SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

4 maggio 2006 *

Nella causa C-508/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 1° dicembre 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra F. Simonetti e dal sig. X. Lewis, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. K. Manji, in qualità di agente, assistito dai sigg. D. Elvin, QC, e J. Maurici, barrister,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann (relatore), presidente di sezione, dal sig. K. Schiemann, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. E. Juhász ed E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 22 giugno 2005,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il proprio ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, avendo omesso di applicare correttamente gli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva del

Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), ai progetti di sistemazione urbana White City e Crystal Palace, progetti del tipo menzionato all'allegato II, punto 10, lett. b), della direttiva stessa, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma di tale direttiva;

— dichiarare che tale Stato membro, avendo omesso di garantire la corretta applicazione degli artt. 2, n. 1, 4, n. 2, 5, n. 2, e 8 della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE (GU L 73, pag. 5) (in prosieguo: la «direttiva 85/337 modificata»), ai permessi di costruire in più fasi, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma della stessa direttiva.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

2 Ai sensi del suo quinto 'considerando', la direttiva 85/337 ha il fine di introdurre principi generali di valutazione dell'impatto ambientale allo scopo di completare e coordinare le procedure di autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto sull'ambiente.

3 A tal fine, l'art. 1, n. 2, di tale direttiva definisce il concetto di «autorizzazione» come la «decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto».

4 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della medesima direttiva:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto.

Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

5 L'art. 4 della direttiva 85/337 così prevede:

«1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10.

2. I progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II formano oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10 quando gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano. A tal fine, gli Stati membri possono, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II debbano formare oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10».

6 L'art. 5, n. 2, della direttiva 85/337 dispone che «le informazioni che il committente deve fornire conformemente al paragrafo 1 comportano almeno

— una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, progettazione e dimensioni,

— una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi,

— i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente,

— una sintesi non tecnica delle informazioni di cui al primo, secondo e terzo trattino».

7 Ai sensi dell'art. 8 di tale direttiva, «le informazioni raccolte in conformità degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere prese in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione».

8 L'allegato II della citata direttiva indica, al punto 10, lett. b), i «lavori di sistemazione urbana».

9 La direttiva 85/337, e in particolare le norme relative ai progetti che rientrano nel suo allegato II, è stata sostanzialmente modificata dalla direttiva 97/11, che doveva essere trasposta nel Regno Unito entro il 14 marzo 1999. Orbene, poiché le domande di autorizzazione per i due progetti oggetto della prima censura sono state presentate alle autorità competenti prima di tale data, tali modifiche non hanno per i detti progetti alcun rilievo, come risulta dall'art. 3, n. 2, della direttiva 97/11.

10 La seconda censura deve invece essere valutata alla luce della direttiva 85/337 modificata.

11 A tal fine, mentre l'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 modificata è rimasto identico, l'art. 2, n. 1, di tale direttiva stabilisce ora che «gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

12 La direttiva 97/11 ha altresì apportato una modifica minore al testo dell'art. 5, n. 2, della direttiva 85/337, inserendo un trattino con cui si impone che il committente fornisca anche:

— «una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente, con indicazione delle principali ragioni della sua scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale».

13 Inoltre tale disposizione ha cambiato numero, divenendo l'art. 5, n. 3, della direttiva 85/337 modificata.

14 L'art. 8 di tale direttiva stabilisce, nella sua versione modificata, che «i risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte a norma degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione».

Normativa nazionale

15 In Inghilterra il principale strumento normativo in materia di pianificazione del territorio è la legge sulla pianificazione urbana e rurale del 1990 (Town and Country Planning Act 1990; in prosieguo: il «Town and Country Planning Act»), il quale contiene norme generali relative sia alla concessione di autorizzazioni in materia di pianificazione urbana che alla loro modifica o revoca. Tale legge è completata dal decreto sul procedimento generale di sviluppo della pianificazione urbana e rurale del 1995 [Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995; in prosieguo: il «General Development Procedure Order»] e dal regolamento sulla pianificazione urbana e rurale — valutazione dell'impatto ambientale [Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988; in prosieguo: le «Assessment of Environmental Effects Regulations»].

16 Le Assessment of Environmental Effects Regulations sono state sostituite dal regolamento sulla pianificazione urbana e rurale — valutazione dell'impatto ambientale del 1999 [Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999; in prosieguo: le «Environmental Impact Assessment Regulations»]. Tali nuove Regulations, applicandosi soltanto a progetti proposti dopo il 14 marzo 1999, non sono rilevanti per i due

progetti di cui si discute nell'ambito della prima censura. Per contro, tali nuove Regulations definiscono il diritto nazionale applicabile relativamente alla seconda censura.

