Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

7 novembre 2018 *

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Zone speciali di conservazione – Articolo 6 – Opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto su un sito – Programma nazionale di gestione dei depositi di azoto – Nozioni di "progetto" e di "opportuna valutazione" – Valutazione globale a monte delle autorizzazioni individuali di aziende agricole che generano tali depositi»

Nelle cause riunite C-293/17 e C-294/17,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), con decisioni del 17 maggio 2017, pervenute in cancelleria il 22 maggio 2017, nei procedimenti

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

contro

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

con l'intervento di:

G.H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

W.A.H. Corstjens (C-293/17),

e

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

contro

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Lingua processuale: il neerlandese.

con l'intervento di:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

Madou Agro Varkens CV (C-294/17),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, C. Toader (relatore) e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 maggio 2018,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e la Vereniging Leefmilieu, da V. Wösten e A. van den Burg, adviseurs;

– per lo Stichting Werkgroep Behoud de Peel, da A.K.M. van Hoof, adviseur;

– per il College van gedeputeerde staten van Limburg, il College van gedeputeerde staten van Gelderland e il College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, da H.J.M. Besselink, advocaat;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman, C.S. Schillemans e P.P. Huurnink, in qualità di agenti;

– per il governo danese, da J. Nymann-Lindegren, M.S. Wolff e P.Z.L. Ngo, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da E. Manhaeve, C. Hermes e C. Zadra, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 luglio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE 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; in prosieguo: la «direttiva "habitat"»).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie, la prima tra, da un lato, la Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e la Vereniging Leefmilieu e, dall'altro, il College van gedeputeerde staten van Limburg (governo della provincia del Limburgo, Paesi Bassi) e il College van gedeputeerde staten van Gelderland (governo della provincia della Gheldria, Paesi Bassi) (causa C-293/17), e la seconda tra lo Stichting Werkgroep Behoud de Peel e il College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (governo della provincia del Brabante settentrionale, Paesi Bassi) (C-294/17), relativamente ai regimi di autorizzazione per attività agricole che generano depositi di azoto nei siti della rete ecologica europea «Natura 2000».

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi del decimo considerando della direttiva «habitat»:

«considerando che qualsiasi piano o programma che possa avere incidenze significative sugli obiettivi di conservazione di un sito già designato o che sarà designato deve formare oggetto di una valutazione appropriata».

4 L'articolo 1 di tale direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(…)

e) Stato di conservazione di un habitat naturale: l'effetto della somma dei fattori che influiscono sull'habitat naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, che possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche nel territorio di cui all'articolo 2.

Lo "stato di conservazione" di un habitat naturale è considerato "soddisfacente" quando

– la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione,

– la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile

(…)

l) zona speciale di conservazione: un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato;

(…)».

5 Ai sensi dell'articolo 2 della medesima direttiva:

«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».

6 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva «habitat» è così formulato:

«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.

(…)».

7 L'articolo 6 della direttiva in parola così recita:

«1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

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».

8 La direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40), ha preceduto la direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva VIA»)

9 L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, che riproduce il testo dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337, definisce la nozione di «progetto» come «la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere» o come «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo».

Diritto dei Paesi Bassi

10 La Natuurbeschermingswet 1998 (legge in materia di tutela della natura del 1998, Stb. 1998, n. 403; in prosieguo: la «Nbw 1998»), in vigore fino al 1º gennaio 2017, al suo articolo 1 dispone quanto segue:

«Ai fini della presente legge e delle disposizioni adottate in applicazione della stessa, si intende per:

(…)

m: "uso esistente": l'uso di cui l'autorità competente aveva conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente avere conoscenza al 31 marzo 2010».

11 L'articolo 19d, paragrafi 1 e 3, della suddetta legge così dispone:

«1. È vietato realizzare progetti o esercitare altre attività senza l'autorizzazione dell'amministrazione provinciale o in violazione delle condizioni o restrizioni che integrano tale autorizzazione [...], progetti o altre attività che, in considerazione dell'obiettivo di conservazione, [...], possono deteriorare la qualità degli habitat naturali e degli habitat di specie per le quali la zona è stata designata o avere sugli stessi un significativo effetto perturbatore.

(…)

3. Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica a un uso esistente, salvo quando tale uso consiste in un progetto che non presenta alcuna connessione diretta con la gestione di un sito Natura 2000 o non è necessario a quest'ultimo, ma può, da solo o in combinazione con altri piani o progetti, avere conseguenze significative sulla zona Natura 2000 considerata».

12 Ai sensi dell'articolo 19f, paragrafo 1, della predetta legge:

«Per i progetti per i quali l'amministrazione provinciale deve adottare una decisione su una domanda di autorizzazione ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1, che non sono direttamente connessi o necessari alla gestione di una zona Natura 2000, ma che, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, possono avere effetti significativi su tale zona, il richiedente, prima che le autorità provinciali adottino la loro decisione, deve effettuare un'opportuna valutazione degli effetti su detta zona, tenendo conto dell'obiettivo di conservazione (…) della zona in parola».

13 L'articolo 19g, paragrafo 1, della Nbw 1998 così prevede:

«Quando l'articolo 19f, punto 1, richiede un'opportuna valutazione, un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1 può essere concessa soltanto se l'amministrazione provinciale, sulla base dell'opportuna valutazione, abbia la certezza che non vi sarà alcuna incidenza sulle caratteristiche naturali della zona».

14 L'articolo 19kg, paragrafi 1, 2 e 5, di tale legge dispone quanto segue:

«1. [I ministri competenti] (…) stabiliscono un programma per le zone Natura 2000 che essi designano al fine di ridurre i depositi di azoto in tali zone e raggiungere gli obiettivi di conservazione degli habitat sensibili all'azoto situati nelle suddette zone entro un termine prevedibile.

2. L'obiettivo del programma è di ridurre, in maniera ambiziosa e realistica, i depositi di azoto provenienti da fonti situate nel territorio dei Paesi Bassi.

(…)

5. Il programma è stabilito almeno una volta durante il periodo di sei anni e ha una validità di sei anni».

15 L'articolo 19kh, paragrafi 1, 7 e 9, di detta legge così prevede:

«1. Ogni programma ai sensi dell'articolo 19kg deve, in ogni caso, descrivere o menzionare per i siti Natura 2000 considerati:

a. il volume dei depositi di azoto all'inizio del periodo di validità del programma (…)

b. gli sviluppi autonomi previsti che possono provocare emissioni di azoto a causa di fattori di cui al punto a), nonché gli effetti di tali sviluppi sul volume di depositi di azoto nelle zone considerate;

c. le misure adottate o da adottare destinate a contribuire a una riduzione dei depositi di azoto o che contribuiscono in altro modo al raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat sensibili all'azoto, nonché gli effetti pevisti che tali misure devono avere sul volume dei depositi di azoto o sull'ottenimento di uno stato di conservazione soddisfacente nelle zone considerate;

(…)

e. gli obiettivi in materia di volume di depositi di azoto (…)

f. il modo e la frequenza delle relazioni da redigere (…)

g. le misure adottate o da adottare per raggiungere gli obiettivi di conservazione degli habitat sensibili all'azoto situati nelle zone Natura 2000 interessate dal programma;

h. per ciascuna zona Natura 2000 iscritta nel programma, i risultati di una valutazione della proporzione con cui le misure previste dalle lettere c) e g), tenuto conto degli sviluppi generali attesi dei depositi di azoto, in particolare del volume totale di tali depositi, ai sensi dei paragrafi 7 e 9, e del margine di crescita economica:
   1°. contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di conservazione degli habitat sensibili all'azoto nella zona considerata;
   2°. impediscono qualsiasi deterioramento della qualità degli habitat naturali e degli habitat di specie situati nella zona considerata;
   3°. impediscono l'insorgere di fattori di perturbazione delle specie per le quali la zona è stata designata nei limiti in cui, in considerazione degli obiettivi di conservazione della zona in questione, tali fattori possono avere un'incidenza significativa e
   4°. non compromettono il raggiungimento degli obiettivi di conservazione della zona considerata che non hanno alcuna connessione con gli habitat sensibili all'azoto.

(…)

7. Il divieto che l'articolo 19d, paragrafo 1, impone quanto alle zone Natura 2000 non si applica a un progetto o a un'altra attività che soddisfa ciascuna delle seguenti condizioni:

a. il progetto o l'attività:
   1°. comporta, negli habitat sensibili all'azoto situati nella zona Natura 2000 considerata, depositi di azoto che, separatamente o - quando il progetto o l'attività riguarda uno stabilimento ai sensi dell'articolo 1.1, paragrafo 3, del Wet milieubeheer (legge sulla politica ambientale) - in combinazione con altri progetti o attività concernenti il medesimo stabilimento, non eccedono, durante il periodo di validità del programma, un valore determinato mediante un provvedimento amministrativo generale, o

   (…)

b. non sia tale da provocare, per la zona Natura 2000 considerata, altre conseguenze quali depositi di azoto che, in considerazione degli obiettivi di conservazione, possono deteriorare la qualità degli habitat naturali e degli habitat di specie in una zona Natura 2000 o perturbare in modo significativo le specie per le quali la zona è stata designata.

