SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

9 novembre 2006 *

Nel procedimento C-216/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 17 maggio 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. X. Lewis, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Irlanda, rappresentata dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. B. Murray, SC, e dal sig. G. Simons, BL, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. P. Kūris e J. Klučka, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), e dal sig. J. Makarczyk, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 aprile 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 giugno 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che l'Irlanda, subordinando la piena ed effettiva partecipazione del pubblico a taluni studi di valutazione dell'impatto ambientale al previo pagamento di tasse, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 6 e 8 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), come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE (GU L 73, pag. 5; in prosieguo: la «direttiva 85/337»).

Contesto normativo

Diritto comunitario

2 Ai sensi del sesto 'considerando' della direttiva 85/337, «l'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente; (...) questa valutazione deve essere fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto».

3 Così, l'art. 6 della medesima direttiva dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione. A tal fine, gli Stati membri designano le autorità da consultare, in generale o caso per caso. Queste autorità ricevono le informazioni raccolte a norma dell'articolo 5. Le modalità della consultazione sono stabilite dagli Stati membri».

2. Gli Stati membri si adoperano affinché ogni domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte a norma dell'articolo 5 siano messe a disposizione del pubblico entro un termine ragionevole per dare la possibilità agli interessati di esprimere il proprio parere prima del rilascio dell'autorizzazione.

3. Le modalità di informazione e consultazione sono definite dagli Stati membri i quali, secondo le caratteristiche particolari dei progetti o dei siti interessati, hanno tra l'altro la facoltà di:

— individuare il pubblico interessato;

— precisare i luoghi in cui le informazioni possono essere consultate;

— specificare la maniera in cui il pubblico può essere informato, ad esempio mediante affissione nell'ambito di una determinata zona, pubblicazione nei giornali locali, organizzazione di esposizioni con piani, disegni, tabelle, grafici, plastici;

— determinare in che modo debba avvenire la consultazione del pubblico, ad esempio per iscritto e per indagine pubblica;

— fissare dei periodi appropriati per le diverse fasi della procedura per garantire che venga presa una decisione entro termini ragionevoli».

4 L'art. 8 della direttiva prevede 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

5 L'art. 33 della legge irlandese in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico del 2000 (Planning and Development Act 2000; in prosieguo: la «legge del 2000») dispone quanto segue:

«1. Il Ministro fissa con regolamento le disposizioni in materia di procedura e di amministrazione che ritiene necessarie o opportune in relazione alle richieste di autorizzazione urbanistica.

2. Fatto salvo il carattere generale del n. 1, i regolamenti adottati in virtù del presente articolo possono prevedere disposizioni per:

(...)

c) consentire alle persone di presentare note o osservazioni dietro versamento della tassa prevista ed entro il termine stabilito;

(...)».

6 A termini dell'art. 130, n. 1, lett. a), della medesima legge, «[q]ualsiasi persona che non sia parte può presentare per iscritto alla commissione di ricorso memorie o osservazioni in merito ad un ricorso o ad un rinvio diverso da un rinvio a titolo dell'art. 96, n. 5».

7 L'art. 144 della legge del 2000 prevede:

«1. Fatta salva l'approvazione del ministro, la commissione di ricorso può stabilire una tassa esigibile in caso di ricorso, di rinvio, di domanda a titolo dell'art. 37, n. 5, di presentazione di memorie o di osservazioni alla commissione a titolo dell'art. 130 e di richiesta di audizione a titolo dell'art. 134, e può prevedere il pagamento di tasse diverse secondo le classi e le categorie di ricorsi e di rinvii, l'esenzione dal pagamento delle tasse in talune circostanze e l'abbandono, la riduzione o il rimborso delle tasse, in tutto o in parte, in talune circostanze.

2. La commissione di ricorso riesamina di tanto in tanto, e almeno una volta ogni tre anni, le tasse fissate in virtù del n. 1, tenuto conto dell'andamento dell'indice dei prezzi al consumo a partire dalla fissazione delle tasse in vigore, e può modificare le tasse in funzione dei risultati di tale riesame, senza che sia richiesta l'approvazione del ministro menzionata al n. 1.

(...)

4. Quando la commissione di ricorso fissa o modifica tasse in virtù del presente articolo, essa le pubblica in almeno un giornale a diffusione nazionale, al più tardi otto settimane prima della loro entrata in vigore.

(...)

6. La commissione di ricorso fisserà, per l'acquisizione di copie in virtù dell'art. 5, n. 6, lett. a), una tassa che non ecceda il costo per la loro ralizzazione».