— Il Town and Country Planning Act 1990 e il General Development Procedure Order

17 Ai sensi dell'art. 57, n. 1, del Town and Country Planning Act 1990, un permesso di costruire (cosiddetto «planning permission») è necessario per ogni atto di «sistemazione» ai sensi dell'art. 55, tra cui in particolare «la costruzione di edifici (...) o altre operazioni realizzate dentro, in superficie, al di sopra o al di sotto del suolo (...)».

18 Il permesso di costruire può assumere varie forme, tra le quali in particolare quella di un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare (cosiddetta «outline planning permission»), con approvazione successiva degli aspetti riservati.

19 Così, l'art. 92, n. 1, del Town and Country Planning Act prevede che i «permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare» siano «rilasciati in conformità delle disposizioni di un decreto di pianificazione, fatta salva la successiva approvazione, da parte [dell'autorità competente], degli aspetti non specificati nella domanda» (cosiddetti «reserved matters», ovvero «aspetti riservati»).

20 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del General Development Procedure Order, tali «aspetti riservati» sono definiti come «ciascuno dei seguenti aspetti rispetto al quale non è stata fornita alcuna indicazione nella domanda: a) la localizzazione, b) la progettazione ("design"), c) l'aspetto esterno, d) gli accessi nonché e) la sistemazione paesaggistica del sito ("the landscaping of the site")».

21 L'art. 92, n. 2, del Town and Country Planning Act prevede implicitamente che un aspetto riservato si ritenga poi autorizzato con la successiva decisione di approvazione.

22 Risulta dall'art. 73 del Town and Country Planning Act 1990 che una domanda di modifica di un permesso esistente equivale ad una domanda di un nuovo permesso di costruire.

— Le Assessment of Environmental Effects Regulations del 1988 e le Environmental Impact Assessment Regulations del 1999

23 Ai sensi delle Assessment of Environmental Effects Regulations del 1988, taluni progetti devono essere sottoposti, prima della concessione dell'autorizzazione, ad una valutazione del loro impatto ambientale.

24 Nell'allegato 2 delle suddette Regulations sono ripresi i tipi di progetto indicati nell'allegato II della direttiva 85/337, tra cui in particolare i «lavori di sistemazione urbana».

25 Risulta dall'art. 2, n. 1, delle Assessment of Environmental Effects Regulations che costituisce una «domanda ai sensi dell'allegato 2» «una domanda di permesso di costruire (...) relativa ad un progetto di sistemazione di cui all'allegato 2, il quale non sia un progetto esentato e che possa probabilmente avere ripercussioni rilevanti sull'ambiente a causa di elementi quali la sua natura, le sue dimensioni o la sua ubicazione», secondo una valutazione caso per caso dell'autorità competente.

26 Ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, di tali Regulations, l'autorità competente non può concedere un permesso relativo, inter alia, ad una domanda ai sensi del citato allegato 2 (cosiddetta «Schedule 2 application») senza avere prima preso in considerazione elementi di informazione relativi all'ambiente e senza indicare, nella decisione, di averne tenuto conto.

27 In presenza di una domanda di permesso di costruire relativa ad un progetto di modifica del territorio ai sensi dell'allegato 2 delle suddette Regulations, l'autorità competente deve quindi, caso per caso, determinare, prima di rilasciare un permesso di costruire, se le sue caratteristiche richiedano una valutazione del suo impatto ambientale, vale a dire se il progetto in questione possa avere un impatto ambientale notevole, rifiutando tale rilascio qualora non disponga di informazioni sufficienti per esprimersi sul punto.

28 In diritto nazionale il permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare costituisce un «permesso di costruire» ai sensi dell'art. 4 delle Assessment of Environmental Effects Regulations, mentre non è di tale natura la decisione di approvazione degli aspetti riservati. Per questo motivo una valutazione dell'impatto ambientale di un progetto può essere effettuata, in diritto inglese, solo durante il primo procedimento, relativo al permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare e non nella fase di approvazione successiva degli aspetti riservati.

29 Pur avendo apportato sostanziali modifiche alle norme applicabili in materia di valutazione dell'impatto ambientale, le Environmental Impact Assessment Regulations del 1999 non hanno mutato nulla per quanto riguarda tale impossibilità di effettuare una valutazione in fase di approvazione degli aspetti riservati, impossibilità richiamata nell'ambito della seconda censura.

Le misure nazionali di attuazione

30 La circolare n. 15/88, emanata dal Department of the Environment, fornisce alcune linee guida indicative per aiutare le autorità competenti a identificare i progetti che, ai sensi dell'allegato 2 delle Assessment of Environmental Effects Regulations del 1988, devono essere sottoposti ad una valutazione di impatto ambientale.

31 Dopo aver sottolineato, al punto 18 di tale circolare, che il criterio fondamentale è quello di verificare se un progetto possa o meno avere ripercussioni rilevanti sull'ambiente, al punto 20 della medesima circolare viene precisato che una valutazione è, in generale, necessaria i) quando l'importanza di un progetto va oltre il livello locale, ii) quando lo stesso è ubicato in siti sensibili o iii) quando vi sono ripercussioni particolarmente complesse e potenzialmente negative sull'ambiente.