(…)

9. Quando adotta una decisione ai sensi dell'articolo 19km, paragrafo 1, l'autorità competente non tiene conto dei depositi di azoto che il progetto o l'altra attività provoca negli habitat sensibili all'azoto situati nelle zone Natura 2000 qualora tali depositi di azoto non eccedano il valore di cui al paragrafo 7, lettera a), o qualora il progetto o l'attività siano realizzati a una distanza superiore rispetto alla distanza determinata conformemente al paragrafo 7, lettera a)».

16 L'articolo 19km, paragrafo 1, della Nbw 1998 così dispone:

«L'organo amministrativo competente ad adottare la decisione può attribuire (…) il margine di crescita economica per una zona Natura 2000 inclusa nel programma:

(…)

b. in un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1;

(…)».

17 L'articolo 2 del besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (decreto in materia di limiti quantitativi per l'approccio programmatico della gestione dell'azoto, Stb. n. 2015, 227) dispone quanto segue:

«1. Il valore di cui all'articolo 19kh, paragrafo 7, lettera a), punto 1 della [Nbw 1998] è di 1 mol per ettaro all'anno.

(…)

3. In deroga al paragrafo 1, il valore di cui all'articolo 19kh, paragrafo 7, lettera a), punto 1, della [Nbw 1998], per un progetto o per un'altra attività che non costituisce un progetto o un'altra attività ai sensi dell'articolo 19kn, paragrafo 1, di detta legge, è di 0,05 mol per ettaro all'anno, purché dal modello di calcolo (…) risulti che per un ettaro di un habitat sensibile all'azoto situato nella zona Natura 2000 considerata è disponibile il 5% o meno del 5% del margine di deposito per valori limite».

18 L'articolo 2, paragrafo 1, del regeling programmatische aanpak stikstof (regolamento sull'approccio programmatico di gestione dell'azoto, Stcrt. 2015, n. 16320; in prosieguo il «regolamento APA») dispone quanto segue:

«Per determinare se un progetto o un'altra attività ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1, della [Nbw 1998] possa, a causa dei depositi di azoto che provoca, deteriorare o perturbare in maniera significativa un habitat sensibile all'azoto in una zona Natura 2000, i depositi di azoto sono calcolati mediante l'utilizzo del software Aerius Calculator.

(…)».

19 Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, di tale regolamento:

«L'autorità competente determina il margine di crescita economica da attribuire nella decisione di autorizzazione utilizzando il software Aerius Calculator».

20 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del suddetto regolamento, il software Aerius Register è uno strumento di registrazione di dati riguardanti il debito, il credito e le riserve relativi al margine di crescita economica, nonché dei dati concernenti i progetti e le altre attività soggette all'obbligo di dichiarazione.

21 L'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento APA prevede quanto segue:

«Chiunque intenda realizzare un progetto o intraprendere un'altra attività a cui si applica l'articolo 19kh, paragrafo 7, lettera a), punto 1, della Nbw 1998 ne presenta dichiarazione almeno quattro settimane prima, ma al massimo due anni prima, dell'avvio di tale progetto o di tale attività quando ciascuna delle seguenti condizioni è soddisfatta:

a. 1. Il progetto o l'altra attività riguarda la costruzione, la modifica o l'ampliamento di uno stabilimento ai sensi dell'articolo 1.1, paragrafo 3, della legge in materia di politica ambientale, stabilimento destinato all'agricoltura, (…)

(…)

b. il progetto o l'altra attività provoca depositi di azoto su un habitat sensibile all'azoto situato in una zona Natura 2000 eccedenti 0,05 mol per ettaro all'anno.

(…)».

22 La Wet natuurbescherming (legge in materia di protezione della natura, Stb. 2016, n. 34; in prosieguo: la «Wnb»), entrata in vigore il 1º gennaio 2017, al suo articolo 2.4 dispone quanto segue:

«1. Qualora la gestione di una zona Natura 2000 lo richieda in considerazione degli obiettivi di conservazione, l'amministrazione provinciale impone a chiunque svolga o intenda svolgere, nella propria provincia, un'attività [ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1, della Nbw 1998] l'obbligo di:

a. fornire tutte le informazioni concernenti tale attività;

b. adottare tutte le misure preventive o di risanamento necessarie;

c. esercitare tale attività in conformità alle disposizioni previste dalle suddette misure oppure

d. non esercitare tale attività o porvi fine.

2. Qualora la protezione di una zona Natura 2000 renda necessaria l'esecuzione immediata di una decisione ai sensi del paragrafo 1, l'amministrazione provinciale può notificare la sua decisione oralmente a colui che svolge o intende svolgere l'attività in questione. L'amministrazione provinciale emette quanto prima la decisione per iscritto e la invia o la consegna agli interessati.

(…)

4. È vietato agire in violazione dell'obbligo ai sensi del paragrafo 1 o del paragrafo 3».

23 Ai sensi dell'articolo 2.7, paragrafo 2, della Wnb:

«Salvo autorizzazione dell'amministrazione provinciale, è vietato realizzare progetti o esercitare altre attività che, alla luce degli obiettivi di conservazione fissati per una zona Natura 2000, possano deteriorare la qualità degli habitat naturali o degli habitat di specie in tale zona o avere un effetto perturbatore significativo sulle specie per le quali tale zona è stata designata».

24 L'articolo 2.9, paragrafi 3 e 4, di tale legge così dispone:

«3. Il divieto di cui all'articolo 2.7, paragrafo 2, non si applica ai progetti e altre attività, rientranti nelle categorie di progetti o altre attività designate dai consigli provinciali mediante regolamento, quando le regole determinate mediante regolamento o in applicazione di un regolamento sono rispettate per il progetto o l'attività in questione.

(…)

4. Possono essere designate conformemente al paragrafo 3 esclusivamente:

a. le categorie di progetti ai sensi dell'articolo 2.7, paragrafo 3, lettera a), per i quali possa escludersi anticipatamente, sulla base di dati oggettivi, che, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, essi pregiudicheranno le caratteristiche naturali di una zona Natura 2000;

b. le categorie di altre attività ai sensi dell'articolo 2.7, paragrafo 3, lettera b), rispetto alle quali si si tiene anticipatamente conto delle conseguenze che, in considerazione degli obiettivi di conservazione fissati per una zona Natura 2000, esse possono avere per la zona considerata».

25 L'articolo 3.7.8.1 del decreto del governo della provincia della Gheldria in materia ambientale e l'articolo 3.2.1 del decreto del governo della provincia del Limburgo in materia ambientale, entrati in vigore, rispettivamente, il 3 febbraio 2017 e il 26 aprile 2017, prevedono entrambi che il divieto di cui all'articolo 2.7, paragrafo 2, della Wnb non si applica ai progetti di «pascolo del bestiame» e «di applicazione di fertilizzanti al terreno».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Considerazioni comuni alle cause C-293/17 e C-294/17

26 I procedimenti principali riguardano regimi di autorizzazione di attività agricole che causano depositi di azoto in zone protette dalla direttiva «habitat».

27 Il giudice del rinvio evidenzia che in 118 dei 162 siti Natura 2000 designati nei Paesi Bassi sussiste un problema di depositi eccessivi di azoto, la cui principale fonte nazionale di emissioni è l'allevamento.

28 Il suddetto giudice rileva che tali depositi di azoto eccessivi costituiscono un problema per il raggiungimento degli obiettivi di conservazione delle ricchezze naturali sensibili all'azoto nelle zone Natura 2000. In particolare, i consistenti depositi causano la formazione di una copertura di azoto, in conseguenza della quale, in numerose regioni, i valori di deposito detti «critici» per i tipi di habitat designati sono ampiamente superati. Il superamento del valore critico dei depositi significa che non può più escludersi a priori che esista il rischio di un'incidenza negativa sulla qualità dei tipi di habitat a causa dell'azione acidificante e/o eutrofizzante dei depositi di azoto.

29 Tale giudice precisa che è stato elaborato un approccio programmatico da parte del Regno dei Paesi Bassi al fine di risolvere il problema dei depositi eccessivi di azoto nei siti naturali. Il *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021* (programma di gestione dell'azoto 2015-2021; in prosieguo: il «PAS»), entrato in vigore il 1º luglio 2015, trae origine da tale approccio.

30 Il PAS persegue un duplice obiettivo. Esso mira, da un lato, a conservare e, se necessario, a risanare le zone Natura 2000 di cui redige l'elenco al fine di raggiungere un livello di conservazione soddisfacente su scala nazionale e, dall'altro, a permettere il mantenimento o lo sviluppo di attività economiche fonti di depositi di azoto in tali zone. Detto programma si basa anche sulla premessa secondo cui i depositi di azoto si ridurranno e la metà di tale riduzione offrirà un margine detto «di deposito» per nuove attività economiche.

31 Il metodo alla base del PAS si fonda sulla determinazione di valori critici di deposito per ciascun sito Natura 2000 e per i tipi di habitat individuati. Tali valori critici di deposito costituiscono limiti oltre i quali esiste il rischio di una significativa incidenza sulla qualità dell'habitat a causa dell'azione inquinante o acidificante dei depositi di azoto.

32 Ogni zona Natura 2000 inclusa nel PAS è sottoposta a un'analisi distinta. Tali analisi, effettuate a livello di ettaro, costituiscono, unitamente alla parte generale dell'opportuna valutazione del PAS a livello di zona, l'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». A partire dalla sua entrata in vigore, il PAS e l'opportuna valutazione su cui lo stesso si basa, nonché la normativa di cui tale programma è corredato, possono essere utilizzati per la concessione di autorizzazioni per attività che generano depositi di azoto.

