

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
SIEGBERT ALBER

presentate il 27 giugno 2002<sup>1</sup>

I — Introduzione

1. La Commissione ha proposto il presente ricorso per inadempimento contro la Repubblica francese per la violazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici<sup>2</sup> (in prosieguo: la «direttiva a tutela degli uccelli»). Essa contesta a tale Stato membro, in primo luogo, di non aver classificato entro i termini, in modo sufficiente, zone di protezione speciale, che, secondo le disposizioni summenzionate, avrebbero dovuto essere classificate come tali. In secondo luogo, lo Stato membro di cui trattasi non avrebbe classificato come zona di protezione, in particolare, l'area della Plaine des Maures. (Le misure di superficie rilevanti per la causa sono elencate, fra l'altro, ai paragrafi 23 e 59.)

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979 (GU L 103, pag. 1), modificata da ultimo dalla direttiva della Commissione 29 luglio 1997, 97/49/CE, che modifica la direttiva 79/409/CEE del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 223, pag. 9).

II — Disposizioni applicabili

A — *La direttiva a tutela degli uccelli*

2. Come risulta dall'art. 1, n. 1, primo comma, la direttiva a tutela degli uccelli concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.

3. L'art. 2 della direttiva a tutela degli uccelli stabilisce:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

4. L'art. 3 è formulato nei termini seguenti:

«1. Tenuto conto delle esigenze di cui all'art. 2, gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, una varietà e una superficie di habitat.

2. La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:

- a) istituzione di zone di protezione;
- b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione;
- c) ripristino dei biotopi distrutti;
- d) creazione di biotopi».

5. L'art. 4 concerne le specifiche norme di tutela che valgono in particolare per le specie di uccelli elencate nell'allegato I e per le specie di uccelli migratori non elencate in tale allegato. Esso stabilisce quanto segue:

«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.

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;
- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;
- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata;
- d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

4. (...)».

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.

### III — Fatti e procedimento

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.

3. Gli Stati membri inviano alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui al paragrafo 1, da un lato, e 2, dall'altro, costituiscano una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.

6. Il ricorso per inadempimento ha per presupposti due singoli procedimenti: nella pratica della Commissione 97/2004 la Commissione ha indirizzato al governo francese il 23 aprile 1998 una lettera di diffida contestando l'infrazione dell'art. 4 della direttiva a tutela degli uccelli, lettera cui tale governo ha risposto il 13 novembre 1998. La Commissione ha in essa contestato che le autorità francesi non avevano classificato in modo sufficiente zone di protezione speciale per gli uccelli, sotto il profilo del numero, dell'estensione e della ricchezza di specie. Nel periodo tra il novembre 1998 ed il 25 febbraio 2000 la Francia ha comunicato alla Commissione la classificazione di otto nuove zone di protezione speciale. Con lettera del 29 novembre 1999 il ministero dell'ambiente francese ha comunicato di aver intrapreso insieme ai prefetti sforzi di maggiore intensità ai fini della trasposizione della direttiva a tutela degli uccelli selvatici, richiamandosi contestualmente alla necessaria trasposizione della direttiva sull'habitat naturale e delle esigenze della caccia.

7. La Commissione, essendo del parere che queste misure non fossero atte ad inficiare

la validità delle censure contenute nella lettera di diffida, ha inviato il 4 aprile 2000 una parere motivato al governo francese, con l'apposizione di un termine di due mesi. Con lettera del 13 aprile 2001 il governo francese ha comunicato la classificazione di due ulteriori zone di protezione per complessivi 25 428 ha.

5 novembre 1998 il governo francese ha comunicato la classificazione di una superficie di 879 ha della Plaine des Maures come zona di protezione speciale. Lo studio per la determinazione delle zone importanti per la conservazione degli uccelli in Francia (ZICO)<sup>3</sup> indica 7 500 ha della Plaine des Maures quale area di speciale valore per la protezione degli uccelli.

8. Nella pratica 92/4527 la Commissione è stata investita di una denuncia che aveva ad oggetto la minaccia imminente sulla riserva naturale della Plaine des Maures a causa di diversi progetti di costruzione, fra cui quello del parco di divertimenti di Bois de Bouis in Vidauban. Il 22 giugno 1994 la Commissione ha indirizzato al governo francese una lettera di diffida nella quale censurava l'inosservanza degli artt. 3 e 4 della direttiva a tutela degli uccelli in relazione al sito della Plaine des Maures. Fino al 1997 si è svolto in proposito uno scambio epistolare tra la Commissione ed il governo francese nel quale quest'ultimo ha ripetutamente espresso la propria disponibilità a tutelare l'area della Plaine des Maures.

