competente a procedere a tale determinazione – Appropriata separazione tra funzioni confliggenti »

Nella causa C-236/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio), con decisione del 26 marzo 2024, pervenuta in cancelleria il 29 marzo 2024, nel procedimento

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

contro

KG,

WA,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, T. von Danwitz, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Prima Sezione, A. Kumin, I. Ziemele e S. Gervasoni (relatore), giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Provincie Oost-Vlaanderen e la Sogent, da T. Quintens e S. Ronse, advocaten;

– per KG e WA, da J. De Staercke, advocaat;

– per il governo belga, da S. Baeyens, P. Cottin e C. Pochet, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da M. Noll-Ehlers e G. Wils, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 9 *bis* 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 (GU 2012, L 26, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (GU 2014, L 124, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2011/92»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Provincie Oost-Vlaanderen (provincia delle Fiandre Orientali, Belgio) e la Sogent, da un lato, e KG e WA, dall'altro, in merito ad un'autorizzazione concessa per un progetto di riconversione di un sito di lavanderia.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2011/92

3 L'articolo 4 della direttiva 2011/92 prevede quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 4, i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

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).

(...)

4. Qualora gli Stati membri decidano di richiedere una determinazione per i progetti di cui all'allegato II, il committente fornisce informazioni sulle caratteristiche del progetto e sui suoi probabili effetti significativi sull'ambiente. (...)

5. L'autorità competente adotta una determinazione sulla base delle informazioni fornite dal committente in conformità del paragrafo 4 e tenendo conto, se del caso, dei risultati di verifiche preliminari o di valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base a normative dell'Unione diverse dalla presente direttiva. La determinazione è resa pubblica e:

a) qualora si stabilisca che è necessaria una valutazione dell'impatto ambientale, specifica i motivi principali alla base della richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato III; ovvero

b) qualora si stabilisca che non è necessaria una valutazione dell'impatto ambientale, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato III, e, ove proposto dal committente, specifica le eventuali caratteristiche del progetto e/o le misure previste per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare effetti negativi significativi sull'ambiente.

(...)».

4 L'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 è del seguente tenore:

«Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità o le autorità competenti assolvano ai compiti derivanti dalla presente direttiva in modo obiettivo e non si ritrovino in una situazione che dia origine a un conflitto di interessi.

Qualora l'autorità competente coincida con il committente, gli Stati membri provvedono almeno a separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento dei compiti derivanti dalla presente direttiva».

Direttiva 2014/52

5 I considerando 25 e 26 della direttiva 2014/52 recitano:

«(25) È opportuno garantire l'obiettività delle autorità competenti. I conflitti d'interesse potrebbero essere evitati, tra l'altro, mediante la separazione funzionale tra autorità competente e committente. Qualora l'autorità competente coincida con il committente, è opportuno che, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, gli Stati membri provvedano almeno a separare in maniera appropriata le funzioni confliggenti delle autorità preposte all'assolvimento dei compiti derivanti dalla direttiva [2011/92].

(26) Per permettere all'autorità competente di determinare se i progetti elencati nell'allegato II della direttiva [2011/92], le loro modifiche o i loro ampliamenti, debbano essere sottoposti a una valutazione d'impatto ambientale (procedura di screening), l'informazione che il committente è tenuto a fornire dovrebbe essere specifica, ponendo l'accento sugli aspetti chiave che consentono all'autorità competente di adottare la propria determinazione (…)».

Diritto belga

Decreto recante disposizioni generali sulla politica ambientale

6 L'articolo 4.3.3, paragrafo 2, del decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (decreto recante disposizioni generali sulla politica ambientale), del 5 aprile 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 giugno 1998, pag. 15971), dispone quanto segue:

«L'autorità che decide sulla ricevibilità e la completezza della domanda di autorizzazione nei casi previsti all'articolo 4.3.2, § 2*bis* e § 3*bis*, per cui è stata predisposta una nota di [screening della valutazione dell'impatto ambientale del progetto], (...) si pronuncia sulla questione se debba essere predisposto un [rapporto di valutazione dell'impatto ambientale]. (...)

(...)».

Decreto relativo all'autorizzazione ambientale

7 L'articolo 9, paragrafo 2, del decreet betreffende de omgevingsvergunning (decreto relativo all'autorizzazione ambientale), del 25 aprile 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 23 ottobre 2014, pag. 82132), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «decreto relativo all'autorizzazione ambientale»), prevede:

«Il funzionario ambientale comunale esercita le funzioni previste dal presente decreto in modo indipendente e neutro. Non può subire un pregiudizio dall'esercizio delle stesse».

