

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 20 giugno 2013 (1)

Causa C-301/12

**Cascina Tre Pini s.s.
contro
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e a.**

(domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Consiglio di Stato [Italia])

«Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Sito di importanza comunitaria – Declassamento – Proprietà – Valutazione su richiesta – Audizione – Autorità competenti»

I – Introduzione

1. La Corte ha già dovuto occuparsi più volte della costituzione di Natura 2000, la rete di zone protette europee, nonché della protezione di tali zone. Il presente caso verte invece sulla questione delle circostanze in presenza delle quali debba essere revocato lo status di protezione delle aree protette.

2. Sebbene la direttiva habitat (2) contempli la possibilità di un declassamento come zona speciale di conservazione, nel presente caso è controverso quali diritti spettino, a tal riguardo, ai *proprietari* delle aree interessate. Tale questione riveste grande importanza per l'accettazione della protezione della natura in Europa. La sua soluzione dipenderà dalle prescrizioni del diritto generale dell'Unione relative all'attuazione della direttiva habitat da parte dell'amministrazione nazionale, vale a dire, in particolare, del diritto fondamentale alla proprietà e del diritto ad essere sentiti.

II – Contesto normativo

A – Il diritto dell'Unione

3. L'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva habitat definisce Natura 2000, la rete europea di zone speciali di conservazione:

«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».

4. La selezione dei siti da proteggere è disciplinata dall'articolo 4 della direttiva habitat. Ai sensi del suo paragrafo 1, ogni Stato membro propone un elenco di siti sulla base di determinati criteri. In base ad altri criteri, a termini dell'articolo 4, paragrafo 2, la Commissione seleziona, sulla base degli elenchi di tutti gli Stati membri, i siti iscritti nell'elenco dei siti di importanza comunitaria, in breve «SIC».

5. Particolarmente rilevante è l'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva habitat che concerne la modifica dell'elenco:

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

6. L'articolo 4, paragrafi 4 e 5, della direttiva habitat riguarda la protezione dei SIC:

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

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

7. L'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva habitat concretizza la protezione dei 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.

(...)».

8. L'articolo 9 della direttiva habitat contempla la possibilità di revocare lo status di protezione di determinati siti:

«La Commissione, operando secondo la procedura di cui all'articolo 21, effettua una valutazione periodica del contributo di Natura 2000 alla realizzazione degli obiettivi di cui agli articoli 2 e 3. In tale contesto, può essere preso in considerazione il declassamento di una zona speciale di conservazione laddove l'evoluzione naturale riscontrata grazie alla sorveglianza prevista dall'articolo 11 lo giustifichi».

9. L'articolo 11 della direttiva habitat obbliga gli Stati membri a sorvegliare le specie e gli habitat da proteggere secondo la stessa direttiva:

«Gli Stati membri garantiscono la sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di cui all'articolo 2, tenendo particolarmente conto dei tipi di habitat naturali e delle specie prioritari».

10. Ai sensi dell'articolo 17 della direttiva habitat, ogni sei anni gli Stati membri trasmettono alla Commissione una relazione che comprende, inter alia, i principali risultati della sorveglianza di cui all'articolo 11.

B – *La normativa italiana*

11. L'articolo 3, comma 4 bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 (in prosieguo: il «d.P.R. n. 357/1997»), recante attuazione della direttiva 92/43/CEE, disciplina la competenza nazionale in materia di riesame di Natura 2000:

«Al fine di garantire la funzionale attuazione della direttiva (...) [habitat] (...) le regioni (...), sulla base delle azioni di monitoraggio (...), effettuano una valutazione periodica dell'idoneità dei siti alla attuazione degli obiettivi della direttiva in seguito alla quale possono proporre al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (in prosieguo: il "Ministero dell'ambiente") un aggiornamento dell'elenco degli stessi siti, della loro delimitazione e dei contenuti della relativa scheda informativa. Il Ministero dell'ambiente trasmette tale proposta alla Commissione europea per la valutazione di cui all'articolo 9 della citata direttiva».

III – **Contesto di fatto e domanda di pronuncia pregiudiziale**

12. Cascina Tre Pini è una società semplice, proprietaria di un terreno di circa 22 ettari sita nel territorio del Comune di Somma Lombardo, a breve distanza dall'aeroporto Milano Malpensa. Detto terreno è parte del sito «Brughiera del Dosso», iscritto dalla Commissione con una superficie complessiva di 455 ettari al n. IT2010012 (3) nell'elenco dei SIC (4).

13. Come emerge dal formulario informativo per detto sito (5), vi si trovano anzitutto vecchi querceti acidofili delle pianure sabbiose con *Quercus robur* (codice 9190) e in parte anche lande secche europee (codice 4030), nonché nel complesso 14 specie di cui all'allegato II della direttiva habitat, in particolare la rana italiana (*Rana latastei*) e il naso italiano (*Chondrostoma soetta*). Non sono menzionati specie o habitat prioritari.

