

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

23 aprile 2009 *

Nella causa C-362/06 P,

avente ad oggetto un ricorso, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia,
proposto il 4 settembre 2006 da,

Markku Sahlstedt e a., rappresentati dall'avv. K. Marttinen, asianajaja,

ricorrente,

altre parti nel procedimento:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Huttunen e M. van
Beek, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado

* Lingua processuale: il finlandese.

sostenuta da:

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente in impugnazione,

Repubblica di Finlandia,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. K. Schiemann, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, dai sigg. J. Makarczyk, P. Küris, L. Bay Larsen (relatore) e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig.ra K. Sztranc-Sławiczek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 febbraio 2008,

sentite le conclusioni presentate dell'avvocato generale all'udienza del 23 ottobre 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con la loro impugnazione il sig. Sahlstedt e a. chiedono l'annullamento dell'ordinanza 22 giugno 2006, emessa nella causa Sahlstedt e a./Commissione (T-150/05, Racc. pag. II-1851; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata») con la quale il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha respinto il loro ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione 13 gennaio 2005, n. 2005/101/CE che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica boreale (GU L 40, pag. 1; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- ² Secondo il sesto considerando della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva habitat») per assicurare il ripristino o il mantenimento degli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario in uno stato di conservazione soddisfacente, occorre designare zone speciali di conservazione per realizzare una rete ecologica europea coerente secondo uno scadenziario definito.

3 L'art. 4 della direttiva «habitat» dispone:

«1. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 1) e alle informazioni scientifiche pertinenti, ogni Stato membro propone un elenco di siti, indicante quali tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e quali specie locali di cui all'allegato II si riscontrano in detti siti. Per le specie animali che occupano ampi territori, tali siti corrispondono ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita o riproduzione. (...).

L'elenco viene trasmesso alla Commissione entro il triennio successivo alla notifica della presente direttiva, contemporaneamente alle informazioni su ogni sito. Tali informazioni comprendono una mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione, nonché i dati risultanti dall'applicazione dei criteri specificati nell'allegato III (fase 1) e sono fornite sulla base di un formulario elaborato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

2. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 2) e nell'ambito di ognuna delle cinque regioni biogeografiche di cui all'articolo 1, lettera c), punto iii) e dell'insieme del territorio di cui all'articolo 2, paragrafo 1, la Commissione elabora, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi degli Stati membri, in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie.

(...)

L'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie è fissato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

3. L'elenco menzionato al paragrafo 2 è elaborato entro un termine di sei anni dopo la notifica della presente direttiva.

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».

4 L'articolo 6 di questa direttiva è così formulato:

«(...)

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la

perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

Fatti

- 5 La Commissione, con la controversa decisione, ha adottato l'elenco dei siti d'importanza comunitaria nella regione biogeografica boreale.

- 6 Tale decisione ha inserito nei detti siti taluni terreni appartenenti a persone private, tra le quali l'insieme dei ricorrenti fatta eccezione della Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry (in prosieguo: «MTK ry»). Quest'ultima è un'associazione che raggruppa circa 163 000 operatori economici agricoli e boschivi.

Procedimento dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

- 7 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 aprile 2005, il sig. Sahlstedt e a. hanno proposto il ricorso conclusosi con l'ordinanza impugnata.
- 8 La Commissione, con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 luglio 2005, ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 9 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha respinto il detto ricorso in quanto irricevibile per il motivo che il sig. Sahlstedt e a., che non sono i destinatari della decisione controversa, non sono da essa direttamente interessati.
- 10 Al punto 54 della impugnata ordinanza, il Tribunale ha rilevato che la decisione controversa, che designa, come siti d'importanza comunitaria, zone del territorio finlandese, non produce di per sé effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti che hanno la qualifica di proprietario di terreni situati in tali zone. Secondo il Tribunale, tale decisione, poiché non contiene alcuna disposizione circa il regime di protezione dei siti d'importanza comunitaria, come misure di conservazione o procedimenti di autorizzazione da rispettare, non incide né sui diritti né sugli obblighi dei proprietari dei beni fondiari, né sull'esercizio di tali diritti. Il Tribunale ha dichiarato che, contrariamente a quanto assumerebbero il sig. Sahlstedt e a., l'inclusione di tali siti nell'elenco dei siti d'importanza comunitaria non obbliga assolutamente gli operatori economici o le persone private.