32 I punti 30 e 31 della medesima circolare indicano poi che, per talune categorie di progetti, sono indicati nel suo allegato A alcuni criteri e alcune soglie finalizzati ad offrire un'approssimativa indicazione delle situazioni in cui, ad avviso del ministro («Secretary of State»), una valutazione dell'impatto può essere necessaria ai sensi delle Assessment of Environmental Effects Regulations o, al contrario, non è probabilmente necessaria, fermo restando che tali elementi hanno valore soltanto indicativo e che l'elemento essenziale, in ogni singolo caso, rimane la necessità di accertare se il progetto in questione possa o meno avere un impatto ambientale importante.

33 Per quanto riguarda più specificamente i progetti di sistemazione urbana, tale circolare indica, al punto 15 del suo allegato A, che è poco probabile che il riassetto di un sito già modificato in precedenza richieda una valutazione, a meno che la sistemazione proposta non sia conforme a taluni tipi di pianificazione territoriale o notevolmente più ampia di quella precedente.

34 Nel caso di progetti in siti non modificati profondamente in precedenza in modo rilevante, la medesima circolare precisa, al punto 16 del suo allegato A, che «la necessità di una valutazione (...) deve essere considerata in funzione dell'importanza dello specifico sito». Così «una valutazione di impatto può essere necessaria se:

— l'area del progetto è superiore a 5 ettari in zona urbanizzata;

— vi è una significativa presenza di abitazioni nelle immediate vicinanze del sito ove è ubicata la sistemazione proposta, ad esempio oltre 700 abitazioni in un raggio di 200 metri dal sito, o

— il progetto prevede una superficie maggiore di m^2 10 000 (lordi) destinata a negozi, uffici o altre attività commerciali».

35 Risulta peraltro dal punto 42 della circolare n. 15/88 che, per predisporre la dichiarazione relativa agli aspetti ambientali, il committente deve indicare nei dettagli le proprie proposte. In mancanza, ogni valutazione completa dei potenziali effetti è impossibile. Spetta all'autorità competente determinare la quantità di informazioni necessarie in ciascun singolo caso. Le informazioni contenute nella dichiarazione relativa agli aspetti ambientali sono essenziali per determinare se taluni aspetti possano essere riservati nell'ambito di un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare. Quando tali informazioni menzionano un particolare esame dell'uno o dell'altro aspetto, o implicano un esame siffatto, non è opportuno lasciare riservate tali questioni nel permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare.

36 Al punto 48 della circolare n. 2/99 del Department of the Environment, Transport & the Regions, che ha sostituito la circolare n. 15/88 nel marzo 1999 (al fine di tenere conto delle Environmental Impact Assessment Regulations del 1999), viene ricordato che, per quanto riguarda il permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare con successiva approvazione degli aspetti riservati, una valutazione di impatto ambientale può essere effettuata soltanto nella fase iniziale del rilascio di tale permesso, e non nella fase successiva di approvazione degli aspetti riservati.

Fatti e procedimento precontenzioso

White City

37 Nel dicembre 1993 l'impresa Chesfield Plc (in prosieguo: la «Chesfield») ha chiesto al London Borough of Hammersmith & Fulham (in prosieguo: lo «Hammersmith & Fulham LBC»), autorità competente in materia di pianificazione territoriale, un permesso sulla base di un progetto preliminare per realizzare a White City, a Londra, un centro commerciale e ricreativo (in prosieguo: il «progetto White City»), progetto rientrante nell'allegato II della direttiva 85/337.

38 Dopo aver esaminato gli effetti del progetto descritti in numerose relazioni e consultato il pubblico, lo Hammersmith & Fulham LBC ha ritenuto che non fosse necessaria una valutazione di un eventuale impatto ambientale del progetto.

39 Nel marzo 1996 lo Hammersmith & Fulham LBC ha rilasciato un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare. Taluni aspetti di dettaglio erano riservati per una successiva approvazione da parte della medesima autorità.

40 Nell'ottobre 1997 e nel settembre 1998 la Chesfield ha presentato domande di approvazione degli aspetti riservati.

41 Il 12 ottobre 1999 lo Hammersmith & Fulham LBC ha concesso tale approvazione.

42 I lavori sono iniziati successivamente a tale approvazione.

43 In seguito ad una denuncia ricevuta, la Commissione, con lettera 19 aprile 2001, ha invitato il Regno Unito a presentare le proprie osservazioni, ed il 20 agosto 2002 gli ha inviato un parere motivato, contestando la violazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337 relativamente al progetto White City, il quale rientra nell'allegato II, punto 10, lett. b), della medesima direttiva. La Commissione ha impartito a tale Stato membro un termine di due mesi per adottare le misure necessarie al fine di conformarsi al parere motivato. Non soddisfatta della risposta fornita dal governo del Regno Unito con lettera 29 ottobre 2002, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Crystal Palace

44 Il Crystal Palace Park, a Londra, è un «Metropolitan Open Land», classificato come «Grade II Historic Park» nell'elenco ufficiale conservato dallo «English Heritage». Una parte del sito di cui si discute, comprendente le vie di accesso, e i terreni confinanti fanno parte della «Crystal Palace Park Conservation Area».

