Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 22 novembre 2012 [1]

Causa C-258/11

Peter Sweetman
Irlanda
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
contro
An Bord Pleanála

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Supreme Court (Irlanda)]

«Ambiente — Zone speciali di conservazione — Valutazione dell'incidenza di un piano o progetto su un sito protetto — Pregiudizio all'integrità del sito»

Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva habitat (in prosieguo: la «direttiva») [2]. La questione sottoposta alla Corte verte sulla corretta interpretazione del paragrafo 3 di tale articolo, concernente piani e progetti non direttamente connessi e necessari alla gestione di un sito habitat. La disposizione trova applicazione laddove un piano o progetto «possa avere incidenze significative» sul sito. In tal caso, il piano o progetto deve formare oggetto di un'opportuna valutazione dell'incidenza sul sito medesimo. E soltanto laddove, in seguito a tale valutazione, le competenti autorità nazionali abbiano accertato che il piano o progetto «non pregiudicherà l'integrità del sito» le autorità in causa possono autorizzarlo. La Supreme Court chiede lumi sulla corretta interpretazione di quest'ultima frase.

Ambito normativo

Diritto dell'Unione europea

2. L'articolo 1 della direttiva contiene le seguenti definizioni:

«a) *Conservazione*: un complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato soddisfacente ai sensi delle lettere e) e i).

(…)

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — 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); in prosieguo: la «direttiva».

d) *Tipi di habitat naturali prioritari*: i tipi di habitat naturali che rischiano di scomparire nel territorio di cui all'articolo 2 e per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare a causa dell'importanza della parte della loro area di distribuzione naturale compresa nel territorio di cui all'articolo 2. Tali tipi di habitat naturali prioritari sono contrassegnati da un asterisco (*) nell'allegato I.

e) *Stato di conservazione di un habitat naturale*: l'effetto della somma dei fattori che influiscono sull'habitat naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, che possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche nel territorio di cui all'articolo 2.

Lo "stato di conservazione" di un habitat naturale è considerato "soddisfacente" quando

— la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione,

— la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile e

— lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente ai sensi della lettera i).

(…)

i) *Stato di conservazione di una specie*: l'effetto della somma dei fattori che, influendo sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all'articolo 2;

Lo "stato di conservazione" è considerato "soddisfacente" quando

— i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene,

— l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e

— esiste e probabilmente continuerà ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine.

j) *Sito*: un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata.

k) *Sito di importanza comunitaria*: un sito che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato I o una specie di cui all'allegato II in uno stato di conservazione soddisfacente e che può inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza di Natura 2000 di cui all'articolo 3, e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione.

(...)

l) *Zona speciale di conservazione*: un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato».

3. L'articolo 2 recita:

«1. Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.

2. Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

3. Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

4. L'articolo 3, paragrafo 1, dispone:

«È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

(…)».

5. L'articolo 4 stabilisce la procedura per l'individuazione di siti habitat ai sensi della direttiva. Fondamentalmente tale procedura consiste nella preparazione di un relativo elenco da parte di ciascuno Stato membro, che poi viene trasmesso alla Commissione europea come previsto dal pertinente paragrafo 1. Sulla base delle informazioni fornite, la Commissione deve quindi, in accordo con ogni Stato membro, elaborare un progetto di elenco di siti di importanza comunitaria «SIC», il fine del quale è identificare i siti che ospitano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie. L'elenco dei siti selezionati viene poi fissato formalmente da parte della Commissione secondo quanto disposto dal paragrafo 2. Quando un sito viene individuato come SIC in conformità della procedura prevista da quest'ultimo paragrafo, lo Stato membro lo designa come zona speciale di conservazione «ZSC» nel termine massimo di sei anni, come disciplinato dal paragrafo 4. In ogni caso, non appena un sito è iscritto nel relativo elenco adottato dalla Commissione come «SIC», viene assoggettato agli obblighi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 dell'articolo 6 (articolo 4, paragrafo 5).

6. L'articolo 6 recita:

«1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. 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.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

7. L'allegato I alla direttiva contempla la seguente voce:

— «8240 * Pavimenti calcarei».

Diritto nazionale

8. La progettazione delle strade in Irlanda è disciplinata dal Roads Act 1993, come modificato. Gli articoli 50 e 51 di tale legge, congiuntamente con il European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 (regolamento irlandese del 1999 relativo alla valutazione d'impatto ambientale delle Comunità europee, come modificato), stabiliscono la procedura per i progetti in causa. Questa procedura impone la realizzazione di una valutazione d'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337/CEE[3].

9. Inoltre, se un progetto stradale può avere un'incidenza significativa su determinati siti di rilevanza ecologica, opera l'European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997, come modificato (in prosieguo: il «regolamento del 1997»), che ha trasposto nell'ordinamento irlandese la direttiva.

10. Il relativo articolo 2 definisce «sito europeo» un sito che l'Irlanda propone di presentare alla Commissione affinché sia selezionato in qualità di «SIC». L'articolo 4 stabilisce la procedura per la notifica dei pertinenti siti a livello nazionale. Tali siti sono in seguito inseriti nell'elenco trasmesso alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva.

11. L'articolo 30 del regolamento del 1997 recita:

«1. Ove sia proposto un progetto stradale per il quale è stata presentata una domanda di approvazione al Minister for Environment (Ministro dell'Ambiente) in conformità dell'articolo 51 del Roads Act 1993, non direttamente connesso e necessario alla gestione di un sito europeo, ma che su tale sito potrebbe avere incidenze significative, singolarmente o congiuntamente ad altri progetti, il Minister for the Environment garantisce che venga effettuata un'opportuna valutazione dell'incidenza sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo.

3 — 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).

(…)

3. Il Minister for the Environment, tenendo conto degli esiti della valutazione di cui al paragrafo 1, dà il proprio accordo sul progetto stradale proposto soltanto dopo aver avuto la certezza che tale progetto non pregiudicherà l'integrità del sito europeo interessato.