10. Con atto dell'11 maggio 2001, iscritta al ruolo della Corte di giustizia il 16 maggio 2001, la Commissione ha proposto ricorso contro la Repubblica francese, chiedendo:

— di dichiarare che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dalla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici ed ha violato gli obblighi derivanti dal Trattato che istituisce della Comunità Europea, in quanto non ha classificato i siti più idonei alla protezione delle specie di uccelli selvatici di cui all'allegato I della direttiva e delle specie migratrici quali zone di protezione speciale, e in particolare non ha classificato un'area sufficientemente grande della Plaine des Maures;

9. La Commissione, essendo dell'opinione che la Francia continuasse a non ottemperare ai propri obblighi derivanti dalla direttiva a tutela degli uccelli selvatici con riferimento alla Plaine des Maures, ha inviato il 19 dicembre 1997 al governo francese un parere motivato che fissava un termine di due mesi. Con lettera del

— di condannare la Repubblica francese alle spese.

3 — Abbreviazione francese di Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux en France (Zone importanti per la conservazione degli uccelli in Francia).

11. Il governo francese riconosce di dover ancora classificare altre zone di protezione, per poter soddisfare i suoi obblighi derivanti dall'art. 4 della direttiva a tutela degli uccelli selvatici, come già ha fatto con la classificazione di ulteriori 3 658 ha nell'area della Plaine des Maures. Tuttavia esso chiede alla Corte di dichiarare che l'obbligo degli Stati membri discendente dall'art. 4 della direttiva a tutela degli uccelli non consiste nel classificare come zona di protezione ogni sito nominato negli elenchi citati dalla Commissione (come l'elenco ZICO 1994 o l'elenco IBA 2000<sup>4</sup>), o nel doverne giustificare la mancata classificazione.

12. Sulle osservazioni delle parti ritornerò nell'ambito dell'analisi delle singole questioni giuridiche.

IV — Il motivo di ricorso della non ottemperanza alla direttiva a tutela degli uccelli selvatici nel suo insieme

#### 1. Argomenti delle parti

13. La Commissione fa valere la violazione dell'art. 4 della direttiva a tutela degli

uccelli selvatici, in quanto la Repubblica francese non avrebbe classificato in modo sufficiente le zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi di tale disposizione, tanto per quanto riguarda il numero e l'estensione quanto in relazione alla ricchezza di varianti ed alla qualità ornitologica delle aree. Il governo francese non contesterebbe questo assunto, neanche in seguito ad ulteriori classificazioni intraprese in costanza di procedimento che, secondo la Commissione, sono marginali. Al 30 aprile 2001 sarebbero state classificate soltanto 116 ZPS, comprendenti una superficie di soli 8 628 km<sup>2</sup>, che corrispondono all'1,6% della superficie nazionale. Lo studio per la determinazione delle zone importanti per la conservazione degli uccelli in Francia (ZICO 1994, per ulteriori indicazioni sui committenti e sugli autori dello studio v. il paragrafo 34) classificherebbe come tali 285 siti, per una superficie complessiva di 44 200 km<sup>2</sup>, corrispondente all'8,1% della superficie nazionale. Pertanto la Repubblica francese avrebbe classificato soltanto il 40,7% del numero ed il 18,2% della superficie delle zone di protezione elencate nello ZICO 1994. Nel complesso si tratterebbe, a confronto con tutti gli altri Stati membri e in rapporto all'estensione del territorio, della superficie più modesta che sia stata riservata alla protezione degli uccelli.

14. La Commissione espone dettagliatamente, con riferimento allo ZICO 1994 (e nel resto del procedimento anche all'IBA 2000), per quali zone, secondo la sua opinione, sussistono omissioni. Tuttavia, in assenza di prova contraria data scientificamente, il governo francese dovrebbe classificare come ZPS tutte le aree citate nell'elenco ZICO 1994 (ovvero nell'IBA 2000). Ciò discenderebbe dal fatto che la direttiva a tutela degli uccelli concederebbe,

4 — Studio «Important Bird Areas in the European Community» (Zone importanti per la protezione degli uccelli nella Comunità europea).

è vero, allo Stato membro un certo margine di discrezionalità nella classificazione, ma esso dovrebbe comunque rispettare, in relazione a questo, gli scopi di tutela e le condizioni della direttiva. Esso dovrebbe, pertanto, classificare aree in misura sufficiente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, tenendo conto in quest'operazione delle condizioni naturali accertate scientificamente, al fine di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie protette. Lo ZICO 1994 conterrebbe a questo scopo i dati migliori e più aggiornati. L'elenco IBA, pubblicato nel 2000 e pertanto attualissimo, sarebbe interamente coincidente, eccetto 7 zone di protezione non più riportate, con l'elenco ZICO 1994, posto dalla Commissione alla base del presente procedimento e la cui validità per la Francia è stata del resto riconosciuta dal governo francese nella sua memoria difensiva.

15. L'argomento addotto dalla Repubblica francese secondo cui lo ZICO 1994 presenterebbe il carattere di un primo, ancora non sufficientemente preciso inventario sarebbe contraddetto dal dato di fatto che esso, come lo stesso ministero francese per l'ambiente dichiara nell'introduzione dello studio, sarebbe stato elaborato per creare una solida base scientifica ai fini della trasposizione della direttiva. Grazie alla sua pubblicazione ad opera del ministero francese per l'ambiente non sarebbe stata la Commissione, bensì lo stesso governo francese, ad identificare le aree più adatte alla tutela degli uccelli, conformemente alla ripartizione delle competenze sancita dalla direttiva a tutela degli uccelli.