14. Nel frattempo veniva potenziato l'aeroporto di Malpensa, il cui ampliamento era stato previsto dal «Piano d'Area Malpensa», approvato con una legge regionale del 1999. Tale piano, secondo quanto assume Cascina Tre Pini, prevede che le aree ricadenti nei territori, tra gli altri, del Comune di Somma Lombardo siano destinati ad opere di trasformazione di natura «commerciale e industriale».

15. La progressiva crescita del traffico aereo proveniente da Malpensa, secondo la ricorrente, avrebbe provocato, nel tempo, un progressivo degrado ambientale del terreno. Di

conseguenza, nel 2005, essa chiedeva al Consorzio Parco lombardo Valle del Ticino (ente gestore del sito «Brughiera del Dosso») di adottare le misure necessarie ad impedire il degrado ambientale del suo terreno. Cascina Tre Pini sostiene che tale richiesta non ha ricevuto risposta.

16. Nel 2006 Cascina Tre Pini chiedeva al Ministero italiano dell'ambiente di escludere il suo terreno dall'ambito del sito «Brughiera del Dosso», in quanto, a suo avviso, sarebbero da tempo venuti meno i presupposti di fatto e di diritto previsti dalla normativa di riferimento e segnatamente quelli di cui all'allegato III della direttiva habitat. Con decisione del 2 maggio 2006, il Ministero dell'ambiente si dichiarava incompetente e invitava la ricorrente a rivolgersi alla Regione Lombardia.

17. Cascina Tre Pini presentava successivamente un'istanza alla Regione Lombardia, che la respingeva in data 26 luglio 2006, in quanto «(...) la richiesta contenuta nell'istanza/diffida (...) potrà essere presa in considerazione solo nel momento in cui il Ministero dell'Ambiente dovesse richiedere alle Regioni l'avvio della procedura prevista dall'articolo 3, comma 4 bis, del [d.P.R. n. 357/97]».

18. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia respingeva in primo grado il ricorso proposto da Cascina Tre Pini contro detta decisione. L'impugnazione da essa esperita è attualmente pendente presso il Consiglio di Stato, che rivolge pertanto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se osti alla corretta applicazione degli articoli 9 e 10 della direttiva habitat la disposizione nazionale (articolo 3, comma 4 *bis*, del [d.P.R. n. 357/1997]) che prevede un potere di ufficio delle Regioni e delle Province autonome di proporre la revisione dei SIC, senza contemplare anche un obbligo di provvedere in capo a tali Amministrazioni, nel caso in cui i privati proprietari di aree comprese nei SIC sollecitino motivatamente l'esercizio di tale potere, quantomeno nel caso in cui i privati deducano il sopravvenuto degrado ambientale dell'area;
2. se osti alla corretta applicazione degli articoli 9 e 10 della direttiva habitat la disposizione nazionale (articolo 3, comma 4 *bis*, del [d.P.R. n. 357/1997]) che prevede un potere di ufficio delle Regioni e delle Province autonome di proporre la revisione dei SIC, a seguito di una valutazione periodica, senza prevedere una puntuale cadenza temporale della valutazione (p.es. biennale, triennale, etc.) e senza prevedere che della valutazione periodica demandata alle Regioni e Province autonome si dia avviso mediante forme di pubblicità collettiva volte a consentire agli *stake-holders* di presentare osservazioni o proposte;
3. se osti alla corretta applicazione degli articoli 9 e 10 della direttiva habitat la previsione nazionale (articolo 3, comma 4 *bis*, del [d.P.R. n. 357/1997]) che contempla l'iniziativa per la revisione dei SIC in capo alle Regioni e alle Province autonome, senza prevedere un potere di iniziativa anche dello Stato, quanto meno in via sostitutiva, in caso di inerzia delle Regioni o delle Province autonome;
4. se osti alla corretta applicazione degli articoli 9 e 10 della direttiva habitat la disposizione nazionale (articolo 3, comma 4 *bis*, del [d.P.R. n. 357/1997]) che prevede un potere di ufficio delle Regioni e delle Province autonome di proporre la revisione dei SIC, del tutto discrezionale, e non doveroso, nemmeno nel caso in cui siano sopravvenuti – e formalmente accertati – fenomeni di inquinamento o degrado ambientale».

19. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che il riferimento all'articolo 10 della direttiva habitat presente nelle suddette questioni è frutto di un errore di stampa. Il Consiglio di Stato si riferisce, in effetti, all'articolo 11.

20. Il Consiglio di Stato trasmette inoltre una questione sollevata da Cascina Tre Pini:
- «5. Se il procedimento disciplinato dall'articolo 9, della direttiva habitat, regolamentato dal legislatore nazionale mediante l'articolo 3, comma 4 bis del d.P.R n. 357/97 debba intendersi come un procedimento che deve terminare necessariamente con un atto amministrativo, ovvero come procedimento ad esito meramente facoltativo. Ove, per "procedimento che deve terminare necessariamente con un atto amministrativo" deve intendersi un procedimento che "laddove ricorrano i presupposti debba consistere nella trasmissione della proposta regionale, ad opera del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, alla Commissione europea" e senza che ciò involga alcuna considerazione sul se debba intendersi come procedimento attivabile soltanto d'ufficio o anche a istanza di parte».
21. Infine, la domanda di pronuncia pregiudiziale comprende sei questioni poste dalla Regione Lombardia che, tuttavia, lo stesso Consiglio di Stato considera irricevibili (6). Pertanto se ne omette la riproduzione.
22. Cascina Tre Pini, la Repubblica italiana, la Repubblica ceca e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Tutte le parti, ad eccezione della Repubblica ceca, hanno svolto osservazioni orali anche in occasione dell'udienza del 16 maggio 2013.

