



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

21 giugno 2012*

«Direttiva 2001/42/CE — Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente —
Articolo 3, paragrafo 2, lettera b) — Margine di discrezionalità degli Stati membri»

Nella causa C-177/11,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia) con decisione del 5 novembre 2010, pervenuta in cancelleria il 15 aprile 2011, nel procedimento

Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton

contro

Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon,

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta dalla sig.ra A. Prechal, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann (relatore) e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 marzo 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton, da G.P. Giannakourou;
- per l'Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon nonché per l'Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon e l'Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis, da F. Iatrelis, in qualità di agente;
- per il governo greco, da K. Paraskevopoulou e C. Divani nonché da G. Karipsiadis e I. Bakopoulos, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il greco.

- per il governo belga, da T. Materne, in qualità di agente;
 - per la Commissione europea, da P. Oliver nonché da M. Patakia e S. Petrova, 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 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU L 197, pag. 30; in prosieguo: la «direttiva “VAS”», VAS valutazione ambientale strategica).
- 2 Detta domanda è stata sollevata nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi al Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato) dal Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton, (associazione degli urbanisti e pianificatori territoriali greci) con sede in Atene, volto ad ottenere l'annullamento del decreto ministeriale 107017, che traspone nell'ordinamento greco la direttiva «VAS» (YPEXODE/EYPE/oik. 107017/28-8-2006), del 28 agosto 2006 (in prosieguo: il «decreto ministeriale del 28 agosto 2006»), adottato congiuntamente dall'Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon (Ministro dell'Ambiente, dell'Assetto territoriale e dei Lavori Pubblici), dall'Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Ministro dell'Economia e delle Finanze) e dall'Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis (Ministro degli Interni, della Pubblica Amministrazione e del Decentramento).

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

- 3 Le direttive pertinenti nella fattispecie sono le seguenti:
 - la direttiva «VAS»;
 - la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7), come modificata dalla direttiva 2006/105/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006 (GU L 363, pag. 368; in prosieguo: la «direttiva “habitat”»), e
 - la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009 (GU 2010, L 20, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva “uccelli”»).

La direttiva «VAS»

- 4 A termini del considerando 10 della direttiva «VAS», tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta una valutazione ai sensi della direttiva «habitat» possono avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica.

5 L'articolo 3 della direttiva «VAS», rubricato «Ambito d'applicazione», dispone:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi:

- a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o
- b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva [“habitat”].

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

4. Gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

(...))».

La direttiva «habitat»

6 L'articolo 4 della direttiva «habitat» prevede quanto segue:

«1. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 1) e alle informazioni scientifiche pertinenti, ogni Stato membro propone un elenco di siti, indicante quali tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e quali specie locali di cui all'allegato II si riscontrano in detti siti. (...)

(...)

2. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 2) e nell'ambito di ognuna delle nove regioni biogeografiche di cui all'articolo 1, lettera c), punto iii) e dell'insieme del territorio di cui all'articolo 2, paragrafo 1, la Commissione elabora, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi degli Stati membri, in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie.

(...)

L'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie è fissato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

3. L'elenco menzionato al paragrafo 2 è elaborato entro un termine di sei anni dopo la notifica della presente direttiva.

4. Quando un sito di importanza comunitaria è stato scelto a norma della procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione il più rapidamente possibile e entro un termine massimo di sei anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali di cui all'allegato I o di una o più specie di cui all'allegato II e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti.

5. Non appena un sito è iscritto nell'elenco di cui al paragrafo 2, terzo comma, esso è soggetto alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4».

7 L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» dispone:

«Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

8 L'articolo 7 della direttiva «habitat» stabilisce quanto segue:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE, per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva 79/409/CEE, qualora essa sia posteriore».

La direttiva «uccelli»

9 L'articolo 4 della direttiva «uccelli», che sostituisce riproducendolo identico l'articolo 4 della direttiva 79/409, dispone:

«1. Per le specie elencate nell'allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;
- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;
- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata;
- d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

Gli Stati membri classificano in particolare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la presente direttiva.

