SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

4 maggio 2006 *

Nel procedimento C-98/04,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 26 febbraio 2004,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra F. Simonetti e dal sig. M. Shotter, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dal sig. K. Manji, successivamente dal sig. M. Bethell, in qualità di agenti, assistiti dai sigg. P. Sales e J. Maurici, barristers, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, e dai sigg. J. Makarczyk (relatore) e R. Schintgen, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig.ra K. Sztranc, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 30 giugno 2005,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 luglio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non essendosi conformato agli artt. 2, n. 1, e 4 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»), non ha adempiuto gli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.

Contesto normativo

Il diritto comunitario

2 L'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 così prevede:

«Ai sensi della presente direttiva si intende per:

progetto:

— la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,

— altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo;

committente:

Il richiedente dell'autorizzazione relativa ad un progetto privato o la pubblica autorità che prende l'iniziativa relativa a un progetto;

autorizzazione:

decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso».

3 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della stessa direttiva:

«1. 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».

4 L'art. 4 della suddetta direttiva dispone quanto segue:

«1. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

2. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano, mediante:

a) un esame del progetto caso per caso,

o

b) soglie o criteri fissati dagli Stati membri,

se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b).

3. Nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III.

4. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni adottate dall'autorità competente di cui al paragrafo 2 siano messe a disposizione del pubblico».

La normativa nazionale

5 L'art. 171-A, n. 1, della legge del 1990 sulla pianificazione urbanistica e rurale (Town and Country Planning Act 1990), come modificata della legge del 1991 sulla pianificazione e sugli indennizzi (Planning and Compensation Act 1991; in prosieguo: la «TCPA»), così prevede:

«Ai fini della presente legge:

a) la realizzazione di una trasformazione del territorio senza la licenza prescritta; o

b) l'inosservanza delle condizioni o delle riserve alle quali la licenza è stata subordinata,

costituiscono una violazione della normativa in materia di pianificazione territoriale».

6 Ai sensi dell'art. 171-B della TCPA:

«1. Laddove una violazione della normativa in materia di pianificazione territoriale consista nel realizzare, senza licenza, costruzioni, opere ingegneristiche, minerarie o altre attività sul suolo, al di sopra del suolo o nel sottosuolo, non può essere adottato alcun provvedimento coercitivo qualora siano trascorsi quattro anni dal sostanziale completamento dei suddetti interventi.

2. Laddove una violazione della normativa in materia di pianificazione territoriale consista nel modificare la destinazione d'uso di un edificio di cui si sia previsto l'utilizzo a scopo abitativo non può essere adottato alcun provvedimento coercitivo qualora siano trascorsi quattro anni dalla commissione dell'infrazione.

3. Quanto alle altre violazioni della normativa in materia di pianificazione territoriale, non può essere adottato alcun provvedimento coercitivo qualora siano trascorsi dieci anni dalla commissione dell'infrazione.

(...)».

7 L'art. 172, n. 1, del suddetto testo autorizza le autorità locali incaricate della pianificazione territoriale ad emettere un'ingiunzione qualora risulti loro:

«a) l'inottemperanza alla normativa in materia di pianificazione territoriale; e

b) l'esigenza, tenuto conto del contenuto del progetto urbanistico e di ogni altra considerazione di carattere materiale, di emettere una siffatta ingiunzione».

8 Ai sensi dell'art. 174 della TCPA, il proprietario del terreno o colui che lo occupa può proporre un ricorso avverso l'ingiunzione di cui trattasi, per i motivi elencati nel suddetto articolo.

9 In particolare, al paragrafo 2 della summenzionata disposizione, risulta il seguente motivo:

«d) nel momento in cui è stata emessa l'ingiunzione non poteva più essere adottato alcun provvedimento con riguardo a violazioni della normativa in materia di pianificazione territoriale eventualmente derivanti da tali elementi».

10 L'art. 191 della TCPA ha il seguente tenore:

«1. Chiunque intenda assicurarsi:

a) della liceità dell'attuale uso di un terreno su cui insistono fabbricati o di un altro tipo di terreno;

b) della liceità di operazioni realizzate sul suolo, al di sopra del suolo o nel sottosuolo; o

c) della liceità di qualsivoglia elemento che contravvenga alle condizioni o alle riserve imposte al momento del rilascio di una licenza,

può presentare una domanda a tal fine presso l'ente locale incaricato della pianificazione territoriale identificando il bene immobile di cui trattasi e descrivendo l'uso, le operazioni o la fattispecie in questione.

2. Ai fini della presente legge i suddetti usi o operazioni sono considerati leciti, sia per il presente sia per il passato, a condizione che

a) non possano essere oggetto di alcun provvedimento coercitivo (vuoi perché non hanno comportato una trasformazione del territorio ovvero non necessitavano di autorizzazione, vuoi perché risulta prescritta l'azione amministrativa intesa a perseguirli, vuoi per qualunque altro motivo); e

b) non violino le prescrizioni di un'eventuale ingiunzione in vigore a quella data.

3. Ai fini della presente legge, qualsiasi elemento che contravvenga alle condizioni o alle riserve imposte al momento del rilascio di una licenza è lecito:

a) qualora sia scaduto il termine per adottare provvedimenti coercitivi con riferimento all'infrazione; e

b) qualora detto elemento non sia in contrasto con le prescrizioni di un'ingiunzione o di un avviso di inadempimento delle condizioni in vigore a quella data.