16. L'inosservanza di obblighi di diritto comunitario non può, secondo costante giurisprudenza della Corte, essere giustificata da difficoltà interne, come i vincoli imposti alle risorse dalla classificazione operata dalla rete Natura 2000 o le esigenze della caccia. Inoltre la Corte di giustizia avrebbe già deciso che non è possibile sottrarsi all'obbligo di classificare zone di protezione con l'adozione di altre misure di protezione. Il principio di proporzionalità sarebbe stato rispettato.

17. Il *governo francese* riferisce anzitutto di aver classificato, dal 30 aprile 2001, il massiccio di Fontainebleau per un'estensione di 28 086 ha quale ulteriore zona di protezione speciale e di aver esteso la zona di protezione di Pinail e Moulière di 4 326 ha, nonché quella della Plaine des Maures di 3 658 ha fino a complessivi 4 700 ha. Ciò rappresenta, al 17 luglio 2001, una somma di 117 zone di protezione speciale, cioè il 41% del numero auspicato nel rapporto ZICO 1994 ed il 19% della superficie in esso prevista. Tuttavia il governo francese ammette che sarebbero necessari ulteriori sforzi, in direzione dei quali dichiara di avere intenzione di impegnarsi, per adempiere i suoi obblighi, derivanti dalla direttiva a tutela degli uccelli. I ritardi nella trasposizione sarebbero tuttavia inevitabili anche con riguardo all'obbligo, parimenti risultante da una direttiva comunitaria, di istituire la rete Natura 2000, ed a causa dei necessari adattamenti legislativi del periodo di caccia.

18. La Commissione eccederebbe tuttavia le proprie competenze e violerebbe il prin-

cipio di sussidiarietà e di proporzionalità, allorché pretende che si classifichino quali zone di protezione speciale tutte le aree citate negli elenchi ZICO 1994 ed IBA 2000. Gli Stati membri non sarebbero tenuti a questo risultato in base alla direttiva a tutela degli uccelli, poiché rientrerebbe nella loro discrezionalità il compito di identificare i siti più idonei a questo scopo. La Commissione potrebbe certamente censurare uno Stato membro per avere classificato, nell'insieme, un numero troppo ristretto di zone ovvero, con ogni evidenza, non le più adatte, ma non per non aver classificato un determinato sito.

19. Ciò risulterebbe dalla sentenza della Corte 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719), e dal carattere dell'elenco ZICO 1994, quale semplice quadro generale complessivo, al quale lo Stato non può derogare sensibilmente verso il basso. Lo ZICO 1994 non sarebbe infatti una raccolta delle zone più idonee alla protezione degli uccelli. Dalla circostanza che le autorità francesi abbiano lavorato con esso o lo abbiano pubblicato in collaborazione con altri non potrebbe essere desunta la conclusione che gli sia stato attribuito carattere vincolante. L'impostazione globale dell'elenco sarebbe chiaramente ravvisabile anche nel fatto che nell'elenco sarebbero stati inclusi anche paesaggi coltivati che come tali non possono essere considerati tra i più idonei per la protezione degli uccelli. Sarebbe eccessivo pretendere che debbano essere classificate anche quelle 223 delle complessive 285 aree, che l'elenco ZICO 1994 contrassegna con l'indicazione «Zone di elevato interesse per la protezione degli uccelli» e di «notevole interesse», cosa che già

denota l'esistenza di una graduazione di interesse. Occorrerebbe conseguentemente chiedersi se la zona in questione possa in effetti contribuire in modo rilevante allo scopo della protezione degli uccelli. Non si potrebbe, inoltre, neppure trascurare il fatto che, delle 116 specie di uccelli elencate nell'allegato I della direttiva, 100 vengono protette in almeno una zona.

20. Il governo francese sostiene inoltre di aver classificato come zona protetta speciale nell'ambito di una ZICO la parte di essa più idonea alla protezione degli uccelli. Pertanto la valutazione del grado di classificazione dovrebbe partire dal numero delle ZICO nominate nell'elenco e non dall'estensione delle aree. Anche il rapporto percentuale tra l'estensione delle aree protette e l'estensione complessiva del territorio nazionale non sarebbe un criterio idoneo.

21. Il concetto di «in particolare» dell'art. 4, n. 1, terzo comma, lascerebbe intendere che anche altre classificazioni oltre a quella di zone di protezione speciale potrebbero soddisfare le indicazioni della direttiva. Ancora, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione il principio di proporzionalità e tenere conto anche di altri interessi.