33 Il giudice del rinvio spiega che il PAS comprende anche misure di risanamento specifiche per zona, quali misure idrologiche e misure supplementari a favore della vegetazione, nonché misure alla fonte, come quelle riguardanti le stalle, i modi di concimazione a bassa emissione nonché misure concernenti l'alimentazione animale e la direzione aziendale. Tali misure permetterebbero di prevedere un miglioramento della resistenza della natura nonché un'ulteriore riduzione dei depositi di azoto rispetto alla riduzione già ottenuta mediante misure esogene, adottate al di fuori del PAS, e che permettono riduzioni autonome.

34 Detto giudice precisa altresì che, per le procedure di autorizzazione, la normativa che integra il PAS distingue tre categorie di progetti. In primo luogo, la necessità di ottenere un'autorizzazione non si applica in caso di progetto o altra iniziativa che determina un deposito di azoto inferiore a 0,05 mol N/ha/anno. In secondo luogo, i progetti e le altre iniziative che provocano un deposito di azoto superiore a 0,05 mol N/ha/anno, ma inferiore a 1 mol N/ha/anno, sono parimenti ammessi senza una previa autorizzazione, ma devono essere obbligatoriamente notificati. In terzo luogo, i progetti e le altre iniziative che causano un deposito di azoto che supera la soglia di 1 mol N/ha/anno sono integralmente soggetti all'obbligo di autorizzazione.

35 In quest'ultima ipotesi, l'autorità adita deve verificare se l'attività per la quale tale domanda è stata presentata comporterà un aumento dei depositi di azoto. Al riguardo, il punto decisivo è rappresentato dalla questione se la situazione che il nuovo progetto o la nuova attività creerebbe comporti un aumento dei depositi rispetto alla situazione precedente al rilascio di un'autorizzazione o rispetto al deposito più elevato effettivamente causato durante il periodo compreso tra il 1º gennaio

2012 e il 31 dicembre 2014. Se il progetto o l'attività prevista non comporta un aumento dei depositi di azoto, l'autorità può rilasciare l'autorizzazione ai sensi della Nbw 1998 facendo riferimento all'opportuna valutazione su cui si basa il PAS. In tale ipotesi, i depositi causati dal progetto o dall'attività prevista fanno parte dei depositi analizzati in tale opportuna valutazione. Nel caso in cui detto progetto o detta attività comporti un aumento dei depositi di azoto, l'autorità competente può rilasciare l'autorizzazione qualora un margine di crescita economica sia disponibile a tale scopo.

36 Un calcolo dell'impatto di tali misure ha dimostrato che i depositi di azoto diminuiranno di circa kt 13,4 l'anno entro il 2020, rispetto all'ipotesi in cui un programma come il PAS non fosse attuato. Al fine di disporre di un margine di sicurezza, solo kt 6,4 l'anno sono state prese in considerazione nel PAS. Per quanto riguarda il margine di crescita economica, il 60% al massimo può essere attribuito durante i primi tre anni del PAS e il 40% nel corso della seconda metà della durata di quest'ultimo.

37 Il giudice del rinvio spiega inoltre che, al fine di determinare la situazione in materia di depositi di azoto, di monitorarne l'evoluzione e di definire la situazione quanto alla concessione di tali autorizzazioni, le autorità competenti hanno elaborato strumenti tra cui figura il software Aerius, disponibile online sul sito Internet www.aerius.nl.

38 Con i sei moduli di tale software, AERIUS Calculator rende possibile un processo decisionale parzialmente automatizzato. A tal fine, esso calcola il contributo relativo ai depositi di azoto in provenienza da fonti di emissione che un utente introduce o importa nel sistema ed è utilizzato per stabilire se un progetto o un'attività possa causare, mediante depositi di azoto, un deterioramento o un perturbamento significativo di un habitat sensibile all'azoto situato in una zona Natura 2000. Inoltre, esso registra in permanenza il margine di deposito e il margine di crescita economica disponibili per ogni zona rientrante nel PAS.

39 Infine, se il programma di monitoraggio ne mostrasse la necessità, le misure alla fonte e le misure di risanamento potrebbero essere sostituite o aggiunte al PAS e il margine di crescita economica da attribuire potrebbe essere oggetto di adeguamento.

Causa C-294/17

40 Il 14 dicembre 2015, il governo della provincia del Brabante settentrionale ha concesso sei autorizzazioni per la creazione o l'ampliamento di aziende agricole che causano depositi di azoto, segnatamente nelle zone Natura 2000 Groote Peel e Deurnsche Peel & Mariapeel. Tali zone sono state designate per le Hautes Fagnes, un tipo di habitat naturale sensibile all'azoto. Tali decisioni autorizzano, ad eccezione di una sola, un aumento in proporzioni variabili dei depositi di azoto in ciascuna di tali aziende.

41 Tale governo ha concesso le autorizzazioni in applicazione, segnatamente, del PAS e delle misure introdotte per la sua attuazione a partire dal 1º luglio 2015 nella Nbw 1998 e nel regolamento APA.

42 Per quanto riguarda una delle aziende in questione, tale governo ha concesso l'autorizzazione perché il progetto non comportava alcun aumento dei depositi di azoto rispetto ai valori effettivamente raggiunti prima dell'adozione del PAS. Esso ha ritenuto che i depositi causati dalle attività esistenti fossero adeguati ai fini del PAS in quanto parte dei depositi nei terreni. Per concedere l'autorizzazione, esso ha fatto riferimento all'opportuna valutazione effettuata ai fini del PAS.

43 Per quanto riguarda le altre aziende, le autorizzazioni controverse riguardano attività che comportano un aumento dei depositi di azoto rispetto ai valori effettivamente raggiunti o autorizzati prima dell'entrata in vigore del PAS. Poiché tali attività comportano depositi di azoto che superano il valore soglia o limite, di 0,05 mol N/ha/an o di 1 mol N/ha/anno, applicabile alla zona Natura 2000

interessata, un margine di crescita economica è stato attribuito per l'aumento dei depositi di azoto. Il medesimo governo ha concesso le autorizzazioni facendo riferimento all'opportuna valutazione effettuata ai fini del PAS.

44 Lo Stichting Werkgroep Behoud de Peel ha proposto un ricorso avverso le sei autorizzazioni in questione sulla base del rilievo che il governo della provincia del Brabante settentrionale non poteva rilasciarle in applicazione della normativa nazionale, in quanto quest'ultima non costituiva una trasposizione corretta dell'articolo 6 della direttiva «habitat».

45 A questo proposito, tale organizzazione di tutela dell'ambiente ritiene, anzitutto, che un programma non possa sostituire la valutazione individuale richiesta dall'articolo 6, paragrafo 3, della suddetta direttiva per i progetti che possono avere un'incidenza significativo su zone Natura 2000. Essa afferma inoltre che i depositi al di sotto della soglia o del limite massimo fissato dalla normativa nazionale possono avere effetti significativi. Essa aggiunge che l'opportuna valutazione alla base del PAS non è conforme alla suddetta direttiva, il cui articolo 6, paragrafi 1 e 2, impone l'adozione di misure di conservazione opportune. Essa ritiene, inoltre, che tale valutazione comporti misure alla fonte e misure di risanamento di natura compensativa, e giudica infine incompatibile con l'articolo 6 della direttiva «habitat» la circostanza che il margine di crescita economica possa essere attribuito prima che le misure abbiano prodotto effetti positivi.

46 Il governo della provincia del Brabante settentrionale è del parere che il PAS e il regolamento di cui è corredato garantiscano una corretta trasposizione dell'articolo 6 della direttiva «habitat». Conformemente a tale articolo, il PAS conterrebbe una valutazione di un potenziale inquinamento di azoto alla luce degli obiettivi di conservazione in tutte le zone Natura 2000 comprendenti un patrimonio naturale sensibile a tale elemento.

47 Per tutte le zone suddette, gli autori della valutazione in questione avrebbero ricercato se, da un punto di vista scientifico, non vi sia alcun ragionevole dubbio quanto al fatto che nonostante l'assegnazione di un margine di deposito e di un margine di crescita economica per progetti e attività, e tenuto conto delle misure alla fonte e delle misure di risanamento contenute nel PAS, gli obiettivi di conservazione del patrimonio naturale sensibile all'azoto saranno raggiunti e la conservazione di quest'ultimo garantita. Il margine di deposito e il margine di crescita economica attribuiti per tutti i progetti e le attività resi possibili dal PAS sarebbero stati valutati in maniera adeguata. Da tale valutazione risulterebbe che la qualità dei tipi di habitat non si deteriorerà e che non vi sarà alcuna incidenza sulle caratteristiche naturali delle zone Natura 2000.

48 In ogni caso, secondo il governo della provincia del Brabante settentrionale, nulla autorizza a dedurre dalla giurisprudenza della Corte che la direttiva habitat non ammette un approccio programmatico.

49 In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva ["habitat"] osti ad un regime normativo che mira a esentare dall'obbligo di autorizzazione progetti ed altre iniziative che causano depositi di azoto al di sotto di un limite quantitativo o valore soglia e pertanto sono autorizzati senza autorizzazione individuale, partendo dal presupposto che l'incidenza di tutti i progetti e di altre iniziative considerati congiuntamente che possono avvalersi del regime normativo sia stata opportunamente valutata ai fini dell'adozione del regime normativo in parola.