4. Laddove sia presentata una domanda conformemente al presente articolo, qualora i dati trasmessi all'ente locale incaricato della pianificazione territoriale siano tali da persuaderlo in merito alla liceità dell'uso, delle operazioni o di ogni altro elemento corrispondente alla descrizione contenuta nella domanda o alla suddetta descrizione come modificata dall'ente di cui trattasi ovvero da quest'ultimo sostituita a quella precedentemente prevista dalla domanda, l'ente in questione rilascerà un certificato attestante tale liceità; in tutte le altre ipotesi la domanda sarà respinta.

5. Ai sensi del presente articolo il certificato include le seguenti indicazioni:

a) l'identificazione del terreno al quale si riferisce;

b) la descrizione dell'uso, delle operazioni o della fattispecie in questione [se l'uso rientra in una delle categorie menzionate in un'ordinanza adottata in forza dell'art. 55, paragrafo 2, lett. f), sarà identificato con riguardo alla suddetta categoria];

c) i motivi per i quali l'uso, le operazioni o la fattispecie sono considerati leciti; e

d) la data di richiesta del certificato.

6. La liceità dell'uso, delle operazioni o della fattispecie oggetto di un certificato rilasciato in conformità al presente articolo verrà presunta juris et de jure.

(...)».

La fase precontenziosa del procedimento

11 È stato sottoposto alla Commissione un reclamo contro il Regno Unito in cui si censurava la prassi del rilascio dei certificati di liceità d'uso («Lawful Development Certificates»; in prosieguo: i «certificati»), attuata in applicazione dell'art. 191 della TCPA, nel caso di un impianto di demolizione, utilizzato senza licenza né autorizzazione in ambito di smaltimento dei rifiuti e relativamente al quale erano stati emessi vari certificati, nel 1993 e poi nel 1998, per un sito più esteso.

12 Con lettera 8 febbraio 2001 la Commissione ha inviato al governo britannico una richiesta di informazioni sul sistema dei certificati, in vigore a quella stessa data, con riferimento alle prescrizioni della direttiva 85/337.

13 Alla luce degli elementi di risposta forniti dal Regno Unito con lettera del 31 agosto 2001, la Commissione ha ritenuto che il rilascio dei certificati potesse essere considerato un modo per aggirare le procedure di autorizzazione e di valutazione dell'impatto ambientale previste dalla direttiva 85/337 e, il 23 ottobre 2001, ha inviato una lettera di messa in mora al suddetto Stato membro.

14 Successivamente, con parere motivato 19 dicembre 2002, la Commissione ha invitato il Regno Unito ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dalla summenzionata direttiva entro due mesi dal ricevimento del parere di cui trattasi.

15 La Commissione, avendo ritenuto insoddisfacente la posizione adottata dal governo britannico in una lettera del 3 aprile 2003, ha proposto il presente ricorso.

Sulla ricevibilità del ricorso

16 Occorre sottolineare, in via preliminare, che la Corte può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti contemplati dall'art. 226 CE perché sia proposto un ricorso per inadempimento (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1992, causa C-362/90, Commissione/Italia, Racc. pag. I-2353, punto 8, e 27 ottobre 2005, causa C-525/03, Commissione/Italia, Racc. pag. I-9405, punto 8).

17 Al riguardo si deve rammentare che il parere motivato, previsto dall'art. 226 CE, deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata dei motivi che hanno indotto la Commissione al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno ad uno degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato CE (v., segnatamente, sentenza 16 settembre 1997, causa C-279/94, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4743, punti 15 e 19).

18 Nel parere motivato e, di conseguenza, nel ricorso, che, secondo costante giurisprudenza illustrata, in particolare, dalla sentenza 1° dicembre 1993, causa C-234/91, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-6273, punto 16), non può fondarsi

su motivi diversi da quelli invocati nel detto parere, le censure devono essere quindi presentate in modo coerente e preciso così da consentire allo Stato membro e alla Corte di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto comunitario contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi motivi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto.

19 Orbene, si deve constatare che nel corso sia della fase precontenziosa sia della fase contenziosa del presente procedimento la Commissione ha incentrato le sue censure sul rilascio dei certificati in quanto quest'ultimo consentirebbe di aggirare le procedure di richiesta di autorizzazione e di valutazione dell'impatto ambientale previste dalla direttiva 85/337 per i progetti che possono avere un notevole impatto ambientale a causa, in particolare, della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione.

20 La Commissione non ha formulato censure relative all'esistenza stessa di termini di prescrizione per applicare provvedimenti coercitivi a pianificazioni o costruzioni non conformi alla normativa applicabile, anche se l'istituzione dei certificati è indissociabile, per sua stessa natura, dalle disposizioni che sanciscono siffatte norme sulla prescrizione. Infatti, in applicazione dell'art. 191 della TCPA, viene rilasciato un certificato di liceità, in particolare, quando gli usi o le operazioni di cui trattasi non possono più essere oggetto di alcun provvedimento coercitivo, vuoi perché non hanno comportato una trasformazione del territorio ovvero non necessitavano di autorizzazione, vuoi perché la prescrizione è acquisita.

21 Di conseguenza, il presente ricorso per inadempimento, in quanto sottopone alla Corte solo un aspetto di un meccanismo giuridico costituito da due aspetti indissociabili, non soddisfa i requisiti di coerenza e di precisione precedentemente rammentati.

22 Tale conclusione s'impone tanto più perché gli argomenti invocati dal governo del Regno Unito al fine di contestare l'inadempimento si fondano, sostanzialmente, sul regime di prescrizione che la Commissione non ha incluso nell'oggetto della controversia e sul quale, pertanto, non è stato possibile incentrare un'approfondita discussione tra le parti.

23 Da quanto precede risulta che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

24 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 il Regno Unito ne ha fatto domanda e il ricorso presentato dalla Commissione è stato dichiarato irricevibile, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

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

1) Il ricorso è irricevibile.

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

Firme