SENTENZA DELLA CORTE

7 novembre 2000 *

Nel procedimento C-371/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dalla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions,

ex parte: First Corporate Shipping Ltd,

con la partecipazione di:

World Wide Fund for Nature UK (WWF)

e

Avon Wildlife Trust,

* Lingua processuale: l'inglese.

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, n. 3, e 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relatore), M. Wathelet e V. Skouris, presidenti di sezione, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón e R. Schintgen, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la First Corporate Shipping Ltd, dai signori G. Barling, QC, M. Shaw e M. Hoskins, barristers, su incarico di Arnheim Tite & Lewis, solicitors;

— per il World Wide Fund for Nature UK (WWF) e la Avon Wildlife Trust, dai signori P. Sands e J.H. Marks, barristers, su incarico di Leigh Day &Co., solicitors;

— per il governo del Regno Unito, dal signor J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor R. Drabble, QC;

— per il governo finlandese, dal signor H. Rotkirch e dalla signora T. Pynnä, valtionasiamiehet, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori R.B. Wainwright, consigliere giuridico principale, e P. Stancanelli, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della First Corporate Shipping Ltd, del World Wide Fund for Nature UK (WWF) e della Avon Wildlife Trust, del governo del Regno Unito, del governo finlandese e della Commissione, all'udienza del 7 dicembre 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 marzo 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 21 luglio 1998, pervenuta in cancelleria il 16 ottobre successivo, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli

artt. 2, n. 3, e 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva sugli habitat»).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento di controllo giurisdizionale («judicial review») promosso dalla First Corporate Shipping Ltd (in prosieguo: la «FCS») nei confronti dell'atto con il quale il Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (Ministro dell'Ambiente, dei Trasporti e delle Regioni; in prosieguo: il «Ministro») aveva manifestato l'intenzione di proporre alla Commissione delle Comunità europee l'estuario del Severn in quanto sito designabile come zona speciale di conservazione (in prosieguo: la «ZSC») ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat.

Ambito normativo comunitario

3 Ai sensi dell'art. 2 della direttiva sugli habitat:

«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'art. 4 della direttiva sugli habitat dispone:

«1. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 1) e alle informazioni scientifiche pertinenti, ogni Stato membro propone un elenco di siti, indicante quali tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e quali specie locali di cui all'allegato II si riscontrano in detti siti. Per le specie animali che occupano ampi territori, tali siti corrispondono ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita o riproduzione. Per le specie acquatiche che occupano ampi territori, tali siti vengono proposti solo se è possibile individuare chiaramente una zona che presenta gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita o riproduzione. Gli Stati membri suggeriscono, se del caso, un adattamento di tale elenco alla luce dell'esito della sorveglianza di cui all'articolo 11.

L'elenco viene trasmesso alla Commissione entro il triennio successivo alla notifica della presente direttiva, contemporaneamente alle informazioni su ogni sito. Tali informazioni comprendono una mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione, nonché i dati risultanti dall'applicazione dei criteri specificati nell'allegato III (fase 1) e sono fornite sulla base di un formulario elaborato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

2. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 2) e nell'ambito di ognuna delle cinque regioni biogeografiche di cui all'articolo 1, lettera c), punto iii) e dell'insieme del territorio di cui all'articolo 2, paragrafo 1, la Commissione elabora, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti

di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi degli Stati membri, in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie.

Gli Stati membri i cui siti con tipi di habitat naturali e specie prioritari rappresentano oltre il 5% del territorio nazionale, possono, d'accordo con la Commissione, chiedere che i criteri elencati nell'allegato III (fase 2) siano applicati in maniera più flessibile per la selezione dell'insieme dei siti di importanza comunitaria nel loro territorio.

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

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

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

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

5 L'allegato III della direttiva sugli habitat è così formulato:

«Criteri di selezione dei siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria e designati quali zone speciali di conservazione

Fase 1: Valutazione a livello nazionale dell'importanza relativa dei siti per ciascun tipo di habitat naturale dell'allegato I e per ciascuna specie dell'allegato II (compresi i tipi di habitat naturali prioritari e le specie prioritarie)

A. *Criteri di valutazione del sito per un tipo di habitat naturale determinato dell'allegato I*

a) Grado di rappresentatività del tipo di habitat naturale sul sito.

b) Superficie del sito coperta dal tipo di habitat naturale rispetto alla superficie totale coperta da questo tipo di habitat naturale sul territorio nazionale.

c) Grado di conservazione della struttura e delle funzioni del tipo di habitat naturale in questione e possibilità di ripristino.

d) Valutazione globale del valore del sito per la conservazione del tipo di habitat naturale in questione.