IV – Valutazione giuridica

A – Sulla ricevibilità delle questioni riportate nella domanda di pronuncia pregiudiziale

23. Le sopra riferite questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato (7) sono senz'altro ricevibili dalla prima alla quarta e vanno risolte nel prosieguo.
24. La Repubblica ceca mette in dubbio, invece, la ricevibilità delle riferite questioni sollevate dalle parti del procedimento nazionale. In effetti, l'articolo 267 TFUE prevede una collaborazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali attraverso un procedimento non contenzioso, indipendente da ogni iniziativa delle parti e nel corso del quale queste ultime sono solamente invitate a presentare le loro osservazioni. Ai sensi di detto articolo, spetta al giudice nazionale e non alle parti della controversia principale adire la Corte (8). Se è pur vero che detto giudice è libero di invitare le parti della lite dinanzi ad esso pendente a suggerire formulazioni che possano essere raccolte nella redazione dei quesiti pregiudiziali, resta tuttavia il fatto che è solamente al giudice medesimo che spetta decidere, in ultima analisi, tanto sulla forma quanto sul contenuto dei quesiti stessi (9).
25. Diversamente dai precedenti casi, le questioni sollevate dalle parti non sono tuttavia comprese, nel caso di specie, nelle loro osservazioni, ma è stato il giudice nazionale ad averle riferite già nella stessa domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte. E, come dedotto dalla Commissione, nell'ambito del procedimento ex articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente il giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (10).
26. Sussiste pertanto una presunzione di rilevanza delle questioni sottoposte in via pregiudiziale dai giudici nazionali (11). Essa deve applicarsi anche alle questioni riferite alla Corte dal giudice nazionale, a seguito di proposta avanzata dalle parti del procedimento.
27. La presunzione può essere superata solo in casi eccezionali, e segnatamente qualora appaia in modo manifesto che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non abbia

alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi in fatto e in diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (12).

28. La quinta questione proposta da Cascina Tre Pini si trova, tuttavia, manifestamente in uno stretto rapporto con il procedimento principale, come indicato anche dal fatto che essa si sovrappone alle questioni sollevate dal Consiglio di Stato. Inoltre, la domanda di pronuncia pregiudiziale contiene le informazioni necessarie per risolvere tale questione.

29. Le sei questioni sollevate dalla Lombardia sono invece di tipo ipotetico. Secondo il Consiglio di Stato, esse si riferiscono a disposizioni che attualmente non esistono nella normativa italiana e sono pertanto irricevibili (13).

B – *Sulla soluzione della domanda di pronuncia pregiudiziale*

30. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte su questioni procedurali connesse con una possibile revoca dello status di protezione, sancito dal diritto dell'Unione, di un sito iscritto dalla Commissione nell'elenco dei siti di interesse comunitario.

31. È opportuno raggruppare le questioni come segue: con le questioni prima, quarta e quinta si mira a chiarire se gli organi competenti siano tenuti, in forza degli articoli 9 e 11 della direttiva habitat, su richiesta motivata dei proprietari delle aree interessate, a valutare una revisione dei SIC, in particolare nel caso in cui essa sia connessa ad un deterioramento del sito e/o quest'ultimo sia dimostrato (su tale aspetto, sub 1). Nella seconda questione si chiede se gli organi competenti valutino una revisione dei SIC in determinate scadenze temporali (su cui sub 2) e, a tal proposito, se debbano consentire, ove occorra, una partecipazione del pubblico (su cui sub 3). La terza questione, infine, ha ad oggetto la ripartizione delle competenze all'interno dello Stato, precisamente la necessaria sussistenza di un potere di valutare la revisione dei SIC, esercitabile da parte degli organi dello Stato centrale eventualmente in via sussidiaria (su cui sub 4).

1. Sull'obbligo di valutare una revisione dei SIC

32. Con la prima e la quarta questione, che si sovrappongono in gran parte con la quinta questione sollevata da Cascina Tre Pini, il Consiglio di Stato chiede se sia compatibile con gli articoli 9 e 11 della direttiva habitat il fatto che gli organi nazionali competenti siano liberi di proporre una revisione dei SIC, senza che a tal riguardo debbano essere prese in considerazione le richieste dei privati proprietari di aree ovvero le loro segnalazioni relative al deterioramento dei siti.

33. Al fine di fornire una risposta a tale quesito, occorre anzitutto precisare a quali condizioni, ai sensi della direttiva habitat, si proceda ad una revisione dei SIC. In detta direttiva essa non è esplicitamente prevista. Tuttavia, l'articolo 9, secondo periodo, della direttiva habitat menziona il «declassamento di una zona speciale di conservazione», che può essere preso in considerazione. Ciò implica, nel contempo, una revisione dei SIC. Infatti, in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, gli Stati membri devono designare tutti i SIC come zone speciali di conservazione. Di conseguenza, essi possono compiere un declassamento solo nella misura in cui le aree interessate non siano più parte dei SIC.