## 2. *Valutazione*

22. La Commissione rimprovera alla Repubblica francese di non aver classificato

quali zone protette speciali in misura sufficiente né dal punto di vista qualitativo né dal punto di vista quantitativo quei siti naturali che secondo i criteri ornitologici e in base a ricerche scientifiche attendibili sono i più idonei alla conservazione delle specie di cui trattasi. Essa elenca dettagliatamente le aree corrispondenti, che sono designate tanto nell'elenco francese ZICO 1994 quanto nell'opera relativa all'IBA del 2000 quali siti ritenuti zone significative per la conservazione delle specie selvatiche di uccelli.

23. La differenza tra quanto effettivamente realizzato e quanto imposto è in proposito rilevante, anche qualora si assuma l'elenco ZICO 1994 come semplice criterio indicativo: alle 285 aree nominate nell'elenco quali zone importanti per la conservazione degli uccelli (ZICO), per una superficie complessiva di 44 200 km<sup>2</sup> ed una percentuale della superficie nazionale corrispondente all' 8,1%, si contrappongono le sole 116 ZPS classificate dalla Francia per un'estensione di 8 628 km<sup>2</sup>, corrispondenti all'1,6% della superficie nazionale.

24. Il governo francese non ha contestato questi dati ed ha ammesso di non aver classificato in misura sufficiente ZPS né in ragione dell'estensione né in ragione del numero dei siti. Pertanto già a questo stadio del giudizio potrebbe essere pronunciato senza ulteriori considerazioni l'accertamento dell'inadempimento chiesto dalla Commissione, come già la Corte ha rilevato nella sentenza 19 maggio 1998, causa

C-3/96, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3031), al punto 63:

«Pertanto, qualora risulti che uno Stato membro ha classificato come ZPS siti il cui numero e superficie totale sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie totale dei siti considerati come i più idonei alla conservazione delle specie di cui trattasi, si può considerare che tale Stato membro è venuto meno all'obbligo che gli incombe ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva».

25. Tuttavia, qualora si voglia accertare l'esatto grado di inadempimento in cui è incorsa la Repubblica francese, in vista del risultato che la Commissione si attende dalla Francia e cioè che tutte le ZICO designate nello studio ZICO 1994 ovvero IBA 2000 vengano classificate come ZPS, è necessario esaminare della situazione concreta degli obblighi che derivano agli Stati membri dalla direttiva a tutela degli uccelli.

26. Anzitutto ci si deve chiedere se l'art. 4, n. 1, ultimo comma, con l'espressione «in particolare» (...) classificano *in particolare* come zone di protezione speciale i territori più idonei (...) preveda anche un'altra classificazione oltre a quella in zone pro-



tette speciali, come assunto dal governo francese. Nella causa C-3/96 la Corte ha dichiarato in proposito quanto segue, ai punti 55-58:

dalla direttiva, che la preservazione, il mantenimento, e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano, in primo luogo, misure come l'istituzione di zone di protezione.

«Si deve, in primo luogo, rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, l'art. 4, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei per numero e per superficie alla conservazione delle specie menzionate nell'allegato I, obbligo cui non è possibile sottrarsi adottando altre misure di conservazione speciali.

Inoltre, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 33 delle sue conclusioni, se gli Stati membri potessero sottrarsi all'obbligo di classificare delle ZPS qualora ritengano che altre misure particolari di conservazione siano sufficienti a garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie elencate nell'allegato I, si rischierebbe di non conseguire l'obiettivo della costituzione di una rete coerente di ZPS, contemplato dall'art. 4, n. 3, della direttiva».

Infatti, da tale disposizione, come interpretata dalla Corte, emerge che, quando il territorio di uno Stato membro ospita tali specie, detto Stato è tenuto a fissare per esse, in particolare, delle ZPS (v. sentenza 17 gennaio 1991, causa C-334/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-93, punto 10).

27. Pertanto, attraverso questa decisione, la Corte ha già dichiarato che l'art. 4 esige dagli Stati membri la classificazione di zone di protezione speciale che non può essere raggiunta attraverso l'attuazione di altre misure di tutela o con l'introduzione di altri sistemi di classificazione, diversi da quelli in zone di protezione.

Questa interpretazione dell'obbligo di classificazione è, del resto, conforme al regime di protezione specificamente mirato e rafforzato che l'art. 4 della direttiva prevede, in particolare, per le specie enumerate nell'allegato I (v. sentenza 11 luglio 1996, causa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Racc. pag. I-3805, punto 23), tanto più che anche l'art. 3 dispone, per tutte le specie contemplate

28. In questo modo il concetto di «in particolare» non viene privato del suo significato giuridico. In primo luogo esso deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri devono adottare proprio questa misura allo scopo di tutelare gli habitat delle specie elencate nell'allegato I. Ciò risulta evidente da una comparazione con l'art. 3, n. 2, della direttiva, secondo cui per tutte le specie di uccelli, e non solo

per quelle nominate nell'allegato I, sono possibili anche altre misure di tutela come la creazione ex novo di biotopi accanto alla costituzione di zone di protezione.