B. *Criteri di valutazione del sito per una specie determinata di cui all'allegato II*

a) Dimensione e densità della popolazione della specie presente sul sito rispetto alle popolazioni presenti sul territorio nazionale.

b) Grado di conservazione degli elementi dell'habitat importanti per la specie in questione e possibilità di ripristino.

c) Grado di isolamento della popolazione presente sul sito rispetto all'area di ripartizione naturale della specie.

d) Valutazione globale del valore del sito per la conservazione della specie in questione.

C. In base a questi criteri, gli Stati membri classificano i siti che propongono sull'elenco nazionale come siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria secondo il loro valore relativo per la conservazione di ciascun tipo di habitat naturale o di ciascuna specie che figura rispettivamente nell'allegato I o II ad essi relativi.

D. Questo elenco evidenzia i siti che ospitano i tipi di habitat naturali e le specie prioritarie che sono stati selezionati dagli Stati membri secondo i criteri elencati ai punti A e B.

(...)».

6 L'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della direttiva sugli habitat prevede:

«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 addotte 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».

Controversia nella causa principale e questione pregiudiziale

7 La FCS è la legittima autorità portuale del porto di Bristol (Regno Unito), situato nell'estuario del Severn, ed è proprietaria di numerosi terreni nei dintorni del detto porto. Dopo l'acquisizione di questo, la FCS ha investito in partecipazione con altre imprese capitali per circa 220 milioni di GBP per lo sviluppo delle installazioni portuali. Essa occupa 495 impiegati fissi a tempo pieno. Si ritiene che il numero dei lavoratori occupati nel porto, compresi gli impiegati della FCS, si collochi tra le 3 000 e le 5 000 persone.

8 Il Ministro ha manifestato l'intenzione di proporre alla Commissione l'estuario del Severn in quanto sito designabile come ZSC ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat, mentre la maggior parte delle sue zone intercotidali era stata già classificata zona di protezione speciale ai sensi della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1). Successivamente, la FCS ha adito la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), con una domanda di autorizzazione per il controllo giurisdizionale.

9 Dinanzi a tale giudice nazionale la FCS ha sostenuto che l'art. 2, n. 3, della direttiva sugli habitat prescrive che il Ministro tenga conto delle esigenze economiche, sociali e culturali quando decide quali siti debbano essere proposti alla Commissione ai sensi dell'art. 4, n. 1, della medesima direttiva.

10 Il Ministro ha replicato che, tenuto conto del ragionamento adottato dalla Corte nella sentenza 11 luglio 1996, causa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Racc. pag. I-3805), non può prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali quando decide quali siti debbano essere proposti alla Commissione ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat.

11 Ciò considerato, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se uno Stato membro possa o debba tener conto delle considerazioni citate nell'art. 2, n. 3, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, vale a dire delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali, nel decidere quali siti proporre alla Commissione a norma dell'art. 4, n. 1, di tale direttiva e/o nel definirne i confini».

Sulla questione pregiudiziale

12 Si deve in limine rilevare che la questione pregiudiziale interpretativa verte soltanto sulla prima fase del procedimento di classificazione dei siti naturali in ZSC, contemplato dall'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat.

13 Questa disposizione prevede che un elenco dei siti indicanti i tipi di habitat naturali dell'allegato I e le specie indigene dell'allegato II che essi ospitano viene proposto da ciascuno Stato membro, sulla base dei criteri stabiliti dall'allegato III (prima fase) e delle pertinenti informazioni scientifiche e trasmesso alla Commissione.

14 L'allegato III della direttiva sugli habitat, che tratta dei criteri di selezione dei siti atti ad essere individuati come siti d'importanza comunitaria e designati come ZSC, elenca, per quanto riguarda la prima fase, criteri di valutazione a livello nazionale dell'importanza relativa dei siti per ciascun tipo di habitat naturale dell'allegato I e ciascuna specie dell'allegato II.

15 Orbene, tali criteri di valutazione sono stati definiti esclusivamente in funzione dell'obiettivo di conservazione degli habitat naturali o della fauna e della flora selvatiche figuranti nell'allegato I o, rispettivamente, nell'allegato II.

16 Ne consegue che l'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat, in quanto tale, non prevede che vengano prese in considerazione esigenze diverse da quelle relative alla conservazione degli habitat naturali nonché della flora e della fauna selvatiche, nella scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione in quanto identificabili come siti di importanza comunitaria.