2. Gli Stati membri adottano misure analoghe per le specie migratrici non menzionate all'allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono un'importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

(...)

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo. (...)».

La normativa greca

10 L'articolo 1 del decreto ministeriale del 28 agosto 2006 recita:

«Il presente decreto intende attuare le disposizioni della direttiva ["VAS"], in modo da integrare, nel quadro di uno sviluppo equilibrato, considerazioni ambientali all'atto dell'adozione di piani e programmi, prevedendo tutte le misure, condizioni e procedure necessarie per valutare le loro possibili conseguenze sull'ambiente, e da promuovere così lo sviluppo sostenibile e un elevato livello di protezione dell'ambiente».

11 L'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del decreto ministeriale del 28 agosto 2006 dispone:

«1. Fatto salvo quanto previsto al paragrafo 2, la valutazione ambientale strategica è effettuata prima di approvare un piano o un programma o di avviare il relativo iter legislativo per piani o programmi di livello nazionale, regionale, provinciale o locale che possono avere effetti significativi sull'ambiente, e in particolare:

(...)

b) per tutti i piani e programmi che trovano interamente o parzialmente applicazione in aree del ramo nazionale della Rete ecologica europea Natura 2000 [Siti di interesse comunitario (SIC) e Zone di protezione speciale (ZPS)] e che possono influire significativamente su di esse. Fanno eccezione i piani di gestione e i programmi di azione direttamente collegati o indispensabili alla gestione e alla tutela di dette aree.

Per stabilire se i piani e programmi di cui al precedente paragrafo, e che non sono i piani e programmi sub a), possano influire significativamente su aree del ramo nazionale della Rete ecologica europea Natura 2000 [Siti di interesse comunitario (SIC) e Zone di protezione speciale (ZPS)], e – di conseguenza – per stabilire se occorra sottoporli a procedura di valutazione ambientale strategica, si deve seguire la procedura di controllo ambientale preliminare di cui all'articolo 5, paragrafo 2».

12 L'articolo 5, paragrafo 1, del decreto ministeriale del 28 agosto 2006 è del seguente tenore:

«Ogni piano o programma di quelli menzionati ai paragrafi 1, lettera b), e 2 dell'articolo 3 è sottoposto a procedura di controllo ambientale preliminare affinché l'autorità competente di cui al paragrafo 3 possa giudicare, alla stregua dei criteri specifici enunciati nel suddetto articolo, se il piano o programma in esame possa avere effetti significativi sull'ambiente e debba perciò essere sottoposto a valutazione ambientale strategica. (...)».

13 Il giudice del rinvio osserva che gli articoli 3, paragrafo 1, lettera b), e 5 del suddetto decreto subordinano la valutazione ambientale strategica prevista dalla direttiva «VAS» a una «procedura di controllo ambientale preliminare» volta ad accertare se il piano o il programma in esame possa pregiudicare significativamente zone speciali di conservazione appartenenti alla Rete ecologica europea Natura 2000.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

14 A sostegno del proprio ricorso la ricorrente ha sollevato diversi motivi di annullamento sia di diritto interno che di diritto dell'Unione.

15 Quanto al diritto dell'Unione, la ricorrente afferma che il decreto ministeriale del 28 agosto 2006 non ha trasposto correttamente la direttiva «VAS». A suo avviso, dall'articolo 3, paragrafo 4, di detta direttiva risulterebbe che, trattandosi dei piani ovvero dei programmi di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo 3, gli Stati membri non hanno la facoltà di determinare se un piano o un programma possa avere effetti significativi sull'ambiente.

16 In tali circostanze, il Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva [“VAS”], disponendo che venga effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e programmi “per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva [“habitat”], debba essere interpretato nel senso che l'obbligo di sottoporre un determinato piano a valutazione ambientale dipende dal fatto che ricorrano, per tale piano, i presupposti per procedere a valutazione ambientale ai sensi della direttiva [“habitat”] e che, pertanto, detta disposizione della direttiva [“VAS”] presuppone anch'essa, come quelle succitate della direttiva [“habitat”], la constatazione che il piano può avere un'incidenza significativa su una determinata zona speciale di conservazione, lasciando la corrispondente valutazione sostanziale agli Stati membri. O se invece, ai sensi di tale articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva [“VAS”], l'obbligo di effettuare, conformemente ad essa, una valutazione ambientale non dipenda dalla sussistenza dei presupposti per l'effettuazione di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva [“habitat”], ossia dal giudizio sui possibili effetti significativi su una zona speciale di conservazione, bastando – al contrario –, affinché si attivi l'obbligo di eseguire una tale valutazione, constatare che un determinato piano è collegato in qualche modo ad uno dei siti di cui alla direttiva [“habitat”] e non necessariamente ad una zona speciale di conservazione».

Sulla questione pregiudiziale

17 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva «VAS» debba essere interpretato nel senso che esso subordina l'obbligo di sottoporre un determinato piano a valutazione ambientale ai sensi di detta direttiva al ricorrere, per tale piano, dei presupposti perché lo si debba assoggettare a valutazione ai sensi della direttiva «habitat».

- 18 In via preliminare si deve rilevare che l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva «VAS», anch'esso citato dal giudice del rinvio nella sua decisione, non si applica – lo conferma il suo stesso testo – ai piani e programmi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva.
- 19 Quanto all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva «VAS», tale disposizione richiede una valutazione ambientale ogni volta che è necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva «habitat». Di conseguenza, per determinare l'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva «VAS» va esaminato quello di tali ultimi articoli.
- 20 L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva «habitat» enuncia che i siti di importanza comunitaria, compresi i siti di importanza comunitaria designati come zone speciali di conservazione dagli Stati membri, sono assoggettati alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2-4, di detta direttiva.
- 21 Risulta dal tenore dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 5, della medesima, che una valutazione è richiesta per qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito di importanza comunitaria, ma in grado di avere incidenze significative su un tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti.
- 22 L'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat» subordina il requisito di un'opportuna valutazione delle incidenze di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che quest'ultimo pregiudichi significativamente il sito interessato (sentenza del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Racc. pag. I-7405, punto 43). Tale condizione è soddisfatta qualora non possa escludersi, sulla base di elementi oggettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda, C-418/04, Racc. pag. I-10947, punto 227).
- 23 Di conseguenza, un esame effettuato per verificare se un piano o un progetto può avere incidenze significative su un sito, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», è necessariamente limitato alla questione di stabilire se possa essere escluso, sulla base di elementi oggettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato. Tale interpretazione vale altresì per le zone di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «uccelli», tenuto conto dell'estensione a dette zone, ad opera dell'articolo 7 della direttiva «habitat», dell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, di quest'ultima direttiva.
- 24 Occorre dunque rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva «VAS» deve essere interpretato nel senso che esso subordina l'obbligo di sottoporre un determinato piano a valutazione ambientale al ricorrere, per tale piano, dei presupposti perché lo si debba sottoporre a valutazione ai sensi della direttiva «habitat», compreso il presupposto che il piano possa avere incidenze significative sul sito interessato. L'esame effettuato per verificare se quest'ultima condizione sia soddisfatta è necessariamente limitato alla questione di stabilire se possa essere escluso, sulla base di elementi oggettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato.

Sulle spese

- 25 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 (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, deve essere interpretato nel senso che esso subordina l'obbligo di sottoporre un determinato piano a valutazione ambientale al ricorrere, per tale piano, dei presupposti perché lo si debba sottoporre a valutazione ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come modificata dalla direttiva 2006/105/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, compreso il presupposto che il piano possa avere incidenze significative sul sito interessato. L'esame effettuato per verificare se quest'ultima condizione sia soddisfatta è necessariamente limitato alla questione di stabilire se possa essere escluso, sulla base di elementi oggettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato.

Firme