29. Inoltre il significato dell'espressione è da intendersi nel senso che lo Stato membro, oltre ai siti più idonei, può classificare liberamente anche altre zone come ZPS.

30. Ancora, le parti dibattono sulla questione relativa ai criteri secondo i quali si devono orientare la qualità e la quantità delle zone di protezione da classificare. La direttiva a tutela degli uccelli impone, all'art. 4, di classificare «come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie». Pertanto quest'obbligo lascia, da un lato, un certo margine di discrezionalità, poiché è compito degli Stati membri classificare i siti come zone di protezione. D'altra parte, si deve trattare in questa valutazione dei territori *più idonei* sotto l'aspetto del numero e della superficie per la conservazione di queste specie (s'intende: delle specie enumerate nell'allegato I). Si tratta in questo caso di un concetto giuridico indeterminato, che necessita di determinazione concreta, poiché la direttiva non lo definisce in altri luoghi né attribuisce specifica rilevanza ad una determinata fonte scientifica.

31. A questo scopo devono essere presi in considerazione le finalità perseguite dalla

direttiva ed i criteri in essa citati in altri luoghi, che vincolano lo Stato membro nell'esercizio del suo potere discrezionale. La Corte di giustizia ha già dichiarato a questo proposito, al punto 26 della sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4221), che:

«È vero che gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale per la scelta delle zone di protezione speciale, ma ciò non toglie che la classificazione di dette zone si opera secondo taluni criteri ornitologici, determinati dalla direttiva, come la presenza di uccelli elencati all'allegato I, da un lato, e la qualificazione di un habitat come zona umida, dall'altro».

32. La Corte di giustizia ha confermato questa giurisprudenza nella già citata decisione C-3/96, ai punti 60-62:

«Del resto, si deve ricordare che, anche se gli Stati membri godono di un determinato margine discrezionale per quanto riguarda la scelta delle ZPS, ciò non toglie che la classificazione di dette zone va effettuata secondo taluni criteri ornitologici determinati dalla direttiva (v. sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4221, punto 26).

Ne consegue che il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono nella scelta dei territori più idonei per la determinazione delle ZPS non riguarda l'opportunità di classificare come ZPS i territori che appaiono come i più appropriati secondo criteri ornitologici, ma soltanto l'attuazione di tali criteri ai fini dell'identificazione dei territori più idonei alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I della direttiva.

Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a classificare come ZPS tutti i siti che, secondo i criteri ornitologici, appaiono come i più idonei con riguardo alla conservazione delle specie di cui trattasi».

33. Tanto i governi degli Stati membri — nella scelta, cui sono tenuti secondo questa giurisprudenza, dei siti più idonei — quanto la Commissione — nella vigilanza sulle misure adottate dagli Stati membri (art. 12 della direttiva a tutela degli uccelli) e nel coordinamento della creazione di una rete coerente (art. 4 n. 3) — necessitano per assolvere queste incombenze di un'analisi scientificamente fondata delle caratteristiche naturali relative a ciascuno Stato membro, al fine di poter applicare i suddetti criteri ornitologici.

34. Tale analisi può essere offerta dagli studi, richiamati dalla Commissione, ZICO

1994 e IBA 2000. Lo studio ZICO 1994, che vale soltanto per il territorio della Francia, è stato indiscutibilmente commissionato dal ministero francese per l'ambiente allo scopo di trasporre la direttiva a tutela degli uccelli e da questo pubblicato in collaborazione con esperti ornitologi. L'elenco IBA 2000 risale ad un incarico della Commissione collegato alla trasposizione della direttiva a tutela degli uccelli, con il quale scienziati di tutt'Europa avvalendosi di criteri internazionalmente riconosciuti hanno fissato le zone più significative per la tutela degli uccelli. Esso ormai si presenta nel suo quarto aggiornamento. La sua affidabilità in termini di analisi scientifica dettagliata può essere desunta anche dal fatto che, ad esempio, non vi sono più state riportate 7 aree francesi che dal 1994 hanno perduto la loro importanza per la protezione degli uccelli.

35. La Corte di giustizia ha dato rilievo al significato pratico di questi elenchi anche per l'esercizio delle sue funzioni già in relazione alle edizioni precedenti dell'IBA 2000, nella causa C-3/96, ai punti 68-70:

«Si deve in questo contesto ricordare che l'IBA 89 redige un inventario delle zone di grande interesse per la conservazione degli uccelli selvatici della Comunità, preparato per la direzione generale competente della Commissione dal Gruppo europeo per la conservazione degli uccelli e degli habitat, in collegamento con il Consiglio internazionale della salvaguardia degli uccelli e

con la cooperazione degli esperti della Commissione.

elenchi per assolvere l'onere della prova che su di essa incombe in un ricorso per inadempimento, senza che lo Stato membro abbia alcuna possibilità di difesa.

