

Atto nazionale che designa un sito come zona speciale di conservazione

Corte di giustizia UE, Sez. VII 17 ottobre 2024, in causa C-461/23 - Biltgen, pres.; Passer, est.; Campos Sánchez-Bordona, avv. gen. - Umweltforum Osnabrücker Land eV c. Landkreis Osnabrück.

Bellezze naturali - Direttiva 2001/42/CE - Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente - Articolo 3, paragrafo 2, lettera b) - Direttiva 92/43/CEE - Articolo 6, paragrafo 3 - Atti per i quali è richiesta una valutazione - Atto nazionale che designa un sito come zona speciale di conservazione - Elenco delle attività umane che, salvo eccezioni, sono vietate su tale sito.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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 2001, L 197, pag. 30).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Umweltforum Osnabrücker Land eV e il Landkreis Osnabrück (distretto di Osnabrück, Germania) in merito alla legittimità di un regolamento adottato da quest'ultimo relativo alla designazione di una zona di tutela paesaggistica come elemento essenziale di un sito Natura 2000.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2001/42

3 L'articolo 1 della direttiva 2001/42, intitolato «Obiettivi», così prevede:

«La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

4 L'articolo 2 di tale direttiva è redatto nei termini seguenti:

«Ai fini della presente direttiva:

- a) per “piani e programmi” s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche
 - che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
 - che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;
- (...)».

5 L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», così dispone:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della 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)], o

b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 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)].

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

4. Gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi



sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

(...)).

6 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), entrata in vigore il 17 febbraio 2012, ha abrogato e sostituito la direttiva 85/337. Conformemente all'articolo 14, secondo comma, della direttiva 2011/92, «[i] riferimenti alla direttiva [85/337] si intendono fatti alla [direttiva 2011/92]».

Direttiva 92/43

7 L'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43 prevede quanto segue:

«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».

8 L'articolo 6 di tale direttiva così dispone:

«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 [o] 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.

(...)).

9 Ai sensi dell'articolo 7 di detta direttiva:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE [del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)], per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva [79/409], qualora essa sia posteriore».

10 La direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), entrata in vigore il 15 febbraio 2010, ha abrogato e sostituito la direttiva 79/409. Conformemente all'articolo 18, secondo comma, della direttiva 2009/147, «[i] riferimenti alla direttiva [79/409] si intendono fatti alla direttiva [2009/147]».

Diritto tedesco

L'UVPG

11 L'articolo 35, del Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (legge sulla valutazione di impatto ambientale), del 12 febbraio 1990 (BGBl. 1990 I, pag. 205), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: l'«UVPG»), così prevede:

«1. Sono soggetti a una valutazione ambientale strategica i piani e programmi

1) elencati nell'allegato 5, punto 1, o

2) elencati nell'allegato 5, punto 2, che definiscono un quadro di riferimento per le decisioni sull'ammissibilità dei progetti elencati nell'allegato 1 o di progetti che, ai sensi della normativa del Land, richiedono una valutazione dell'impatto ambientale o una valutazione preliminare del caso concreto.

2. I piani e programmi non contemplati nel paragrafo 1 richiedono una valutazione ambientale strategica solo se definiscono un quadro di riferimento per la decisione sull'ammissibilità dei progetti elencati nell'allegato 1 o di altri progetti e che, secondo una valutazione preliminare del caso concreto ai sensi del paragrafo 4, possono avere effetti significativi sull'ambiente. (...)

(...)).

12 L'articolo 36 dell'UVPG è del seguente tenore:

«Si deve procedere ad una valutazione ambientale strategica per i piani e i programmi che devono essere oggetto di una valutazione di impatto ai sensi dell'articolo 36, prima frase, punto 2, del [Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (legge sulla protezione della natura e sulla conservazione del paesaggio), del 29 luglio 2009 (BGBl. 2009 I, pag. 2542), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il "BNatSchG")].».

13 Ai sensi dell'articolo 37 dell'UVPG:

«Qualora i piani o programmi di cui all'articolo 35, paragrafo 1, o all'articolo 36 siano oggetto solo di modifiche minori o determinino l'uso di piccole aree a livello locale, si procede a una valutazione ambientale strategica solo se da una valutazione preliminare del caso concreto a norma dell'articolo 35, paragrafo 4, risulta che il piano o programma può avere effetti significativi sull'ambiente. (...)».