(…)

5. Nonostante conclusioni negative nella valutazione dell'incidenza sul sito, il Minister for the Environment può, ove reputi non che manchino soluzioni alternative, decidere di dare il proprio accordo sul progetto stradale proposto, qualora il medesimo debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

6. a) Salvo quanto disposto al successivo paragrafo b), i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico possono consistere in motivi di natura sociale o economica;

   b) qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale prioritario o specie prioritarie, le considerazioni di rilevante interesse pubblico possono essere soltanto:

      i) quelle connesse alla salute dell'uomo ed alla sicurezza pubblica,

      ii) quelle che comportino conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero

      iii) previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

12. Secondo la Supreme Court, gli effetti delle disposizioni nazionali consistono in una tutela del sito equivalente a quella assicurata dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva, che opera a partire dalla data nella quale ai proprietari e agli occupanti lesi viene notificata la proposta di includere il sito in un elenco da trasmettere alla Commissione. Tale tutela dispiegherà quindi i suoi effetti prima dell'inclusione del sito tra quelli SIC nell'elenco adottato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 4 della direttiva.

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

13. Con decisione 2004/813/CE [4], la Commissione ha elaborato un progetto di elenco dei siti SIC conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva. Tale elenco includeva un sito che comprendeva Lough Corrib e le aree circostanti, situate nella Contea di Galway, in Irlanda. La superficie complessiva del sito si estendeva per circa 20 582 ettari.

14. Con decisione 2008/23/CE [5], la Commissione ha abrogato la decisione 2004/813/CE e ha stabilito un primo elenco aggiornato di SIC, che includeva Lough Corrib, con una superficie immutata.

15. Nel dicembre del 2006 il Ministro competente ha notificato a livello nazionale un sito Lough Corrib ampliato con una superficie di circa 25 253 ettari. L'incremento era pari, approssimativamente, a 4 760 ettari. Il sito, come esteso, include 270 ettari di pavimenti calcarei, un tipo di habitat naturale prioritario contemplato nell'elenco di cui all'allegato I della direttiva.

4 — Decisione della Commissione del 7 dicembre 2004, 2004/813/CE, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografia atlantica (GU L 387, pag. 1).

5 — Decisione della Commissione del 12 novembre 2007, 2008/23/CE, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2008, L 12, pag. 1).

16. Nel dicembre 2007 il sito ampliato è stato iscritto nell'elenco dei siti trasmesso dall'Irlanda alla Commissione a norma dell'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva.

17. Con decisione 2009/96/CE [6], la Commissione ha abrogato la decisione 2008/23/CE ed ha stabilito un secondo elenco aggiornato dei siti SIC, che includeva Lough Corrib ampliato.

18. Al contempo, An Board Pleanála (il Consiglio nazionale irlandese per la pianificazione territoriale; in prosieguo: il «Board»), autorità competente a livello nazionale ai fini di cui all'articolo 6 della direttiva, adottava, il 20 novembre 2008, una decisione (in prosieguo: la «decisione in esame»), dando il proprio assenso al progetto e consentendo, così come proposto, la costruzione di una strada attraverso parte del sito Lough Corrib. Il progetto stradale è stato denominato «N6 Galway City Outer Bypass road scheme» (progetto di circonvallazione N6 della Città di Galway). È previsto che la strada debba passare nella parte di sito ampliata di 4 760 ettari di cui al precedente punto 15.

19. Qualora il progetto sia realizzato, 1,47 ettari di pavimenti calcarei saranno irrimediabilmente perduti [7]. Tale distruzione inciderebbe sulla parte ampliata del sito, nella quale si trovano 85 dei 270 ettari di pavimenti calcarei dell'intero sito Lough Corrib.

20. Prima dell'adozione della decisione in esame, il Board incaricava un perito ispettore di eseguire una valutazione sull'incidenza sul sito dal punto di vista ambientale, tra l'altro, del progetto stradale. Come parte dei suoi compiti, il perito ispettore ha analizzato il sito per un periodo di nove mesi ed ha tenuto un'audizione, durata ventuno giorni, nell'ambito della quale tutte le parti interessate sono state rappresentate oralmente o per iscritto. Sulla scorta di tale ispezione e delle informazioni ed argomentazioni fatte presenti nel corso dell'audizione, il perito ispettore redigeva una relazione e raccomandazioni che sottoponeva al Board. Nella relazione affermava che la perdita consistente «in una superficie di 1,5 ettari» di pavimenti calcarei, era da porre in relazione agli 85 ettari di pavimenti del genere contenuti nell'ampliamento dell'area originale del sito Lough Corrib – essendo questo considerato come una «distinta sottozona» – fuori del contesto dei 270 ettari di pavimenti calcarei del sito considerato nel suo insieme. Il perito esperto faceva notare, inoltre, che la superficie di pavimenti calcarei che sarebbe andata perduta per effetto del progetto stradale era stata ridotta per quel che il perito considerava «una parte significativa» (da 3,8 ettari a 1,5 ettari), per effetto delle misure adottate per limitarne la distruzione. Riguardo alla perdita di pavimenti calcarei, il perito ispettore concludeva che «questa relativamente piccola perdita non avrebbe potuto, in termini quantitativi, pregiudicare l'integrità del sito». Con riferimento alle questioni della frammentazione e della perturbazione, il perito ispettore riteneva che «il progetto proposto non avrebbe seriamente inciso sugli obiettivi di conservazione del sito e non avrebbe seriamente colpito l'integrità del sito».

21. Il perito ispettore aveva poi reputato che «la valutazione di un grave impatto negativo, tenendo conto delle misure di mitigazione [degli effetti]» non fosse irragionevole. Risulta chiaro dall'ordinanza di rinvio che nell'usare l'espressione «grave impatto negativo» nella propria relazione, il perito ispettore ha seguito le linee guida poste dalla National Roads Authority (Autorità irlandese per le strade). Tali linee guida, infatti, producevano l'effetto che qualsiasi impatto permanente su un sito come Lough Corrib dovesse essere giudicato «gravemente negativo». L'uso di tale espressione va quindi considerato come riferentesi alla persistenza dell'impatto.

6 — Decisione della Commissione del 12 dicembre 2008, 2009/96/CE, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2009, L 43, pag. 466).

7 — La Commissione sostiene che questi valori non sono precisi e sottostimano la superficie di pavimenti calcarei che potrebbe venire sacrificata. Tale circostanza, tuttavia, non è stata esplicitamente o implicitamente rappresentata nell'ordinanza di rinvio. Nei limiti in cui tale punto riguarda una questione di fatto, la Corte non ha il compito di affrontarla; nei limiti in cui le argomentazioni della Commissione in proposito suscitano questioni sull'interpretazione – e quindi di diritto – tali questioni non sono ricomprese nell'ambito delle questioni poste dal giudice del rinvio, e non occorre rispondervi per risolvere tali questioni. Pertanto non mi occuperò oltre di tali aspetti.

22. Nella decisione in esame, il Board concordava con la valutazione del perito ispettore sull'impatto ambientale del progetto. Il Board concludeva che il progetto «pur avendo un grave impatto localizzato sul [sito] Lough Corrib non avrebbe pregiudicato [la sua] integrità. Il progetto (…) non avrebbe avuto, quindi, effetti inaccettabili sull'ambiente e sarebbe stato conforme [a regole di] corretta pianificazione e di sviluppo sostenibile dell'area».

23. Il sig. Sweetman impugnava la decisione in esame davanti la High Court (Irlanda), sostenendo in particolare che il Board aveva erroneamente concluso che il progetto stradale non avrebbe pregiudicato l'integrità del sito Lough Corrib. Soccombente in primo grado, il sig. Sweetman proponeva appello davanti alla Supreme Court, la quale poneva le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Quali siano i criteri giuridici sulla cui base l'autorità nazionale competente deve valutare se un piano o un progetto di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat "pregiudicherà l'integrità del sito".

2) Se l'applicazione del principio di precauzione comporti che detto piano o progetto non possa essere autorizzato nel caso in cui provochi la perdita irreversibile, parziale o totale, dell'habitat in questione.

3) Quale rapporto intercorra eventualmente tra l'articolo 6, paragrafo 4, e l'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, secondo cui il piano o progetto non pregiudicherà l'integrità del sito».

24. Il sig. Sweetman, il Board, il Galway County Council (Consiglio della Contea di Galway), il Galway City Council (Consiglio della Città di Galway) (le ultime due, in prosieguo, indicate come le: «autorità locali»), l'Irlanda, il Governo del Regno Unito e la Commissione europea hanno formulato osservazioni scritte. All'udienza del 12 settembre 2012 il sig. Sweetman, il Board, le autorità locali, l'Irlanda, i governi di Grecia e Regno Unito e la Commissione erano presenti e svolgevano deduzioni orali alla Corte.

Analisi

Ammissibilità

25. Al tempo della decisione in esame, l'ampliamento del sito Lough Corrib era stata notificato a livello nazionale, conformemente all'articolo 4 del regolamento del 1997, ma non era stato ancora incluso nell'elenco dei siti SIC adottato dalla Commissione. Esso era quindi soggetto alla tutela di cui all'articolo 30 del regolamento del 1997, ma non a quella dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva [8]. La Supreme Court era, sono certa, pienamente consapevole di tale circostanza nel momento in cui propose la domanda di pronuncia pregiudiziale. Le autorità locali sostengono, comunque, che le questioni pregiudiziali poste riguardano esclusivamente l'interpretazione della normativa nazionale ed esorbitano dalla competenza della Corte. Di conseguenza, secondo tali autorità, la Corte dovrebbe dichiarare di non essere competente a pronunciarsi.

26. A mio parere un'interpretazione così restrittiva dell'articolo 267 TFUE non è giustificata.

8 — La decisione sul progetto in causa era datata 20 novembre 2008. La decisione della Commissione di includere il sito ampliato nell'elenco aggiornato dei SIC è stata adottata il 12 dicembre 2008, cioè circa tre settimane dopo il giorno di assunzione di tale decisione nazionale.

27. Analizzando la giurisprudenza della Corte, risulta evidente che essa è competente a statuire su domande di pronuncia pregiudiziale in cause vertenti sulla normativa nazionale adottata per dare esecuzione al diritto dell'Unione, anche se le situazioni oggetto dei procedimenti principali ricadono, di per sé, al di fuori dell'ambito di applicazione di tale diritto.

28. Ricorre una fattispecie del genere quando le disposizioni di diritto nazionale in causa si attengono alle stesse soluzioni adottate dal diritto dell'Unione europea, a condizione che le disposizioni del diritto dell'Unione in oggetto siano rese applicabili dal diritto nazionale in modo diretto ed incondizionato. La normativa deve contenere indicazioni sufficientemente precise dalle quali si possa desumere che il legislatore nazionale intendeva riferirsi al contenuto di disposizioni di diritto dell'Unione europea. La Corte ha giustificato tale interpretazione dell'articolo 267 TFUE dichiarando che esiste un interesse certo dell'Unione a che, per evitare future divergenze di interpretazione, le disposizioni e le nozioni riprese dal diritto dell'Unione europea ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate [9].

29. Ciò non significa che la Corte consideri di essere competente a pronunciarsi in via pregiudiziale su ogni fattispecie relativa all'applicazione di disposizioni nazionali basate sul diritto dell'Unione. Nella causa Kleinwort Benson [10] la Corte ha infatti dichiarato l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale sul presupposto che la normativa nazionale in quel caso non conteneva «un "*renvoi*" diretto ed incondizionato» alle disposizioni di diritto dell'Unione europea, in modo da incorporarle nell'ordinamento giuridico interno, ma, al contrario, la legislazione nazionale le prendesse solo a modello. Mentre, inoltre, alcune disposizioni di diritto interno contenevano riproduzioni quasi letterali delle corrispondenti disposizioni dell'Unione, altre divergevano da queste, ed era espressamente prevista la possibilità che le autorità dello Stato membro interessato adottassero modifiche «destinate a produrre divergenze» rispetto alle corrispondenti disposizioni dell'Unione europea.

30. Sebbene l'articolo 30 del regolamento del 1997 abbia una portata limitata alle proposte di progetto stradale, e quindi più ristretta di quella di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva, è nondimeno chiaro che esso mira ad adottare le stesse soluzioni, in tale contesto, previste nelle disposizioni dell'Unione. La sua applicazione è sia diretta sia incondizionata. L'intestazione stessa del regolamento in questione rende chiara l'intenzione di trasporre la normativa dell'Unione in quella nazionale [11].

31. In questo contesto, sono del parere che evitare future divergenze di interpretazione tra l'articolo 30 del regolamento del 1997 e l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva, sia una necessità imprescindibile. Una volta che il sito sia stato incluso nell'elenco dei SIC adottato dalla Commissione, è chiaro che l'articolo 30 del regolamento del 1997, nella sua applicazione a tale sito, andrebbe interpretato secondo quanto stabilito dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva. Parimenti, l'articolo 30 del regolamento del 1997 andrebbe interpretato ed applicato in maniera conforme nell'ambito del diritto nazionale, sia che il sito in questione non sia stato (ancora) adottato, sia che sia stato adottato. Di conseguenza, i giudici irlandesi devono essere certi, nell'interpretare l'articolo 30 del regolamento del 1997, in cause in cui l'articolo 6, paragrafo 3 della direttiva (ancora) non si applica, di non dover modificare tale interpretazione successivamente in una causa in cui esso si deve applicare [12].