45 Il 4 aprile 1997 l'impresa London & Regional Properties Ltd (in prosieguo: la «L&R») ha proposto al London Borough of Bromley (in prosieguo: il «Bromley LBC»), autorità competente in materia di pianificazione territoriale, una domanda di permesso sulla base di un progetto preliminare per realizzare, nel Crystal Palace Park, un centro ricreativo (in prosieguo: il «progetto Crystal Palace»), progetto rientrante nell'allegato II alla direttiva 85/337.

46 Dopo un esame che ha compreso svariate relazioni ed informazioni complementari, il Bromley LBC è pervenuto alla conclusione che una valutazione dell'impatto ambientale non fosse necessaria.

47 Il 24 marzo 1998 il Bromley LBC ha rilasciato un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare che riservava taluni aspetti per un'approvazione successiva, prima dell'inizio di qualsiasi attività.

48 Il 25 gennaio 1999 la L&R ha sottoposto all'approvazione del Bromley LBC, in vista di una decisione finale, taluni degli aspetti riservati. In base ad essi il progetto Crystal Palace comprendeva a quel punto, al piano terra, 18 cinema, una zona ricreativa ed una destinata ad esposizioni; nella galleria ristoranti e caffè, due zone ricreative e bagni pubblici; a livello del tetto, un parcheggio con un massimo di 950 posti, quattro punti di osservazione e gli spazi per servizi; inoltre l'aggiunta di un piano ammezzato di m^2 800 e modifiche relative alla costruzione dei muri esterni.

49 Tali aspetti si inquadravano interamente nei parametri del già rilasciato permesso sulla base di un progetto preliminare.

50 Tuttavia, in occasione della seduta per l'approvazione degli aspetti riservati, alcuni consiglieri del Bromley LBC hanno richiesto una valutazione dell'impatto ambientale del progetto. È stato loro comunicato, sulla scorta di un parere legale, che, in diritto nazionale, tale valutazione poteva essere effettuata soltanto nella fase iniziale del rilascio di un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare.

51 Il 10 maggio 1999 il Bromley LBC ha comunicato l'approvazione.

52 Il periodo di validità del permesso di costruire è tuttavia nel frattempo scaduto, senza che il progetto sia stato realizzato.

53 In seguito ad una denuncia ricevuta la Commissione, con lettera 6 novembre 2000, ha invitato il Regno Unito a presentare le proprie osservazioni, e in data 26 luglio 2001 gli ha inviato un parere motivato, contestando la violazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337 relativamente al progetto Crystal Palace, il quale rientra nell'allegato II, punto 10, lett. b), della medesima direttiva. La Commissione ha impartito a tale Stato membro un termine di due mesi per adottare le misure necessarie al fine di conformarsi al parere motivato. Non soddisfatta della risposta fornita dal governo del Regno Unito con lettera 3 dicembre 2001, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Errata trasposizione della direttiva 85/337 modificata relativamente ai permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati

54 Dopo aver invitato il Regno Unito a presentare le proprie osservazioni, la Commissione gli ha inviato, in data 26 luglio 2001, un parere motivato nel quale essa osservava che taluni aspetti della normativa nazionale in materia di valutazione

di impatto ambientale, in particolare rispetto ai permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati, le apparivano incompatibili con la direttiva 85/337 modificata ed ha impartito a tale Stato membro un termine di due mesi per adottare le misure necessarie al fine di conformarsi a tale parere motivato. Non soddisfatta della risposta fornita dal governo del Regno Unito con lettera 3 dicembre 2001, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

55 A sostegno del proprio ricorso la Commissione fa valere due censure.

56 La prima censura, come presentata dalla Commissione nel procedimento precontenzioso e nella sua memoria di replica, è divisa in sostanza in tre parti, relative ai seguenti addebiti:

— violazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337, poiché lo Hammersmith & Fulham LBC non ha verificato se il progetto White City richiedesse una valutazione dell'impatto ambientale;

— violazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337, poiché lo Hammersmith & Fulham LBC non ha adottato una decisione formale che consentisse di verificare che la stessa si fondasse su una verifica preliminare adeguata;

— violazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337, poiché né lo Hammersmith & Fulham LBC né il Bromley LBC hanno effettuato una valutazione dell'impatto ambientale dei progetti White City e Crystal Palace.

57 Nel suo ricorso, tuttavia, la Commissione menziona soltanto la terza parte di tale censura.

58 La seconda censura riguarda l'errata trasposizione nel diritto interno degli artt. 2, n. 1, 4, n. 2, 5, n. 3, e 8 della direttiva 85/337 modificata da parte della normativa nazionale, la quale prevede che, relativamente al permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati, la valutazione possa essere effettuata soltanto nella fase iniziale del rilascio di tale permesso, e non invece nella fase successiva di approvazione degli aspetti riservati (in prosieguo: la «disciplina contestata nel caso di specie»).

Sulla prima censura, che lamenta una violazione degli obblighi di verificare la necessità di una valutazione, di adottare una decisione formale sul punto e di compiere tale valutazione (artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337)

Sulla ricevibilità della prima censura

59 Quanto alla ricevibilità, il governo del Regno Unito la contesta con quattro eccezioni, che riguardano rispettivamente la novità della censura, la violazione del principio della certezza del diritto, la competenza dei giudici nazionali e la mancanza di oggetto del ricorso.

— Sulla novità della censura

60 Il governo del Regno Unito sostiene che la prima e la seconda parte della prima censura, come risultanti dalla memoria di replica della Commissione, costituiscono una censura nuova. Infatti, se è vero che tali parti sono state indicate nella diffida e nel parere motivato, e che esse sono state poi riprese nella memoria di replica dinanzi alla Corte, esse non sarebbero tuttavia state inserite nel ricorso introduttivo. Orbene, proprio il ricorso definirebbe l'oggetto della controversia.

61 A tale proposito va ricordato che una parte non può, nel corso del procedimento, modificare l'oggetto della controversia, e che la fondatezza del ricorso deve essere valutata soltanto rispetto alle conclusioni contenute nell'atto introduttivo (v., in tal senso, sentenze 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2729, punto 3, e 6 aprile 2000, causa C-256/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2487, punto 31).

62 D'altra parte, ai sensi dell'art. 21 dello Statuto della Corte e dell'art. 38, n. 1, lett. c), del suo regolamento di procedura, la Commissione è tenuta ad indicare, in ogni ricorso proposto ai sensi dell'art. 226 CE, le esatte censure sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, nonché, almeno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali dette censure si fondano (v. sentenza 31 marzo 1992, causa C-52/90, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-2187, punto 17).

63 Va rilevato che nel caso di specie la prima e la seconda parte della prima censura non sono indicate nella parte conclusiva del ricorso. D'altra parte, esse non figurano neppure nella parte intitolata «in diritto» dello stesso.

64 Pertanto, le prime due parti della prima censura, che non sono state inserite nel ricorso introduttivo, sono irricevibili, sebbene esse siano state riprese dalla Commissione nella propria memoria di replica e siano indicate nella lettera di diffida e nel parere motivato.

65 Rimane dunque da verificare la ricevibilità della terza parte della prima censura rispetto alle altre eccezioni di irricevibilità sollevate dal governo del Regno Unito.

— Sulla violazione del principio della certezza del diritto

66 Il governo del Regno Unito sostiene che, a causa del notevole lasso di tempo trascorso dal rilascio del permesso di costruire in questione, il ricorso per inadempimento viola il principio della certezza del diritto e il legittimo affidamento dei committenti circa i propri diritti acquisiti.

67 In proposito va chiarito, da un lato, che il procedimento di inadempimento si fonda sull'oggettiva constatazione del mancato rispetto, da parte di uno Stato membro, degli obblighi che gli impone il Trattato o un atto di diritto derivato (v., in tal senso, sentenze 1° ottobre 1998, causa C-71/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5991, punto 14, e 18 gennaio 2001, causa C-83/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-445, punto 23).

68 D'altra parte, risulta dalla giurisprudenza che, se è vero che i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento richiedono che la revoca di un atto illegittimo avvenga entro un termine ragionevole, e che si tenga conto della misura in cui l'interessato ha potuto eventualmente confidare nella legittimità dell'atto, nondi-

meno tale revoca è in linea di principio consentita (v., in particolare, sentenze 12 luglio 1957, cause riunite 7/56, 3/57-7/57, Algera e a./Assemblea comune CECA, Racc. pag. 79, in particolare pagg. 111-113; 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione, Racc. pag. 749, punto 10, e 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione, Racc. pag. 1005, punto 12).

69 Uno Stato membro non può dunque invocare la certezza del diritto e il legittimo affidamento dei committenti circa i propri diritti acquisiti per impedire la presentazione, da parte della Commissione, di un ricorso finalizzato a far dichiarare obiettivamente il mancato rispetto, da parte dello Stato stesso, degli obblighi che la direttiva 85/337 gli impone circa la valutazione dell'impatto ambientale di taluni progetti.

— Sulla competenza dei giudici nazionali

70 Il governo del Regno Unito sostiene che spetta ai giudici nazionali, e non alla Corte, verificare se un'autorità competente abbia correttamente valutato il carattere importante dell'impatto ambientale di un progetto.