Il BNatSchG

14 L'articolo 20, paragrafo 2, del BNatSchG prevede quanto segue:

«Possono essere tutelate parti della natura e del paesaggio

(...)

4. in quanto zona di tutela paesaggistica ai sensi dell'articolo 26,

(...)».

15 L'articolo 22 del BNatSchG così dispone:

«(1) Parti della natura e del paesaggio sono sottoposte a tutela mediante dichiarazione di classificazione. (...)».

(...)

(2a) Le classificazioni di cui al paragrafo 1 che

1. hanno avuto luogo per via legislativa, regolamentare o statutaria e

2. non sono conformi ai requisiti della direttiva [2001/42] in quanto non è stata realizzata una valutazione ambientale strategica richiesta ai sensi di quest'ultima

continuano ad applicarsi qualora la non conformità a tali requisiti derivi da una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, a condizione e fintantoché tale decisione ne autorizzi l'applicazione. Gli atti necessari per porre rimedio alla non conformità alla direttiva [2001/42] devono essere compiuti quanto prima nell'ambito di una procedura complementare. (...)».

(...)

16 Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, del BNatSchG:

«Le zone di tutela paesaggistica sono zone definite in modo giuridicamente vincolante nelle quali è necessaria una tutela speciale della natura e del paesaggio

1. per la conservazione, lo sviluppo o il ripristino della capacità di funzionamento e dell'efficienza dell'equilibrio naturale o della capacità di rigenerazione e l'uso sostenibile del patrimonio naturale, compresa la tutela dei biotopi e degli habitat di determinate specie di fauna e flora selvatiche,

(...)».

17 L'articolo 32 del BNatSchG è del seguente tenore:

«(...)

(2) I siti iscritti nell'elenco di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva [92/43] sono classificati, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva (...) e in funzione dei rispettivi obiettivi di conservazione, come parti tutelate della natura e del paesaggio ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2.

(3) La dichiarazione di classificazione determina l'obiettivo di tutela conformemente ai rispettivi obiettivi di conservazione, nonché i limiti del sito. Essa deve precisare se occorre proteggere i tipi di habitat naturali prioritari o le specie prioritarie. È necessario garantire, mediante obblighi e divieti nonché adeguate misure di gestione e di sviluppo, il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 6 della direttiva [92/43]. (...)».

(...)

18 L'articolo 33, paragrafo 1, del BNatSchG dispone quanto segue:

«Sono vietate tutte le modifiche e perturbazioni che possono determinare un degrado significativo di un sito Natura 2000 nei suoi elementi essenziali per gli obiettivi di conservazione o di tutela. (...)».

19 L'articolo 34 del BNatSchG così prevede:

«(1) Prima di autorizzare o attuare un progetto, si deve procedere a una valutazione della sua incidenza sugli obiettivi di conservazione di un sito Natura 2000, qualora esso sia tale, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, da danneggiare in modo significativo il sito e non sia direttamente funzionale alla gestione del sito. Quando un sito Natura 2000 è una parte tutelata della natura e del paesaggio ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, i criteri di valutazione dell'incidenza derivano dall'obiettivo di tutela e dalle disposizioni adottate a tal fine, purché siano già stati presi in considerazione i diversi obiettivi di conservazione. (...)».

(...)

(6) Qualora, in forza di altre disposizioni, un progetto ai sensi del paragrafo 1, prima frase, che non è attuato da un'autorità, non richieda una decisione amministrativa o una notifica ad un'autorità, deve essere notificato all'autorità

competente in materia di tutela della natura e di conservazione del paesaggio. (...)

(7) Per quanto riguarda le parti tutelate della natura o del paesaggio ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, [...], i paragrafi da 1 a 6 si applicano solo a condizione che le disposizioni in materia di tutela, comprese le disposizioni relative alle eccezioni e alle esenzioni, non prevedano norme più rigorose per l'ammissibilità dei progetti. (...)

(...)).

20 Ai sensi dell'articolo 36, del BNatSchG:

«Si applica, *mutatis mutandis*, l'articolo 34, paragrafi da 1 a 5,

(...)

2. ai piani che le autorità devono rispettare o prendere in considerazione quando adottano decisioni.

(...)).