34. In assenza di una specifica disciplina, la revoca o la revisione di un SIC devono essere eseguite secondo la stessa procedura di iscrizione del sito nell'elenco, sulla quale decide la Commissione su proposta dello Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva habitat. Di conseguenza, gli Stati membri, in base all'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, suggeriscono, se del caso, un adattamento dell'elenco alla luce dell'esito

della sorveglianza di cui all'articolo 11. L'articolo 9, secondo periodo, indica che un siffatto adattamento può implicare il declassamento dei SIC.

35. Il tenore letterale dell'articolo 9, secondo periodo, della direttiva habitat non indica però la sussistenza di un obbligo di declassamento dei siti. Si precisa esclusivamente che il potere della Commissione di modificare l'elenco dei SIC comprende anche il loro declassamento.

36. Invece, la proposta di adattare l'elenco dei SIC, a termini dell'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva habitat non rientra nella piena *libertà* degli Stati membri. Sebbene dalle disposizioni della direttiva sulla procedura di individuazione dei siti idonei ad essere designati quali zone speciali di conservazione risulti che gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale nel formulare le proposte di cui all'articolo 4, paragrafo 1, nel far ciò essi devono comunque osservare, a tal riguardo, i criteri stabiliti dalla direttiva (14). Pertanto, essi devono fare proposte conformi qualora l'esito della sorveglianza di cui all'articolo 11 non consenta alcuna diversa valutazione, vale a dire quando il margine discrezionale, sulla base degli accertamenti di fatto, consente solo una proposta di adattamento dell'elenco. Particolarmente chiara è la versione inglese che utilizza la nozione di «shall», ma anche la versione olandese, secondo la quale la proposta viene formulata quando è «nodig», cioè necessaria.

37. Un siffatto obbligo è senz'altro coerente con gli obiettivi della direttiva habitat, nel caso in cui vengano scoperti nuovi siti che devono essere iscritti nell'elenco (15).

38. Anche una rimozione dall'elenco è però ragionevole, qualora un sito non possa più contribuire a realizzare gli obiettivi della direttiva habitat. In tal caso non sussiste alcun motivo per continuare a sottoporre il sito agli obblighi da essa stabiliti. Non sarebbe utile alla conservazione delle specie e degli habitat se gli organi competenti continuassero ad investire le scarse risorse per la gestione dei siti. Ciò potrebbe altresì determinare fraintendimenti o disguidi in ordine alla qualità della rete Natura 2000, qualora quest'ultima includesse siti che non apportano alcun contributo ai suoi obiettivi.

39. Tuttavia, nel presente caso, è decisivo il diritto fondamentale alla proprietà. La classificazione di aree quale parti di un SIC limita le possibilità del loro utilizzo e, di conseguenza, la proprietà dei titolari dei terreni interessati. Finché sussistono i presupposti della protezione del sito, tali limitazioni della proprietà sono normalmente giustificate dall'obiettivo della tutela dell'ambiente (16). Una volta venuti meno medio tempore tali presupposti, tuttavia, l'ulteriore restrizione dell'utilizzo dell'area potrebbe ledere la proprietà. Nell'Unione non possono però essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo riconosciuti e garantiti (17).

40. Non è pertanto compatibile con un'interpretazione e applicazione conformi ai diritti fondamentali dell'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva habitat rimettere al potere discrezionale degli organi competenti la valutazione di una richiesta motivata dei proprietari volta a proporre una revisione dei SIC.

41. Tuttavia è dubbio quale motivazione possa costituire il fondamento di una valutazione. Se fosse sufficiente qualsiasi motivo, potrebbe temersi che gli organi competenti siano tenuti a valutare una molteplicità di richieste inutili, senza che da questo impegno consegua un corrispondente beneficio per i proprietari o per Natura 2000.

42. Ai sensi dell'articolo 9, secondo periodo, della direttiva habitat può essere preso in considerazione il declassamento da SIC (solo) laddove l'evoluzione naturale riscontrata ai sensi dell'articolo 11 lo giustifichi.

43. La domanda di pronuncia pregiudiziale fornisce due motivi per una possibile revisione: in primo luogo, il funzionamento dell'aeroporto di Malpensa avrebbe provocato danni ambientali sulle aree in questione. In secondo luogo, il terreno si trova in una zona destinata ad opere di trasformazione di natura «commerciale e industriale».

44. Nessuna di tali circostanze costituisce un'evoluzione naturale e può quindi giustificare, ai sensi dell'articolo 9, secondo periodo, della direttiva habitat, un declassamento del terreno quale parte di un SIC.

45. Tuttavia, la direttiva habitat non contiene alcuna disposizione che escluda esplicitamente di rivedere i SIC sulla base di diverse evoluzioni. Pertanto va esaminato se la direttiva sancisca l'obbligo degli Stati membri di proporre una revisione dei SIC qualora le aree vengano deteriorate da attività umane oppure siano concepite per determinate attività incompatibili con la loro protezione ai sensi della direttiva habitat.