8 L'articolo 15/1 di tale decreto, diretto a trasporre l'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92, dispone quanto segue:

«Per conoscere e decidere di una domanda di autorizzazione per un progetto o per la modifica di un progetto, per il quale ai sensi dell'articolo 15 è competente la giunta del sindaco e degli assessori, è tuttavia competente la deputazione se sono soddisfatte due condizioni:

1° per il progetto deve essere elaborato un rapporto sull'impatto ambientale e non è stata ottenuta un'esenzione dall'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale;

2° la giunta del sindaco e degli assessori è promotore e richiedente del progetto.

Per conoscere e decidere di una domanda di autorizzazione per un progetto o per la modifica di un progetto, per il quale ai sensi dell'articolo 15 è competente la deputazione, è tuttavia competente il governo fiammingo se sono soddisfatte due condizioni:

1° per il progetto deve essere elaborato un rapporto sull'impatto ambientale e non è stata ottenuta un'esenzione dall'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale;

2° la deputazione è iniziatrice e richiedente del progetto».

9 L'articolo 20 di detto decreto prevede quanto segue:

«Se, ai sensi dell'articolo 4.3.3, § 2, del [decreto recante disposizioni generali sulla politica ambientale del 5 aprile 1995], la domanda di autorizzazione contiene una nota di [screening dell'impatto ambientale del progetto], l'autorità competente, di cui all'articolo 15, o il funzionario ambientale comunale, provinciale o regionale esamina tale nota e decide se per il progetto debba essere elaborata una valutazione dell'impatto ambientale.

Se la domanda è presentata dall'autorità competente stessa, il funzionario ambientale comunale, provinciale o regionale esercita le funzioni di cui al primo comma».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10 La Sogent, un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica, costituito dalla città di Gand (Belgio), ha presentato al college van burgemeester en schepenen (giunta del sindaco e degli assessori, Belgio) di tale città una domanda di autorizzazione per la realizzazione di un progetto di riconversione di un sito di lavanderia. Essa ha allegato a tale domanda una nota di screening sull'impatto ambientale previsto di tale progetto, al fine di valutare se quest'ultimo dovesse essere sottoposto ad una valutazione ambientale.

11 Il 1º settembre 2020, l'agente della città di Gand incaricato in materia ambientale ha ritenuto che detto progetto non avesse effetti significativi previsti sull'ambiente e che non fosse quindi necessario sottoporlo a una valutazione del suo impatto ambientale. Il 10 dicembre 2020 la giunta del sindaco e degli assessori della città di Gand ha rilasciato l'autorizzazione richiesta alla Sogent.

12 KG e WA, proprietari di un immobile ubicato vicino al sito interessato dallo stesso progetto, hanno proposto ricorso amministrativo contro tale autorizzazione alla provincia delle Fiandre Orientali. Il 3 giugno 2021 quest'ultima ha respinto tale ricorso in quanto infondato.

13 KG e WA hanno proposto un ricorso di annullamento contro tale decisione di rigetto dinanzi al Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio). Con sentenza del 6 ottobre 2022, quest'ultimo ha dichiarato fondato tale ricorso, ha annullato detta decisione e ha negato la concessione dell'autorizzazione di cui trattasi. Esso ha ritenuto che la stessa decisione fosse contraria all'articolo 15/1, primo comma, e all'articolo 20 del decreto relativo all'autorizzazione ambientale, nonché all'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92. A suo avviso, poiché la giunta del sindaco e degli assessori della città di Gand era anche il committente «di fatto» del progetto in questione, esso si era erroneamente riconosciuto competente a statuire sulla domanda di autorizzazione di cui trattasi, dato che l'articolo 15/1, primo comma, del decreto relativo all'autorizzazione ambientale, interpretato alla luce dell'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92, conferiva tale competenza alla sola deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (deputazione della provincia delle Fiandre Orientali, Belgio).

14 La provincia delle Fiandre Orientali e la Sogent hanno proposto ricorsi per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio), giudice del rinvio.

15 Il Raad van State (Consiglio di Stato) ritiene che l'analisi svolta in detta sentenza sia contraria all'articolo 15/1 del decreto relativo all'autorizzazione ambientale.