Legge del Land della Bassa Sassonia sulla tutela della natura

21 L'articolo 19 del Niedersächsisches Naturschutzgesetz (legge del Land della Bassa Sassonia sulla tutela della natura), del 19 febbraio 2010, nella versione applicabile al procedimento principale, prevede quanto segue:

«L'autorità competente in materia di tutela della natura può classificare le zone mediante regolamento, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, del BNatSchG, come zone di tutela paesaggistica».

Il regolamento di cui trattasi

22 L'articolo 1 della Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet «Bäche im Artland» in den Städten Quakenbrück, Fürstenau und Bersenbrück sowie den Gemeinden Menslage, Nortrup, Badbergen, Berge, Bippin, Eggermühlen, Kettenkamp, Ankum und Merzen, Landkreis Osnabrück (regolamento relativo alla zona di tutela paesaggistica «Ruscelli nell'Artland» nelle città di Quakenbrück, Fürstenau e Bersenbrück e nei comuni di Menslage, Nortrup, Badbergen, Berge, Bippin, Eggermühlen, Kettenkamp, Ankum e Merzen, distretto di Osnabrück), del 30 settembre 2019 (in prosieguo: il «regolamento di cui trattasi»), intitolato «Zona di tutela paesaggistica», prevede quanto segue:

«(1) Il sito identificato più dettagliatamente ai paragrafi 2 e 3 è classificato come zona di tutela paesaggistica, con il nome “Ruscelli nell'Artland”.

(...)

(4) La zona di tutela paesaggistica è un elemento essenziale del sito [Natura 2000] “Ruscelli nell'Artland” (...), classificato ai sensi della direttiva [92/43]. La classificazione, in conformità con l'articolo 32, paragrafo 2, del BNatSchG, mira a preservare il sito come sito [Natura 2000] e a garantire la coerenza della rete ecologica europea “Natura 2000”.

(5) La zona di tutela paesaggistica ha una dimensione di circa 1 095 ha.

(...)).

23 L'articolo 2 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Caratteristiche della zona», è così formulato:

«(1) Spazio naturale e caratteristiche del terreno

La zona di tutela paesaggistica “Ruscelli nell'Artland” si trova nella zona geografica “Lande dell'Ems e della Hunte, depressione della landa del Dümmer”. I ruscelli sono considerati acque correnti con vegetazione acquatica sommersa rappresentative dello spazio naturale e, in particolare, un habitat importante di specie di pesci e di agnati iscritte nell'allegato II della direttiva 92/43. I boschetti di ontani (frassineti) alluvionali lungo i ruscelli nonché di betulle palustri adiacenti sono habitat naturali prioritari ai sensi della direttiva 92/43. La presenza di altri habitat naturali non prioritari, quali megaforbie idrofile, torbiere di transizione e instabili di piccole dimensioni, foreste miste acidofile di faggio e quercia, nonché del tritone crestato (*Triturus cristatus*) e del cervo volante (*Lucanus cervus*), specie elencate nell'appendice II, aggiunge valore alla zona.

(...)).

24 L'articolo 3 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Obiettivo speciale di tutela», al paragrafo 4 prevede quanto segue:

«Al di là dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del presente regolamento, il sito [Natura 2000] nella zona di tutela paesaggistica ha come obiettivo speciale di tutela (obiettivi di conservazione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 9, del BNatSchG) il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 10, del BNatSchG, degli habitat naturali di interesse comunitario elencati nell'allegato I e della specie animale di cui all'allegato II della direttiva 92/43 presenti nel sito, che sono gli elementi pertinenti alla luce dell'obiettivo di tutela,

1. in particolare gli habitat naturali prioritari (allegato I della direttiva 92/43):

(...)

2. in particolare gli altri habitat naturali (allegato I della direttiva 92/43):

(...)

3. in particolare le specie animali (allegato II della direttiva 92/43):

(...)).

25 L'articolo 4 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Divieti», così dispone:

«Conformemente all'articolo 26, paragrafo 2, del BSchNatG, sono vietati tutti gli atti che modificano le caratteristiche della zona definite all'articolo 2 del presente regolamento o che sono in contrasto con l'obiettivo generale o con l'obiettivo speciale di tutela descritto all'articolo 3 del presente regolamento. Conformemente all'articolo 33, paragrafo 1, del

BNatSchG, sono vietati tutti gli atti che possono comportare un deterioramento significativo del sito Natura 2000 nei suoi elementi essenziali per gli obiettivi di conservazione e per l'obiettivo di tutela del presente regolamento.