- 11 Dal punto 59 dell'ordinanza impugnata, risulta che, secondo il Tribunale, nessuno degli obblighi contemplati dall'art. 6, nn. 1-4 della direttiva «habitat» è direttamente applicabile ai sigg. Sahlstedt e a. Infatti, tutti questi obblighi richiedono un atto da parte dello Stato membro interessato che deve precisare in quale modo intenda dare attuazione agli obblighi di cui trattasi, che si tratti di misure di conservazione necessarie (art. 6, n. 1, della direttiva «habitat»), di misure opportune per evitare il degrado del sito (art. 6, n. 2, di tale direttiva) o dell'accordo che dev'essere dato dalle autorità nazionali competenti ad un progetto idoneo a incidere sul sito in maniera significativa (art. 6, nn. 3 e 4, della detta direttiva).
- 12 Successivamente, al punto 61 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, da un lato, allo stesso modo dei privati ricorrenti, i membri dell'MTK ry non possono essere considerati direttamente interessati dalla decisione controversa e, dall'altro lato, che tale associazione non ha dimostrato di avere un interesse proprio all'azione come una posizione di negoziatore sulla quale la detta decisione incide.
- 13 Infine al punto 62 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha considerato che, poiché i ricorrenti non sono direttamente interessati dalla decisione controversa, non occorreva pronunciarsi sulla questione se essi fossero individualmente interessati.
- 14 Il Tribunale ha tuttavia precisato al punto 63 di tale ordinanza che, non essendo legittimati a chiedere l'annullamento della decisione controversa, i ricorrenti possono contestare le misure adottate in attuazione dell'art. 6 della direttiva «habitat» che li riguardano e in tale ambito conservano la possibilità di eccepire l'illegittimità di tale decisione dinanzi ai giudici nazionali, chiamati a decidere in osservanza dell'art. 234 CE.

Conclusioni delle parti

- 15 Con la loro impugnazione, i sigg. Sahlstedt e a. chiedono alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata nonché la decisione controversa e di condannare la Commissione alle spese.
- 16 La Commissione conclude che la Corte voglia respingere in toto il ricorso e condannare i ricorrenti alle spese.
- 17 Il Regno di Spagna conclude anch'esso per il rigetto dell'impugnazione.

Sull'impugnazione

- 18 Nella loro impugnazione, il sig. Sahlstedt e a. deducono tre motivi, relativi ad un difetto di motivazione dell'ordinanza impugnata, ad un errore di diritto che inficia la valutazione del Tribunale secondo la quale i ricorrenti non sono direttamente interessati dalla decisione controversa e, rispettivamente, alla violazione del diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale.

Giudizio della Corte

- 19 Si deve in limine ricordare che, in forza dell'art. 230, quarto comma, CE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una

decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano «direttamente ed individualmente».

- 20 Nella specie è pacifico che i ricorrenti non sono i destinatari della decisione impugnata.
- 21 Per quanto la Commissione abbia contestato anche il fatto che i ricorrenti siano individualmente interessati da tale decisione, il Tribunale si è pronunciato solo sulla questione se essi siano da tale decisione direttamente interessati.
- 22 Si deve a questo proposito ricordare che il criterio che subordina la ricevibilità di un ricorso proposto da una persona fisica o giuridica avverso una decisione di cui non è destinataria alla condizione che essa sia direttamente e individualmente interessata da tale decisione, posto dall'art. 230, quarto comma, CE, istituisce un motivo di irricevibilità di ordine pubblico che i giudici comunitari possono esaminare in qualsiasi momento, anche d'ufficio (v., in questo senso, fra altro, ordinanza 5 luglio 2001, causa C-341/00 P, Conseil national des professions de l'automobile e a./Commissione; Racc. pag. I-5263, punto 32 e sentenza 29 novembre 2007, causa C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall e a./Commissione, punto 18).
- 23 Pertanto, quand'anche si supponga che il sig. Sahlstedt e a. possano essere considerati direttamente interessati dalla decisione impugnata, affinché il loro ricorso avverso tale decisione sia ricevibile occorrerebbe che essi siano dalla stessa anche individualmente interessati.
- 24 Come ricordato al punto 46 dell'ordinanza impugnata, questi hanno sostenuto che la decisione impugnata riguarda individualmente, in particolare, tutti i proprietari

fondari che possiedono terreni ubicati nei siti riportati nell'elenco approvato dalla Commissione e nei confronti dei quali verrà applicato un divieto di degrado.