71 A tale proposito va ricordato che la proposizione di un ricorso dinanzi ad un giudice nazionale contro il provvedimento di un'autorità competente oggetto di un ricorso per inadempimento e la decisione di tale giudice non possono avere rilevanza sulla ricevibilità del ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione. Infatti, l'esistenza di azioni esperibili dinanzi ai giudici nazionali non può impedire la proposizione del ricorso previsto dall'art. 226 CE, poiché le due azioni perseguono scopi ed hanno effetti diversi (v. sentenze 17 febbraio 1970, causa 31/69, Commissione/Italia, Racc. pag. 25, punto 9; 18 marzo 1986, causa 85/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1149, punto 24, e 10 giugno 2004, causa C-87/02, Commissione/Italia, Racc. pag. I-5975, punto 39).

— Sulla mancanza di oggetto del ricorso

72 Il governo del Regno Unito sostiene che il permesso rilasciato per il progetto Crystal Palace è scaduto nel marzo 2003 senza essere stato utilizzato, e che ogni infrazione, anche dimostrata, rimarrebbe dunque del tutto teorica.

73 Sul punto va ricordato che un ricorso proposto per un inadempimento che alla data di scadenza del termine concesso nel parere motivato non esisteva più è, secondo la giurisprudenza, irricevibile per mancanza di oggetto (v. sentenze 31 marzo 1992, causa C-362/90, Commissione/Italia, Racc. pag. I-2353, punto 13, e 29 gennaio 2004, causa C-209/02, Commissione/Austria, Racc. pag. I-1211, punti 17 e 18).

74 Risulta infatti da una costante giurisprudenza che il fine del ricorso proposto ai sensi dell'art. 226 CE è quello di far dichiarare che lo Stato interessato è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato e che non ha posto termine a questo inadempimento entro il termine a tal fine fissato nel parere motivato della Commissione (sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punto 40). Ugualmente, la Corte ha costantemente affermato che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in funzione della situazione dello Stato membro, così come essa si presentava alla scadenza del termine fissato nel parere motivato (v. sentenze 27 novembre 1990, causa C-200/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4299, punto 13, e 31 marzo 1992, Commissione/Italia, cit., punto 10).

75 Nel presente caso il fatto che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire al 26 febbraio 2001, il permesso di costruire in questione fosse tuttora vigente basta ad escludere che il ricorso per inadempimento possa essere considerato privo di oggetto.

76 Dalle considerazioni svolte risulta che le eccezioni di irricevibilità relative alla terza parte della prima censura devono essere respinte.

Sulla fondatezza della terza parte della prima censura

77 Prima di iniziare l'esame del merito, va preliminarmente ricordato che, nell'ambito di un procedimento di inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'inadempimento lamentato. È la Commissione che deve fornire alla Corte gli elementi necessari perché questa verifichi l'esistenza dell'inadempimento, senza potersi fondare su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-3331, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

78 Così, per quanto riguarda più precisamente la direttiva 85/337, la Corte ha affermato, nella causa Commissione/Portogallo (sentenza 29 aprile 2004, causa C-117/02, Racc. pag. I-5517, punto 85), che la Commissione deve fornire un minimo di prove del possibile impatto ambientale del progetto in questione.

79 Tuttavia gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art. 10 CE, a facilitare alla Commissione lo svolgimento del proprio compito, che consiste principalmente, ai sensi dell'art. 211 CE, nel vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del Trattato stesso (v., in particolare, sentenza Commissione/Irlanda, cit., punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

80 Ne discende in particolare che, quando la Commissione fornisce elementi sufficienti a dimostrare che determinati fatti si sono verificati sul territorio dello Stato membro

convenuto, spetta a quest'ultimo contestare in modo sostanziale e dettagliato i dati forniti dalla Commissione e le conseguenze che ne derivano (v. sentenza Commissione/Irlanda, cit., punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

81 È alla luce di tali principi che bisogna procedere all'esame del merito.

82 La Commissione lamenta, con la terza parte della sua prima censura, una violazione degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337, poiché né lo Hammersmith & Fulham LBC né il Bromley LBC hanno svolto una valutazione dell'impatto ambientale dei progetti White City e Crystal Palace, sebbene gli stessi potessero avere un impatto importante.

83 La Commissione osserva che il progetto White City consiste in un centro commerciale e ricreativo di circa m^2 58 000, comprendente un nuovo interscambio, un parcheggio di 4 500 posti e un collegamento con la rete della metropolitana. A suo giudizio, per un progetto di tali dimensioni esisterebbe una presunzione a favore della necessità di una valutazione, salvo che tale presunzione non sia attenuata da altri elementi.

84 La Commissione osserva che il progetto Crystal Palace comprende impianti ricreativi e commerciali (18 cinema, gallerie, ristoranti) per una superficie di m^2 52 000, un parcheggio di 950 posti sul tetto e un parcheggio in superficie. La Commissione ritiene che la scala e le dimensioni del progetto siano tali che esso possa avere un impatto ambientale importante, cosicché l'autorità competente sarebbe andata oltre il suo margine di discrezionalità.