Nella zona di tutela paesaggistica sono pertanto vietati i seguenti atti:

(...)

10. effettuare un primo rimboschimento,
11. riconvertire le foreste per un altro uso,

(...)).

26 L'articolo 5 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Eccezioni», così dispone:

«(1) Gli atti o gli usi di cui ai paragrafi da 2 a 7 non sono soggetti ai divieti di cui all'articolo 4.

(...)

(3) Non è vietata la corretta manutenzione delle acque conformemente ai principi del [Wasserhaushaltsgesetz (legge relativa alla gestione e alla tutela delle acque), del Niedersächsisches Wassergesetz (legge del Land della Bassa Sassonia sull'acqua)] e del BNatSchG nonché ai seguenti requisiti, derivanti dall'obiettivo di tutela:

1. a condizione che la persona responsabile di tale manutenzione presenti al distretto competente entro il 31 gennaio di ogni anno, per le acque di secondo livello, un piano di manutenzione riguardante tutte le misure di manutenzione che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento progettate per l'anno di manutenzione interessato, i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 3, punto 2, lettere da b) a c), e) e h), del presente regolamento non si applicano qualora il distretto competente approvi tale piano.

2. Se non è stato presentato alcun piano di manutenzione conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, punto 1, del presente regolamento, la manutenzione delle acque di secondo livello di cui all'articolo 2 e delle loro vicinanze deve rispettare le seguenti regole:

(...)

b) la potatura sotto forma di sfalcio parziale seguendo la linea della corrente è autorizzata tutto l'anno. Se il letto del corso d'acqua non è di larghezza sufficiente a consentire una potatura parziale seguendo la linea della corrente, lo sfalcio è effettuato su un solo lato o su appezzamenti; il previo consenso dell'autorità competente per la tutela della natura è necessario per discostarsi dalle norme di cui sopra;

(...)

(4) Non è vietato il corretto sfruttamento mediante la pesca ai sensi del [Niedersächsisches Fischereigesetz (legge del Land della Bassa Sassonia sulla pesca) e della Binnenfischereiordnung (regolamento sulla pesca in acque dolci)], preservando per quanto possibile le condizioni e le biocenosi naturalmente presenti sul sito, in particolare la vegetazione acquatica, la vegetazione galleggiante e la vegetazione delle sponde, e conformemente ai seguenti requisiti, derivanti dall'obiettivo di tutela:

1. il ripopolamento di pesci è autorizzato unicamente [con specie che rientrano nello] spettro naturale di specie dell'acqua corrente di cui all'articolo 2 in questione, a condizione che si tratti di specie per le quali il regolamento sulla pesca in acqua dolce, nella versione in vigore alla data del ripopolamento, non subordina ad autorizzazione il ripopolamento e purché sia garantito che esso non avrà l'effetto di danneggiare o estromettere le specie prioritarie o tipiche dell'habitat di cui all'articolo 3.

(...)

(5) Non è vietato il corretto sfruttamento agricolo del suolo, conformemente alle buone pratiche di cui all'articolo 5, paragrafo 2, e alle seguenti condizioni derivanti dall'obiettivo di tutela:

(...)

(6) Non è vietata una corretta silvicoltura in foresta, conformemente all'articolo 11 del [Niedersächsischen Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (legge del Land della Bassa Sassonia sulla foresta e che disciplina l'uso del paesaggio)] e all'articolo 5, paragrafo 3, del BNatSchG nonché conformemente ai seguenti requisiti, derivanti dall'obiettivo di tutela:

(...)

7. La creazione di nuove superfici forestali mediante imboschimento è consentita solo con il consenso dell'autorità competente per la tutela della natura.

(...)

(8) Nei casi di cui ai paragrafi 2, 3, 5 e 6, l'autorità competente per la tutela della natura fornisce il consenso richiesto (...) purché e nella misura in cui non ci si possa attendere ripercussioni o perturbazioni durature per la zona di tutela paesaggistica o i suoi elementi essenziali ai fini degli obiettivi di conservazione e dell'obiettivo di tutela del presente regolamento. (...)

