

Corte di Giustizia Ue – condanna dell'Italia – sentenza del 20 settembre 2007 (causa C-388/05): *inadempimento di uno Stato - Violazione dell'art. 4, n. 4, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1) e dell'art. 6, nn. 2, 3, 4, 7, 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) - Obbligo di adottare i provvedimenti idonei ad evitare, nelle zone speciali di conservazione, il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat delle specie - Sviluppo*

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

20 settembre 2007

«Inadempimento di uno Stato – Conservazione degli habitat naturali – Fauna e flora selvatiche – Zona di protezione speciale “Valloni e steppe pedegarganiche”»

Nella causa C-388/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 24 ottobre 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. A. Aresu e dalla sig.ra D. Recchia, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (relatore) e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 maggio 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana,

- prima del 28 dicembre 1998, data di designazione della zona di protezione speciale (in prosieguo: la «ZPS») «Valloni e steppe pedegarganiche», è venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli»), nella misura in cui ha omesso di adottare misure idonee a prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli selvatici che abbiano conseguenze significative, in riferimento al piano denominato «patto d'area» ed ai progetti ivi previsti, i quali erano suscettibili di avere un impatto sugli habitat e sulle specie all'interno della zona importante per la conservazione degli uccelli, detta Important Bird Area (in prosieguo: la «IBA») n. 94 del catalogo IBA 1989, «Promontorio del Gargano» e n. 129 del catalogo IBA 1998, «Promontorio del Gargano», e hanno effettivamente causato il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli selvatici presenti all'interno della suddetta zona;
- dopo il 28 dicembre 1998, data di designazione della ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche», è venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 6, nn. 2-4, e 7 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 sugli habitat»), nella misura in cui:

in violazione dell'art. 6, n. 2, della direttiva in questione, ha omesso di adottare le opportune misure per evitare nella ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche» il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui tale ZPS è stata designata, in riferimento ai progetti previsti dal «patto d'area», allo stato attuale già realizzati, che hanno causato il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie all'interno di tale zona;

in violazione dell'art. 6, n. 3, della stessa direttiva, ha omesso di effettuare una valutazione di incidenza ex ante conforme ai requisiti di cui al suddetto articolo, in riferimento ai progetti previsti dal «patto d'area», allo stato attuale già realizzati, che erano suscettibili di avere incidenze significative sulla ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche».

in violazione dell'art. 6, n. 4, della medesima direttiva, ha omesso di applicare la procedura che permette di realizzare un progetto anche in caso di conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica o 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, e di comunicare alla Commissione le misure compensative adottate necessarie per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 fosse tutelata, in riferimento ai progetti inseriti nel «patto d'area» che sono stati approvati, nonostante la loro rilevante incidenza sulla ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche», per fronteggiare la situazione di crisi socio-economica ed occupazionale dell'area di Manfredonia.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 L'art. 4 della direttiva sugli uccelli così prevede:

«1. Per le specie elencate nell'allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

(...)

Gli Stati membri classificano in particolare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.

2. Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una

importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

(...)

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

3 L'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat dispone quanto segue:

«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».

4 L'art. 6, n. 3, della direttiva sugli habitat istituisce una procedura di valutazione degli effetti sulle zone tutelate dei piani o progetti che possano avere incidenze sulle stesse, mentre l'art. 6, n. 4, della medesima direttiva prevede l'adozione, qualora ricorrano talune condizioni, di misure compensative nel caso in cui un piano o progetto debba essere realizzato nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito in questione.

5 L'art. 7 della direttiva sugli habitat prevede che gli obblighi derivanti dall'art. 6, nn. 2-4, della stessa «sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva [sugli uccelli] 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 sugli uccelli], qualora essa sia posteriore».

Fatti e procedimento precontenzioso

6 Nel febbraio 2001 la Lega Italiana Protezione Uccelli ha presentato alla Commissione una denuncia secondo la quale l'area geografica denominata «Valloni e steppe pedegarganiche», classificata come ZPS il 28 dicembre 1998, era oggetto di numerosi interventi industriali ed immobiliari, già ultimati o in corso di esecuzione, dannosi per l'habitat naturale e la conservazione di numerose specie di uccelli selvatici che vivevano o transitavano nella zona.

7 Con lettera del 22 agosto 2001, la Commissione ha chiesto alla Repubblica italiana informazioni circa gli interventi realizzati e previsti all'interno di tale area, con particolare

riferimento a quelli di cui al «patto d'area» per lo sviluppo industriale dell'area di Manfredonia, concluso dalla Regione Puglia e dal Comune di Manfredonia.