32. Le autorità locali sostengono che manca il requisito necessario della dimensione europea perché il sito non ricadeva, in quel momento, nella sfera di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva e la Commissione europea non sarebbe competente ad esprimere un parere ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4. Queste argomentazioni mi sembrano prive di fondamento. Esse non superano in alcun modo l'obiezione sulla necessità di evitare le future divergenze di interpretazione di cui al precedente paragrafo 31. Per di più, se, in base ad una corretta interpretazione dell'articolo 30

9 — A tal proposito v. sentenza del 21 dicembre 2011, Cicala (C-482/10, Racc. pag. I-14139, punti 17–19).

10 — Sentenza del 28 marzo 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Racc. pag. I-615, punto 16).

11 — V., a tal proposito, sentenza del 22 dicembre 2008, Les Vergers du Vieux Tauves SA (C-48/07, Racc. pag. I-10627, punto 22).

12 — Come, invero, si verifica per il sito Lough Corrib ampliato.

del regolamento del 1997, letto alla luce della direttiva, l'unico modo per realizzare il progetto è quello conforme all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva, mi sembra che l'Irlanda sarebbe obbligata o a ritirare il sito dall'elenco di cui al precedente punto 16 (sebbene non mi sia chiaro come), oppure essa dovrebbe attendere fino a quando il sito non fosse inserito e poi rivolgersi alla Commissione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4. Ma ciò è semplicemente la logica conseguenza dell'allineamento del diritto nazionale ai requisiti della direttiva prima della data in cui Natura 2000 è stata introdotta.

33. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, mi sembra che la scelta della Supreme Court di proporre il rinvio pregiudiziale alla Corte sia assolutamente corretta e che quest'ultima debba pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali sottoposte.

Prima questione

34. Con tale questione, il giudice nazionale chiede lumi sull'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 3, ed in particolare riguardo la frase «non pregiudicherà l'integrità del sito».

35. Come il Board ha evidenziato in sede di udienza, la fattispecie è inconsueta, nella misura in cui molta della precedente giurisprudenza in materia ha riguardato situazioni nelle quali non era stata effettuata un'opportuna valutazione ai sensi di questa disposizione e la questione era se una siffatta valutazione fosse necessaria [13]. Nel caso di specie, per contro, una valutazione è stata eseguita e non si può affermare, invero, che essa sia stata svolta in maniera non corretta: tutto fa pensare che fu effettuata con la dovuta diligenza [14]. Piuttosto, il problema appare risiedere nelle conclusioni tratte come risultato di tale valutazione, sulla base delle quali il Board ha adottato la decisione in esame.

36. Posto che la questione pregiudiziale riguarda una singola espressione contenuta nell'articolo 6, paragrafo 3, tale espressione deve essere intesa guardando al contesto nella quale viene usata. Ritengo pertanto utile considerare gli obiettivi da raggiungere secondo la direttiva, prima di esaminare gli obblighi stabiliti dall'articolo 6 nel suo insieme.

Gli obiettivi della direttiva

37. La direttiva precisa, all'articolo 2, paragrafo 1, che il suo scopo è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio degli Stati membri. L'articolo 2, paragrafo 2, continua stabilendo che le misure adottate a norma della direttiva sono intese ad assicurare *il mantenimento o il ripristino*, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche «di interesse comunitario».

38. Il termine «*Conservazione*» è definito dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), come «un complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare (…) habitat naturali (…) in uno stato soddisfacente». Per la lettera e), lo stato di conservazione di un habitat naturale è considerato «soddisfacente» quando, tra l'altro, la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono *stabili o in estensione* e la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine *esistono e possono continuare ad esistere* in un futuro prevedibile.

13 — V., ad esempio, sentenze del 4 ottobre 2007, Commissione/Italia (C-179/06, Racc. pag. I-8131); del 4 marzo 2010, Commissione/Francia (C-241/08, Racc. pag. I-1697); del 14 gennaio 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Racc. pag. I-131), e del 16 febbraio 2012, Solvay e a. (C–182/10).

14 — V. supra, paragrafi 20–22.

39. A tal fine l'articolo 3, paragrafo 1, impone di costituire una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione denominata «Natura 2000». Tale rete è volta a permettere, tra l'altro, che i tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I siano mantenuti e all'occorrenza ripristinati in uno stato di conservazione soddisfacente nella loro area di ripartizione naturale.

40. Quindi è un obiettivo essenziale della direttiva che gli habitat naturali siano mantenuti e all'occorrenza ripristinati in uno stato di conservazione soddisfacente. Una tale finalità è necessaria nel contesto – richiamato anche nel quarto considerando del preambolo della direttiva – di un loro continuo degrado e della necessità di adottare misure di conservazione. Questo è a maggior ragione opportuno quando si tratta di tipi di habitat naturali prioritari. L'articolo 1, lettera d), infatti li definisce come «tipi di habitat naturali che rischiano di scomparire» disponendo che per la loro conservazione la Comunità ha una «responsabilità particolare».

Articolo 6

41. L'articolo 6 va interpretato in tale contesto. Riguardo agli habitat naturali, tale articolo impone l'adozione delle misure di conservazione necessarie in relazione alle ZSC (paragrafo1) e le iniziative da intraprendere per evitare il loro degrado (paragrafo 2) da un lato, e definisce una serie di procedure da seguire in caso di piani o progetti che non siano direttamente connessi o necessari per la gestione del sito (paragrafi 3 e 4) dall'altro. Senza tali disposizioni le nozioni di conservazione e ripristino, basilari per la direttiva, potrebbero rischiare di non sortire alcun effetto concreto.

42. In ordine, sempre, alle misure prescritte dall'articolo 6, quelle di cui al paragrafo 1, che riguardano l'istituzione di misure di conservazione, non sono direttamente pertinenti alla questione in esame. Esse sono poste, fondamentalmente, per assicurare che siano assunte iniziative concrete in maniera più o meno sistematica al fine di assicurare che lo stato di conservazione del sito considerato sia mantenuto e/o ripristinato.