(9) Nei casi di notifica obbligatoria di cui ai paragrafi 2, 4, 6 e 7, l'autorità competente per la tutela della natura può adottare le misure necessarie per garantire il rispetto dell'obiettivo di tutela del presente regolamento. (...) L'autorità incaricata della tutela della natura competente può, nel caso concreto, vietare l'attuazione degli atti o delle misure notificati qualora risulti pregiudicato l'obiettivo di tutela del presente regolamento.

(...)).

27 L'articolo 7 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Potere di autorizzazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«(...) l'autorità competente in materia di tutela della natura può ordinare il ripristino dello stato anteriore qualora siano stati violati i divieti di cui all'articolo 4 o gli obblighi di approvazione o di notifica di cui all'articolo 5 del presente regolamento e la natura o il paesaggio siano stati illegittimamente distrutti, danneggiati o modificati».

28 L'articolo 9 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Attuazione di misure di conservazione e di ripristino», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Le disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 del presente regolamento corrispondono in linea generale a misure dirette a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente i tipi di habitat di cui all'allegato I e le specie animali di cui all'allegato II della direttiva [92/43] presenti nella [zona di tutela paesaggistica]».

29 L'articolo 10 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Illeciti amministrativi», al paragrafo 1 dispone quanto segue: «Commette un illecito (...) chiunque, in assenza di un'esenzione ai sensi dell'articolo 5 o di una deroga ai sensi dell'articolo 6, viola intenzionalmente o per negligenza i divieti di cui all'articolo 4 del presente regolamento».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

30 Il 30 settembre 2019 il distretto di Osnabrück ha adottato il regolamento di cui trattasi, designando la zona di tutela paesaggistica «Ruscelli nell'Artland» quale elemento essenziale del sito Natura 2000 eponimo (in prosieguo: il «sito in questione»).

31 Durante il processo di adozione di tale regolamento, il distretto di Osnabrück aveva garantito una partecipazione del pubblico, compresa quella della ricorrente nel procedimento principale, consentendo a tale pubblico di consultare il progetto di regolamento e le varie carte ad esso relative nonché l'esposizione della motivazione. Per contro, il distretto di Osnabrück non aveva effettuato una valutazione ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42, né un esame preliminare quanto alla necessità di una siffatta valutazione, prima di adottare il regolamento di cui trattasi.

32 Il 13 ottobre 2020 la ricorrente nel procedimento principale ha presentato una domanda di controllo di legittimità del regolamento di cui trattasi, lamentando la violazione di disposizioni in materia ambientale, in particolare di disposizioni volte a recepire il diritto dell'Unione.

33 Investito di tale domanda, il Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo superiore del Land della Bassa Sassonia, Germania), giudice del rinvio nella presente causa, ritiene che, alla luce della sentenza del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punti da 60 a 69), non esistesse alcun obbligo, ai sensi dell'articolo 35 dell'UVPG, fondato sull'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, di effettuare una valutazione ambientale prima dell'adozione del regolamento di cui trattasi.

34 Secondo detto giudice, è tuttavia possibile che, prima di tale adozione, sarebbe stato necessario procedere a una valutazione ambientale, in forza del combinato disposto dell'articolo 36 dell'UVPG, nonché dell'articolo 36, prima frase, punto 2, e dell'articolo 34, paragrafo 1, prima frase, del BNatSchG, che si basano sul combinato disposto dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42 e dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43.

35 A tale proposito, il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, alla luce, in particolare, della sentenza del 12 giugno 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punti 49 e 50), se un atto come il regolamento di cui trattasi, con il quale uno Stato membro designa un sito come zona speciale di conservazione conformemente alla direttiva 92/43, debba essere considerato, in ogni caso, direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, indipendentemente dal suo contenuto normativo.

36 Dal momento che diversi elementi depongono, a suo avviso, contro una siffatta interpretazione, il giudice del rinvio chiede poi, in secondo luogo, se, e a quali condizioni, norme come le eccezioni di cui all'articolo 5, paragrafi da 3 a 6, del regolamento di cui trattasi debbano essere considerate come direttamente connesse o necessarie alla gestione del sito in questione.