2) Se l'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva ["habitat"] osti a che un'opportuna valutazione per un programma in cui è stata valutata una determinata quantità totale di deposito di azoto sia posta a fondamento del rilascio di un'autorizzazione (autorizzazione individuale) per un progetto o un'altra iniziativa che causa depositi di azoto conformi al margine di deposito valutato nel quadro del programma.

3) Se in un'opportuna valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"] effettuata per un programma come il [PAS], venga presa in considerazione l'incidenza positiva di misure di conservazione e di misure idonee per superfici di habitat naturali e di habitat di specie esistenti, che sono adottate in virtù degli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva.

3a) In caso di risposta affermativa alla terza questione, se si possa tenere conto degli effetti positivi di misure di conservazione e di misure idonee in un'opportuna valutazione per un programma se, al momento dell'opportuna valutazione, queste non sono ancora state attuate e i loro effetti positivi non si sono ancora realizzati.

Se, presupponendo che l'opportuna valutazione contenga conclusioni definitive sull'incidenza di queste misure basate sulla migliore conoscenza scientifica in materia, sia rilevante che l'attuazione e il risultato di tali misure vengano monitorati e, ove emerga che l'incidenza sia meno favorevole di quanto presunto nell'opportuna valutazione, si proceda, se necessario, a un adeguamento.

4) Se gli effetti positivi della riduzione autonoma del deposito di azoto che si manifesterà nel periodo in cui è vigente il [PAS] possano essere presi in considerazione nell'opportuna valutazione, di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"].

Se, presumendo che l'opportuna valutazione contenga conclusioni definitive su questi sviluppi basate sulla migliore conoscenza scientifica in materia, sia rilevante che la riduzione autonoma dei depositi di azoto venga monitorata e, ove emerga che la riduzione è meno favorevole di quanto presunto nell'opportuna valutazione, si proceda eventualmente a un adeguamento.

5) Se le misure di risanamento, adottate nel quadro del [PAS], che mirano a prevenire che un determinato fattore inquinante, come il deposito di azoto, abbia effetti dannosi per le superfici esistenti degli habitat naturali o degli habitat di specie, possano essere qualificate come misure di tutela ai sensi del punto 28 della sentenza [del 15 maggio 2014, Briels e a., (C-521/12, EU:C:2014:330)], di cui si possa tenere conto in un'opportuna valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"].

5a) In caso di risposta affermativa alla quinta questione, se gli effetti positivi di misure di tutela, di cui si può tenere conto nell'opportuna valutazione, possano essere presi in considerazione qualora al momento dell'opportuna valutazione dette misure non siano ancora state attuate e la loro incidenza positiva non si sia ancora realizzata.

Se, presumendo che l'opportuna valutazione contenga conclusioni definitive sugli effetti di tali misure basate sulla migliore conoscenza scientifica in materia, sia rilevante che l'attuazione e il risultato di tali misure vengano monitorati e, ove emerga che gli effetti siano meno favorevoli di quanto presunto nell'opportuna valutazione, si proceda se necessario a un adeguamento».

Causa C-293/17

50 Con decisione del 23 giugno 2015, il governo della provincia della Gheldria ha respinto in quanto infondato il reclamo proposto da organismi di tutela dell'ambiente, ossia la Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e la Vereniging Leefmilieu, avverso la decisione di tale governo di non sanzionare le attività di un'impresa di allevamento che generava depositi di azoto in zone Natura 2000. Con tre decisioni del 14 luglio 2015, il governo della provincia del Limburgo ha parimenti respinto in quanto infondati reclami analoghi riguardanti attività identiche. Le controversie dinanzi al giudice del rinvio vertono su queste quattro decisioni.

51 Atteso che la deroga all'obbligo di autorizzazione per il pascolo di bestiame e l'applicazione di fertilizzanti al terreno era entrata in vigore soltanto dopo l'adozione delle suddette decisioni, ossia, in un primo momento, in applicazione della Nbw 1998 e, dopo il 1°gennaio 2017, in applicazione della Wnb, i governi provinciali chiedono che tale normativa venga presa in considerazione nel trattamento dei ricorsi. Secondo il giudice del rinvio, tali ricorsi devono effettivamente essere esaminati sulla base del decreto del governo della provincia della Gheldria in materia ambientale e di quello del governo del Limburgo in materia ambientale. Detto giudice rileva, inoltre, che l'opportuna valutazione sulla quale è basata la deroga prevista in tali regolamenti è quella effettuata ai fini del PAS nella sua integralità.

52 La Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e la Vereniging Leefmilieu sostengono dinanzi al giudice del rinvio che le attività delle aziende agricole sono tali da deteriorare la qualità dell'habitat e sono, pertanto, soggette all'obbligo di ottenere un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1, della Nbw 1998.

53 I governi della provincia del Limburgo e della provincia della Gheldria aggiungono che far pascolare il bestiame e distribuire fertilizzanti costituiscono senz'altro «altre attività» ai sensi dell'articolo 19d, paragrafo 1, della Nbw 1998, ma che da tale disposizione non risulta alcun obbligo di ottenere un'autorizzazione per l'esercizio di dette altre attività in quanto nulla lascia presumere che esse avranno conseguenze per le zone Natura 2000.

54 I suddetti governi provinciali osservano che, secondo l'opportuna valutazione effettuata ai fini dell'adozione del PAS, si esclude che il pascolo e la concimazione al livello praticato nel 2014 abbiano conseguenze significative, e che, in media, un aumento dei depositi di azoto risultante da tali attività può essere escluso dopo il 2014.

55 In particolare, il governo della provincia del Limburgo sembra fondarsi sulla considerazione che sia il pascolo sia la concimazione costituiscano «usi esistenti» ai sensi della Nbw 1998 e fossero quindi leciti prima che l'articolo 6 della direttiva «habitat» divenisse applicabile alle zone Natura 2000 interessate.

56 Il giudice del rinvio precisa che, oltre alle questioni formulate nella causa C-294/17, il rinvio pregiudiziale nella causa C-293/17 solleva, da un lato, la questione se l'attività consistente nel far pascolare il bestiame e nel distribuire fertilizzanti debba essere qualificata come progetto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», e se sia compatibile con l'articolo 6, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva concedere una deroga che permetta a un'impresa di esercitare un'attività del genere senza autorizzazione individuale. Dall'altro lato, il suddetto giudice si domanda se, dal momento che si tratta dell'unica misura opportuna che consente di intervenire nei confronti di attività esistenti o future che possono deteriorare o danneggiare un sito naturale in maniera significativa, il potere di imporre obblighi previsto all'articolo 2.4 della Wnb è sufficiente a garantire il rispetto dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat».

57 In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se un'attività che non rientra nella nozione di «progetto» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [VIA], poiché non costituisce un intervento fisico nell'ambiente naturale, possa configurare un progetto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"] in quanto l'attività può avere incidenze significative per un sito Natura 2000.

2) Presupponendo che l'applicazione di fertilizzanti al terreno sia un progetto, se, qualora essa abbia avuto luogo legalmente prima che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"] divenisse applicabile ad un sito Natura 2000, e avvenga ancora adesso, si debba ritenere che si configura un unico e solo progetto, anche se la concimazione non è avvenuta sempre sugli stessi lotti, nelle medesime quantità e con le medesime tecniche.

   Se, al fine di valutare se si configuri un unico e solo progetto, sia rilevante che il deposito di azoto non è aumentato per effetto dell'applicazione di fertilizzanti al terreno, dopo che al sito Natura 2000 è divenuto applicabile l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"].

3) Se l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"] osti ad un regime normativo ai sensi del quale un'attività inscindibilmente connessa ad un progetto e che pertanto deve essa stessa essere qualificata come progetto, [come] il pascolo del bestiame di un'azienda lattiera, venga esentata dall'obbligo di autorizzazione, per cui per tale attività non è richiesta un'autorizzazione individuale, sul presupposto che le incidenze dell'attività consentita senza autorizzazione sono state oggetto di opportuna valutazione ai fini dell'adozione del regime normativo in parola.

3a) Se l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"] osti a un regime normativo ai sensi del quale una determinata categoria di progetti, come l'applicazione di fertilizzanti al terreno, viene esentata dall'obbligo di autorizzazione ed è dunque consentita senza autorizzazione individuale, sul presupposto che le incidenze dell'attività consentita senza autorizzazione sono state oggetto di opportuna valutazione ai fini dell'adozione del regime normativo in parola.

4) Se l'opportuna valutazione posta a fondamento della deroga all'obbligo di autorizzazione per il pascolo e per l'applicazione di fertilizzanti al terreno, in cui ci si è basati sull'entità e sull'intensità di fatto e prevista di dette attività e il cui esito è che mediamente si può escludere un aumento del deposito di azoto a causa di queste attività, soddisfi i requisiti posti dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva [habitat].

4a) Se a tale riguardo sia rilevante che la deroga all'obbligo di autorizzazione dipenda dal [PAS], in cui si presuppone una riduzione del deposito totale di azoto sui valori sensibili all'azoto nei siti Natura 2000 e che lo sviluppo dei depositi nei siti Natura 2000 nell'ambito [di tale programma] venga monitorato annualmente, cosicché, ove la riduzione risulti meno favorevole di quanto presunto nell'opportuna valutazione del programma, si procede, se necessario, a un adeguamento.

5) Se in un'opportuna valutazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva [habitat] effettuata per un programma come il [PAS], venga presa in considerazione l'incidenza positiva di misure di conservazione e di misure idonee per superfici di habitat naturali e habitat di specie esistenti, che sono adottate in virtù degli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva [habitat].