43. I paragrafi 2, 3 e 4 sono tesi a diversi obiettivi. Il paragrafo 2 impone un obbligo omnicomprensivo di evitare il degrado o la perturbazione dei siti. I paragrafi 3 e 4 poi definiscono le procedure da seguire rispetto ad un piano o progetto che non sia direttamente connesso o necessario alla gestione del sito (situazione che quindi non è disciplinata dal paragrafo 1), ma che potrebbe incidere significativamente sul sito. Considerati nel loro insieme, perciò, questi tre paragrafi sono volti a cercare di prevenire un danneggiamento del sito o (in casi eccezionali in cui danni siano tollerati per ragioni imperative) ridurre i danni al minimo. Tali paragrafi, pertanto, andrebbero interpretati complessivamente.

44. Il paragrafo 2 dell'articolo 6 impone, come dovere generale per gli Stati membri, di conservare lo stato dei siti [15]. La Corte lo considera come una disposizione «che consente di rispondere all'obiettivo essenziale della preservazione e della protezione della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali nonché della fauna o della flora selvatiche, e stabilisce un obbligo di tutela generale, al fine di evitare degrado o perturbazioni che possano avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi di tale direttiva» [16]. L'obbligo configurato in tale paragrafo non è un obbligo assoluto, nel senso di imporre un dovere di assicurare che nessuna alterazione di qualsiasi genere sia effettuata in qualsiasi momento nel sito in questione. Piuttosto, l'obbligo dev'essere misurato con riguardo agli obiettivi di conservazione del sito [17], dal momento che è per questo motivo che il sito è stato designato. L'obbligo è quindi di adottare ogni opportuna misura per evitare che tali obiettivi vengano disattesi. L'autenticità del sito come habitat naturale, con tutto quanto ciò implichi per la biodiversità dell'ambiente, va dunque tutelata: il «*lassaiz faire*» non è ammesso.

15 — V. al riguardo, tra le altre, sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Racc. pag. I-7405, punto 32); del 14 ottobre 2010, Commissione /Austria (C-535/07, Racc. pag. I-9483, punto 58), nonché del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (C-404/09, Racc. pag. I-11853, punto 127).

16 — V. sentenza Stadt Papenburg, cit. alla nota 13, punto 49 e giurisprudenza ivi riportata.

17 — V., a tal proposito, sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging cit. supra, alla nota 15, punto 46.

45. Il paragrafo 3, per contro, non è correlato alle operazioni quotidiane riguardanti il sito. Si applica solo laddove vi sia un piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla sua gestione. Esso prevede una valutazione in due fasi: in una prima fase è necessario determinare se il piano o progetto in questione «possa avere incidenze significative [sul sito]».

46. Vorrei soffermarmi a questo punto per far notare che, sebbene le parole «likely to have [an] effect» [che possa avere incidenze] usate nella versione inglese del testo [18] potrebbero immediatamente evocare la necessità di stabilire un certo grado di probabilità – vale a dire che esse potrebbero sembrare richiedere un'immediata e abbastanza, possibilmente, dettagliata determinazione dell'impatto che il piano o progetto in questione potrebbe avere sul sito – l'espressione usata in altre versioni linguistiche è meno forte. Quindi, per esempio, nella versione in lingua francese l'espressione è « *susceptible d'affecter*», la versione in lingua tedesca usa la formulazione «*beeinträchtigen könnte*», quella olandese si riferisce a piani o progetti che «*gevolgen kan heben*», mentre la spagnola usa l'espressione «*pueda afectar*». Ognuna di tali versioni suggerisce che la valutazione sia determinata ad un livello inferiore e che la questione sia semplicemente se il piano o progetto considerato sia idoneo ad avere delle incidenze. Ed è in tal senso che l'espressione in inglese «likely to» dev'essere intesa [19].

47. Ne consegue che la *possibilità* di incidenze significative determina la necessità di un'opportuna valutazione sul sito ai sensi del paragrafo 3 dell'articolo 6 [20]. Il presupposto a questo punto è che il piano o progetto possa avere incidenze significative e quindi faccia scattare l'obbligo di eseguire un'opportuna valutazione. Non vi è la necessità di *dimostrare* la presenza di incidenze del genere; è semplicemente sufficiente determinare, come osserva l'Irlanda, che esse *potrebbero* concretizzarsi.

48. Il presupposto della sussistenza di incidenze «significative» è necessario al fine di definire una soglia «de minimis». Piani o progetti che non avessero incidenze apprezzabili sul sito andrebbero esclusi da tale obbligo. Ove tutti i piani o progetti idonei ad avere una qualsivoglia incidenza su una qualunque parte del sito rendessero obbligatorio quanto previsto dall'articolo 6, paragrafo 3, qualsiasi attività nel sito o nell'area circostante rischierebbe di non poter essere svolta per eccesso di legislazione.

49. La soglia prevista dalla prima fase del procedimento del paragrafo 3 è quindi una soglia molto bassa. Essa costituisce semplicemente un meccanismo che scatta per determinare se un'opportuna valutazione debba essere svolta riguardo l'incidenza del piano o progetto sugli obiettivi di conservazione del sito. Il fine di tale valutazione è che il piano o progetto in questione sia esaminato scrupolosamente, sulla base di quanto la Corte ha considerato essere le «migliori conoscenze scientifiche in materia» [21]. L'opinione pubblica potrebbe essere invitata a fornire il proprio parere. Tale punto di vista può, spesso, fornire una preziosa prospettiva concreta basata sulla conoscenza, a livello locale, del sito in questione ed altre informazioni di base pertinenti, che potrebbero, altrimenti, sfuggire ai periti che effettuano la valutazione.

18 — Quando la direttiva è stata adottata, nel maggio 1992, le lingue ufficiali della Comunità europea erano: il danese, il tedesco, il greco, l'inglese, lo spagnolo, il francese, l'italiano, l'olandese, ed il portoghese. Il testo della direttiva va considerato autentico in ciascuna delle dette versioni linguistiche.

19 — V. sentenza del 1° aprile 2004, Borgmann (C-1/02, Racc. pag. I-3219), relativa alla necessità di interpretare una disposizione tenendo conto delle sue finalità e del sistema delle previsioni normative di cui tale disposizione fa parte, nei casi in cui vi è una disparità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione europea (punto 25 e giurisprudenza citata). V. anche, con riferimento alle difficoltà che tali divergenze nelle versioni linguistiche possono far emergere, le mie conclusioni nella causa Emirates Airlines (C-173/07, Racc. 2008, pag. I-5237).