37 In terzo luogo, nell'ipotesi in cui tali eccezioni dovessero essere intese non come consistenti unicamente nel precisare la portata dei divieti stabiliti all'articolo 4 del regolamento di cui trattasi, bensì come norme autonome, non direttamente connesse o necessarie alla gestione del sito in questione, il giudice del rinvio si interroga in merito all'incidenza, sull'esistenza dell'obbligo di effettuare una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42, sotto un primo profilo, della circostanza che le attività rientranti in dette eccezioni non saranno più soggette, prima della loro attuazione, a una valutazione di incidenza nel singolo caso ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 e, quand'anche fossero oggetto di una siffatta valutazione, quest'ultima sarebbe effettuata alla luce dei criteri e delle modalità concreti stabiliti da tali eccezioni, sotto un secondo profilo, del fatto che le attività autorizzate in forza di tali eccezioni sono già da lungo tempo attuate sul sito in questione e, sotto un terzo profilo, del fatto che il regolamento di cui trattasi dovrebbe essere considerato, a seconda dei casi, come un piano che determina l'uso di piccole aree a livello locale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42.

38 Infine, in quarto luogo, il giudice del rinvio si interroga sulle modalità che una valutazione ambientale dovrebbe eventualmente rispettare.

39 In tali circostanze, il Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo superiore del Land della Bassa Sassonia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, debba essere interpretato nel senso che tutte le norme contenute in un atto giuridico mediante il quale uno Stato membro designa un sito come zona speciale di conservazione ai sensi della direttiva 92/43, a prescindere dal loro rispettivo contenuto normativo, devono essere considerate come direttamente connesse o necessarie alla gestione del sito, con la conseguenza che l'atto giuridico in quanto piano non soggiace ad alcuna valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, o se invece possa risultare indicato, a seconda del contenuto delle singole norme, adottare una modalità di valutazione differenziata, cosicché singole disposizioni di un siffatto atto giuridico in quanto piano (parte di piano) sarebbero da considerarsi direttamente connesse o necessarie alla gestione del sito in questione mentre altre disposizioni di questo atto giuridico in quanto piano (parte di piano) non dovrebbero essere considerate tali.

2) Nel caso in cui la questione 1) dovesse essere risolta nel secondo dei sensi sopra indicati: se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, debba essere interpretato nel senso che una singola normativa, contenuta in un atto giuridico di uno Stato membro mediante il quale un sito viene designato come zona speciale di conservazione nel senso di cui alla direttiva 92/43, vengono fissati obiettivi di conservazione e vengono dettate prescrizioni e divieti, deve essere considerata quale piano (parte di piano) non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, nel caso in cui tale normativa, fissando concreti criteri e modalità, escluda determinate attività nel sito dall'ambito di applicazione delle prescrizioni e dei divieti dettati e tali attività non servano in via immediata al raggiungimento degli obiettivi di conservazione, bensì debbano essere considerate quali misure di sfruttamento economico o di mantenimento destinate ad altri scopi con qualità di progetto nel senso di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43.

3) In caso di soluzione affermativa della questione 2): se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, debba essere interpretato nel senso che il verificarsi di un'incidenza significativa sul sito, in virtù di una normativa – come descritto nella questione 2) – contenuta in un atto giuridico per la designazione di un sito quale zona speciale di conservazione ai sensi della direttiva 92/43, la quale fissi in maniera sufficientemente concreta i criteri e le modalità per l'esercizio delle attività da essa contemplate con qualità di progetto nel senso di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, non può considerarsi escluso qualora il diritto nazionale non preveda per tali attività alcun requisito autorizzativo e l'autorità competente, a causa della citata normativa nell'atto giuridico, rinunci nel singolo caso per queste attività anche ad una previa denuncia nonché alla realizzazione di una valutazione dell'incidenza riferita al progetto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 oppure realizzi nel singolo caso una valutazione dell'incidenza riferita al progetto e in tale contesto assuma quale criterio di riferimento per la sostenibilità del progetto il fatto che i criteri e le modalità dettate nella normativa, come descritto nella questione 2), siano o no rispettati.

4) In caso di soluzione affermativa della questione 2): se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, debba essere interpretato nel senso che non si deve temere il verificarsi di un'incidenza significativa sul sito in virtù di una normativa contenuta in un atto giuridico per la designazione di un sito quale zona speciale di conservazione ai sensi della direttiva 92/43, come descritto nella questione 2), nel caso in cui le attività contemplate da una normativa siffatta siano di norma esercitate già da molto tempo e, sulla base dei criteri e delle modalità per il loro esercizio fissati nella normativa, non venga comunque resa possibile alcuna intensificazione o espansione di tali attività nel sito in questione.

5) Nel caso in cui, alla luce delle risposte alle questioni precedenti, occorra presupporre l'esistenza di un obbligo di realizzazione di una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, a causa del contenuto di singole norme di un atto giuridico per la designazione di un sito speciale di conservazione nel senso di cui alla direttiva 92/43: se l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42 debba essere interpretato nel senso che, qualora la designazione del sito debba considerarsi quale determinazione dell'uso di piccole aree a livello locale, un'autorità di uno Stato membro deve di norma ritenere, sulla base della preesistente qualificazione del sito quale sito di importanza comunitaria nel senso di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 92/43, che la designazione quale zona di conservazione avrà prevedibilmente effetti significativi sull'ambiente.

6) Nel caso in cui, a seguito della risposta alle questioni precedenti, occorra presupporre l'esistenza di un obbligo di realizzazione di una valutazione ambientale a causa del contenuto di singole norme di un atto giuridico per la designazione di un sito quale zona speciale di conservazione nel senso di cui alla direttiva 92/43: se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, debba essere interpretato nel senso che unicamente queste singole norme devono essere fatte oggetto di una valutazione ambientale, oppure se una siffatta valutazione ambientale debba riferirsi all'intero contenuto dell'atto giuridico.

7) Nel caso in cui, dopo la soluzione delle questioni precedenti, occorra presupporre l'esistenza di un obbligo di realizzazione di una valutazione ambientale a causa del contenuto di singole norme di un atto giuridico per la designazione

di un sito quale zona speciale di conservazione nel senso di cui alla direttiva 92/43: se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/42, in forza del quale la valutazione ambientale di cui all'articolo 3 della medesima direttiva deve essere effettuata durante la fase preparatoria di un piano o di un programma ed anteriormente alla sua adozione, debba essere interpretato nel senso che la mancata effettuazione di una valutazione ambientale di un piano o di elementi costitutivi di un piano non può essere effettuata a posteriori mediante un procedimento integrativo successivamente all'avvenuta adozione del piano o di elementi costitutivi del piano e non può così essere sanato ex post l'errore procedurale derivante dalla mancata realizzazione della valutazione ambientale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

40 Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, debba essere interpretato nel senso che un atto con il quale lo Stato membro interessato designa un sito come zona speciale di conservazione, ai sensi della direttiva 92/43, e che elenca le attività umane vietate su tale sito, fatte salve le eccezioni parimenti previste da tale atto, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi della direttiva 2001/42, per i quali è obbligatoria una valutazione ambientale.

41 L'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42 subordina l'obbligo di sottoporre un piano o un programma particolare a una valutazione ambientale, ai sensi di tale direttiva, alla condizione che una valutazione sia richiesta ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43.

42 Conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, una valutazione adeguata è richiesta per qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione di un sito di importanza comunitaria, ma che possa avere incidenze significative su un tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti.

43 Orbene, la Corte ha già dichiarato che l'atto con il quale uno Stato membro designa un sito come zona speciale di conservazione ai sensi della direttiva 92/43 è per sua stessa natura direttamente connesso o necessario alla gestione del sito. Infatti, l'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva esige una tale designazione ai fini della sua attuazione (sentenza del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 49).

44 Vero è che tale valutazione non può essere estesa a tutte le disposizioni di un simile atto in modo automatico, senza verificarne il contenuto. In particolare, non può essere escluso a priori che tale atto comporti anche disposizioni che non hanno alcun legame con l'esecuzione, da parte dello Stato membro interessato, dell'obbligo previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43 e che non sono in altro modo direttamente connesse o necessarie per la gestione del sito in questione.

45 Tuttavia, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, il regolamento di cui trattasi non sembra contenere siffatte disposizioni.

46 A tale proposito, occorre ricordare che, in attuazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43, quando un sito di importanza comunitaria è stato scelto, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione il più rapidamente possibile e comunque entro 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 o specie e per la coerenza di Natura 2000. Tale Stato membro deve altresì, da un lato, conformemente alla medesima disposizione della direttiva 92/43, come interpretata dalla Corte, determinare, entro gli stessi termini e precedentemente alla fissazione di tali priorità, gli obiettivi di conservazione, che devono essere specifici, e stabilire, dall'altro, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, le misure di conservazione [v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-441/21, EU:C:2023:524, punti 45, 53, 65 e 66].