16 Il giudice del rinvio ritiene che da tale articolo discenda che la deputatie (deputazione) conosce, in luogo della giunta del sindaco e degli assessori, di una domanda di autorizzazione del progetto solo qualora sia già accertato, al momento della presentazione di tale domanda, che il progetto interessato deve essere sottoposto ad una valutazione del suo impatto ambientale. Per contro, qualora la domanda di autorizzazione di un progetto implichi, in un primo momento, uno screening al fine di valutare se detto progetto debba essere sottoposto ad una valutazione del suo impatto ambientale, sarebbe competente il funzionario ambientale comunale.

17 Tale giudice ritiene pertanto che, nell'ipotesi in cui l'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 osti a che una siffatta competenza sia attribuita al funzionario ambientale comunale per i progetti nei quali il comune è anche il committente, tale articolo non sia stato trasposto correttamente nella Regione delle Fiandre.

18 In simili circostanze, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 9 *bis* della [direttiva 2011/92] debba essere interpretato nel senso che, nei casi in cui l'autorità competente sia anche il committente, l'appropriata separazione tra funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento dei compiti derivanti dalla direttiva deve essere applicata anche per valutare se i progetti di cui all'articolo 4, paragrafo 2, [di tale] direttiva debbano essere sottoposti a una valutazione a norma degli articoli da 5 a 10 [di detta] direttiva».

Sulla questione pregiudiziale

19 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 debba essere interpretato nel senso che, nei casi in cui l'autorità competente a determinare se un progetto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva debba essere sottoposto a una valutazione del suo impatto ambientale, conformemente agli articoli da 5 a 10 della direttiva in parola, sia anche il committente del progetto interessato, debba essere almeno applicata un'appropriata separazione tra funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento di tale compito.

20 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92 riguarda i progetti elencati nell'allegato II di tale direttiva. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio verificare se il progetto di cui trattasi nel procedimento principale rientri in tale allegato.

21 Si deve altresì ricordare che quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi rilevanti per la sua interpretazione [sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 37].

22 In primo luogo, per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92, tale articolo prevede, da un lato, al suo primo comma, che gli Stati membri provvedano affinché l'autorità o le autorità competenti assolvano i compiti derivanti da tale direttiva in modo obiettivo e non si ritrovino in una situazione che dia origine a un conflitto di interessi e, dall'altro, al suo secondo comma, che, nel caso particolare in cui l'autorità competente coincida con il committente, gli Stati membri provvedono almeno a separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti nell'assolvimento dei compiti di detta direttiva.

23 Detto articolo riguarda quindi, tanto al primo quanto al secondo comma, i «compiti derivanti [dalla] direttiva [2011/92]».

24 Orbene, quando l'autorità competente determina se un progetto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva debba essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale, nell'ambito di una procedura che il considerando 26 della direttiva 2014/52 qualifica come di «screening», essa svolge un compito derivante da detta direttiva.

25 Risulta quindi dalla formulazione dell'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 che quest'ultimo si applica a tale procedura di screening.

26 In secondo luogo, tale analisi è corroborata dal contesto in cui tale articolo si inserisce.

27 Anzitutto, il considerando 25 della direttiva 2014/52 enuncia con identica formulazione che l'appropriata separazione tra funzioni confliggenti riguarda le autorità preposte all'assolvimento «[dei] compiti derivanti dalla direttiva [2011/92]», senza escludere l'applicabilità di tale requisito a detta procedura di screening.

28 Occorre poi rilevare che l'articolo 4 di tale direttiva 2011/92 riguarda, da un lato, al suo paragrafo 1, i progetti elencati nell'allegato I di detta direttiva, che gli Stati membri devono sottoporre a valutazione del loro impatto ambientale, e, dall'altro, al suo paragrafo 2, i progetti elencati nell'allegato II della medesima direttiva, per i quali gli Stati membri determinano se debbano essere sottoposti a una siffatta valutazione.

29 Inoltre, in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2011/92, qualora gli Stati membri decidano di richiedere una determinazione per i progetti di cui all'allegato II di tale direttiva, il committente fornisce informazioni sulle caratteristiche del progetto e sui suoi probabili effetti significativi sull'ambiente. Ai sensi del paragrafo 5 di tale articolo, l'autorità competente determina, sulla base di tali informazioni, se il progetto debba essere sottoposto ad una valutazione dell'impatto ambientale.

30 In tale contesto, la necessità di assicurare la coerenza nell'applicazione delle garanzie prescritte dall'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 presuppone che l'autorità competente possa pronunciarsi in modo obiettivo e non si trovi in una situazione che dia origine a un conflitto di interessi, in particolare nei confronti del committente che fornisce a tale autorità le informazioni sulla base delle quali essa deve pronunciarsi, sia durante la procedura di screening sia durante la procedura di valutazione dell'impatto ambientale.