- 25 Dai punti 25, 31, 33 e 34 dell'ordinanza impugnata risulta che, dinanzi al Tribunale, la Commissione ha contestato che i ricorrenti siano individualmente interessati affermando in particolare che i siti inclusi nell'elenco adottato dalla decisione controversa sono esclusivamente designati sulla base di criteri biologici, che non è possibile, sulla base di tale decisione, o quanto meno sulla base dei dati che la Commissione ha utilizzato nella fase della sua elaborazione, identificare i proprietari di tali siti e che questi ultimi interessano anche altri settori della società oltre ai proprietari fondari, come le società di costruzione, le organizzazioni non governative o altri cittadini.
- 26 Si deve a questo proposito ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li contraddistingue in modo analogo ai destinatari (v., tra altre, sentenze 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione; Racc. pag. 197, pag. 223 e 13 dicembre 2005, causa C-78/03 P, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum; Racc. pag. I-10737, punto 33).
- 27 Una decisione quale la decisione controversa si inserisce nell'ambito dell'art. 4 della direttiva «habitat», la quale organizza un procedimento di classificazione dei siti naturali in zone speciali di conservazione (in prosieguo: le «ZSC»), procedimento che deve tra altro consentire, come risulta dall'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, la realizzazione di una rete ecologica europea coerente di ZSC, denominata «Natura 2000», che è formata da siti in cui si trovano tipi di habitat naturali e habitat delle specie figuranti nell'allegato I e rispettivamente nell'allegato II della detta direttiva e che 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 (v., in questo senso, sentenza 7 novembre 2000, causa C-371/98, First Corporate Shipping; Racc. pag. I-9235, punti 19 e 20).

- 28 Pertanto, la decisione controversa, la quale contempla una serie di territori classificati come siti di importanza comunitaria al fine di consentire la realizzazione della detta rete «Natura 2000», ha, nei confronti di ogni interessato, una portata generale in quanto si applica a tutti gli operatori che, a qualsivoglia titolo, esercitano o possono esercitare, sui territori considerati, attività che possono mettere a repentaglio gli obiettivi di conservazione perseguiti dalla direttiva habitat.
- 29 Si deve tuttavia ricordare che la Corte ha più volte dichiarato che il fatto che una disposizione abbia, per natura e portata, un carattere generale, in quanto applicabile alla totalità degli operatori economici interessati, non esclude che essa possa tuttavia interessare individualmente taluni di essi (v., in tal senso, sentenze 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu; Racc. pag. I-1853, punto 19 nonché 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, Belgique et Forum 187/Commissione; Racc. pag. I-5479, punto 58).
- 30 A questo proposito la Corte ha dichiarato che qualora la decisione riguardi un gruppo di soggetti individuati o individuabili, nel momento in cui l'atto è stato adottato, in base a criteri tipici dei membri di tale gruppo, tali soggetti possono essere individualmente interessati da tale atto, in quanto facenti parte di un gruppo ristretto di operatori economici (v. sentenza 13 marzo 2008, causa C-125/06 P, Commissione/Infront WM; Racc. pag. I-1451, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).
- 31 Tuttavia, la possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati da questo provvedimento, qualora sia assodato, come nel caso di specie, che tale applicazione viene effettuata in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in esame (v., in particolare, sentenza 22 novembre 2001, causa C-451/98, Antillean Rice Mills/Consiglio; Racc. pag. I-8949, punto 52, nonché ordinanza 25 aprile 2002, causa C-96/01 P, Galileo e Galileo International/Consiglio; Racc. pag. I-4025, punto 38 e 8 aprile 2008, causa C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione, Racc. pag I-2217, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