46. Al riguardo ci si deve basare sui principi della selezione dei SIC, con riguardo alla quale occorre rispettare, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva habitat, solo gli obblighi concernenti la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (18) o la costituzione della rete Natura 2000. Ciò è necessario ai fini della realizzazione dell'obiettivo, previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva habitat, della realizzazione della rete, la quale, 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 (19).

47. Motivi diversi da quelli attinenti alla tutela della natura, in particolare esigenze economiche, sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali possono non essere presi in considerazione nella selezione dei SIC (20).

48. Pertanto, anche un declassamento è giustificato solo nel caso in cui il sito non possa più contribuire alla conservazione degli habitat naturali di cui all'allegato I della direttiva habitat, nonché della flora e della fauna selvatiche di cui all'allegato II ovvero alla costituzione della rete Natura 2000 (21).

49. Sebbene non sia una conseguenza necessaria ma ipotizzabile che il funzionamento dell'aeroporto di Malpensa deteriori le aree in questione in maniera così incisiva che esse non sono più in grado di fornire il loro rispettivo contributo, tuttavia può dubitarsi del fatto che tali aree siano in grado di contribuire qualora, nel rispetto del piano d'area Malpensa, vengano sviluppate per scopi commerciali o industriali.

50. Ad ogni modo, il declassamento non è giustificato da qualsiasi grave deterioramento di un SIC. Infatti, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva habitat obbliga gli Stati membri a proteggere i SIC dal degrado. Qualora uno Stato membro violi tali obblighi di protezione con riguardo ad un sito, ciò non può giustificare la revoca dello status di protezione (22). Anzi, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per il ripristino del sito e non sarebbe loro consentito rimanere inerti, in particolare a seguito di segnali di deterioramento, ma dovrebbero cogliere l'opportunità di provvedere ad una sufficiente protezione dei siti, affinché il loro stato non si degradi ulteriormente.

51. L'obbligo di protezione viene meno, però, laddove un sito venga deteriorato per effetto di un piano o di un progetto autorizzato ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva habitat (23). La valutazione dell'incidenza della misura sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo, in base all'articolo 6, paragrafo 3, deve aver pertanto segnalato il deterioramento del sito. Nondimeno, gli organi competenti devono aver deciso,

sul fondamento dell'articolo 6, paragrafo 4, che, in mancanza di soluzioni alternative, la misura debba essere realizzata per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. Inoltre, c'è bisogno di ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

52. Al momento dell'approvazione del piano d'area Malpensa del 1999, il sito «Brughiera del Dosso» non si trovava però ancora nell'elenco dei SIC. Pertanto, l'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva habitat non era ancora applicabile (24). Se ciò valga anche per l'autorizzazione dell'ampliamento dell'aeroporto di Malpensa dovrebbe essere oggetto di ulteriori accertamenti da parte dei giudici nazionali.

53. È tuttavia dall'iscrizione del sito nell'elenco che sorge l'obbligo di protezione dello Stato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2 (25). In tal caso, un deterioramento del sito dovuto ad un progetto precedentemente autorizzato è tollerabile solo se i suoi effetti – necessariamente successivi – vengano valutati sulla base dei criteri di cui all'articolo 6, paragrafo 3, e sussistano i presupposti prescritti dall'articolo 6, paragrafo 4 (26).

54. Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 2, può obbligare gli Stati membri anche ad adottare misure per neutralizzare evoluzioni naturali che potrebbero comportare un degrado dello stato di conservazione delle specie e degli habitat nelle zone speciali di conservazione (27).

55. Pertanto la prima, la quarta e la quinta questione sollevate da Cascina Tre Pini vanno risolte nel senso che gli organi nazionali competenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva habitat, su richiesta di un proprietario di aree situate all'interno di un SIC, devono valutare se sia necessario proporre alla Commissione di escludere tali aree dal SIC, ove tale richiesta venga motivata sostanzialmente con il fatto che le aree, nonostante il rispetto dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva, non possono contribuire alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche oppure alla costituzione della rete Natura 2000.

2. Sulla necessità di una valutazione periodica della revisione dei SIC

56. Con la prima parte della seconda questione, il Consiglio di Stato chiede se gli organi competenti debbano valutare periodicamente, ad esempio a distanza di due o tre anni, una revisione dei SIC.

57. La direttiva habitat non contiene alcuna esplicita disposizione sulla cadenza temporale di una siffatta valutazione. Dalla discussione della prima, quarta e quinta questione si può solo desumere che deve essere compiuta una siffatta valutazione, qualora sussistano elementi per affermare che un sito o determinate sue parti non soddisfano più i presupposti di protezione della natura.

58. L'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, e l'articolo 9, secondo periodo, della direttiva habitat mostrano tuttavia che la sorveglianza di cui all'articolo 11 è estremamente importante per la revisione dei SIC.

59. L'articolo 11 della direttiva habitat obbliga gli Stati membri a garantire la sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di cui all'articolo 2. Gli Stati membri devono pertanto monitorare *tutti* gli habitat naturali e *tutta* la flora e la fauna selvatica esistenti sul loro territorio europeo. La sorveglianza va a tal riguardo orientata verso la realizzazione degli obiettivi della direttiva habitat, vale a dire il mantenimento della biodiversità attraverso la conservazione di tali specie e habitat.

60. La collocazione di tale disposizione nella sezione della direttiva habitat dedicata alla tutela dei siti indica che i SIC occupano, a tal riguardo, un posto particolarmente centrale.

Ciò corrisponde alla loro importanza, in quanto essi devono garantire, in base all'articolo 3, paragrafo 1, il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e degli habitat delle specie di interesse comunitario (28), cioè, ai sensi dell'articolo 1, lettere c) e g), degli habitat e delle specie particolarmente meritevoli di protezione.

61. La sorveglianza dei SIC deve essere, in particolare, idonea a realizzare le priorità stabilite dall'articolo 4, paragrafo 4, per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di specie e habitat nel rispettivo SIC, ad attuare le specifiche misure di conservazione indicate dall'articolo 6, paragrafo 1, e a soddisfare gli obblighi di protezione di cui all'articolo 6, paragrafo 2.

62. Le circostanze che possono rendere necessaria una revisione dei SIC nel senso di un loro declassamento sono inevitabilmente prese in considerazione in sede di valutazione di tali obiettivi.

63. Qualora nello svolgimento della sorveglianza si presentassero profili rilevanti, gli organi competenti sarebbero tenuti a valutare le conseguenze del caso. A tal proposito, si deve pensare anzitutto a misure integrative per la tutela dei SIC e il ripristino degli elementi deteriorati. Nel caso in cui possano configurarsi, tuttavia, i suddetti presupposti di una revoca dello status di protezione, occorrerà valutare anche questi ultimi al fine di evitare una restrizione ingiustificata alla proprietà sulle aree interessate.

64. I requisiti minimi per la cadenza temporale delle misure di sorveglianza si ricavano dalla cooperazione con la Commissione prevista dalla direttiva habitat. L'articolo 9, primo periodo, obbliga la Commissione ad acquisire i risultati della sorveglianza e ad utilizzarli per una valutazione globale del contributo di Natura 2000 alla realizzazione degli obiettivi della direttiva. Ai sensi dell'articolo 17 della direttiva habitat, a tal fine, ogni sei anni gli Stati membri elaborano una relazione per la Commissione, che contiene, inter alia, i principali risultati della sorveglianza di cui all'articolo 11.

65. Gli Stati membri devono pertanto organizzare temporalmente la loro sorveglianza in modo tale da trasmettere alla Commissione ogni sei anni informazioni aggiornate sugli habitat e le specie da sorvegliare e, in particolare, sui SIC.

66. Normalmente, gli Stati membri non potranno però soddisfare i loro obblighi con riguardo ai SIC, se si limitano a controllarli solo a distanza di sei anni. Né la necessaria tutela dei siti, né la salvaguardia delle priorità stabilite o l'attuazione delle misure di conservazione potrebbero essere in tal modo garantite. L'obbligo di sorveglianza ha invero un carattere continuativo. Se del caso, cambia unicamente l'intensità della sorveglianza prevista.

67. In sintesi, occorre risolvere la prima parte della seconda questione nel senso che gli Stati membri devono organizzare la loro sorveglianza dei SIC, conformemente agli articoli 11 e 17 della direttiva habitat, in modo tale da consentire di proteggerli e gestirli adeguatamente, nonché di trasmettere alla Commissione almeno ogni sei anni informazioni aggiornate sullo stato dei SIC che riguardino altresì la sussistenza o meno del contributo dei SIC alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche oppure alla costituzione della rete Natura 2000.

3. Sulla seconda parte della seconda questione

68. Nella seconda parte della seconda questione si chiede se le autorità competenti siano tenute, nella valutazione della revisione di un SIC, a consentire una partecipazione del pubblico.

69. Anche con riguardo a detto quesito la direttiva habitat non contiene alcuna disposizione esplicita. Tuttavia, con riguardo ai proprietari delle aree interessate, determinati obblighi discendono dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dal diritto di essere sentiti (29).

70. Orbene, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo. In forza di tale principio i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. A tal fine essi devono beneficiare di un termine sufficiente (30).

71. Tale obbligo incombe sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, quand'anche la normativa dell'Unione applicabile non preveda espressamente siffatta formalità. Trattandosi dell'attuazione del principio in parola, si deve precisare che, qualora non sia fissata dal diritto dell'Unione, come nella causa principale, essa rientra nella sfera del diritto nazionale purché, da un lato, le disposizioni siano dello stesso genere di quelle di cui beneficiano i singoli o le imprese in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza), e, dall'altro, non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti della difesa conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (31).

72. La valutazione se la revisione dei SIC debba essere proposta alla Commissione è funzionale all'attuazione della direttiva habitat e rientra pertanto nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione. È vero che i proprietari delle aree interessate non sarebbero destinatari della decisione di proporre alla Commissione un declassamento oppure di rinunciare ad una siffatta proposta; cionondimeno tale decisione può incidere sensibilmente sui loro interessi. Qualora le autorità competenti non proponessero il declassamento da SIC, le aree interessate restano sotto la protezione del sito che può limitare in maniera significativa il loro utilizzo. La proposta di declassamento può invece pregiudicare l'interesse a ricevere finanziamenti per una gestione nel rispetto degli obiettivi di conservazione.

73. Pertanto, la seconda parte della seconda questione va risolta nel senso che gli Stati membri devono offrire ai proprietari delle aree interessate l'opportunità di presentare osservazioni nel caso in cui valutino la possibilità di proporre alla Commissione un adattamento dell'elenco dei SIC concernente dette aree.

4. Sulla terza questione

74. Con la terza questione si mira a precisare se sia compatibile con gli articoli 9 e 11 della direttiva habitat contemplare l'iniziativa per la revisione dei SIC in capo alle Regioni e alle Province autonome, senza prevedere un potere di iniziativa anche dell'amministrazione centrale, quantomeno in via sostitutiva, in caso di inerzia delle Regioni o delle Province autonome.

75. Anche a tal riguardo l'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva habitat assume un rilievo preponderante rispetto all'articolo 9. Pertanto, occorre prendere in considerazione anche la summenzionata disposizione.

76. Esistono, certo, disposizioni del diritto dell'Unione che introducono obblighi a carico degli organi amministrativi incaricati della loro attuazione (32). Tuttavia, laddove siffatti obblighi non siano previsti in una direttiva, continua ad applicarsi il principio che, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 3, TFUE, essa vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto

riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi (33). Ciò riguarda in particolare l'individuazione degli organi competenti. Il diritto dell'Unione richiede solo che la trasposizione, inclusa l'individuazione degli organi competenti, garantisca effettivamente la piena applicazione delle sue disposizioni in modo sufficientemente chiaro e preciso (34).

77. Una competenza delle autorità regionali relativa all'applicazione della direttiva habitat e in particolare dell'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, appare senz'altro ragionevole, in quanto la protezione e la gestione dei SIC esigono specifiche conoscenze della situazione locale.

78. Il diritto dell'Unione non richiede neppure che la competenza degli organi regionali venga integrata da una competenza sussidiaria di organi dello Stato centrale. Del resto, è dubbio che una siffatta competenza sia utile ai fini di un'adeguata attuazione di tali disposizioni. Qualora lo Stato centrale non disponga sul posto di alcun organo competente, difficilmente i suoi servizi situati nella capitale potranno valutare quali misure siano necessarie.

79. Sebbene non sia da escludere che gli organi competenti della Lombardia abbiano violato la direttiva habitat in relazione alle richieste di Cascina Tre Pini, tuttavia, qualora venga dimostrata una siffatta violazione, non sussisterebbe ancora alcuna prova del fatto che tali organi non fossero in grado di garantire la piena applicazione della direttiva.

80. La terza questione va dunque risolta nel senso che la previsione nazionale che contempla l'iniziativa per la revisione dei SIC in capo alle Regioni e alle Province autonome, senza prevedere un potere di iniziativa anche dello Stato, quanto meno in via sostitutiva, in caso di inerzia delle Regioni o delle Province autonome non osta alla corretta applicazione degli articoli 4, paragrafo 1, quarto periodo, 9 e 11 della direttiva habitat.

V – Conclusione

81. Propongo, pertanto, alla Corte di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

- 1) Gli organi nazionali competenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, su richiesta di un proprietario di aree situate all'interno di un sito di importanza comunitaria, devono valutare se sia necessario proporre alla Commissione di escludere tali aree dal sito di importanza comunitaria, ove tale richiesta venga motivata sostanzialmente con il fatto che le aree, nonostante il rispetto dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva, non possono contribuire alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche oppure alla costituzione della rete Natura 2000.
- 2) Gli Stati membri devono organizzare la loro sorveglianza dei siti di importanza comunitaria, conformemente agli articoli 11 e 17 della direttiva 92/43/CEE, in modo tale da consentire di proteggerli e gestirli adeguatamente, nonché di trasmettere alla Commissione almeno ogni sei anni informazioni aggiornate sullo stato dei siti di importanza comunitaria che riguardino altresì la sussistenza o meno del contributo dei siti di importanza comunitaria alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche oppure alla costituzione della rete Natura 2000.
- 3) Gli Stati membri devono offrire ai proprietari delle aree interessate l'opportunità di presentare osservazioni nel caso in cui valutino la possibilità di proporre alla Commissione un adattamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria

concernente dette aree, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, quarto periodo, della direttiva 92/43/CEE.

- 4) La previsione nazionale che contempla l'iniziativa per la revisione dei siti di importanza comunitaria in capo alle Regioni e alle Province autonome, senza prevedere un potere di iniziativa anche dello Stato, quanto meno in via sostitutiva, in caso di inerzia delle Regioni o delle Province autonome non osta alla corretta applicazione degli articoli 4, paragrafo 1, quarto periodo, 9 e 11 della direttiva 92/43/CEE.

1 – Lingua originale: il tedesco.