Fatti e procedimento precontenzioso

8 In seguito a due denuncie inviate alla Commissione nel 2000 in relazione alle disposizioni legislative irlandesi in materia di pianificazione territoriale, all'epoca in fase di progetto, la Commissione ha chiesto alle autorità irlandesi, con lettera 29 agosto 2000, di comunicarle i loro commenti su taluni aspetti dei detti progetti e, in particolare, quello relativo al pagamento di una tassa come condizione preliminare alla presa in considerazione del parere emesso da persone facenti parte del pubblico nell'ambito di procedure di autorizzazione urbanistica.

9 Dopo aver diffidato l'Irlanda a presentare osservazioni sulla compatibilità di tali tasse con l'esercizio del diritto di partecipazione del pubblico previsto agli artt. 6 e 8 della direttiva 85/337, la Commissione ha emesso un parere motivato, in data 23 gennaio 2003, invitando il suddetto Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi ad esso entro due mesi a decorrere dal suo ricevimento.

10 Ritenendo che la risposta dell'Irlanda al detto parere non fosse soddisfacente, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

11 A sostegno del suo ricorso, la Commissione fa valere un'unica censura, relativa alla violazione dell'art. 6 della direttiva 85/337 e, di conseguenza, dell'art. 8 di questa in seguito all'assoggettamento, da parte della normativa irlandese, della partecipazione del pubblico a talune valutazioni dell'impatto ambientale al previo pagamento di tasse di partecipazione.

12 Nella motivazione di tale censura, la Commissione basa la violazione del detto art. 6 su quattro argomenti.

13 In primo luogo, essa rileva che nessuna disposizione espressa della direttiva 85/337 autorizza la riscossione di tali tasse, mentre altre direttive nelle materie vicine, come la direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158, pag. 56), autorizzano espressamente la riscossione di una tassa.

14 In secondo luogo, ad avviso della Commissione, la riscossione di tali tasse è contraria all'economia ed allo scopo della direttiva 85/337, la quale è diretta a completare le valutazioni dell'impatto ambientale con informazioni appropriate, in quanto il requisito del versamento di tali tasse nell'ambito dei procedimenti di autorizzazioni urbanistiche può avere l'effetto di dissuadere il pubblico, che costituisce una delle fonti di informazione fondamentali, dal partecipare al processo decisionale, o di rendere la sua partecipazione più difficile.

15 In terzo luogo, secondo la Commissione, la formulazione dell'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva 85/337 non autorizza l'interpretazione che ne raccomanda l'Irlanda. La Commissione ritiene a tale riguardo che l'imposizione di tasse di partecipazione a titolo di «modalità» della consultazione del pubblico non può essere considerata ragionevolmente necessaria per conferire efficacia all'art. 6, n. 2, di questa direttiva.

16 In quarto luogo, la Commissione considera che, imponendo i detti canoni, l'Irlanda ha creato, effettivamente o potenzialmente, un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti al pubblico dall'art. 6, n. 2, della direttiva 85/337, in particolare per persone che hanno un reddito modesto.

17 La violazione dell'art. 8 della detta direttiva deriverebbe dal fatto che, imponendo il pagamento di tasse di partecipazione vietate dall'art. 6 della medesima direttiva, l'Irlanda non garantirebbe la presa in considerazione, nelle procedure di autorizzazione di progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente, dei pareri di persone provenienti dal pubblico che non sono in grado di pagare le tasse di partecipazione.

18 Nel suo controricorso, l'Irlanda contesta tutti gli argomenti sollevati dalla Commissione a sostegno della censura relativa alla violazione dell'art. 6 della direttiva 85/337.

19 Per quanto riguarda il primo argomento, l'Irlanda considera che, poiché il fondamento normativo della detta direttiva è l'art. 235 del Trattato CEE (divenuto art. 235 del Trattato CE, a sua volta divenuto art. 308 CE), i limiti della competenza comunitaria e l'estensione di questa sono determinati dai termini espliciti di tale direttiva. I divieti che non vi figurano espressamente non potrebbero quindi esserne

dedotti. Il principio di sussidiarietà nell'esercizio delle competenze comunitarie e il margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri nella trasposizione di una direttiva conforterebbero tale tesi.

20 Quanto all'argomento secondo cui le tasse di partecipazione previste dalla normativa irlandese sono contrarie all'obiettivo e allo spirito della direttiva 85/337, l'Irlanda fa valere che la loro istituzione non è in contrasto con il principio di partecipazione del pubblico stabilito da tale direttiva, ma è diretta al contrario a facilitare tale partecipazione in quanto consente alle autorità locali di ricevere un contributo ai costi di gestione del sistema di informazione e di consultazione del pubblico.