17 La FCS sostiene che l'identificazione e la delimitazione dei siti da trasmettere alla Commissione ai fini della loro designazione come ZSC, come richiesto dall'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat, costituiscono una misura adottata in virtù di tale direttiva ai sensi del suo art. 2, n. 3. Ne conseguirebbe che quest'ultima disposizione impone un obbligo a carico di uno Stato membro di tener conto delle esigenze economiche, sociali e culturali nonché delle particolarità regionali e locali, quando applica i criteri di cui all'allegato III della detta direttiva al fine di redigere l'elenco dei siti da trasmettere alla Commissione.

18 Secondo il governo finlandese, uno Stato membro, quando propone il proprio elenco di siti alla Commissione, dispone della facoltà di tenere in considerazione le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali, purché non comprometta la realizzazione degli obiettivi di protezione della natura della direttiva sugli habitat. Tale governo fa presente, a titolo di esempio, che può esistere nel territorio di uno Stato membro un numero di siti considerabili d'importanza comunitaria tanto elevato che tale Stato avrebbe il diritto di escluderne taluni dal proprio elenco di proposte senza mettere a repentaglio la realizzazione dei detti obiettivi.

19 Si deve a questo proposito ricordare che l'art. 3, n. 1, primo comma, della direttiva sugli habitat prevede la costituzione di una rete ecologica europea coerente di ZSC, denominata «Natura 2000», che è formata da siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II e che 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.

20 Si deve altresì ricordare che l'art. 4 della direttiva sugli habitat istituisce un procedimento per la classificazione dei siti naturali in ZSC articolata in più fasi, alle quali sono ricollegati taluni effetti giuridici. Tale procedura, come emerge dall'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, deve, in particolare, consentire la realizzazione della menzionata rete «Natura 2000»,

21 In particolare, l'art. 4, n. 2, primo comma, della direttiva sugli habitat dispone che la Commissione elabora, sulla base degli elenchi degli Stati membri e d'accordo con ciascuno di essi, un progetto di elenco di siti d'importanza comunitaria.

22 Orbene, per elaborare un progetto di elenco di siti d'importanza comunitaria idoneo a portare alla costituzione di una rete ecologica europea coerente di ZSC,

la Commissione deve disporre di un elenco completo di siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico pertinente con riguardo all'obiettivo della conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche contemplato dalla direttiva sugli habitat. A questo fine il detto inventario è redatto sulla base dei criteri posti nell'allegato III (prima tappa) di tale direttiva.

23 Del resto, solo in questo modo è possibile realizzare l'obiettivo contemplato dall'art. 3, n. 1, primo comma, della direttiva sugli habitat, cioè il mantenimento o 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, la quale può essere ubicata da una parte e dall'altra di una o più frontiere interne. Infatti, dal combinato disposto dell'art. 1, lett. e) e i), e dell'art. 2, n. 1, della direttiva sugli habitat emerge che lo stato di conservazione favorevole di un habitat naturale o di una specie dev'essere valutato con riferimento all'insieme del territorio europeo degli Stati membri sul quale si applica il Trattato. Pertanto, premesso che uno Stato membro, allorché redige l'elenco nazionale dei siti, non può avere una conoscenza precisa e circostanziata della situazione degli habitat negli altri Stati membri, il detto Stato non può, di propria iniziativa, sia pure in ragione di esigenze economiche, sociali e culturali o delle specificità regionali e locali, escludere siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico in linea con l'obiettivo della conservazione, senza mettere a repentaglio la realizzazione di questo stesso obiettivo a livello comunitario.

24 In particolare, se gli Stati membri, nella scelta e delimitazione dei siti da includere nell'elenco che, in applicazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat, sono tenuti a redigere e trasmettere alla Commissione, potessero prendere in considerazione le esigenze economiche, sociali e culturali nonché le particolarità regionali e locali, la Commissione non potrebbe essere sicura di disporre di un elenco completo dei siti dichiarabili come ZSC e l'obiettivo della costituzione di tali zone in una rete ecologica europea coerente rischierebbe di non essere conseguito.

25 Si deve pertanto risolvere la questione sollevata nel senso che l'art. 4, n. 1, della direttiva sugli habitat va interpretato nel senso che uno Stato membro non può

prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate all'art. 2, n. 3, della detta direttiva, nella scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione come identificabili di importanza comunitaria.

Sulle spese

26 Le spese sostenute dai governi finlandese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), con ordinanza 21 luglio 1998, dichiara:

L'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna

selvatiche, va interpretato nel senso che uno Stato membro non può prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate all'art. 2, n. 3, della detta direttiva, nella scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione come identificabili di importanza comunitaria.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Puissochet
Jann	Sevón	Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 novembre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias