Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 15 giugno 2017 [1]

Causa C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap
Altra parte nel procedimento:
Staatssecretaris van Economische Zaken

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi)]

«Diritto ambientale – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica – Validità dell'inserimento del sito "Haringvliet" nell'elenco dei siti di importanza comunitaria senza includervi il Leenheerenpolder – Riduzione della superficie del sito – Superfici potenziali per il ripristino»

I. Introduzione

1. Uno Stato membro può ridurre una zona protetta in conformità della direttiva «habitat» [2] nel caso in cui modifichi la sua strategia di ripristino dei tipi di habitat meritevoli di tutela e non necessiti più delle superfici considerate? Tale quesito è alla base della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Raad van State dei Paesi Bassi.

2. In concreto, la Corte è chiamata a verificare sotto tale profilo la validità di una decisione di esecuzione della Commissione con cui quest'ultima, su proposta tra l'altro dei Paesi Bassi, ha deciso di ridurre la superficie del sito di importanza comunitaria (in prosieguo: il «SIC») olandese interessato. La Commissione ha basato la suddetta decisione sulla considerazione che, nel proporre originariamente le superfici interessate come parte del SIC, i Paesi Bassi avrebbero commesso un «errore scientifico». Occorre pertanto esaminare se tale motivazione sia sostenibile.

3. Tuttavia, la Corte è chiamata anche a stabilire se, nel caso della suddetta decisione di esecuzione, la Commissione abbia adempiuto il proprio obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE e se tale decisione sia sufficientemente chiara da soddisfare il principio della certezza del diritto e – più in generale – i presupposti di una riduzione del sito a seguito di modifiche della strategia di ripristino di tipi di habitat.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Direttiva 92/43/CE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7).

II. Contesto normativo

4. L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva «habitat» stabilisce il seguente obiettivo generale:

«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».

5. Il successivo articolo 3, paragrafo 1, definisce come segue Natura 2000, la rete di zone di protezione europee:

«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.

(…)».

6. L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva «habitat» così descrive l'obbligo degli Stati membri di partecipare a Natura 2000:

«Ogni Stato membro contribuisce alla costituzione di Natura 2000 in funzione della rappresentazione sul proprio territorio dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie di cui al paragrafo 1. A tal fine, conformemente all'articolo 4, esso designa siti quali zone speciali di conservazione, tenendo conto degli obiettivi di cui al paragrafo 1».

7. L'articolo 4 della direttiva «habitat» contiene le disposizioni specifiche sulla designazione dei siti:

«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. (…) Gli Stati membri suggeriscono, se del caso, un adattamento di tale elenco alla luce dell'esito della sorveglianza di cui all'articolo 11.

(…)

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

3. (…)

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 ed 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.

(…)».

8. Sulla base della direttiva «habitat», con la decisione 2004/813/CE [3], la Commissione ha stabilito il primo elenco di SIC per la regione biogeografica atlantica, in cui figurava il sito «Haringvliet» (codice Natura 2000 NL1000015) con una superficie di 11 107 ettari.

9. Il SIC «Haringvliet» ha ad oggetto la tutela dei tipi di habitat indicati nell'allegato I della direttiva «habitat» «Fiumi con argini melmosi con vegetazione del Chenopodion rubri p.p e Bidention p.p.» (codice Natura 2000 3270) e «Bordure planiziali, montane e alpine di megaforbie igrofile» (codice Natura 2000 6430), nonché delle specie ittiche *Alosa alosa* e *Alosa fallax*, oltre alla specie prioritaria arvicola nordica (*Microtus oeconomus arenicola*).

10. Da allora, l'elenco dei SIC per la regione biogeografica atlantica è stato aggiornato dieci volte [4]. Oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale è l'ottavo aggiornamento, intervenuto con la decisione di esecuzione (UE) 2015/72 [5], in cui il sito «Haringvliet» figura ancora con una superficie di soli 10 988 ettari.

11. Il considerando 4 della decisione di esecuzione (UE) 2015/72 introduce nel seguente modo le modifiche dei dati dei siti:

«(…) Gli Stati membri hanno inoltre proposto di modificare le informazioni relative ai siti contenute nell'elenco dei siti di interesse comunitario per la regione biogeografica atlantica».

12. Il considerando 6 della succitata decisione di esecuzione verte sul miglioramento delle conoscenze:

«Grazie alla sorveglianza attuata a norma dell'articolo 11 della direttiva 92/43/CEE, le conoscenze sulla presenza e sulla distribuzione dei tipi di habitat naturali e delle specie sono in continua evoluzione. La valutazione e la selezione dei siti a livello dell'Unione sono state quindi effettuate utilizzando i migliori dati disponibili in quel momento».

13. I succitati considerando sono presenti, ad esempio, anche nel decimo aggiornamento.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

14. L'Haringvliet, nella provincia dei Paesi Bassi Olanda Meridionale, è un braccio di mare racchiuso da una diga tra le isole Voorne-Putten e Hoeksche Waard a nord e l'isola Goeree-Overflakkee a sud. L'Haringvliet resta collegato al Mare del Nord soltanto attraverso lo Spui, l'Oude Maas e il Nieuwe Waterweg. Il Leenheerenpolder si trova tra la località di Goudswaard sull'Hoeksche Waard e lo Spui, un braccio laterale dell'Haringvliet. Il polder ha una superficie di circa 110 ettari.

15. All'epoca della proposta volta a inserire il sito «Haringvliet» nell'elenco dei SIC, le competenti autorità dei Paesi Bassi ritenevano che nel Leenheerenpolder non si riscontrassero tipi di habitat e specie tali da giustificare la qualificazione dell'Haringvliet come SIC; esse erano tuttavia dell'avviso che detto polder si prestasse ad essere sviluppato per il ripristino di vari tipi di habitat e specie meritevoli di tutela. Posto che da quanto precede discende che il Leenheerenpolder rientrava nella zona proposta non già in ragione degli habitat e delle specie effettivamente presenti, bensì delle possibilità da esso offerte nell'ottica del ripristino degli habitat naturali nella zona Haringvliet, il polder ha contribuito a realizzare il terzo sottocriterio per la determinazione dello stato di conservazione dei tipi di habitat e specie, vale a dire la possibilità di ripristino.

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

4 Da ultimo, dalla decisione di esecuzione (UE) 2016/2335 della Commissione, del 9 dicembre 2016, che adotta il decimo aggiornamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2016, L 353, pag. 533).

5 Decisione di esecuzione, del 3 dicembre 2014, che adotta l'ottavo aggiornamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2015, L 18, pag. 385).

16. Con decreto del 4 luglio 2013, i Paesi Bassi designavano il sito «Haringvliet» quale zona protetta ai sensi della direttiva «habitat». Con decisione del 1º ottobre 2014[6] il Raad van State annullava il suddetto decreto in quanto non includeva il Leenheerenpolder nel suddetto sito. Esso dichiarava che il Leenheerenpolder era parte del sito «Haringvliet», come incluso nell'elenco dei SIC. Non era stato pertanto soddisfatto l'obbligo, imposto dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», di designare il polder in esame come parte del sito ai sensi della direttiva stessa.

17. Successivamente, con lettera del 30 settembre 2014, le autorità dei Paesi Bassi trasmettevano alla Commissione informazioni volte a motivare la riduzione del sito. In tale occasione, le suddette autorità affermavano che il Leenheerenpolder non presentava allo stato alcun valore ecologico e che i progetti di sviluppare in loco tale valore sarebbero stati abbandonati. Esse comunicavano, inoltre, che i risultati in parte conseguiti in altre zone del sito erano sufficienti per raggiungere gli obiettivi del sito Natura 2000 «Haringvliet». Il progetto di «depolderizzare» il Leenheerenpolder sarebbe stato accantonato per ragioni politiche, sociali e di bilancio. Nel contempo, le autorità dei Paesi Bassi dichiaravano di ritenere che l'ipotesi che le superfici potessero rilevare ai fini della conservazione e del ripristino di tipi di habitat era ormai considerata un errore scientifico.

18. In una lettera alle autorità dei Paesi Bassi del 24 ottobre 2014, anche la Commissione dichiarava di ritenere, sulla base della comunicazione del 30 settembre 2014, che l'originaria proposta di ricomprendere il Leenheerenpolder nel sito «Haringvliet» dovesse essere considerata un errore scientifico.

19. In seguito, la Commissione emetteva la qui controversa decisione di esecuzione (UE) 2015/72, del 3 dicembre 2014, che adotta l'ottavo aggiornamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica. Nell'elenco di cui trattasi il sito «Haringvliet» continua a comparire, ma il Leenheerenpolder non vi è più ricompreso.

20. Con decreto del 28 aprile 2015, le competenti autorità dei Paesi Bassi designavano quindi il sito «Haringvliet» come zona protetta ai sensi della direttiva «habitat». Ancora una volta, il Leenheerenpolder non vi figura. Il Vereniging Hoekschewaards Landschap contesta tale designazione dinanzi al Raad van State.

21. Il suddetto giudice, pur ritenendo che la designazione del sito dia attuazione alla decisione di esecuzione, dubita che la Commissione abbia correttamente accettato una riduzione del sito «Haringvliet» con esclusione del Leenheerenpolder. Esso sottopone pertanto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

Se la decisione di esecuzione (UE) 2015/72 (…) sia valida nella misura in cui la zona «Haringvliet» (NL1000015) è stata inserita nell'elenco [dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica] senza includervi il Leenheerenpolder.

22. Hanno presentato osservazioni scritte dinanzi alla Corte e sono stati sentiti all'udienza dell'11 maggio 2017 il Vereniging Hoekschewaards Landschap, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea.

6 ECLI:NL:RVS:2014:3543.

IV. Analisi

23. L'esame della validità della decisione di esecuzione, nella misura in cui la Commissione ivi decide di escludere il Leenheerenpolder dal SIC «Haringvliet», richiede di illustrare anzitutto la procedura e i presupposti della riduzione di un sito (v., al riguardo, infra sub A), prima di poter analizzare i motivi su cui la Commissione si fonda (v., al riguardo, infra sub B). Ritengo inoltre necessarie alcune osservazioni sulla forma della decisione adottata dalla Commissione (v., al riguardo, infra sub C). Al fine di definire il contrasto alla base della controversia principale, occorre infine spiegare le condizioni che permettono di escludere un sito come il Leenheerenpolder da un SIC (v., al riguardo, infra sub D).

A. Procedura e fondamento giuridico della riduzione di un sito

24. La Corte ha già stabilito che, in assenza di disposizioni particolari, il declassamento di un sito iscritto nell'elenco dei SIC deve effettuarsi secondo la medesima procedura seguita per l'iscrizione del sito in tale elenco [7]. Tale procedura deve essere applicata anche alla riduzione di un SIC.

25. È pertanto necessaria, anzitutto, una proposta dello Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «habitat», su cui la Commissione si pronuncia poi a norma dell'articolo 4, paragrafo 2.

26. In proposito, si deve osservare che, sebbene dalle disposizioni sulla procedura di individuazione dei siti atti ad essere designati quali SIC, dettate dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «habitat», risulti che gli Stati membri godono di un certo margine di discrezionalità nel formulare le loro proposte di siti, ciò non toglie che essi devono effettuare tale operazione rispettando i criteri stabiliti da detta direttiva [8].

27. Ciò significa che ai fini della prima elaborazione dell'elenco dei SIC, la Commissione deve disporre di un inventario completo di siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico in linea con l'obiettivo della conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della fauna e della flora selvatiche perseguito dalla direttiva [9]. Del resto, solo in questo modo è possibile realizzare l'obiettivo contemplato dall'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva «habitat», cioè il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat naturali e seminaturali 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 dell'Unione. Infatti, dal combinato disposto dell'articolo 1, lettere e) e i), della direttiva e dell'articolo 2, paragrafo 1, della stessa direttiva, risulta 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 TFUE [10].

28. La suddetta giurisprudenza deve trovare applicazione anche con riferimento alla riduzione dei SIC. Dal momento che l'inclusione di un sito nell'elenco fonda la presunzione che esso sia rilevante nella sua totalità ai fini dell'obiettivo della conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ai sensi della direttiva, la proposta di uno Stato membro di togliere

7 Sentenza del 3 aprile 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punto 26).

8 Sentenze dell'11 settembre 2001, Commissione/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432, punto 33); Commissione/Germania (C-71/99, EU:C:2001:433, punto 26), e Commissione/Francia (C-220/99, EU:C:2001:434, punto 30), nonché del 3 aprile 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punto 27).

9 Sentenze del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punto 22), e dell'11 settembre 2001, Commissione/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432, punto 34), Commissione/Germania (C-71/99, EU:C:2001:433, punto 27), e Commissione/Francia (C-220/99, EU:C:2001:434, punto 31).

10 Sentenze del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punto 23), e dell'11 settembre 2001, Commissione/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432, punto 35), Commissione/Germania (C-71/99, EU:C:2001:433, punto 28) e Commissione/Francia (C-220/99, EU:C:2001:434, punto 32).

determinati siti dall'elenco o di ridurli presuppone che sia data prova del fatto che, a livello nazionale, le superfici interessate *non* rivestono un pertinente interesse ecologico. La Commissione può accettare o rispettivamente dare seguito alla proposta solo se perviene alla conclusione che tali superfici, anche dal punto di vista dell'Unione nel suo insieme, non sono necessarie.

B. Esame sotto il profilo del diritto sostanziale della decisione della Commissione sulla riduzione del sito

29. Nell'ambito di uno scambio di corrispondenza con le autorità dei Paesi Bassi, la Commissione giustifica la sua decisione di escludere dal SIC «Haringvliet» l'area del Leenheerenpolder alla luce di un errore scientifico commesso dai Paesi Bassi nell'originaria proposta del SIC. Tuttavia, tale motivazione non è convincente.

1. Sull'errore scientifico

30. A giudizio della Commissione, la possibilità di ridurre un SIC o addirittura di escluderlo dal relativo elenco in ragione di un errore scientifico si evince da una sentenza pronunciata dalla Corte con riferimento a una zona di protezione degli uccelli nella regione francese del Poitou. In quel caso, la Corte ha accolto la posizione dello Stato membro secondo cui la designazione di determinate superfici era frutto di un errore. Lo Stato membro aveva infatti dimostrato che, immediatamente prima della comunicazione del sito alla Commissione e previa valutazione di impatto ambientale, era stata adottata una decisione positiva in merito a un progetto stradale da realizzare sulle superfici interessate [11].

31. Su tale base, la Commissione ritiene che lo status giuridico di protezione di determinate superfici possa essere revocato anche quando la decisione originaria sul riconoscimento della tutela è stata fondata sul presupposto che vi si riscontrassero tipi di habitat o habitat di specie meritevoli di tutela a norma della direttiva «habitat» che, in realtà, non erano presenti e non si sono nemmeno nel frattempo sviluppati [12].

32. Tuttavia, ad un più attento esame, la sentenza sulla zona di protezione degli uccelli di Poitou non avvalora le suddette conclusioni della Commissione. Ivi non si discuteva infatti di un errore dello Stato membro nell'individuazione del sito, ma di un errore di comunicazione con la Commissione, equiparabile a un errore tipografico idoneo a falsare la manifestazione della volontà. Se si è trattato di un errore, esso si è verificato in capo alla Commissione che non aveva inteso correttamente le intenzioni dello Stato membro a causa di un'imprecisione cartografica.

33. Tuttavia, la posizione espressa dalla Commissione con riferimento alle conseguenze degli errori scientifici appare, in linea di principio, plausibile. Superfici sulle quali, diversamente da quanto inizialmente ritenuto, non si riscontrano tipi di habitat o specie protetti, non possono apportare il contributo atteso al raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente. Nella specie, non occorre però esaminare fino a che punto la suddetta posizione e le concrete condizioni poste a tal proposito dalla Commissione siano, in definitiva, giustificate.

34. Nella specie non si ravvisa, infatti, un errore siffatto.

11 Sentenza del 25 novembre 1999, Commissione/Francia (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, punto 54).

12 Si veda la «Note to the Members of the Habitats Committee», del 21 giugno 2005, allegato 4 della memoria della Commissione (accessibile all'indirizzo http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura).

35. Per contro, fin dall'inizio, i Paesi Bassi erano a conoscenza delle caratteristiche del Leenheerenpolder e lo hanno comunque inserito nel SIC poiché, nell'ambito del suddetto polster, essi intendevano originariamente sviluppare degli habitat protetti sotto l'influsso delle maree. In base a quanto emerge dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il Leenheerenpolder si presta particolarmente a un tale scopo poiché, a seguito della rimozione dell'argine estivo verso il fiume Spui, sarebbe esposto a un andamento delle maree piuttosto marcato. Lo sviluppo continua ad essere possibile, ma i Paesi Bassi hanno nel frattempo abbandonato tale progetto.

2. Sull'errore di previsione

36. Tuttavia, la Commissione sostiene che, nell'ambito della presente procedimento, l'errore consisterebbe nel fatto che i Paesi Bassi hanno inizialmente ritenuto che le misure di cui era prevista la realizzazione nel Leenheerenpolder fossero necessarie per garantire uno stato di conservazione soddisfacente di determinati tipi di habitat e specie. In base a sviluppi più recenti, è però emerso che tale obiettivo può essere raggiunto anche senza la loro adozione.

37. La suddetta argomentazione non mi convince poiché la proposta di riduzione della superficie di un sito non si fonda su un errore, come affermato persino dai Paesi Bassi in udienza.

38. Il 30 settembre 2014 le autorità dei Paesi Bassi hanno effettivamente comunicato alla Commissione di ritenere ormai un errore scientifico la valutazione secondo cui il Leenheerenpolder sarebbe rilevante ai fini della conservazione e del ripristino di determinati tipi di habitat. È tuttavia pacifico che tali superfici continuano ad essere adatte a contribuire al ripristino di habitat meritevoli di tutela. La deduzione di un errore scientifico sembra piuttosto riconducibile unicamente al fatto che, in precedenza, in una lettera del 10 settembre 2014, la Commissione aveva rigettato una riduzione del sito SIC «Haringvliet» invitando le autorità dei Paesi Bassi a dimostrare perché l'originario inserimento del Leenheerenpolders nel SIC dovesse essere ora considerato un errore scientifico.

39. La motivazione reale delle autorità dei Paesi Bassi consiste nel fatto che nel 2011, tenuto conto degli obiettivi di mantenimento della zona di protezione speciale «Haringvliet», i piani per l'adozione di misure di ripristino nel Leenheerenpolder erano stati abbandonati per ragioni politiche, sociali e di bilancio. Il sito offrirebbe sufficienti altre possibilità per il ripristino e l'ampliamento degli habitat. Sono poi indicate varie misure.

40. Ciò non integra un errore nella valutazione del potenziale di ripristino, ma una ridefinizione degli obiettivi di sviluppo all'interno del SIC «Haringvliet», che non è stata valutata dalla Commissione in sede di approvazione della riduzione del sito. In particolare, quest'ultima ha omesso di verificare, dal punto di vista dell'Unione nel suo insieme, se in tale contesto il Leenheerenpolder non sia più necessario per conseguire uno stato di conservazione soddisfacente.

41. La motivazione della Commissione non giustifica pertanto la riduzione della superficie del SIC «Haringvliet».

3. Conclusione intermedia

42. I dubbi nutriti dal Raad van State con riferimento alla decisione della Commissione di ridurre il SIC «Haringvliet» sono quindi condivisibili. La motivazione addotta dalla Commissione non è idonea a giustificare la decisione adottata al riguardo. La decisione di esecuzione deve pertanto ritenersi illegittima e deve essere annullata nella parte in cui dispone una riduzione della superficie del SIC.

C. Sui vizi formali della decisione di esecuzione

43. A titolo complementare rilevo che, nella parte in cui dispone la riduzione del SIC «Haringvliet», la decisione di esecuzione risulta illegittima anche per ulteriori ragioni, in quanto segnatamente viola il principio della certezza del diritto e la motivazione alla sua base non è intellegibile senza conoscere la corrispondenza intercorsa tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi.

1. *Sul principio della certezza del diritto*

44. In base al principio della certezza del diritto, una normativa dell'Unione deve consentire agli interessati di conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza [13]. La variazione dell'estensione di un SIC, potendo incidere sui diritti e sugli obblighi degli utilizzatori dei terreni ma anche di terzi interessati, in particolare delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente [14], deve apparire sufficientemente chiara.

45. La decisione di esecuzione, di per sé, non soddisfa tale requisito di chiarezza. Essa non contiene, infatti, un rinvio esplicito alla modifica riguardante il SIC «Haringvliet», nemmeno mediante indicazione di un codice. Solo da un confronto con l'elenco nella versione precedentemente in vigore si evince che la sua superficie è stata ridotta. Tuttavia, tale confronto è tutt'altro che ovvio dal momento che l'elenco aggiornato contiene *tutti* i SIC della regione biogeografica atlantica, vale a dire diverse migliaia. Tuttavia nessuno verifica l'eventuale variazione delle dimensioni di tutti i siti indicati.

46. Pertanto, sotto il profilo della riduzione della superficie del SIC «Haringvliet», intervenuta mediante esclusione del Leenheerenpolder, la decisione di esecuzione risulta priva della necessaria chiarezza.

2. *Sull'obbligo di motivazione*

47. Inoltre, a norma dell'articolo 296, secondo comma, TFUE, gli atti giuridici dell'Unione devono essere motivati. Tale motivazione deve far apparire in maniera chiara e inequivoca l'iter logico seguito dall'autore dell'atto di cui trattasi, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della misura adottata e alla Corte di esercitare il proprio controllo. Non è però necessario che essa contenga tutti gli elementi di fatto o di diritto pertinenti. L'osservanza dell'obbligo di motivazione deve, peraltro, essere valutata alla luce non soltanto del tenore letterale dell'atto, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione [15]. Non rilevano quindi soltanto i considerando formulati nell'atto in esame, ma il più ampio contesto della misura di cui trattasi [16].

48. Non è pertanto necessario motivare tutte le modifiche dei SIC della regione biogeografica atlantica all'interno della rispettiva decisione quando si riesce a individuare dove siano reperibili tali motivi. Di conseguenza non vi era ragione di contestare in linea di principio la motivazione dell'elaborazione iniziale dell'elenco comunitario dal momento che i motivi dovevano, in definitiva, emergere dai formulari informativi standard dei singoli siti.

13 Sentenze del 21 giugno 2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, punto 25), e del 10 marzo 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punto 44).

14 V. sentenze del 7 dicembre 2000, Commissione/Francia (C-374/98, EU:C:2000:670, punto 54); del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punti 66 e 69), e dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, in particolare punto 44).

15 V., ad esempio, sentenze del 19 novembre 2013, Commissione/Consiglio (C-63/12, EU:C:2013:752, punti 98 e 99), e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 70).

16 Esemplificativa la sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 71).

49. Per contro, nel caso di specie si deve purtroppo constatare che la decisione di esecuzione è priva di qualsiasi accenno di motivazione, dal momento che è addirittura difficile individuarvi la decisione sulla riduzione del SIC «Haringvliet». La decisione di esecuzione non induce così nemmeno ad approfondire il relativo contesto per apprendere eventualmente, in tal modo, del summenzionato scambio di corrispondenza vertente sulla riduzione della superficie del sito.

50. Il vizio di motivazione non è sanato dal fatto che, nella specie, i Paesi Bassi, quale Stato membro interessato, erano stati messi al corrente della procedura e che, a quanto pare, molti soggetti coinvolti erano stati informati della questione dalle autorità di detto Stato. Tali sviluppi casuali non possono infatti garantire che tutti gli interessati fossero a conoscenza dei motivi.

D. Sulle condizioni della riduzione della superficie di un SIC mediante l'eliminazione di superfici potenziali per misure di ripristino

51. Tuttavia, le considerazioni che precedono non escludono la possibilità di procedere alla riduzione di un SIC nelle circostanze del caso di specie. È vero che, a tal fine, non è possibile fare riferimento ai casi ad oggi riconosciuti dalla Corte, vale a dire l'errore di comunicazione collegato all'identificazione del sito [17] o il suo inevitabile degrado [18]. Nemmeno l'ipotesi elaborata dalla Commissione di un errore scientifico circa le caratteristiche del sito è nella specie pertinente. Tuttavia, il presente caso, piuttosto inusuale, dimostra la necessità di ammettere un'ulteriore possibilità di riduzione di un sito.

1. Sull'obbligo di tutelare superfici potenziali per misure di ripristino

52. Occorre prendere le mosse dal motivo originario di inclusione del Leenheerenpolder nel SIC «Haringvliet», che non consisteva nella tutela di preesistenti tipi di habitat o specie meritevoli di tutela, ma nella possibilità di un loro sviluppo in tale area.

a) Obbligo di adozione di misure di ripristino

53. Dall'articolo 4, paragrafo 1, primo periodo, e dall'allegato III (fase 1) della direttiva «habitat» si ricava un obbligo tutt'al più indiretto di proporre tali «superfici potenziali per misure di ripristino» quali SIC. In base all'articolo 4, paragrafo 1, primo periodo, gli Stati membri indicano quali tipi di habitat naturali e quali specie da proteggere sono presenti nei rispettivi siti proposti. Tale previsione potrebbe essere interpretata nel senso che solo presenze preesistenti possano giustificare la proposta di un sito. Tuttavia, l'allegato III (fase 1) ammette, in sede di valutazione dei siti, anche la possibilità di prevedere un ripristino delle presenze. Inoltre, in base all'articolo 4, paragrafo 4, in sede di designazione di un SIC quale zona di protezione speciale, devono essere stabilite priorità in funzione dell'importanza del sito, in particolare per il ripristino di tipi di habitat e specie.

54. L'inclusione delle superfici potenziali per misure di ripristino nell'individuazione dei SIC è in linea con l'obiettivo degli articoli 2, paragrafo 2, e 3, paragrafo 1, della direttiva «habitat», di ripristinare, in uno stato di conservazione soddisfacente, gli habitat naturali e le specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario. Se i tipi di habitat o specie presenti non sono sufficienti per garantire uno stato di conservazione soddisfacente, si rende necessario il ripristino di adeguate presenze.

17 Sentenza del 25 novembre 1999, Commissione/Francia (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, punti da 52 a 55).

18 Sentenza del 3 aprile 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punti 27, 30 e da 32 a 34).

b) *Sull'importanza dello stato di conservazione*

55. Tuttavia, ciò non significa che tutte le superfici potenziali per misure di ripristino in relazione a tipi di habitat o specie protetti debbano essere proposte quale SIC e debbano essere inseriti nell'elenco comunitario.

56. Il parametro decisivo per stabilire se una superficie siffatta debba essere utilizzata è invece lo stato di conservazione dei tipi di habitat o specie di cui trattasi. In base alle definizioni contenute nell'articolo 1, lettere e) e i), della direttiva «habitat», uno stato di conservazione soddisfacente presuppone essenzialmente che le relative presenze siano, a lungo termine, quantomeno stabili.

57. Se e nella misura in cui lo stato di conservazione è già soddisfacente, nel senso che a lungo termine le rispettive presenze sono stabili o addirittura in crescita, non vi è alcun obbligo di adottare misure di ripristino o di includere superfici potenziali per misure di ripristino nelle proposte di siti. Per contro, se uno stato di conservazione insoddisfacente può essere migliorato soltanto sfruttando un determinato potenziale di ripristino, la rinuncia a servirsi di corrispondenti misure e superfici sarebbe difficilmente giustificabile.

58. Tuttavia, la situazione spesso non è così chiara. Tra l'incertezza scientifica quanto allo stato di conservazione dei tipi di habitat o specie, da un lato, e quanto all'efficacia di misure di ripristino, dall'altra, vi è già un ampio spazio per compiere difficili valutazioni previsionali. Inoltre, quando esistono più possibilità per ripristinare le presenze, può di frequente sussistere un margine di discrezionalità nella scelta tra le diverse opzioni, che sostanzialmente spetta alle autorità nazionali. Nella prassi è pertanto improbabile che risultino necessarie *determinate* misure di ripristino. In linea di principio è anche possibile che le strategie di ripristino dei tipi di habitat e specie varino nel corso del tempo.

c) *Sul livello di valutazione dello stato di conservazione*

59. Nell'ambito del presente procedimento si è discusso in particolare se uno stato di conservazione soddisfacente debba essere garantito a livello di Unione, di Stato membro o del rispettivo sito. A questo proposito, dalle definizioni contenute nell'articolo 1, lettere e) e i), e dall'articolo 2 della direttiva «habitat», si evince che quest'ultima mira a uno stato di conservazione soddisfacente nell'intera Unione. Tale obiettivo deve costituire, in definitiva, il criterio primario della decisione della Commissione.

60. Per contro, di norma lo Stato membro non è in grado di valutare in modo conclusivo la situazione nell'intera Unione[19]. Nel proporre una riduzione della superficie del sito esso deve anzitutto verificare se le aree da escludere rivestano a livello nazionale un pertinente interesse ecologico per l'obiettivo della conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna ai sensi della direttiva. Tuttavia, in tale contesto, può essere utile tener conto delle informazioni eventualmente disponibili sulla situazione a livello europeo ove queste indichino già che, quantomeno da una prospettiva europea, non è possibile rinunciare alle superfici di cui trattasi.

19 Sentenza del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punto 23).

61. Lo stato di conservazione dei tipi di habitat e specie all'interno di determinati siti può però rivestire particolare interesse anche quando sia ivi insoddisfacente. In un tal caso, la rinuncia all'adozione di misure di ripristino potenzialmente idonee a migliorare lo stato di conservazione violerebbe il divieto di degrado di cui all'articolo 6, paragrafo 2 della direttiva «habitat» [20]. In mancanza di misure di ripristino, vi sarebbe infatti motivo di temere un peggioramento dello stato dei relativi tipi di habitat o specie nel sito. Tale aspetto non può essere trascurato, in particolare, in sede di esame di una riduzione del sito.

62. Tuttavia, anche rispetto a singoli siti, non tutto il potenziale di ripristino deve essere necessariamente preso in considerazione e integrato nel sito, nemmeno in presenza di uno stato di conservazione insoddisfacente. Di norma, infatti, proprio nel caso di siti di grandi dimensioni, come il SIC «Haringvliet», sono ipotizzabili diverse misure di ripristino, con la conseguenza che sia gli Stati membri che, in linea di principio, la Commissione, godono di un margine di discrezionalità nella scelta.

63. Infine, a titolo complementare, occorre osservare che, quantomeno rispetto a una riduzione di un sito in ragione dell'irrilevanza di determinate superfici ai fini della garanzia di uno stato di conservazione soddisfacente, le motivazioni di carattere politico, sociale e di bilancio dedotte dalle autorità dei Paesi Bassi non possono essere considerate pertinenti [21]. Motivazioni siffatte potrebbero tutt'al più acquisire importanza laddove la riduzione della superficie del sito si rendesse necessaria per modificare l'estensione di un SIC sulla base dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» al fine di poter realizzare determinati piani o progetti. In tal caso dovrebbero però essere presi in considerazione specifici piani o progetti e dovrebbero essere soddisfatte anche tutte le ulteriori condizioni previste da tale disposizione.

2. Sul criterio di controllo in caso di riduzione del sito

64. Ai fini del controllo giurisdizionale del giudice dell'Unione sulla decisione di riduzione del SIC assume rilievo centrale il potere discrezionale esistente al riguardo.

65. Di norma, sia la proposta dello Stato membro che la decisione della Commissione sono caratterizzate da una marcata complessità sotto il profilo sostanziale e scientifico.

66. Alle istituzioni dell'Unione chiamate ad adottare decisioni siffatte deve essere in genere riconosciuto un ampio margine di discrezionalità [22]. Ciò deve valere, in particolare, nel caso di specie, per la decisione della Commissione.

67. L'esercizio di siffatto potere discrezionale non è tuttavia sottratto al sindacato giurisdizionale. Nell'ambito di tale sindacato, il giudice dell'Unione deve verificare l'osservanza delle norme di procedura, l'esattezza materiale dei fatti considerati dalla Commissione, l'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti o l'insussistenza di sviamento di potere. In particolare, quando una parte invoca un errore manifesto di valutazione commesso dall'istituzione competente, il giudice dell'Unione deve valutare se tale istituzione abbia esaminato, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie sui quali si fondano le conclusioni che ne vengono tratte [23].

20 In tal senso, v. sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (Gibilterra, C-6/04, EU:C:2005:626, punto 34).

21 Sentenza del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punti 23 e 24).

22 Sentenze del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione (C-304/01, EU:C:2004:495, punto 23); del 18 luglio 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissione (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punto 75); del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punto 82); del 19 dicembre 2012, Brookfield New Zealand ed Elaris/CPVO e Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, punto 50); del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 68), e dell'8 settembre 2016, Borealis e a. (C-180/15, EU:C:2016:647, punto 45).

23 Sentenze del 18 luglio 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissione (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punti 76 e 77); del 6 novembre 2008, Paesi Bassi/Commissione (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punti 55 e 56), e del 9 luglio 2015, Germania/Commissione (C-360/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:457, punto 37).

68. Nell'esaminare tutte le circostanze rilevanti occorre considerare che la proposta da parte dello Stato membro di superfici potenziali per il ripristino di tipi di habitat e/o specie e la relativa accettazione da parte della Commissione fondano una presunzione di necessità di tali superfici e delle previste misure di ripristino nell'ottica di uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat e specie considerati.

69. Pertanto, nel proporre una riduzione del sito attraverso l'esclusione di siffatte superfici, lo Stato membro deve confutare la presunzione di necessità delle misure di ripristino. A tal fine non è sufficiente una mera affermazione come quella contenuta nelle informazioni delle competenti autorità dei Paesi Bassi, su cui si è fondata la Commissione nel decidere sulla riduzione del sito. Lo Stato membro deve invece comprovare in maniera convincente e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili i motivi per cui ritiene che sia possibile garantire o ottenere in futuro un buono stato di conservazione anche senza ricorrere alle superfici di cui trattasi e alle relative misure di ripristino.

70. In particolare, fintantoché non sia stato accertato che nel SIC in esame lo stato di conservazione dei tipi di habitat e specie interessati è soddisfacente, può addirittura venir meno ogni margine discrezionale rispetto alla tutela dei potenziali di ripristino all'interno del sito. In tal caso, di norma, in considerazione del divieto di deterioramento sancito dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat», lo Stato membro non può non riconoscere alle superfici che siano state inserite nel SIC in ragione del loro potenziale di ripristino la loro importanza sotto il profilo ecologico ai fini della conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Non è infatti possibile escludere che le suddette superfici siano ancora necessarie, qualora emerga che altre misure di ripristino non sono sufficienti. Pertanto, in tale fase, esse non possono ancora perdere il loro status giuridico di protezione.

71. La Commissione può aderire alla proposta di riduzione di un sito avanzata da uno Stato membro solo ove quest'ultimo, attraverso sufficienti elementi scientificamente fondati, produca elementi convincenti sul fatto che le aree interessate non rivestono dal punto di vista nazionale importanza rilevante ai fini dell'obiettivo della conservazione degli habitat naturali e delle specie e, anche dal punto di vista dell'Unione nel suo insieme, non vi sono elementi che ostano a una riduzione del sito mediante esclusione delle superfici di cui trattasi.

3. Conclusione intermedia

72. In sintesi, si deve quindi ritenere che, su proposta dello Stato membro interessato, la Commissione può ridurre la superficie di un SIC ai sensi dell'articolo 4 della direttiva «habitat», se le superfici da escludere sono ivi inserite solo nell'ottica di future misure di ripristino di tipi di habitat e/o presenze di specie e lo Stato membro trasmette informazioni che permettano alla Commissione di stabilire che su tali aree non è necessaria l'adozione di misure per garantire uno stato di conservazione soddisfacente dei corrispondenti tipi di habitat e/o specie.

V. Conclusione

73. Propongo pertanto alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

1) La decisione di esecuzione (UE) 2015/72 della Commissione, del 3 dicembre 2014, che adotta l'ottavo aggiornamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica, è invalida nella parte in cui il sito «Haringvliet» (NL1000015) non ricomprende più il Leenheerenpolder.

2) A norma dell'articolo 4 della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, la Commissione può, su proposta dello Stato membro interessato, ridurre la superficie di un sito di importanza comunitaria se le superfici da escludere sono inserite nel sito solo nell'ottica di future misure di ripristino di tipi di habitat e/o presenze di specie e lo Stato membro trasmette informazioni che permettano alla Commissione di stabilire che su tali aree non è necessaria l'adozione di misure per garantire uno stato di conservazione soddisfacente dei corrispondenti tipi di habitat e/o specie.