21 Per quanto riguarda il terzo argomento della Commissione, l'Irlanda rileva che la formulazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva 85/337 abilita, in particolare, gli Stati membri a definire le modalità di informazione e di consultazione del pubblico, e sostiene che spetta alla Commissione dimostrare che tali modalità come stabilite da uno Stato membro ostacolano la realizzazione dell'obiettivo della detta direttiva.

22 Quanto all'ultimo argomento sollevato dalla Commissione, l'Irlanda contesta che le tasse in questione possano costituire un ostacolo per persone con redditi modesti, sottolineando che esse sono riscosse a fini amministrativi e sono ragionevoli, sia per quanto riguarda il loro principio sia per quanto riguarda il loro importo.

23 Infine, perché l'inadempimento all'art. 8 della direttiva 85/337, denunciato dalla Commissione viene dedotto esclusivamente dall'asserita violazione dell'art. 6 di questa direttiva a causa dell'imposizione delle tasse di partecipazione in questione, anche tale affermazione dovrebbe essere respinta in seguito alla dichiarazione dell'inesistenza di una violazione del detto art. 6.

Giudizio della Corte

24 Nell'ambito della violazione dedotta dell'art. 6 della direttiva 85/337, la Commissione solleva, in primo luogo, l'argomento secondo cui l'Irlanda potrebbe riscuotere una tassa solo qualora la direttiva lo preveda espressamente. Una tale tesi non può essere accolta.

25 Infatti, a termini dell'art. 249, terzo comma, CE «[una] direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e mezzi».

26 Tale disposizione deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono obbligati, nell'attuare una direttiva, a garantire la piena efficacia di questa, pur disponendo di un ampio margine discrezionale quanto alla scelta dei mezzi (v., in tal senso, sentenza 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott, Racc. pag. I-4269, punto 18).

27 In particolare, l'argomento che la Commissione trae dalla circostanza che, nelle materie vicine, sia la direttiva 90/313 sia la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41, pag. 26) prevedono espressamente al loro art. 5 che gli Stati membri possono imporre tali tasse, non è pertinente. Basta infatti rilevare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, che la circostanza che un'altra direttiva autorizzi espressamente la riscossione di tasse non è idonea a fondare una presunzione generale secondo cui il legislatore comunitario ha inteso autorizzare tasse solo qualora l'abbia espressamente previsto.

28 Ne consegue che la tesi della Commissione, secondo cui l'Irlanda non può esigere il pagamento delle tasse controverse in quanto la direttiva 85/337 non contiene alcuna disposizione espressa che autorizzi la riscossione di tasse di partecipazione è inconciliabile con la libertà di scelta che deriva dall'art. 249, terzo comma, CE.

29 Questo primo argomento non può dunque essere accolto.

30 Con il suo terzo argomento, che occorre analizzare in secondo luogo, la Commissione sostiene che l'Irlanda, istituendo le tasse di partecipazione in questione a titolo di «modalità» di consultazione del pubblico, è andata oltre il margine di interpretazione autorizzato dall'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva 85/337. Pertanto, essa suggerisce di valutare la validità della misura controversa alla luce della sua necessità al fine di dare efficacia a tali disposizioni.

31 Dall'art. 6, n. 2, della detta direttiva risulta che gli Stati membri si adoperano affinché il pubblico interessato abbia la possibilità di esprimere il proprio parere prima del rilascio dell'autorizzazione per un progetto. A termini del suo n. 3 ciascuno Stato membro ha il potere di definire le modalità di tale consultazione. A questo riguardo tale paragrafo elenca una serie di facoltà offerte agli Stati membri, senza che tale elenco abbia carattere esaustivo, come risulta dall'espressione «tra l'altro».

32 Tale formulazione indica che il legislatore comunitario non ha voluto limitare i poteri degli Stati membri nell'ambito della determinazione delle modalità di

consultazione del pubblico, ma, al contrario, ha voluto riconoscere a questi un ampio potere discrezionale nella definizione delle dette modalità.

33 Nell'ambito di tale definizione, gli Stati membri possono benissimo, in linea di principio, imporre una tassa di partecipazione come quella in questione a condizione tuttavia che essa non sia idonea a costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti di partecipazione derivanti dall'art. 6 della direttiva 85/337.

34 In questa prospettiva, la tesi della Commissione, secondo cui l'imposizione delle tasse in questione non sarebbe necessaria per conferire efficacia all'art. 6, n. 2, della direttiva 85/337, non è pertinente. Infatti, la detta direttiva non assoggetta l'esercizio da parte degli Stati membri del potere di valutazione loro conferito dal suo art. 6, n. 3, ad un criterio di necessità.