5a) In caso di risposta affermativa alla quinta questione, se si possa tenere conto degli effetti positivi di misure di conservazione e di misure idonee in un'opportuna valutazione per un programma se, al momento dell'opportuna valutazione, queste non sono ancora state attuate e i loro effetti positivi non si sono ancora realizzati.

   Se, presupponendo che l'opportuna valutazione contenga conclusioni definitive sull'incidenza di queste misure basate sulla migliore conoscenza scientifica in materia, sia rilevante che l'attuazione e il risultato di tali misure vengano monitorati e, ove emerga che l'incidenza sia meno favorevole di quanto presunto nell'opportuna valutazione, si proceda, se necessario, a un adeguamento.

6) Se gli effetti positivi della riduzione autonoma del deposito di azoto che si manifesterà nel periodo in cui è vigente il [PAS] possano essere presi in considerazione nell'opportuna valutazione, di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"].

Se, presupponendo che l'opportuna valutazione contenga conclusioni definitive su tali sviluppi basate sulla migliore conoscenza scientifica in materia, sia rilevante che la riduzione autonoma dei depositi di azoto sia monitorata e, qualora dal monitoraggio emerga che la riduzione è meno favorevole di quanto presunto, si proceda eventualmente a un adeguamento.

7) Se misure di risanamento, adottate nel quadro di un programma, come il [PAS], che mirano a prevenire che un determinato fattore inquinante, come il deposito di azoto, abbia effetti dannosi per le superfici esistenti degli habitat naturali o degli habitat di specie, possano essere qualificate come misure di tutela, ai sensi del punto 28 della sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 2014, Briels e a., [causa C-521/12, (EU:C:2014:330)], di cui si possa tenere conto in un'opportuna valutazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva ["habitat"].

7a) In caso di risposta affermativa alla settima questione, se gli effetti positivi di misure di tutela, di cui si può tenere conto nell'opportuna valutazione, possano essere presi in considerazione qualora al momento dell'opportuna valutazione dette misure non siano ancora state attuate e la loro incidenza positiva non si sia ancora realizzata.

Se, presupponendo che l'opportuna valutazione contenga conclusioni definitive sugli effetti di tali misure basate sulla migliore conoscenza scientifica in materia, sia rilevante che l'attuazione e il risultato delle misure vengano monitorati e, ove emerga che gli effetti siano meno favorevoli di quanto presunto nell'opportuna valutazione, si proceda, se necessario, a un adeguamento.

8) Se il potere di imporre obblighi, ai sensi dell'articolo 2.4 della [Wnb], che l'autorità competente deve applicare qualora, alla luce degli obiettivi di conservazione, ciò si riveli necessario per un sito Natura 2000, configuri uno strumento sufficientemente preventivo per poter dare attuazione all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva ["habitat"], riguardo al pascolo del bestiame e all'applicazione di fertilizzanti al terreno».

58 Con decisione del presidente della Corte del 19 giugno 2017, da un lato, le cause C-293/17 e C-294/17 sono state riunite ai fini della fase scritta e orale del procedimento nonché della sentenza, e, dall'altro lato, è stata accolta la domanda di trattamento prioritario presentata dal giudice del rinvio per tali cause.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione nella causa C-293/17

59 Con la prima questione nella causa C-293/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che le attività di pascolo del bestiame e di applicazione di fertilizzanti al terreno in prossimità di zone Natura 2000 possono essere qualificati come «progetto», ai sensi di tale disposizione, per il motivo che esse possono avere conseguenze significative per tali zone, anche nell'ipotesi in cui dette attività, nei limiti in cui non rappresentano un intervento fisico nell'ambiente naturale, non costituiscano un «progetto» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA.

60 In primo luogo, va rilevato che, sebbene la direttiva «habitat» non contenga alcuna definizione della nozione di «progetto», dalla giurisprudenza della Corte risulta che la nozione di «progetto», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, è pertinente al fine di trarne quella derivante dalla direttiva «habitat» (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

61 Nel caso di specie, il giudice del rinvio si domanda se le attività di pascolo del bestiame e di applicazione di fertilizzanti al terreno debbano essere incluse nella nozione di «progetto», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», nei limiti in cui la Corte ha precisato, al punto 24 della sentenza del 17 marzo 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154), che il rinnovo di un'autorizzazione esistente, in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «progetto», ai sensi delle disposizioni che hanno preceduto l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA.

62 A tale riguardo, occorre rilevare che, in tale sentenza, la Corte, formulando la condizione relativa all'esistenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, ha precisato la definizione della nozione di «progetto», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337, e, segnatamente, il requisito di un «intervento nell'ambiente naturale» ivi contenuto.

63 Orbene, è necessario constatare che non vi è traccia dei requisiti relativi ai «lavori» o agli «interventi di modifica della realtà fisica» o ancora di un «intervento nell'ambiente naturale» nell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat»; la suddetta disposizione richiede, invece, un'opportuna valutazione, in particolare quando un progetto possa avere incidenze «significative» sul sito.

64 L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA definisce quindi la nozione di «progetto», ai sensi di quest'ultima, ricollegandovi condizioni non specificate nella disposizione equivalente della direttiva «habitat».

65 Analogamente, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, essendo la definizione della nozione di «progetto» che risulta dalla direttiva 85/337 più restrittiva di quella che emerge dalla direttiva «habitat», se un'attività rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 85/337, quest'ultima deve, a fortiori, rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva «habitat» (v., in tal senso, sentenza del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punti 26 e 27).

66 Ne consegue che, se un'attività è considerata un «progetto», ai sensi della direttiva VIA, essa può costituire un «progetto», ai sensi della direttiva «habitat». Tuttavia, il semplice fatto che un'attività non possa essere qualificata come «progetto» ai sensi della direttiva VIA non è sufficiente, di per sé, per dedurne che essa non possa rientrare nella nozione di «progetto», ai sensi della direttiva «habitat».

67 In secondo luogo, al fine di determinare se le attività di pascolo del bestiame e di applicazione di fertilizzanti al terreno possano essere qualificate come «progetto», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», occorre esaminare se tali attività possano avere incidenze significative su un sito protetto.

68 Ai sensi del decimo considerando della direttiva habitat, infatti, qualsiasi piano o programma che possa avere incidenze significative sugli obiettivi di conservazione di un sito già designato o che sarà designato deve formare oggetto di una valutazione appropriata. Tale considerando trova la sua espressione nell'articolo 6, paragrafo 3, della suddetta direttiva, il quale prevede, in particolare, che un piano o un progetto che possa pregiudicare significativamente il sito interessato non può essere autorizzato senza una preventiva valutazione della sua incidenza sullo stesso (sentenza del 12 aprile 2018, People Over Wind e Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

69 Nel caso di specie, dalle constatazioni del giudice del rinvio, esposte al punto 27 della presente sentenza, risulta che molti siti Natura 2000 nei Paesi Bassi hanno un problema di depositi eccessivi di azoto e che la principale fonte di emissioni nazionale è il settore agricolo.

70 In tale contesto, e come rilevato anche dall'avvocato generale ai paragrafi 117 e 126 delle sue conclusioni, occorre esaminare se attività quali l'applicazione di fertilizzanti al terreno e il pascolo del bestiame siano compatibili con gli obiettivi di conservazione dei siti protetti nelle province della Gheldria e del Limburgo o se esse possano avere incidenze significative su tali siti.

71 Inoltre, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 118 delle sue conclusioni, non può escludersi che le attività di pascolo del bestiame e di applicazione di fertilizzanti al terreno rientrino, in ogni caso, nella nozione di «progetto» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA.

72 Per quanto riguarda l'applicazione di fertilizzanti, infatti, tale attività può modificare le proprietà del suolo arricchendolo di nutrienti e costituire così un intervento di modifica della realtà fisica del sito, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), e, per quanto riguarda il pascolo del bestiame, la creazione di un pascolo potrebbe corrispondere alla «realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere» ai sensi di questa medesima disposizione, in particolare se una simile realizzazione implica, nelle circostanze del caso di specie, uno sviluppo inevitabile o programmato di tale pascolo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

73 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione nella causa C-293/17 dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che le attività di pascolo del bestiame e di applicazione di fertilizzanti al terreno in prossimità di zone Natura 2000 possono essere qualificate come «progetto», ai sensi di tale disposizione, anche nell'ipotesi in cui tali attività, nei limiti in cui non rappresentano un intervento fisico sull'ambiente naturale, non costituiscano un «progetto», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA.

Sulla seconda questione nella causa C-293/17

74 Con la seconda questione nella causa C-293/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che un'attività periodica, come l'applicazione di fertilizzanti al terreno, autorizzata in virtù del diritto nazionale prima dell'entrata in vigore di tale direttiva, possa essere considerata un unico e solo progetto, ai sensi di tale disposizione, con la conseguenza che la suddetta attività non rientra nell'ambito di applicazione di questa medesima disposizione.

75 Al fine di rispondere alle questioni del giudice del rinvio, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat», nessun progetto che possa avere incidenze significative sul sito interessato può essere autorizzato senza una previa valutazione della sua incidenza sullo stesso.

76 Nei limiti in cui l'attività di applicazione di fertilizzanti al terreno in prossimità di zone Natura 2000 può essere qualificata come «progetto», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», occorre esaminare l'incidenza, sull'applicabilità di tale disposizione, della circostanza che detta attività periodica sia stata autorizzata in virtù del diritto nazionale prima dell'entrata in vigore di detta direttiva.