Orbene, nelle circostanze del caso di specie risulta che l'unico documento contenente elementi di prova scientifici che consentano di valutare il rispetto, da parte dello Stato membro convenuto, dell'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei per numero e superficie alla conservazione delle specie protette è l'IBA 89.

37. La Corte di giustizia ha già avuto occasione di prendere posizione su tale questione ed è pervenuta ad un risultato leggermente differenziato. Nella sentenza 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719) essa dichiara ai punti 40-42:

(...)

Si deve pertanto concludere che tale inventario, (...), può, (...), in ragione del suo valore scientifico riconosciuto nella fattispecie, essere utilizzato dalla Corte come base di riferimento per valutare in quale misura il Regno dei Paesi Bassi ha rispettato l'obbligo di fissare ZPS».

«Secondo una giurisprudenza costante, spetta alla Commissione, nell'ambito di un ricorso per inadempimento in forza dell'art. 169 del Trattato, provare l'asserito inadempimento nonché fornire alla Corte gli elementi necessari perché questa accerti l'esistenza dell'inadempimento (v. sentenze 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1791, punto 6, e 23 ottobre 1997, causa C-157/94, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-5699, punto 59).

36. Il valore scientifico di questi studi non è stato in ultima analisi posto in dubbio neppure dal governo francese, che ne contesta esclusivamente il valore probatorio in relazione al ricorso per inadempimento. Si pone pertanto la questione se la mera circostanza che una zona appaia come ZICO oppure IBA in un elenco ufficiale renda obbligatoria la sua classificazione come ZPS, come sembra pretendere la Commissione. Ciò produrrebbe la conseguenza che la Commissione dovrebbe semplicemente indicare i corrispondenti

(...)

(...) occorre constatare che il solo fatto che il sito di cui trattasi è stato incluso nell'inventario ZICO non prova che doveva essere classificato come ZPS. Infatti, come ha sottolineato il governo francese, senza essere contraddetto dalla Commissione, tale inventario costituisce soltanto una

prima individuazione delle ricchezze ornitologiche e comprende talune zone che presentano un'ampia varietà di ambienti e talvolta la presenza dell'uomo, che non hanno sempre un valore ornitologico tale da essere considerate come i territori più adeguati per numero e superficie alla conservazione delle specie».

38. Nella citata sentenza nella causa C-3/96 si legge, a questo proposito, ai punti 69 e 70; quanto segue:

«Orbene, nelle circostanze del caso di specie risulta che l'unico documento contenente elementi di prova scientifici che consentano di valutare il rispetto, da parte dello Stato membro convenuto, dell'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei per numero e superficie alla conservazione delle specie protette è l'IBA 89. *Così non sarebbe* se il Regno dei Paesi Bassi avesse prodotto elementi di prova scientifici diretti in particolare a dimostrare che era possibile adempiere l'obbligo di cui trattasi classificando come ZPS un numero e una superficie totale di territori inferiori a quelli risultanti dall'IBA 89.

Si deve pertanto concludere che tale inventario, *per quanto non sia giuridicamente vincolante* per gli Stati membri interessati, può, (...)»<sup>5</sup>.

39. La sola circostanza che una determinata area sia citata in un elenco scientifico come lo ZICO 1994 oppure l'IBA 2000 non prova, pertanto, che essa debba obbligatoriamente essere classificata dalla Repubblica francese come zona di protezione speciale. Il valore probatorio di questi studi, pertanto, non è incontestabile. Tuttavia questi elenchi, a causa del loro valore scientifico, hanno, anzitutto, l'apparenza dell'esattezza. Essi prospettano, salva altra prova scientifica, i siti più idonei, in numero e in superficie, alla conservazione delle specie, ai sensi dell'art. 4 della direttiva a tutela degli uccelli.

40. Qualora lo Stato membro voglia discostarsi da queste indicazioni ed avvalersi di conoscenze scientifiche a suo parere migliori, oppure vedere considerati ulteriori aspetti, allora incombe su di esso l'onere di addurre altri mezzi di prova scientifica in grado confutare l'apparente esattezza di questi elenchi e di provare che gli era possibile una diversa scelta delle aree che si trovano nel suo territorio, scelta che parimenti corrisponde alle esigenze poste dall'art. 4, n. 1, della direttiva a tutela degli uccelli.

41. Né lo Stato membro si può esimere dall'obbligo di fornire espressamente questa giustificazione, in considerazione del principio di sussidiarietà e del fondamentale criterio di proporzionalità. La direttiva a tutela degli uccelli ha attuato il principio di sussidiarietà nel senso che sono gli Stati membri a dichiarare ZPS le aree del loro territorio sovrano che sono più idonee alla

5 — Il corsivo è mio.

conservazione delle specie, anche perché essi, meglio della Commissione, possono stabilire quali specie di uccelli elencate nell'allegato I della direttiva sono presenti sul loro territorio. Proprio in conformità a questo principio, la Commissione si basa, nel caso dello ZICO 1994, su di un elenco ornitologico pubblicato dal governo francese in collaborazione con altri.