35 Nell'ambito del suo secondo e del suo quarto argomento, che occorre esaminare congiuntamente, la Commissione fa valere che le tasse in questione sono contrarie all'economia e allo scopo della direttiva 85/337, in quanto esse ostacolerebbero l'esercizio dei diritti conferiti al pubblico da tale direttiva.

36 Il sesto 'considerando' della direttiva 85/337 enuncia che la previa valutazione dell'impatto ambientale di taluni progetti si effettua «in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto».

37 Emerge da questo 'considerando', nonché dall'art. 6, n. 2, della detta direttiva, che uno degli obiettivi della medesima è di consentire al pubblico interessato di esprimere il suo parere nell'ambito delle procedure di autorizzazione dei progetti idonei ad avere un impatto ambientale notevole.

38 A tal riguardo, occorre constatare che l'art. 6, n. 3, della direttiva 85/337 consente che gli Stati membri assoggettino la partecipazione del pubblico interessato dal progetto a talune condizioni. Così, secondo la detta disposizione, gli Stati membri hanno la facoltà di definire le modalità di informazione e consultazione e, segnatamente, di individuare il pubblico interessato nonché di specificare la maniera in cui tale pubblico può essere informato e consultato.

39 Peraltro, e contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, tale impostazione è suffragata dalla disciplina nei settori strettamente legati alla direttiva 85/337.

40 In tal modo, sia la direttiva 90/313 sia la direttiva 2003/4, illustrano, rispettivamente nel loro sesto e ottavo 'considerando', la necessità di assicurare a qualsiasi persona fisica o giuridica della Comunità europea il diritto di accesso alle informazioni disponibili in materia ambientale detenute dalle autorità pubbliche o per conto di queste.

41 L'art. 5 di ognuna di queste direttive prevede che gli Stati membri possono subordinare la comunicazione delle informazioni al pagamento di una tassa, la quale

tuttavia non può eccedere un importo ragionevole. Tale disciplina dimostra che, nello spirito del legislatore comunitario, la riscossione di una tassa di un importo ragionevole non è incompatibile con la garanzia d'accesso alle informazioni.

42 Risulta da quanto precede, che la riscossione di una tassa amministrativa non è, di per sé, incompatibile con lo scopo della direttiva 85/337.

43 Se la direttiva 85/337 non osta a tasse come quelle imposte dalla normativa nazionale in questione nella presente causa, queste non possono tuttavia essere fissate a un livello tale da impedire alla detta direttiva di spiegare pienamente i suoi effetti, conformemente allo scopo che essa persegue (v., in tal senso, sentenza 8 marzo 2001, causa C-97/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2053, punto 9).

44 Ciò avverrebbe qualora, a causa del suo importo, una tassa fosse tale da costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti di partecipazione derivanti dall'art. 6 della direttiva 85/337.

45 A tal riguardo, per quanto riguarda l'importo delle tasse in questione, vale a dire EUR 20 nell'ambito delle procedure dinanzi alle autorità locali e EUR 45 dinanzi alle commissioni di ricorso, non si può ritenere che questo importo costituisca un ostacolo di tale tipo. La Commissione non ha peraltro potuto confutare l'argomento dell'Irlanda secondo cui il livello del detto importo è giustificato con riferimento ai costi amministrativi causati dal trattamento delle osservazioni delle persone interessate.

46 Con riferimento a tali considerazioni, gli argomenti della Commissione secondo cui le tasse in questione sarebbero contrarie all'economia e allo scopo della direttiva 85/337, devono essere respinti.

47 Infine, la Commissione contesta ancora la validità delle tasse in questione in quanto la legge del 2000 conferisce al ministro competente ed alla commissione di ricorso il potere di stabilire l'importo delle medesime, senza che tale potere sia limitato o meglio definito.

48 A tal riguardo, basta osservare che una tale delega rientra, in linea di principio, nel diritto nazionale e non è censurabile alla luce della direttiva 85/337. Tuttavia, gli importi stabiliti nell'esercizio di tale delega devono essere compatibili con la detta direttiva. Orbene, come è già stato constatato, l'esame degli argomenti sollevati dalla Commissione non ha rivelato che ciò non avviene nel caso degli importi delle tasse che sono oggetto della presente causa.

49 Ciò premesso, occorre considerare che la censura relativa alla violazione dell'art. 6 della direttiva 85/337 è priva di fondamento nel suo complesso.

50 Poiché l'argomento della violazione dell'art. 8 della detta direttiva è basato esclusivamente sulla violazione dell'art. 6 della medesima, è necessario concludere che l'inadempimento non è dimostrato nemmeno a tale riguardo.

Sulle spese

51 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché l'Irlanda ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

Firme