77 La Corte ha già precisato, al riguardo, che tale circostanza non costituisce, di per sé, un ostacolo a che siffatta attività possa essere considerata, in occasione di ogni ulteriore intervento, un progetto distinto ai sensi della direttiva in parola, con il rischio di sottrarre tale attività in maniera permanente a qualsiasi valutazione preventiva del suo impatto sul sito interessato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3 (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punti 41 e 42).

78 Ciò posto, se, in considerazione segnatamente della loro frequenza, della loro natura o delle loro condizioni di esecuzione, talune attività devono essere considerate un'unica operazione, tali attività possono essere considerate un unico e solo progetto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punto 47).

79 Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 132 a 134 delle sue conclusioni, la concimazione regolare delle superfici agricole deriva, in genere, da un obiettivo comune e uniforme, vale a dire la coltivazione di campi nell'ambito di un'azienda agricola, e può costituire un'unica operazione, caratterizzata, nel perseguimento di tale obiettivo comune, dalla continuità di detta attività in luoghi e in condizioni di esecuzione identici.

80 In tale ipotesi, una siffatta operazione unica, autorizzata ed effettuata regolarmente prima che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» diventasse applicabile al sito in questione, può costituire un unico e solo progetto ai sensi di tale disposizione, esentato da una nuova procedura di autorizzazione.

81 Il giudice del rinvio si interroga tuttavia sull'incidenza, quanto all'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» e, pertanto, del requisito di un'«opportuna valutazione», ai sensi di detta disposizione, in considerazione del fatto che, da un lato, la concimazione abbia luogo su vari lotti, in quantità variabili e secondo tecniche differenti, le quali evolvono a loro volta nel corso degli anni, in ragione dei mutamenti tecnici e normativi, e, dall'altro, che i depositi di azoto causati dall'applicazione di fertilizzanti non siano globalmente aumentati dopo l'entrata in vigore della suddetta disposizione.

82 A tal proposito, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» integra il principio di precauzione e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o progetti previsti [sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 118 e giurisprudenza ivi citata]. Pertanto, secondo una costante giurisprudenza della Corte, ricordata al punto 68 della presente sentenza, il criterio determinante per decidere se un nuovo progetto richieda l'effettuazione di un'opportuna valutazione del suo impatto risiede nella possibilità che tale progetto abbia un'incidenza significativa su un sito protetto.

83 Di conseguenza, in mancanza di continuità e di identità segnatamente quanto ai suoi luoghi e alle sue condizioni di esecuzione, l'attività periodica di applicazione di fertilizzanti al terreno non può essere qualificata come un unico e solo progetto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». Potrebbe trattarsi, eventualmente, di progetti nuovi che necessitano di un'opportuna valutazione ai sensi di tale disposizione, atteso che la decisione quanto all'obbligo di effettuare una siffatta valutazione dipende, in ciascun caso, dal criterio relativo al rischio di un pregiudizio significativo al sito protetto a causa di cambiamenti che hanno in tal modo interessato una simile attività.

84 Pertanto, il fatto che i depositi di azoto causati dall'applicazione di fertilizzanti al terreno non siano aumentati nel loro insieme dopo l'entrata in vigore dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» è irrilevante per quanto riguarda la questione se un nuovo progetto necessiti di un'opportuna valutazione, poiché tale circostanza non consente di escludere il rischio che i depositi di azoto sui siti protetti considerati siano nel complesso aumentati e che essi abbiano un'incidenza significativa su uno di essi.

85 Occorre altresì aggiungere che, anche se un progetto è stato autorizzato prima che divenisse applicabile il regime di tutela previsto dalla direttiva «habitat» al sito in questione e, pertanto, tale progetto non era soggetto alle disposizioni inerenti al procedimento di valutazione preventiva secondo l'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva, la sua esecuzione ricade, ciononostante, nel disposto dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva. In particolare, un'attività è conforme all'articolo 6, paragrafo 2, della

direttiva «habitat» soltanto se viene garantito che la stessa non provochi alcuna perturbazione idonea a pregiudicare significativamente gli obiettivi della direttiva in parola, segnatamente gli obiettivi di conservazione perseguiti da quest'ultima. L'esistenza stessa di una probabilità o di un rischio che un'attività su un sito protetto provochi perturbazioni significative è tale da costituire una violazione di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a., C-399/14, EU:C:2016:10, punti 33, 41 e 42 nonché giurisprudenza ivi citata).

86 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione nella causa C-293/17 dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che un'attività periodica, come l'applicazione di fertilizzanti al terreno, autorizzata in virtù del diritto nazionale prima dell'entrata in vigore di tale direttiva, può essere considerata un unico e solo progetto, ai sensi della suddetta disposizione, esente da una nuova procedura di autorizzazione, purché essa costituisca un'operazione unica, caratterizzata da un obiettivo comune, una continuità e un'identità, segnatamente per quanto riguarda i luoghi e le condizioni di esecuzione. Qualora un progetto unico sia stato autorizzato prima che il regime di tutela previsto da tale disposizione sia divenuto applicabile al sito in questione, l'esecuzione di tale progetto può ciononostante rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva.

Sulla seconda questione nella causa C-294/17

87 In via preliminare, occorre ricordare che, se è pur vero che i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 6 della direttiva «habitat» mirano ad assicurare uno stesso livello di tutela (sentenza del 12 aprile 2018, People Over Wind e Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punto 24 e giurisprudenza ivi citata), tali disposizioni hanno un oggetto diverso in quanto la prima è volta ad attuare misure di prevenzione, mentre la seconda prevede una procedura di valutazione volta a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito interessato, ma tale da incidere in maniera significativa sullo stesso, sia autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito [sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 108 e giurisprudenza ivi citata].

88 Nel caso di specie, le questioni del giudice del rinvio vertono sull'autorizzazione rilasciata ad aziende agricole i cui depositi di azoto nelle zone protette sono esaminati facendo riferimento all'opportuna valutazione delle incidenze di un programma, come il PAS, effettuata a monte in sede di adozione di tale programma.

89 Le questioni di tale giudice riguardano quindi l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

90 Con la seconda questione nella causa C-294/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa programmatica nazionale che consente alle autorità competenti di autorizzare progetti sulla base di un'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, effettuata a monte e nella quale un determinato quantitativo globale di deposito di azoto è stato ritenuto compatibile con gli obiettivi di tutela della suddetta normativa.

91 Come ricordato al punto 87 della presente sentenza, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» prevede una procedura di valutazione volta a garantire, mediante un controllo preventivo, che un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito interessato, ma tale da incidere in maniera significativa su quest'ultimo, sia autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito.

92 La prima fase della procedura di valutazione, di cui alla prima frase di tale disposizione, richiede che gli Stati membri effettuino un'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto su un sito protetto quando è probabile che tale piano o progetto pregiudichi in maniera significativa tale sito (sentenza del 21 luglio 2016, Orleans e a., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

93 Tenuto conto del principio di precauzione, si deve ritenere che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito, qualora rischi di comprometterne gli obiettivi di conservazione, possa pregiudicare significativamente tale sito. La valutazione di detto rischio va effettuata, in particolare, alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto [sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 112 e giurisprudenza ivi citata].

94 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 40 delle sue conclusioni, l'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat» impone quale regola generale l'esame individuale dei piani o dei progetti.

95 Resta comunque il fatto che l'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o progetto sul sito interessato implica che devono essere individuati tutti gli aspetti del piano o progetto in esame che possano, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare gli obiettivi di conservazione di tale sito (sentenza del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

96 A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 42 a 44 e seguenti delle sue conclusioni, una valutazione globale dell'incidenza realizzata a monte, come quella effettuata al momento dell'adozione del PAS, permette di esaminare i possibili effetti cumulativi dei diversi depositi di azoto nei siti interessati.

97 La circostanza che una valutazione così generale permetta di meglio esaminare gli effetti cumulativi di diversi progetti non significa tuttavia che una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, soddisfi necessariamente tutti i requisiti derivanti dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

98 La valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat», infatti, non può comportare lacune e deve contenere rilievi e conclusioni completi, precisi e definitivi, atti a dissipare qualsiasi ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei piani o dei progetti previsti sul sito protetto in questione (sentenza del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 39 nonché giurisprudenza ivi citata).

99 Inoltre, la seconda fase della procedura di valutazione, di cui all'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», che interviene una volta effettuata l'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto sul sito interessato, subordina l'autorizzazione di un tale progetto alla condizione che lo stesso non pregiudichi l'integrità del sito interessato [v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 115 e giurisprudenza ivi citata].

100 Tale disposizione integra quindi il principio di precauzione e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o ai progetti previsti. Un criterio di autorizzazione meno rigoroso non può garantire in modo altrettanto efficace la realizzazione dell'obiettivo di protezione dei siti cui è volta detta disposizione [v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 118 e giurisprudenza ivi citata].

101 Al fine di garantire che tutti i requisiti così richiamati siano soddisfatti, spetta al giudice nazionale effettuare un esame approfondito e completo della validità scientifica dell'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», che accompagna un approccio programmatico e le diverse modalità di attuazione di quest'ultimo, ivi compreso, segnatamente, l'uso di un software come quello di cui trattasi nella procedimento principale destinato a contribuire al processo di autorizzazione. Soltanto qualora il giudice nazionale abbia la certezza che tale valutazione effettuata a monte soddisfi i suddetti requisiti, le autorità nazionali competenti saranno legittimate ad autorizzare tale progetto individuale sulla base di siffatta valutazione.