42. Il controllo a livello comunitario del rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva a tutela degli uccelli e il coordinamento volto alla creazione di una rete coerente di zone di protezione incombe, al contrario, sulla Commissione, poiché ciò non può essere meglio realizzato al livello degli Stati membri. Per adempiere tale compito la Commissione può soltanto avvalersi dei dati scientifici internazionalmente riconosciuti ad essa noti, che si trovano negli elenchi ornitologici. Il fatto che essa debba prendere in considerazione conoscenze più recenti o anche interessi diversi da quelli della protezione degli uccelli è subordinato alla circostanza che lo Stato membro le indichi nei particolari quali dati ha impiegato e come ha condotto la ponderazione degli altri interessi rispetto agli scopi perseguiti dalla direttiva a tutela degli uccelli.

43. In proposito la Corte di giustizia ha stabilito nella sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punto 85) che — nello spirito di leale cooperazione conforme all'obbligo

imposto dall'art. 5 CE (ora art. 10 CE) ad ogni Stato membro — spetta a tutti gli Stati membri il compito di facilitare alla Commissione, che deve vigilare sull'applicazione del Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza dello stesso, l'adempimento delle sue generali incombenze.

44. Qualora riesca allo Stato membro in questo modo di fornire prove contrarie alle indicazioni degli elenchi ornitologici di volta in volta più attuali, occorre verificare se la Commissione contesta i dati presentati. Se essa non lo fa o se la consulenza peritale che si rende necessaria in tal caso non conduce al risultato auspicato dalla Commissione, non si può dichiarare che vi è stato inadempimento, poiché quest'ultimo deve essere provato dalla Commissione.

45. È pertanto necessario verificare se dagli argomenti della Repubblica francese si possa desumere la sussistenza di una giustificazione.

46. Già si è dimostrato che per quanto riguarda gli elenchi ZICO 94 ed IBA 2000, a causa delle circostanze della loro compilazione e dei loro scopi, non si tratta soltanto di un primo inventario del patrimonio ornitologico. Né ciò può essere desunto dal passaggio, citato al paragrafo 37, della sentenza della Corte nella causa C-166/97, poiché in quell'occasione

la Corte ha soltanto citato le argomentazioni del governo francese cui la Commissione non si era allora opposta, ma non ha preso una propria corrispondente posizione.

zione che 7 di queste zone, effettivamente, dopo sette anni trascorsi senza classificazione come zone di protezione, non sono più importanti per la protezione degli uccelli. Dai concetti di «elevato» e «notevole» si deve dedurre una speciale valenza che, a fronte di un numero sempre tendente a diminuire di habitat idonei rende, alla luce delle finalità stabilite dalla direttiva, meritevoli di tutela le aree corrispondenti.

47. Il riferimento al fatto che nello ZICO 94 sono classificati come ZICO anche paesaggi coltivati, che, secondo il passo citato dalle parti che si trova a pagina 51 dell'elenco, non possono fornire il contributo principale alla protezione degli uccelli, non confuta le indicazioni ivi contenute. Questo punto dell'elenco va interpretato nel senso che diversi interventi umani hanno provocato il risultato che la qualità dei siti, in relazione allo scopo della protezione degli uccelli, è diminuita, come già è stato evidenziato nei 'considerando' della direttiva a tutela degli uccelli. Poiché ormai non sono più disponibili siti qualitativamente migliori, è necessario includere come zone di protezione in parte anche paesaggi coltivati, per poter attuare la protezione degli uccelli conformemente alla direttiva.

49. Né integra gli estremi di una giustificazione l'argomento globale del governo francese secondo il quale i siti da esso non classificati ma contenuti nello ZICO 1994 sarebbero soltanto quelli di interesse medio — basso. Come abbiamo osservato, lo scopo di tutela della direttiva riguarda anche le aree che presentano un interesse più modesto rispetto a quello di livello più elevato. In un certo qual modo è lo stesso governo francese che confuta le proprie argomentazioni, nel comunicare sempre nuove classificazioni di ulteriori o più estese zone di protezione speciale, cosa che non sarebbe necessaria, qualora esse non fossero di elevato interesse ornitologico.

48. Non si può condividere la valutazione complessiva data dal governo francese, secondo cui quelle aree che presentano un'importanza meramente elevata o notevole per la tutela degli uccelli non dovrebbero essere classificate come zone di protezione. Si tratta, comunque, a questo proposito di 223 delle 285 zone significative per la tutela degli uccelli citate nello ZICO 1994. Non si può motivare scientificamente questo assunto con l'osserva-

50. Il riferimento al problema dell'esercizio della caccia non può giustificare la mancata classificazione, poiché il governo francese non ha chiarito come sia potuto pervenire ad una ponderazione tra i due interessi a favore di quello per l'esercizio della caccia, rispetto a quello della protezione degli uccelli.

51. Lo stesso vale per le summenzionate difficoltà nella trasposizione contemporanea della direttiva a tutela degli uccelli e di quella a tutela dell'habitat. Infatti, secondo costante giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può eccepire difficoltà tecnico — amministrative interne per giustificare violazioni del Trattato.