85 Il governo del Regno Unito ritiene che le autorità competenti, in considerazione delle relazioni e degli studi in loro possesso, e dopo le consultazioni effettuate, avessero il diritto di concludere che nessuno dei due progetti poteva avere un impatto ambientale importante, e dunque che nessuno di essi doveva essere oggetto di una valutazione in proposito.

86 A tale riguardo va ricordato che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337, i «progetti» ai sensi dell'art. 4 della medesima direttiva che possono avere un notevole impatto ambientale devono, prima di essere autorizzati, essere valutati relativamente al loro impatto.

87 A tal fine l'art. 4, n. 2, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato II della medesima, elenca i progetti che devono essere sottoposti ad una valutazione di impatto qualora gli Stati membri ritengano che le loro caratteristiche lo richiedano.

88 Ebbene, se è vero che, in tali circostanze, l'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 conferisce all'autorità competente una certa libertà per valutare se un certo progetto debba essere sottoposto o meno a valutazione, risulta tuttavia da una costante giurisprudenza che tale margine di discrezionalità è limitato dall'obbligo, stabilito dall'art. 2, n. 1, di tale direttiva, di sottoporre a valutazione tutti i progetti che possono avere un impatto ambientale importante (v., in tal senso, sentenze 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a., Racc. pag. I-5613, punti 44 e 45; 10 giugno 2004, Commissione/Italia, cit., punti 43 e 44, nonché 2 giugno 2005, causa C-83/03, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4747, punto 19).

89 Risulta così dalla giurisprudenza che la direttiva 85/337 richiede che tutti i progetti rientranti nell'allegato II che possono avere un notevole impatto ambientale devono

essere sottoposti a valutazione (v., in tal senso, citate sentenze WWF e a., punto 45; Commissione/Portogallo, punto 82, e 10 giugno 2004, Commissione/Italia, punto 44).

90 Tuttavia, come è già stato ricordato ai punti 77-80 della presente sentenza, per provare un inadempimento dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 la Commissione deve dimostrare che uno Stato membro non ha adottato tutte le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio di un'autorizzazione, sia valutato l'impatto dei progetti che possono avere un forte impatto ambientale, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione. Tale prova può utilmente consistere nella dimostrazione che uno Stato membro non ha adottato le misure necessarie per verificare se un progetto che non ha raggiunto le soglie limite di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 possa nondimeno avere un notevole impatto ambientale, in particolare a causa della sua natura, delle sue dimensioni o della sua ubicazione. La Commissione potrebbe anche dimostrare che un progetto in grado di avere un impatto ambientale importante non è stato oggetto di uno studio dell'impatto nonostante ciò fosse necessario (sentenza Commissione/Portogallo, cit., punto 82).

91 A tale ultimo proposito, risulta ugualmente dai punti 85 e 87 della sentenza Commissione/Portogallo, cit., che, al fine di determinare che talune autorità nazionali hanno ecceduto il margine di discrezionalità di cui dispongono non richiedendo uno studio dell'impatto prima di autorizzare uno specifico progetto, la Commissione non può limitarsi ad affermazioni generiche, ad esempio osservando solo che le informazioni fornite mostrano che il progetto di cui trattasi si situa in una zona altamente sensibile, senza provare in concreto che le autorità nazionali interessate abbiano commesso un errore manifesto di valutazione nell'autorizzare il progetto. In ogni caso la Commissione deve fornire un minimo di prove dell'impatto che il progetto rischia di avere sull'ambiente.

92 Nel presente caso, bisogna constatare che la Commissione non ha soddisfatto l'onere della prova posto a suo carico. Essa non può limitarsi a presunzioni secondo le quali i progetti di dimensioni molto rilevanti sarebbero automaticamente tali da produrre un impatto notevole sull'ambiente, senza determinare, con un minimo di prove concrete, che le autorità competenti hanno commesso un manifesto errore di valutazione.

93 Va osservato che, nonostante gli elementi di analisi e i documenti forniti dal governo del Regno Unito, la Commissione non ha tentato di suffragare le proprie tesi e di confutare quelle dello Stato membro convenuto attraverso un esame approfondito di tali elementi o sollecitando la produzione, l'esame e la presentazione dettagliata di elementi tangibili e concreti in grado di consentire alla Corte, eventualmente, di valutare se le autorità competenti abbiano effettivamente ecceduto il proprio margine discrezionale.

94 Alla luce di quanto sopra, la terza parte della prima censura deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda censura, relativa ad un'errata trasposizione, nel diritto interno, degli artt. 2, n. 1, 4, n. 2, 5, n. 3, e 8 della direttiva 85/337 modificata

95 Con la seconda censura, la Commissione afferma in sostanza che la normativa nazionale in questione, secondo la quale una valutazione può essere compiuta soltanto nella fase iniziale del rilascio di un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare, e non nella fase successiva dell'approvazione degli aspetti riservati, traspone in modo errato in diritto interno gli artt. 2, n. 1, 4, n. 2, 5, n. 3, e 8 della direttiva 85/337 modificata.