102 Al riguardo, occorre sottolineare che, secondo l'articolo 1, lettera e), della direttiva «habitat», lo stato di conservazione di un habitat naturale è considerato «soddisfacente» quando, segnatamente, la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione e la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile.

103 In circostanze come quelle di cui al procedimento principale, quando lo stato di conservazione di un habitat naturale non è soddisfacente, la possibilità di autorizzare attività che possono incidere ulteriormente sulla situazione ecologica dei siti considerati appare necessariamente limitata.

104 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione nella causa C-294/17 dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa programmatica nazionale che consente alle autorità competenti di autorizzare progetti basandosi su un'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, effettuata a monte e nella quale un determinato quantitativo globale di depositi di azoto è stato ritenuto compatibile con gli obiettivi di tutela della predetta normativa. Tuttavia, ciò vale soltanto nei limiti in cui un esame approfondito e completo della validità scientifica di tale valutazione permetta di sincerarsi che non sussista alcun ragionevole dubbio dal punto di vista scientifico in ordine all'assenza di effetti pregiudizievoli di ciascun piano o progetto per l'integrità del sito considerato, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulla prima questione nella causa C-294/17

105 Con la prima questione nella causa C-294/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa programmatica nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esenta taluni progetti che, in termini di depositi di azoto, non raggiungono una determinata soglia o che non superano un determinato limite massimo dalla necessità di ottenere un'autorizzazione individuale, dal momento che le conseguenze cumulate di tutti i piani o progetti che possono generare tali depositi sono stati oggetto a monte di un'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva.

106 Per la medesima motivazione esposta ai punti da 87 a 89 della presente sentenza, a tale questione verrà fornita una risposta esclusivamente alla luce dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

107 Nel procedimento principale, la necessità di ottenere un'autorizzazione non si applicherebbe, da un lato, in caso di un progetto che provochi un deposito di azoto inferiore a 0,05 mol N/ha/anno. Dall'altro, i progetti che provocano un deposito di azoto superiore a 0,05 mol N/ha/anno, ma inferiore a 1 mol N/ha/anno, sarebbero parimenti ammessi senza previa autorizzazione, ma dovrebbero obbligatoriamente essere notificati.

108 Nel caso di specie, sebbene, in entrambe le ipotesi, i progetti previsti siano esenti da un'autorizzazione, il regime di autorizzazione di questi ultimi si basa sull'«opportuna valutazione» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», effettuata al momento dell'adozione del PAS nella quale gli effetti dei piani o dei progetti di tale portata sono stati esaminati.

109 La Corte ha già statuito che laddove uno Stato membro istituisca un regime di autorizzazione che non prevede una valutazione del rischio a seconda, segnatamente, delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato, spetta a tale Stato membro dimostrare che le disposizioni che ha adottato consentono di escludere, sulla base di elementi oggettivi, che qualunque piano o progetto soggetto a tale regime di autorizzazione pregiudichi significativamente un sito Natura 2000, singolarmente o in combinazione con altri piani o progetti. Dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», infatti, si può dedurre che le autorità nazionali competenti possono tralasciare di effettuare una valutazione dell'incidenza di un piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito Natura 2000 soltanto quando si possa escludere, sulla base di elementi obiettivi, che tale piano o progetto, da solo o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudichi significativamente detto sito (v., in tal senso, sentenza del 26 maggio 2011, Commissione/Belgio, C-538/09, EU:C:2011:349, punti 52 e 53 nonché giurisprudenza ivi citata).

110 Come rilevato al punto 101 della presente sentenza, spetta ai giudici nazionali procedere a un esame approfondito e completo della validità scientifica dell'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», che integra un approccio programmatico, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, e deroghe all'autorizzazione, come quelle in questione nel procedimento principale, possono essere ammesse soltanto qualora il giudice nazionale abbia la certezza che tale valutazione effettuata a monte soddisfa i requisiti di tale disposizione

111 In particolare, occorre verificare che, anche al di sotto delle soglie o dei limiti massimi di cui trattasi nel procedimento principale, non vi è il rischio che si producano effetti significativi tali da pregiudicare l'integrità dei siti considerati.

112 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione nella causa C-294/17 dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa programmatica nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esenta taluni progetti che, in termini di depositi di azoto, non raggiungono una determinata soglia o non superano un determinato limite massimo, dalla necessità di ottenere un'autorizzazione individuale, qualora il giudice nazionale abbia la certezza che l'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, effettuata a monte, soddisfa il criterio dell'insussistenza di dubbi scientifici ragionevoli in merito all'assenza di effetti pregiudizievoli di tali piani o progetti per l'integrità dei siti interessati.

Sulle questioni terza e quarta nella causa C-293/17

113 Con la terza e la quarta questione nella causa C-293/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente che una determinata categoria di progetti, nella fattispecie l'applicazione di fertilizzanti al terreno e il pascolo del bestiame, sia attuata senza essere soggetta a un obbligo di autorizzazione e, pertanto, a un'opportuna valutazione individuale della loro incidenza sui siti interessati, giacché tale normativa si fonderebbe essa stessa su un'«opportuna valutazione» ai sensi di tale disposizione.

114 Secondo la giurisprudenza della Corte, la condizione cui è subordinata la valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto su un sito determinato, implicante che in caso di dubbio quanto all'assenza di effetti significativi occorre procedere a tale valutazione, non permette di sottrarre a quest'ultima talune categorie di piani o progetti sulla base di criteri inidonei a garantire che questi ultimi non

possano incidere significativamente sui siti protetti. Invero, la possibilità di esentare, in termini generali, talune attività, conformemente alla normativa in vigore, dalla necessità di una valutazione delle incidenze sul sito interessato non è idonea a garantire che tali attività non pregiudichino l'integrità del sito protetto. L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» non può quindi autorizzare uno Stato membro ad emanare norme nazionali che portino ad eludere, in maniera generale, l'obbligo di una valutazione dell'incidenza sul sito di determinate tipologie di piani o progetti (v., in tal senso, sentenza del 26 maggio 2011, Commissione/Belgio, C-538/09, EU:C:2011:349, punti da 41 a 43 e giurisprudenza ivi citata).

115 Ne consegue che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 144 delle sue conclusioni, nell'ipotesi in cui le attività di pascolo del bestiame o di applicazione di fertilizzanti al terreno costituiscano «progetti», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», la deroga a procedere a un'opportuna valutazione dell'incidenza di tali progetti sul sito interessato può essere conforme ai requisiti risultanti da tale disposizione soltanto qualora sia garantito che tali attività non provocano alcuna perturbazione idonea a pregiudicare significativamente gli obiettivi di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2010, Commissione/Francia, C-241/08, EU:C:2010:114, punto 32).

116 Nel caso di specie, il giudice del rinvio rileva che gli autori dell'opportuna valutazione di cui trattasi nel procedimento principale si sono basati sull'entità e sull'intensità, segnatamente previste, delle attività agricole interessate e hanno concluso che, al livello al quale esse venivano praticate al momento di detta valutazione, era escluso che tali attività avessero conseguenze significative, e che, in media, un aumento dei depositi di azoto causato da tali attività poteva essere escluso. Esso sottolinea, allo stesso modo, che le esenzioni per categoria di cui al procedimento principale denotano che le attività interessate possono essere esercitate a prescindere dal luogo in cui vengono svolte e a prescindere dai depositi di azoto che esse provocano.

117 Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte ricordata al punto 98 della presente sentenza, la valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat» non può comportare lacune e deve contenere rilievi e conclusioni completi, precisi e definitivi atti a dissipare qualsiasi ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei piani o dei progetti previsti sul sito protetto considerato.

118 In tali circostanze, come rilevato, in sostanza, anche dall'avvocato generale ai paragrafi 146, 147 e 150 delle sue conclusioni, non sembra che si possano escludere al di là di ogni ragionevole dubbio scientifico effetti pregiudizievoli dei progetti in questione nel procedimento principale per l'integrità del sito interessato, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

119 Invero, un valore medio non è, in linea di principio, tale da poter garantire che nessun sito protetto venga pregiudicato in maniera significativa dalla concimazione o dal pascolo, atteso che un tale pregiudizio sembra poter dipendere, segnatamente, dall'entità e dal carattere eventualmente intensivo di dette attività, dalla vicinanza che può esistere tra il luogo in cui tali attività vengono svolte e il sito protetto in questione, nonché da condizioni particolari, ad esempio dovute all'azione congiunta di altre fonti di azoto, che possono caratterizzare tale sito.

120 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa programmatica nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente che una determinata categoria di progetti, nel caso di specie l'applicazione di fertilizzanti al terreno e il pascolo del bestiame, venga attuata senza essere soggetta a un obbligo di autorizzazione e, pertanto, a un'opportuna valutazione individuale delle sue incidenze sui siti considerati, a meno che circostanze oggettive non consentano di escludere con certezza qualsiasi possibilità che detti progetti, individualmente o in combinazione con altri progetti, possano incidere su tali siti in maniera significativa, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle questioni dalla quinta alla settima nella causa C-293/17 e sulle questioni dalla terza alla quinta nella causa C-294/17

121 Con le questioni dalla quinta alla settima nella causa C-293/17 e con le questioni dalla terza alla quinta nella causa C-294/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, e a quali condizioni, un'«opportuna valutazione» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» possa prendere in considerazione l'esistenza di «misure di conservazione», ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, di «misure di prevenzione», ai sensi del paragrafo 2 di detto articolo, di misure specificamente adottate per un programma come quello di cui trattasi nel procedimento principale, o ancora delle misure dette «autonome», atteso che tali misure sono esterne a tale programma.