47 Conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 92/43, le misure di conservazione implicano, se del caso, «le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali».

48 Pertanto, le misure di conservazione che lo Stato membro interessato deve stabilire in forza di tale articolo 6, paragrafo 1, possono consistere, in particolare, nell'istituire un regime giuridico inteso a limitare, nel territorio del sito in questione e tenuto conto degli obiettivi di conservazione fissati, le attività umane rispetto a quanto sino ad allora autorizzato su tale sito.

49 Disposizioni di un atto di designazione di un sito come zona speciale di conservazione, con le quali lo Stato membro interessato mira a istituire un siffatto regime giuridico, devono, pertanto, essere considerate «direttamente connesse [o] necessarie alla gestione del sito» in questione.

50 In mancanza di precisazioni al riguardo nella direttiva 92/43, gli Stati membri restano, peraltro, liberi di determinare, nel loro ordinamento giuridico, il tipo di norme che ritengono più adeguate al fine di istituire un siffatto regime giuridico.

51 Nella specie, il regime giuridico istituito dal regolamento di cui trattasi è costituito da un insieme di disposizioni, tra cui l'articolo 4 di tale regolamento, che prevede divieti, e l'articolo 5 di quest'ultimo, che elenca gli «atti e usi» che

non rientrano in tali divieti.

52 A tale proposito, il giudice del rinvio indica, in particolare, di ritenere che le eccezioni previste all'articolo 5 del regolamento di cui trattasi abbiano lo scopo di autorizzare, in un certo contesto, il proseguimento delle attività di sfruttamento che erano già esercitate sul sito in questione e che sono ancora esercitate attualmente, in particolare a fini commerciali, quali la pesca, l'agricoltura, la silvicoltura, nonché talune misure di manutenzione delle acque, al fine di evitare un pregiudizio sproporzionato ai diritti dei proprietari e dei titolari dei diritti di uso interessati dalla messa sotto tutela di tale sito.

53 Resta il fatto che, fatte salve le verifiche che spetta a tale giudice effettuare, l'articolo 5 del regolamento di cui trattasi fa parte delle disposizioni volte, nel loro insieme, a stabilire il regime giuridico ritenuto necessario ai fini della tutela, tra l'altro, della zona speciale di conservazione designata, vale a dire, nel caso di specie, il sito in questione.

54 Ciò sembra essere confermato dall'articolo 9 del regolamento di cui trattasi, il quale dispone, al suo paragrafo 1, che le disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 di tale regolamento «corrispondono in linea generale a misure dirette a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente i tipi di habitat di cui all'allegato I e le specie animali di cui all'allegato II della direttiva [92/43] presenti [sul sito in questione]», nonché dalla formulazione dell'articolo 7, paragrafo 1, e da quella dell'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento.

55 Ne consegue che, sempre fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare, il regolamento di cui trattasi deve essere considerato come direttamente connesso o necessario, nel suo insieme, alla gestione del sito in questione.

56 Alla luce di tutti i suesposti motivi, si deve rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/42, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, deve essere interpretato nel senso che un atto con il quale lo Stato membro interessato designa un sito come zona speciale di conservazione, ai sensi della direttiva 92/43, e che elenca le attività umane vietate su tale sito, fatte salve le eccezioni parimenti previste da tale atto, non rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi della direttiva 2001/42, per i quali è obbligatoria una valutazione ambientale.

Sulla terza, quarta, quinta, sesta e settima questione

57 Alla luce della risposta fornita alle questioni prima e seconda, non occorre rispondere alle questioni dalla terza alla settima.

Sulle spese

58 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 (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 3, paragrafo 2, lettera b) 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, in combinato disposto con 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,

dev'essere interpretato nel senso che:

un atto, con il quale lo Stato membro interessato designa un sito come zona speciale di conservazione, ai sensi della direttiva 92/43, e che elenca le attività umane vietate su tale sito, fatte salve le eccezioni parimenti previste da tale atto, non rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi della direttiva 2001/42, per i quali è obbligatoria una valutazione ambientale.

(Omissis)