20 — Un esempio del tipo di confusione che questa normativa mal redatta può creare lo si può osservare, a mio avviso, nella sentenza Waddenvereniging e Vogelbescheringsvereniging, cit. supra, alla nota 15. Al punto 41 la Corte ritiene obbligatoria la sussistenza di un'opportuna valutazione se vi sia una «semplice probabilità» che si possano avere incidenze significative. Al punto 43 la Corte si riferisce alla sussistenza di una «probabilità o un rischio» di tali incidenze. Al successivo punto 44 la Corte usa l'espressione «in caso di dubbio». Mi sembra che sia quest'ultima frase quella che esprime meglio la posizione.

21 — Sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, cit. alla nota 15 (punto 54).

50. La questione che i periti valutatori debbono accertare è se il piano o progetto in esame arrechi «pregiudizio all'integrità del sito», dal momento che ciò rappresenta la base sulla quale le competenti autorità nazionali debbono adottare la propria decisione. La soglia prevista dalla seconda fase è sensibilmente più alta di quella richiesta per la prima. Ciò perché la questione (per usare una terminologia più semplice) non è se «ci si debba preoccupare di controllare» (l'interrogativo della prima fase), ma, piuttosto, «cosa accadrà al sito se tale piano o progetto andrà avanti; e se esso è compatibile con il "mantenere o ripristinare un soddisfacente stato di conservazione" dell'habitat e delle specie considerate». Nella causa in questione è pacifico che qualora il progetto stradale fosse portato a compimento una parte dell'habitat andrebbe perduta per sempre. La questione è semplicemente se il progetto possa essere autorizzato senza superare la soglia minima e senza far operare i rimanenti elementi di cui all'articolo 6, paragrafo 3 (e, se necessario, quelli di cui al paragrafo 4).

51. Risulta chiaro, comunque, che la soglia stabilita in questa parte dell'articolo 6, paragrafo 3 non dovrebbe essere posta ad un livello troppo alto, dal momento che la valutazione dev'essere eseguita nel rigoroso rispetto del principio di precauzione. Tale principio si applica ove sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi [22]. Le autorità nazionali competenti potrebbero concedere l'autorizzazione ad un piano o progetto *solo se fossero convinte che esso non arrecherebbe pregiudizio all'integrità del sito interessato*: ove sussistessero dubbi riguardo l'assenza di pregiudizio tali autorità dovrebbero rifiutarsi di concederla [23].

52. Ma come andrebbe interpretato il riferimento, in tale espressione, all'«integrità» del sito?

53. Di nuovo, vale la pena di fare una breve pausa ed esaminare le diverse versioni linguistiche del paragrafo 3 dell'articolo 6. La versione in lingua inglese usa un'espressione astratta, «*integrity*» – un approccio seguito, per esempio, per le versioni in francese «*integrité*» e in italiano «*integrità*». Altre versioni hanno un approccio più concreto: ecco che il testo tedesco si riferisce al sito «*als solches*» (come tale) e la versione olandese usa l'espressione «*natuuralijke kennmerken*» (caratteristiche naturali) del sito.

54. Nonostante queste differenze linguistiche, mi sembra che venga in considerazione la stessa questione: è la sostanziale unità del sito che rileva. In altre parole, la nozione di «integrità» dev'essere intesa come riferita al fatto che le caratteristiche costitutive del sito in oggetto rimangano complete ed integre.

55. L'integrità che va preservata è quella «del sito». Nel contesto di un sito che contiene un habitat naturale, s'intende un sito che è stato designato per la necessità di preservare l'habitat in questione (o di ripristinarlo) in un soddisfacente stato di conservazione. Ciò è particolarmente importante ove, come nel caso di specie, il sito sia classificato come habitat naturale prioritario [24].

56. Ne consegue che le caratteristiche costitutive del sito rilevanti sono quelle in considerazione delle quali il sito fu designato, con i relativi obiettivi di conservazione. Perciò, nel determinare se l'integrità del sito è stata lesa, la domanda essenziale per il soggetto che deve assumere la decisione è «perché *questo particolare sito* è stato designato e quali sono i suoi obiettivi di conservazione?». Nella fattispecie in esame, la designazione era stata effettuata, almeno in parte, a causa della presenza di pavimenti calcarei – una risorsa naturale a rischio di scomparire che, una volta distrutta, non può essere ripristinata e che è quindi essenziale conservare.

22 — Sentenza del 5 maggio 1998, National Farmers' Union e a. (C-157/96, Racc. pag. I-2221, punto 63).

23 — V. a tal proposito, sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, cit. supra, alla nota 15, punti 56–59.

24 — V. al riguardo supra, paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

57. Da ultimo, l'incidenza sull'integrità del sito dev'essere «pregiudizievole». In ogni caso l'opportuna valutazione della seconda fase di cui all'articolo 6, paragrafo 3, potrebbe stabilire che l'incidenza del piano o progetto sul sito è nulla, o addirittura benefica. Ma se l'effetto è negativo non si può procedere con il piano o progetto o, per lo meno, non vi si può procedere ai sensi di tale disposizione.

58. Cos'è allora un «pregiudizio» o effetto negativo? A questo punto può essere utile distinguere tra queste tre situazioni.

59. Un piano o progetto potrebbe implicare la perdita, rigorosamente temporanea, di alcune attrattive, che possono essere interamente recuperate; in altre parole il sito può essere ripristinato nel suo corretto stato di conservazione nell'arco di un breve lasso di tempo. Un esempio può essere lo scavo di un fossato nel terreno per far passare una tubatura nel sottosuolo attraverso una sua parte limitata. *A patto che* si possa porre rimedio alla perturbazione, l'integrità del sito non subirebbe (a mio avviso) alcun pregiudizio.

60. Al contrario, invece, misure che implichino la distruzione con effetti permanenti di parte dell'habitat per la cui conservazione il sito fu designato sono, a mio parere, destinate per definizione ad essere classificate come pregiudizievoli. Gli obiettivi di conservazione del sito, per effetto di tale distruzione, possono essere compromessi in maniera fondamentale ed irreversibile: la fattispecie oggetto del presente rinvio pregiudiziale rientra in tale classificazione.