- 32 Orbene, nella specie, ad eccezione del MTK ry, risulta che la decisione controversa riguarda i ricorrenti unicamente in quanto titolari di diritti su terreni inclusi in taluni siti di interesse comunitario presi in considerazione dalla Commissione ai fini dell'attuazione di una rete ecologica europea coerente di ZSC, cioè in forza di una situazione obiettiva di fatto e di diritto definita dall'atto di cui trattasi e non in funzione di criteri propri della categoria dei proprietari fondiari.
- 33 Del resto, la decisione controversa, non essendo stata adottata in considerazione della situazione particolare dei proprietari fondiari, non può pertanto essere considerata come un fascio di decisioni individuali indirizzate a ciascun proprietario fondiario.
- 34 Da ciò consegue che i ricorrenti, ad eccezione della MTK ry, non possono essere considerati individualmente interessati dalla decisione controversa ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE.
- 35 Per quanto riguarda la MTK ry, si deve ricordare che la tutela degli interessi generali e collettivi di una categoria di privati non è sufficiente per dimostrare la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto da un'associazione. Salvo circostanze particolari, come il ruolo che essa abbia potuto svolgere nell'ambito di un procedimento che si sia potuto concludere con l'adozione dell'atto di cui trattasi, una siffatta associazione non può proporre un ricorso d'annullamento qualora i suoi membri non possano agire individualmente (v., tra altro, sentenza 18 dicembre 1997, causa C-409/96 P, Sveriges Betodlares e Henrikson/Commissione; Racc. pag. I-7531, punto 45).
- 36 Orbene come è stato constatato al punto 34 della presente sentenza, le persone fisiche o giuridiche proprietarie di terreni inclusi nei siti d'interesse comunitario considerati nella decisione controversa non sono da questa individualmente interessate. Pertanto, la MTK ry, quand'anche si supponesse che tra i suoi membri esistano siffatti soggetti, non può, in quanto tale, essere considerata individualmente interessata dalla detta decisione.

37 Dalle considerazioni che precedono consegue che il sig. Sahlstedt e a. non sono individualmente interessati dalla decisione controversa.

38 Ne deriva che i due primi motivi che deducono rispettivamente, un difetto di motivazione dell'ordinanza impugnata e un errore di diritto che inficia la valutazione del Tribunale secondo la quale i ricorrenti non sono direttamente interessati dalla decisione impugnata, sono inoperanti e vanno respinti.

39 Occorre quindi esaminare il terzo motivo relativo ad una violazione del diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale.

Argomenti delle parti

40 Con il terzo motivo, il sig. Sahlstedt e a. sostengono che, se il diritto di proporre un ricorso è loro negato, essi non avrebbero alcuna possibilità di formulare censure avverso la decisione dell'autorità sulla base della quale il territorio sul quale sono ubicati i fondi da loro posseduti è stato incluso nella rete Natura 2000 e sono state imposte restrizioni sotto forma di divieto di degrado e di obbligo di rivalorizzazione.

41 Il Regno di Spagna sostiene che l'impossibilità di difendersi fatta valere da Sahlstedt e a. non esiste. Infatti, la classificazione in ZSC potrebbe essere impugnata dinanzi ai giudici nazionali.

Giudizio della Corte

42 Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, la constatazione del Tribunale secondo la quale le loro conclusioni intese all'annullamento della decisione controversa sono irricevibili, non equivale ad un diniego di giustizia.

43 A questo proposito basta ricordare che, come in sostanza risulta dal punto 63 dell'ordinanza impugnata, i singoli devono poter godere di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che essi derivano dall'ordinamento giuridico comunitario. La tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche che, in ragione delle condizioni di ricevibilità previste dall'art. 230, quarto comma, CE, non possono impugnare direttamente gli atti comunitari del tipo della decisione controversa deve essere garantita in modo efficace mediante i mezzi di ricorso dinanzi ai giudici nazionali. Questi, conformemente al principio di leale collaborazione sancito dall'art. 10 CE, sono tenuti, quanto più possibile, ad interpretare ed applicare le norme di procedura nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in maniera da consentire alle dette persone di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario quale quello su cui verte la presente controversia, eccedendone l'invalidità e inducendo così i giudici a interpellare a tale proposito la Corte mediante questioni pregiudiziali (sentenza 22 marzo 2007, causa C-15/06 P, Regione Siciliana/Commissione; Racc. pag. I-2591, punto 39).

44 Occorre pertanto respingere anche il terzo motivo.

45 Dalle considerazioni che precedono consegue che il ricorso va respinto nel suo insieme.

Sulle spese

46 A tenore dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118 dello stesso, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda.

47 Sahlstedt e a., rimasti soccombenti, vanno condannati alle spese conformemente alle conclusioni della Commissione.

48 A norma dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, anch'esso applicabile ai procedimenti di impugnazione in forza dell'art. 118 del medesimo regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella controversia restano a carico di questi ultimi. Pertanto si deve decidere che le spese sostenute dal Regno di Spagna e dalla Repubblica di Finlandia restano a carico di questi ultimi.

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

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Sahlstedt e a. sono condannati alle spese.

3) Il Regno di Spagna e la Repubblica di Finlandia sopportano le proprie spese.

Firme