31 La circostanza che l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2011/92 rinvii all'applicazione degli articoli da 5 a 10 di tale direttiva con riferimento alla valutazione dell'impatto ambientale non esclude che l'articolo 9 *bis* di detta direttiva possa essere parimenti applicabile alla procedura di screening.

32 In terzo luogo, sul piano teleologico, come risulta dal considerando 25 della direttiva 2014/52, l'esigenza di prevenire i conflitti di interesse prevista all'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 persegue l'obiettivo di garantire l'obiettività delle autorità competenti. Inoltre, tale obiettivo contribuisce all'obiettivo essenziale di quest'ultima direttiva, che è quello di garantire che, prima della concessione di un'autorizzazione, i progetti per i quali sia previsto un impatto ambientale rilevante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto ambientale (sentenza del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punto 108 e giurisprudenza citata). Pertanto, il rispetto di tali obiettivi presuppone che l'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 si applichi al caso in cui l'autorità competente verifichi se un progetto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, di quest'ultima direttiva debba essere sottoposto a una valutazione del suo impatto ambientale.

33 L'effetto utile dell'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 sarebbe, infatti, indebolito se l'obiettività delle autorità competenti e l'assenza di conflitti di interesse non fossero garantite in tutte le fasi dell'assolvimento dei compiti affidati a tali autorità da detta direttiva con riferimento sia allo screening sia alla successiva valutazione dell'impatto ambientale di un progetto.

34 In quarto e ultimo luogo, la genesi dell'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 non mette in discussione tale interpretazione.

35 Infatti, se la provincia delle Fiandre Orientali e la Sogent sostengono che l'emendamento 19 della relazione del Parlamento europeo, del 22 luglio 2013, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [COM (2012) 0628], è stata adottata dopo la sentenza del 20 ottobre 2011, Seaport (NI) e a. (C-474/10, EU:C:2011:681) – riguardante il caso in cui è richiesta una valutazione ambientale di taluni piani o programmi – e proponeva un nuovo

considerando 13 *ter*, che prevedeva l'introduzione di norme precise per evitare i conflitti di interesse tra l'autorità competente e il committente di un progetto sottoposto alla valutazione dell'impatto ambientale, senza menzionare i progetti sottoposti a una procedura di screening, occorre constatare che tale emendamento non corrisponde alla formulazione del considerando 25 della direttiva 2014/52. Inoltre e in ogni caso, la direttiva 2011/92 non contiene alcuna disposizione che limiti l'applicazione delle garanzie previste all'articolo 9 *bis* di quest'ultima direttiva alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale di un progetto. Tale argomento non può, quindi, mettere in discussione l'interpretazione di tale articolo fondata sul suo tenore letterale, sul suo contesto e sui suoi obiettivi.

36 Da quanto precede risulta che l'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 si applica qualora l'autorità competente valuti se un progetto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva debba essere sottoposto alla valutazione del suo impatto ambientale.

37 Di conseguenza, conformemente a tale articolo 9 *bis*, secondo comma, qualora l'autorità competente a procedere a tale determinazione sia anche il committente del progetto interessato, gli Stati membri provvedono, almeno, a separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento di tale compito.

38 Tale appropriata separazione deve essere organizzata in modo tale che un'entità amministrativa, interna all'autorità competente a procedere a detta determinazione, disponga di un'autonomia reale, che implichi in particolare che essa abbia a disposizione mezzi amministrativi e risorse umane propri, e sia quindi in grado di svolgere il suo compito in modo oggettivo [v., per analogia, sentenza del 20 ottobre 2011, Seaport (NI) e a., C-474/10, EU:C:2011:681, punto 43].

39 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 9 *bis* della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che, qualora l'autorità competente a determinare se un progetto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92 debba essere sottoposto a una valutazione del suo impatto ambientale, conformemente agli articoli da 5 a 10 della direttiva 2011/92, sia anche il committente del progetto interessato, deve almeno essere applicata un'appropriata separazione tra funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento di tale compito.

Sulle spese

40 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 9 *bis* 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,

deve essere interpretato nel senso che:

qualora l'autorità competente a determinare se un progetto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92, come modificata, debba essere sottoposto a una valutazione del suo impatto ambientale, conformemente agli articoli da 5 a 10 della direttiva 2011/92, come modificata, sia anche il committente del progetto interessato, deve almeno essere applicata un'appropriata separazione tra funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento di tale compito.

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.