2 – 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 L 206, pag. 7) nella versione della direttiva 2006/105/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, che adegua le direttive 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE in materia di ambiente, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania (GU L 363, pag. 368).

3 – La domanda di pronuncia pregiudiziale presenta a tal proposito un'inversione di cifre.

4 – Decisione della Commissione del 7 dicembre 2004, 2004/798/UE, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU L 382, pag. 1).

5 – Secondo il sito internet <http://natura2000.eea.europa.eu/>.

6 – V., a tal riguardo, infra, paragrafo 27.

7 – Paragrafo 18.

8 – Sentenze del 9 dicembre 1965, Singer, (44/65, Racc. pag. 952, a pag. 959), del 6 luglio 2000, ATB e a. (C-402/98, Racc. pag. I-5501, punto 29), e del 15 ottobre 2009, Hochtief e Linde-Kca-Dresden (C-138/08, Racc. pag. I-9889, punti 20 e seg.).

9 – Sentenza del 21 luglio 2011, Kelly (C-104/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 65).

10 – Sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, Racc. pag. I-4921, punto 59), e del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39).

11 – Sentenze del 7 settembre 1999, Beck e Bergdorf (C-355/97, Racc. pag. I-4977, punto 22), del 15 maggio 2003, Salzmann (C-300/01, Racc. pag. I-4899, punto 31), e Åkerberg Fransson (cit. alla nota 10, punto 40).

12 – Sentenze Beck e Bergdorf (cit. alla nota 11, punto 22) e Åkerberg Fransson (cit. alla nota 10, punto 40).

13 – V. sentenza Åkerberg Fransson (cit. alla nota 10, punto 41).

[14](#) – Sentenze dell'11 settembre 2001, Commissione/Irlanda (C-67/99, Racc. pag. I-5757, punto 33), Commissione/Germania (C-71/99, Racc. pag. I-5811, punto 26) e Commissione/Francia (C-220/99, Racc. pag. I-5831, punto 30).

[15](#) – V. la sentenza del 15 marzo 2012, Commissione/Cipro (C-340/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 24 e 27).

[16](#) – Sentenza del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 113-115).

[17](#) – Sentenze del 18 giugno 1991, ERT (C-260/89, Racc. pag. I-2925, punto 41), del 12 giugno 2003, Schmidberger (C-112/00, Racc. pag. I-5659, punto 73), nonché del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punto 284).

[18](#) – V. le sentenze del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, Racc. pag. I-9235, punto 16), nonché del 14 gennaio 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Racc. pag. I-131, punto 30).

[19](#) – V. le sentenze First Corporate Shipping, punti 19 e seg., e Stadt Papenburg, punto 31, citate alla nota 18.

[20](#) – Sentenza Stadt Papenburg (cit. alla nota 18, punti 31 e 32).

[21](#) – V. in tal senso la sentenza del 13 luglio 2006, Commissione/Portogallo (C-191/05, Racc. pag. I-6853, punto 13).

[22](#) – V. in tal senso la sentenza del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda (C-418/04, Racc. pag. I-10947, punti 83- 86).

[23](#) – Sentenze Commissione/Irlanda (cit. alla nota 22, punti 250 e seg.) e del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (C-404/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 122).

[24](#) – V. le sentenze del 13 gennaio 2005, Dragaggi e a. (C-117/03, Racc. pag. I-167, punto 25), e dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 101).

[25](#) – Sentenze Stadt Papenburg (cit. alla nota 18, punto 30) e Commissione/Spagna (cit. alla nota 23, punto 125).

[26](#) – Sentenza Commissione/Spagna (cit. alla nota 23, punti 156 e 157).

[27](#) – Sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (C-6/04, Racc. pag. I-9017, punto 34).

[28](#) – V. nota 19.

[29](#) – V. sul rapporto tra detto principio e l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali le mie conclusioni presentate il 6 giugno 2013, Sabou (C-267/12, non ancora pubblicate nella Raccolta).

[30](#) – Sentenze del 24 ottobre 1996, Commissione/Lisrestal e a. (C-32/95 P, Racc. pag. I-5373, punto 21), del 18 dicembre 2008, Sopropé (C-349/07, Racc. pag. I-10369, punti 36 e 37), del 1° ottobre 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiglio (C-141/08 P, Racc. pag. I-9147, punto 83), e del 22 novembre 2012, M.M. (C-277/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 81-87).

[31](#) – Sentenza Sopropé (cit. alla nota 30, punto 38).

[32](#) – V. ad esempio, a proposito dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU L 197, pag. 30), la sentenza del 20 ottobre 2011, Seaport e a. (C-474/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 42 e segg.).

[33](#) – Sentenze Commissione/Irlanda (cit. alla nota 22, punto 157), e del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria (C-535/07, Racc. pag. I-9483, punto 60).

[34](#) – Sentenze del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, Racc. pag. 2243, punto 5), del 12 luglio 2007, Commissione/Austria (C-507/04, Racc. pag. I-5939, punto 89), e del 27 ottobre 2011, Commissione/Polonia (C-311/10, non pubblicata nella Raccolta, punto 40).