122 In particolare, tale giudice si chiede se simili tipologie di misure possano essere prese in considerazione in un'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», soltanto se siano già state adottate ed abbiano prodotto risultati.

123 A tale riguardo, occorre rilevare che sarebbe contraria all'effetto utile dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva «habitat» la circostanza che gli effetti di misure necessarie in virtù di tali disposizioni possano essere invocati per concedere, ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo, l'autorizzazione di un piano o di un progetto avente un'incidenza sul sito interessato prima della loro effettiva attuazione [v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 213].

124 Gli effetti positivi delle misure necessarie in virtù dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 6 della direttiva «habitat» non possono neppure essere invocati al fine di concedere, ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo, un'autorizzazione per progetti aventi incidenze negative sui siti protetti.

125 Inoltre, occorre aggiungere che, come risulta dalle sentenze del 15 maggio 2014, Briels e a. (C-521/12, EU:C:2014:330), e del 21 luglio 2016, Orleans e a. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583), la giurisprudenza relativa all'articolo 6 della direttiva «habitat» implica la distinzione tra le misure di tutela integrate nel piano o nel progetto in questione e tendenti ad evitare o a ridurre gli eventuali effetti pregiudizievoli direttamente causati da esso, al fine di garantire che il piano o il progetto non pregiudichi l'integrità dei siti interessati, le quali rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 3 di tale articolo, e le misure che, ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, sono volte a compensare gli effetti negativi di detto piano o progetto su tale sito, le quali non possono essere prese in considerazione nell'ambito della valutazione dell'incidenza del medesimo piano o progetto su detto sito (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

126 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, soltanto quando sussiste sufficiente certezza che una misura contribuirà efficacemente ad evitare un pregiudizio all'integrità del sito interessato garantendo che non sussista alcun dubbio ragionevole riguardo al fatto che il piano o il progetto in questione non pregiudicherà l'integrità di tale sito, tale misura potrà essere presa in considerazione in un'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» (v., in tal senso, sentenze del 26 aprile 2017, Commissione/Germania, C-142/16, EU:C:2017:301, punto 38, e del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 51).

127 Nel caso di specie, il giudice del rinvio evidenzia, da un lato, che l'approccio al problema dell'azoto adottato dagli autori del PAS mira a ottenere una riduzione dei depositi di azoto nelle zone Natura 2000 attraverso misure nelle zone già colpite e che produrranno i loro effetti a lungo termine, fermo restando che alcune di tali misure potranno essere adottate solo in futuro e che altre ancora dovranno essere rinnovate periodicamente.

128 Pertanto, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, alcune di queste misure non sono state ancora adottate o non hanno ancora prodotto risultati, cosicché i loro effetti sono ancora incerti.

129 Dall'altro lato, tale giudice indica che il PAS prevede un bilancio annuale sia dell'evoluzione dei depositi sia dell'avanzamento dell'attuazione e dei risultati delle misure, nonché un adeguamento di queste ultime quando il loro risultato è meno soddisfacente della previsione sulla quale si erano basati gli autori dell'opportuna valutazione.

130 Orbene, l'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto sui siti considerati non deve prendere in considerazione i benefici futuri di tali «misure», qualora tali benefici non siano certi, in particolare in quanto le modalità per la loro realizzazione non sono state ancora concluse o il grado delle conoscenze scientifiche non consente di individuarle o quantificarle in maniera certa.

131 Occorre aggiungere che devono essere inclusi nell'«opportuna valutazione», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», non solo gli effetti positivi attesi delle suddette «misure», ma anche gli effetti negativi certi o potenziali che possono derivarne (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 53).

132 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla quinta alla settima nella causa C-293/17 e alle questioni dalla terza alla quinta nella causa C-294/17 dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che un'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, non può prendere in considerazione l'esistenza di «misure di conservazione», ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, di «misure di prevenzione», ai sensi del paragrafo 2 di detto articolo, di misure specificamente adottate per un programma come quello di cui trattasi nel procedimento principale o ancora delle misure dette «autonome», in quanto tali misure sono esterne a detto programma, qualora i benefici previsti da tali misure non siano certi al momento di detta valutazione.

Sull'ottava questione nella causa C-293/17

133 Con l'ottava questione nella causa C-293/17, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che le misure istituite da una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede modalità di monitoraggio e di controllo di aziende agricole le cui attività generano depositi di azoto, nonché la possibilità di infliggere sanzioni che possono comportare finanche la chiusura di tali aziende, siano sufficienti per il rispetto di tale disposizione.

134 A tale riguardo, la Corte ha già statuito che una normativa nazionale che prevede, per le autorità competenti, modalità di azione esclusivamente di natura reattiva e non anche di natura preventiva viola la portata degli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, punti 207 e 208).

135 Nel caso di specie, la normativa in questione nel procedimento principale consente alle autorità, tenuto conto degli obiettivi di conservazione, da un lato, di imporre misure al contempo preventive e correttive. Dall'altro, tale normativa prevede anche un potere coercitivo, che comprende anche la possibilità di adottare provvedimenti d'urgenza.

136 Di conseguenza, una tale normativa, dal momento che consente di prevenire il verificarsi di un certo numero di rischi connessi alle attività in questione, costituisce una misura appropriata, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat».

137 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere all'ottava questione nella causa C-293/17 dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che le misure istituite da una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevedono modalità di monitoraggio e di controllo di aziende agricole le cui attività generano depositi di azoto, nonché la possibilità di infliggere sanzioni che possono comportare finanche la chiusura di dette aziende, sono sufficienti per il rispetto di tale disposizione.

Sulle spese

138 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

1) **L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, deve essere interpretato nel senso che le attività di pascolo del bestiame e di applicazione di fertilizzanti al terreno in prossimità di zone Natura 2000 possono essere qualificate come «progetto», ai sensi di tale disposizione, anche nell'ipotesi in cui tali attività, nei limiti in cui non rappresentano un intervento fisico sull'ambiente naturale, non costituiscano un «progetto», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.**

2) **L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che un'attività periodica, come l'applicazione di fertilizzanti al terreno, autorizzata in virtù del diritto nazionale prima dell'entrata in vigore di tale direttiva, può essere considerata un unico e solo progetto, ai sensi della suddetta disposizione, esente da una nuova procedura di autorizzazione, purché essa costituisca un'operazione unica, caratterizzata da un obiettivo comune, una continuità e un'identità, segnatamente per quanto riguarda i luoghi e le condizioni di esecuzione. Qualora un progetto unico sia stato autorizzato prima che il regime di tutela previsto da tale disposizione sia divenuto applicabile al sito in questione, l'esecuzione di detto progetto può ciononostante rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva.**

3) **L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa programmatica nazionale che consente alle autorità competenti di autorizzare progetti basandosi su un'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, effettuata a monte e nella quale un determinato quantitativo globale di depositi di azoto è stato ritenuto compatibile con gli obiettivi di tutela della suddetta normativa. Tuttavia, ciò vale soltanto nei limiti in cui un esame approfondito e completo della validità scientifica di tale valutazione permetta di sincerarsi che non sussista alcun ragionevole dubbio dal punto di vista scientifico in ordine all'assenza di effetti pregiudizievoli di ciascun piano o progetto per l'integrità del sito considerato, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.**

4) **L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa programmatica nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esenta taluni progetti che, in termini di depositi di azoto, non raggiungono una determinata soglia o non superano un determinato limite massimo, dalla necessità di ottenere un'autorizzazione individuale, qualora il giudice nazionale abbia la certezza che**

l'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, effettuata a monte, soddisfa il criterio dell'insussistenza di dubbi scientifici ragionevoli in merito all'assenza di effetti pregiudizievoli di tali piani o progetti per l'integrità dei siti interessati.

5) **L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa programmatica nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente che una determinata categoria di progetti, nel caso di specie l'applicazione di fertilizzanti al terreno e il pascolo del bestiame, venga attuata senza essere soggetta a un obbligo di autorizzazione e, pertanto, a un'opportuna valutazione individuale delle sue incidenze sui siti considerati, a meno che circostanze oggettive non consentano di escludere con certezza qualsiasi possibilità che detti progetti, individualmente o in combinazione con altri progetti, possano incidere su tali siti in maniera significativa, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

6) **L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che un'«opportuna valutazione», ai sensi di tale disposizione, non può prendere in considerazione l'esistenza di «misure di conservazione», ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, di «misure di prevenzione», ai sensi del paragrafo 2 di detto articolo, di misure specificamente adottate per un programma come quello di cui trattasi nel procedimento principale o ancora delle misure dette «autonome», in quanto tali misure sono esterne a detto programma, qualora i benefici previsti da tali misure non siano certi al momento di detta valutazione.**

7) **L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che le misure istituite da una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevedono modalità di monitoraggio e di controllo di aziende agricole le cui attività generano depositi di azoto, nonché la possibilità di infliggere sanzioni che possono comportare finanche la chiusura di dette aziende, sono sufficienti per il rispetto di tale disposizione.**

Firme