61. La terza situazione comprende casi di piani o progetti che abbiano una incidenza sul sito che si colloca tra i due estremi. Alla Corte non sono finora state rappresentate dettagliate argomentazioni su come i piani o progetti debbano (o non debbano) essere considerati idonei ad arrecare un «pregiudizio all'integrità del sito». A mio parere sarebbe prudente lasciare tale questione aperta per essere decisa in una causa successiva.

62. Supponiamo che il piano o progetto superi la soglia stabilita dalla seconda frase dell'articolo 6, paragrafo 3; occorrerebbe, di conseguenza, valutare se procedere ai sensi del paragrafo 4. Tale ultima disposizione opera per effetto di «conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito». Dette parole, se si vuole dare all'articolo 6 un senso – e coerenza nel suo insieme – devono essere interpretate nel senso che il paragrafo 4 interviene esattamente dove il paragrafo 3 finisce, ossia una volta che è assodato che il piano o progetto in questione non può andare avanti sulla base di quanto previsto dal paragrafo 3.

63. L'articolo 6, paragrafo 4, come l'articolo 6, paragrafo 3, è diviso in due parti: la prima si applica ad ogni piano o progetto che non soddisfi i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 3; la seconda opera solo nel caso in cui il sito interessato ospiti tipi di habitat naturali prioritari o specie prioritarie.

64. Relativamente alla prima serie di requisiti – generale – il piano o progetto potrebbe essere autorizzato soltanto per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e se non vi è alcuna soluzione alternativa [25]. Inoltre, lo Stato membro interessato deve adottare ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Sebbene la Commissione debba essere informata di ogni misura compensativa adottata, essa non partecipa, come tale, al procedimento. La disciplina riconosce, in altre parole, che potrebbero sussistere circostanze eccezionali per le quali danni o distruzione di habitat naturali protetti potrebbero essere ammessi, ma, per autorizzare tali danni o distruzione ed andare avanti con il procedimento, si insiste che vi dev'essere una piena compensazione sul piano delle conseguenze ambientali [26]. Lo stato in cui il sito si trovava, o uno stato il più possibile vicino, verrebbe così conservato.

25 — V., a tal proposito, sentenza Solvay e a., cit. supra, alla nota 13, punti 71 e segg.

26 — Per un esempio di ipotesi che *non* integrano gli estremi di adeguate misure compensative, v. paragrafo 29 delle mie conclusioni nella causa Commissione/Italia «Valloni e steppe pedegarganiche» (C-388/05, Racc. pag. I-7555). Lascio aperta la questione generale di come identificare, nelle varie fattispecie, cosa *sono* adeguate misure compensative.

65. La seconda parte ha portata più ristretta. I motivi che giustificano la realizzazione di un piano o progetto sono più limitati e potrebbe essere necessario per le competenti autorità dello Stato membro interessato ottenere un parere dalla Commissione prima di procedere [27].

66. Mentre i requisiti posti dall'articolo 6, paragrafo 4, sono volutamente rigorosi, è importante evidenziare che essi non sono ostacoli insuperabili ai fini dell'autorizzazione. La Commissione ha rappresentato in sede di udienza che, sulle quindici/venti richieste tese ad ottenere un parere in forza di tale disciplina, soltanto una ha ricevuto risposta negativa.

67. Vista in questo contesto generale, mi sembra che qualsiasi interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 3, che prevedesse un livello inferiore di protezione rispetto a quella assicurata dal paragrafo 4, non potrebbe essere corretta. Esigere che uno Stato membro adotti «ogni misura compensativa necessaria», ove un piano o progetto sia eseguito secondo l'ultima disposizione in maniera da garantire la coerenza globale di Natura 2000, ma consentirgli contestualmente di autorizzare più progetti, di minore scala, ai sensi della prima disposizione, anche se essi potrebbero dare origine ad alcuni danni permanenti o comunque duraturi – oppure alla distruzione del sito – sarebbe incompatibile con l'impianto sistematico che l'articolo 6 delinea. Secondo una tale interpretazione non si impedirebbe ciò che la Commissione chiama fenomeno della «morte dei mille tagli», vale a dire il danneggiamento generale di un habitat per effetto di molteplici – o comunque numerosi – progetti di piccola scala, autorizzati ad incidere sullo stesso sito [28].

68. L'analisi sopra illustrata porta essenzialmente ad aderire alla logica di ragionamento avanzata dal sig. Sweetman, dall'Irlanda e dalla Commissione. Il Board, le autorità locali ed il Regno Unito propongono un'impostazione differente, basata su un'interpretazione più letterale del testo contenuto nell'articolo 6, paragrafo 3. In particolare, essi pongono l'accento sul procedimento in due fasi che tale disposizione prevede. Ciascuna fase è separata e, argomentano, deve essere intesa nel senso che possiede significati e finalità distinti.

69. Vorrei riassumere questa diversa impostazione come segue.

70. Nell'interpretare l'articolo 6, si può distinguere nettamente tra i paragrafi 1 e 2, da un lato, e tra i paragrafi 3 e 4, dall'altro. I primi mirano a disciplinare la gestione quotidiana del sito. Gli ultimi, invece, trattano di piani o progetti che vanno oltre tale gestione. Essi potrebbero perciò essere ritenuti come disposizioni che stabiliscono eccezioni ai paragrafi 1 e 2. Nel valutare tale piano o progetto, appare necessario, anzitutto, considerare se esso possa avere un'incidenza significativa sul sito; la parola «possa» potrebbe essere interpretata in tale contesto come implicante una verifica sulla plausibilità (sebbene basata sul principio di precauzione - e non penso che questo punto sia controverso). Un piano o progetto che si ritenga non possa avere un'incidenza significativa potrebbe quindi passare senza necessità di una valutazione delle sue implicazioni.

71. Viceversa, ove una tale incidenza fosse prevista, procedere ad una valutazione sarebbe obbligatorio. Nell'eseguire tale verifica, e quindi stabilire se il piano o progetto «pregiudi[chi] l'integrità del sito», sarebbe necessario tenere presente che tale espressione deve significare più che «pregiudizio del sito». Ugualmente, l'espressione «pregiudizio» [adverse effect] deve essere intesa come avente un significato più forte rispetto a quello della frase «incidenze significative» [significantly affect], usata nella parte

27 — La legislazione si riferisce alle conclusioni della Commissione fornite in forma di parere piuttosto che di decisione. Esse perciò non possono essere direttamente vincolanti per le parti interessate. Non vi sono ostacoli a che la Commissione instauri un giudizio contro lo Stato membro che contravvenga, o autorizzi altri a contravvenire al proprio parere. In alternativa, un terzo leso dall'atto potrebbe impugnarlo davanti al giudice nazionale con l'intento di ottenere un provvedimento per realizzare gli effetti richiesti.