- 8 Le autorità italiane hanno risposto con lettere della Rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso l'Unione europea del 6 dicembre 2001 e del 15 febbraio 2002, nonché con lettera della Regione Puglia del 13 febbraio 2003.
- 9 Con lettera del 19 dicembre 2003, la Commissione ha intimato alla Repubblica italiana di presentare osservazioni entro un termine di due mesi dalla notifica di tale lettera.
- 10 Poiché tale Stato membro non ha risposto alla lettera, in data 9 luglio 2004 la Commissione gli ha inviato un parere motivato.
- 11 La Repubblica italiana ha risposto al parere con lettera del 9 novembre 2004, affermando che avrebbe presto dato risposta alle contestazioni della Commissione.
- 12 Non avendo ricevuto altre risposte, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.
- 13 Dal momento che la Commissione ha tuttavia rinunciato ai punti del ricorso relativi alla violazione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat, gli stessi non devono più essere esaminati.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 14 La Commissione sostiene che il «patto d'area» per lo sviluppo industriale dell'area di Manfredonia è stato approvato nel marzo 1998 e che i relativi progetti sono stati avviati immediatamente, con pregiudizio per la tutela di numerose specie di uccelli protetti che vivevano o transitavano nell'area geografica denominata «Valloni e steppe pedegarganiche», classificata come ZPS in data 28 dicembre 1998. Tali progetti sarebbero peraltro tuttora in corso di realizzazione.
- 15 Tale «patto d'area» sarebbe stato approvato senza l'adozione di misure volte a prevenire l'inquinamento e il degrado degli habitat, nonché la perturbazione degli uccelli all'interno dell'area «Valloni e steppe pedegarganiche», e senza una valutazione preliminare delle incidenze su tale area.
- 16 La Repubblica italiana riconosce che il «patto d'area» è stato approvato nel marzo 1998 senza alcuna procedura preliminare di valutazione della sua incidenza sull'area «Valloni e steppe pedegarganiche». Essa riconosce che gli impianti industriali hanno avuto un effetto diretto sulla scomparsa di un habitat naturale di interesse comunitario in tale zona.

Giudizio della Corte

Sulla situazione precedente alla classificazione dell'area geografica denominata «Valloni e steppe pedegarganiche» come ZPS

- 17 L'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli impone agli Stati membri di adottare misure idonee a prevenire nelle ZPS l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi di tale articolo.
- 18 Emerge dalla giurisprudenza della Corte che gli Stati membri devono rispettare gli obblighi che derivano in particolare dall'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli, anche nel caso in cui la zona interessata non sia stata classificata come ZPS dal momento in cui doveva esserlo (v. sentenza 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1719, punto 38).
- 19 A questo proposito la Corte ha affermato che l'elenco delle IBA, per quanto non sia giuridicamente vincolante per gli Stati membri interessati, contiene elementi di prova scientifica che consentono di valutare l'osservanza da parte di uno Stato membro dell'obbligo di classificare come ZPS i territori più appropriati per numero e superficie per la conservazione delle specie protette (v., in particolare, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-10799, punto 25).
- 20 Ebbene, è pacifico che l'area geografica denominata «Valloni e steppe pedegarganiche», situata nella Regione Puglia, e più precisamente nel Comune di Manfredonia, ospita alcune rare specie di uccelli selvatici, cosicché essa è stata classificata nel 1989 quale IBA, con la denominazione di «Promontorio del Gargano», da parte di BirdLife International. Essa è stata altresì classificata come IBA nel catalogo IBA 1998.
- 21 Risulta pertanto che tale area avrebbe dovuto essere classificata come ZPS prima del 28 dicembre 1998.
- 22 Inoltre, non è contestato che la realizzazione dell'area industriale nell'ambito del «patto d'area» ha comportato la distruzione di una parte della zona «Valloni e steppe pedegarganiche», prima in buono stato di conservazione, pregiudicando la conservazione di numerose specie di uccelli protetti che frequentavano tale area.
- 23 Si deve pertanto rilevare che, prima del 28 dicembre 1998, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli, e che il ricorso della Commissione deve essere accolto su tale punto.

Sulla situazione successiva alla classificazione dell'area geografica denominata «Valloni e steppe pedegarganiche» come ZPS

- 24 Occorre osservare che, per quanto riguarda le zone classificate come ZPS, l'art. 7 della direttiva sugli habitat prevede che gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli siano sostituiti, segnatamente, dagli obblighi derivanti dall'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat, a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima direttiva o dalla data di classificazione a norma della direttiva sugli uccelli, qualora tale ultima data sia posteriore (v. sentenza 13 giugno 2002, causa C-117/00, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-5335, punto 25).
- 25 Dal momento che l'area «Valloni e steppe pedegarganiche» è stata classificata come ZPS il 28 dicembre 1998, nella fattispecie l'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat deve applicarsi a detta area a partire da tale data.
- 26 A tal riguardo si deve ricordare che l'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat, al pari dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, impone agli Stati membri di adottare le misure idonee ad evitare, nelle ZPS classificate conformemente al n. 1 di quest'ultimo articolo, il degrado degli habitat nonché le perturbazioni dannose che pregiudichino in modo significativo le specie per le quali le ZPS sono state classificate (v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, cit., punto 26).
- 27 Risulta dagli atti di causa che, dopo il 28 dicembre 1998, la situazione descritta al punto 22 della presente sentenza ha continuato a sussistere. Si deve in proposito ricordare che la Regione Puglia ha affermato, per rispondere alle contestazioni sollevate dalla Commissione con nota del 7 luglio 2004, di aver preso in considerazione la necessità di adottare misure compensative adeguate prevedendo l'estensione della ZPS in esame o l'individuazione di una nuova ZPS avente una fauna ed una vegetazione comparabili a quelle dell'habitat danneggiato.
- 28 È di conseguenza fondata la censura secondo la quale la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat. Pertanto, il ricorso della Commissione deve essere accolto anche su tale punto.
- 29 Si deve dunque dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti adeguati per evitare, nella ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche», il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui tale zona è stata creata, è venuta meno, nel periodo precedente al 28 dicembre 1998, agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli e, nel periodo successivo a tale data, agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat.

Sulle spese

- 30 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

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

- 1) **La Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti adeguati per evitare, nella zona di protezione speciale «Valloni e steppe pedegarganiche», il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui tale zona è stata creata, è venuta meno, nel periodo precedente al 28 dicembre 1998, agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e, nel periodo successivo a tale data, agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 2, 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.**
- 2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Firme