96 La Commissione sostiene infatti che, se il diritto nazionale prevede un procedimento di autorizzazione in più tappe, la direttiva 85/337 modificata richiede che una valutazione possa essere compiuta, in via di principio, in ogni fase di tale procedimento, qualora risulti che il progetto in questione può avere un impatto ambientale importante.

97 Orbene, la Commissione sostiene che, escludendo una valutazione in occasione della fase successiva dell'approvazione degli aspetti riservati, la normativa nazionale controversa non soddisfa tale requisito.

98 A suo giudizio, tale disciplina consente che taluni progetti possano essere sottratti ad una valutazione pur potendo avere un impatto ambientale importante.

99 Il governo del Regno Unito sostiene per contro che l'art. 2, n. 1, della citata direttiva indica chiaramente che un progetto deve essere sottoposto a valutazione «prima del rilascio dell'autorizzazione». Orbene, poiché tale «autorizzazione» è rilasciata con il permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare (e non con la decisione di successiva approvazione degli aspetti riservati), la normativa in questione rappresenterebbe una trasposizione corretta degli artt. 2, n. 1, 4, n. 2, 5, n. 3, e 8 della direttiva 85/337 modificata.

100 A tale proposito va ricordato che l'art. 1, n. 2, di tale direttiva definisce il concetto di «autorizzazione» ai sensi della direttiva come la decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto.

101 Nel caso di specie, è pacifico che, secondo il diritto nazionale, un committente può iniziare i lavori di realizzazione del proprio progetto soltanto dopo aver ottenuto una decisione di approvazione degli aspetti riservati. Prima di tale decisione, la costruzione in questione non è ancora (interamente) autorizzata.

102 Di conseguenza, le due decisioni previste dalla disciplina controversa, vale a dire il permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare e la decisione di approvazione degli aspetti riservati, devono essere considerate come costitutive, nel loro insieme, di un'«autorizzazione» (in più fasi) ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 modificata.

103 Alla luce di tali elementi, risulta dall'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 modificata che i progetti che possono avere un impatto ambientale importante, ai sensi dell'art. 4 di tale direttiva, letto in combinato disposto con gli allegati I e II della stessa, devono formare oggetto di una valutazione dell'impatto prima del rilascio dell'autorizzazione (in più fasi) (v., in tal senso, sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, Racc. pag. I-723, punto 42).

104 A tale proposito la Corte ha precisato, nella sentenza Wells (cit., punto 52), che, qualora il diritto nazionale preveda un procedimento di autorizzazione articolato in più fasi, consistenti l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione, che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che un progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nel procedimento relativo alla decisione principale. Solo qualora i detti effetti fossero individuabili unicamente nel procedimento relativo alla decisione di attuazione la valutazione dovrebbe essere effettuata durante tale procedimento.

105 Nel presente caso, la disciplina controversa prevede che una valutazione dell'impatto ambientale di un progetto possa essere effettuata solo nella fase iniziale del rilascio di un permesso di costruire sulla base di un progetto preliminare, e non nella fase successiva dell'approvazione degli aspetti riservati.

106 Tale disciplina contrasta pertanto con gli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337 modificata. Il Regno Unito è quindi venuto meno ai suoi obblighi di trasporre tali disposizioni nel proprio diritto interno.

107 Tuttavia, per quanto riguarda gli artt. 5, n. 3, e 8 della direttiva 85/337 modificata, la Commissione non ha fornito alcuna spiegazione circa i motivi per cui anche tali disposizioni sarebbero state disattese.

108 Alla luce di quanto sopra, la seconda censura è parzialmente fondata.

109 Sulla base di quanto precede, va dichiarato che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in base al diritto comunitario, a causa dell'errata trasposizione nel diritto interno degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337 modificata, attraverso la normativa nazionale ai sensi della quale, nel caso dei permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati, una valutazione può essere effettuata solo nella fase iniziale del rilascio di tale permesso e non nella fase successiva dell'approvazione degli aspetti riservati.

Sulle spese

110 Ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese. Poiché tutte le parti sono rimaste parzialmente soccombenti, si deve decidere che ogni parte sopporti le proprie spese.

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

1) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in base al diritto comunitario, a causa dell'errata trasposizione nel diritto interno degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, attraverso la normativa nazionale a norma della quale, nel caso dei permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati, una valutazione può essere effettuata solo nella fase iniziale del rilascio di tale permesso e non nella fase successiva dell'approvazione degli aspetti riservati.**

2) **Il ricorso è respinto per il resto.**

3) **La Commissione delle Comunità europee e il Regno Unito sopporteranno le proprie spese.**

Firme