28 — In sede di udienza, alcune delle discussioni hanno riguardato la questione se tale fenomeno fosse uno di quelli che ricoprono un ruolo ai fini della verifica sull'eventuale «pregiudizio all'integrità del sito» secondo quanto previsto dall'articolo 6, paragrafo 3. A mio giudizio la questione non svolge alcun ruolo in tale contesto. I criteri pertinenti qui sono quelli fissati supra, ai paragrafi 50–60, e non è necessario spingersi oltre.

iniziale dell'articolo 6, paragrafo 3. Se così non fosse, non vi sarebbe alcuna distinzione tra il criterio per decidere se una valutazione sia necessaria (articolo 6, paragrafo 3, prima frase) e il criterio per determinare se occorra negare l'autorizzazione ad un piano o progetto (articolo 6, paragrafo 3, seconda frase).

72. Sulla base di tali considerazioni, il Board sostiene che la decisione di autorizzare il progetto stradale in esame nel procedimento principale fu assunta correttamente.

73. Le deduzioni delle parti che argomentano a favore dell'impostazione appena descritta sono ben formulate: esse non possono certamente essere ignorate.

74. Tuttavia, a mio avviso, questa impostazione non è quella corretta. In particolare, essa si concentra sull'enunciazione dell'articolo 6, paragrafo 3, che viene esaminata in maniera autonoma, senza tener conto del più ampio contesto nell'ambito del quale tale disposizione va interpretata. L'effetto è che ciò porta ad una corrispondente ed irrisolvibile tensione tra l'autorizzazione per determinati progetti secondo l'articolo 6, paragrafo 3, e la situazione riguardante i progetti che ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, i quali potrebbero andare avanti soltanto ove adeguate misure compensative fossero adottate. Peraltro tale impostazione non affronta la questione connessa all'argomentazione «morte dei mille tagli».

75. Dette argomentazioni, parimenti, mal si conciliano con la giurisprudenza della Corte di cui alla sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging [29]. Statuendo, al punto 35, che tale articolo 6, paragrafo 3, rende superflua un'applicazione concomitante della norma di protezione generale stabilita dall'articolo 6, paragrafo 2, la Corte non ha posto l'accento sulle differenze tra le disposizioni in questione: piuttosto, ha inteso enfatizzarne la *somiglianza*. Ed è tenendo presente tale punto che la Corte è andata avanti dichiarando, al punto 36, che «l'autorizzazione di un piano o progetto concessa ai sensi dell'[articolo 6, paragrafo 3], della [direttiva], presuppone necessariamente che esso sia stato considerato non idoneo a pregiudicare l'integrità del sito interessato e, di conseguenza, nemmeno idoneo a causare degrado o perturbazioni di questo tipo ai sensi del [paragrafo] 2 del detto articolo». Sempre per la medesima ragione, la Corte ha dichiarato nella sentenza Commissione/Spagna che l'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva è «volt[o] ad assicurare lo stesso livello di tutela» [30].

76. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, la risposta alla prima questione dovrebbe essere che, al fine di stabilire se un piano o progetto al quale si applica l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva pregiudica l'integrità di un sito, è necessario determinare se tale piano o progetto avrà un impatto negativo sugli elementi costitutivi del sito interessato, guardando alle ragioni per le quali il sito è stato designato ed ai relativi obiettivi di conservazione. Un effetto permanente o di lunga durata deve essere considerato pregiudizievole. Tale valutazione deve essere effettuata applicando il principio di precauzione.

Seconda questione

77. Il giudice nazionale chiede se il principio di precauzione imponga che l'autorizzazione di un piano o progetto vada negata ove possa verificarsi una permanente ed irrimediabile distruzione, parziale o totale, dell'habitat naturale. Appare implicito nella domanda che il principio di cui si tratta potrebbe svolgere un ruolo separato nella valutazione che le autorità nazionali devono effettuare secondo l'articolo 6, paragrafo 3. Pertanto, si suppone che, se non ci si avvalesse del principio di precauzione, si giungerebbe ad un esito diverso.

29 — Cfr. supra, nota 15. Ove un piano o progetto con il tempo dia prova dell'idoneità a comportare degrado o perturbazioni, anche in assenza di qualsiasi errore imputabile alle autorità nazionali competenti, l'articolo 6, paragrafo 2, spiega i suoi effetti, in maniera che l'integrità del sito possa essere ripristinata (V., a tal proposito, il punto 37 della sentenza).

30 — Cit. supra, alla nota 15, punto 142.

78. Come si applichi il principio di precauzione l'ho descritto al precedente paragrafo 51. Si tratta, come le autorità locali osservano, di un principio procedurale, che definisce quale metodo va adottato dal soggetto che effettua la scelta e non richiede un particolare risultato.

79. La Corte ha dichiarato nella sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging che il principio di precauzione è parte dell'articolo 6, paragrafo 3 [31]. Ne deriva che, come il Regno Unito fa presente, non vi è alcun vuoto interpretativo da colmare con l'applicazione di questo principio nel sistema di tale articolo. Ne deriva ancora che il fatto che detto principio è rilevante per stabilire se un'autorità competente possa escludere qualsiasi pregiudizio all'integrità del sito non incide sulla precedente questione su come debba intendersi detto criterio.

80. Risulta pertanto superfluo rispondere alla seconda questione.

Terza questione

81. Il giudice nazionale chiede informazioni sul rapporto tra i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 6.

82. Ho illustrato la mia analisi di tale rapporto in precedenza [32] e non ho altro da aggiungere.

Conclusione

83. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nel seguente modo:

Al fine di stabilire se un piano o progetto al quale si applica l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva del Consiglio 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, pregiudica l'integrità di un sito, è necessario determinare se tale piano o progetto avrà un impatto negativo sugli elementi costitutivi del sito interessato, guardando alla ragioni per le quali il sito è stato designato ed ai relativi obiettivi di conservazione. Un effetto permanente o di lunga durata deve essere considerato pregiudizievole. Tale valutazione deve essere effettuata applicando il principio di precauzione.

31 — Cit. supra, alla nota 15, paragrafo 58.

32 — V. supra, paragrafi 62 e segg.