## V — Il motivo di ricorso relativo alla Plaine des Maures

### 1. Argomenti delle parti

52. Il governo francese non ha richiamato ulteriori esigenze da prendere in considerazione.

55. La Commissione censura la Repubblica francese per non avere classificato nell'area della Plaine des Maures una zona di protezione sufficientemente grande. Anche considerando i complessivi 4 537 ha ultimamente classificati nel luglio 2001, mancavano per una classificazione completa secondo l'elenco ZICO 1994 ancora 2 963 ha. Essa ritiene di avere sufficientemente fondato il suo motivo di ricorso.

53. Diversamente da quanto avvenuto nella causa C-166/97, in cui esso aveva presentato uno studio del museo nazionale di storia naturale, non ha infatti addotto neppure concrete perizie scientifiche, in grado di contraddire lo ZICO 1994.

56. Il governo francese eccepisce l'irricevibilità del secondo motivo di ricorso a causa della mancanza di una specifica motivazione. Esso sostiene che la porzione dell'area della Plaine des Maures da esso classificata come zona di protezione è per il momento sufficiente a soddisfare i suoi obblighi derivanti dalla direttiva a tutela degli uccelli. Come già sostenuto in relazione al primo motivo di ricorso, la Commissione non potrebbe pretendere che le indicazioni dell'elenco venissero esattamente attuate. Esso sostiene che il sito attualmente non ancora classificato include paesaggi coltivati che, palesemente, non sono adatti alla protezione degli uccelli.

54. Vero è che uno Stato membro non è puramente e semplicemente obbligato a classificare come zone di protezione speciale sempre tutti i siti nominati negli elenchi ornitologici. Nella presente causa, tuttavia, il governo francese non ha esposto nulla di sostanziale al fine di esimersi dai suoi obblighi. È pertanto da adottarsi la decisione perorata dalla Commissione.



## 2. Valutazione

57. L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica francese, è la prima a dover essere esaminata. La Commissione ha aperto uno specifico procedimento con numero d'ordine A/92/4527 sulla questione della Plaine des Maures. Ad esso ha fatto seguito un regolare procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, nell'ambito del quale la Commissione ha inviato alla Francia in primo luogo una lettera di diffida ed il 19 dicembre 1997 un parere motivato, in cui censurava l'insufficiente classificazione della Plaine des Maures. In essa menzionava tanto la direttiva a tutela degli uccelli come fondamento normativo quanto i dati che effettivamente documentano l'insufficiente classificazione. Nel corso del procedimento precontenzioso la Repubblica francese, sulla scorta di queste concrete censure, ha — successivamente allo scadere del termine fissato nel parere motivato — adempiuto in parte i suoi obblighi, cosa che non sarebbe stata possibile se si fosse trattato solo di una censura indeterminata. Anche l'atto introduttivo corrisponde a quanto richiesto dalla Corte nella sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747, punto 28), contenendo una sommaria esposizione dei motivi di ricorso invocati, accompagnata dall'indicazione degli esatti motivi di censura sui quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, nonché, quantomeno in forma succinta, gli elementi di diritto e di fatto. Pertanto, il motivo di ricorso non è irricevibile per motivazione insufficiente.

58. Poiché il ricorso è ricevibile e la Commissione, malgrado corrispondenti inviti a

ritirarla da parte del governo francese, la mantiene, occorre stabilire se effettivamente il governo francese non abbia classificato l'area della Plaine des Maures in misura sufficiente. Al momento del decorso del termine stabilito nel parere motivato, il 19 febbraio 1998, il governo francese non aveva nemmeno classificato i primi 879 ha, cosa che è poi avvenuta soltanto il 5 novembre 1998. Poiché un'eventuale rimozione dell'inadempimento dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato non influisce sulla fondatezza del ricorso<sup>6</sup>, ai fini della constatazione dell'inadempimento è irrilevante stabilire se nel frattempo la Repubblica francese abbia classificato ulteriori aree.

59. Tuttavia anche le classificazioni da allora realizzate di complessivi 4 537 ha non soddisfano l'obbligo, derivante dalla direttiva a tutela degli uccelli, di classificare le zone più idonee per numero ed estensione. Lo ZICO 1994 prescrive per la Plaine des Maures una zona di protezione di 7 500 ha. In proposito è sufficiente un riferimento alle argomentazioni presentate in relazione al primo motivo di ricorso. Infatti, a sostegno della sua generica allegazione secondo cui le zone classificate, pari a soltanto il 60% della superficie indicata in ZICO 1994, comprenderebbero la parte più idonea alla conservazione delle specie, mentre la restante parte consisterebbe soltanto in paesaggi coltivati inadeguati a questo scopo, la Repubblica francese non adduce alcun dato in grado di fornire adeguata documentazione.

6 — Sentenza 15 marzo 2001, causa C-147/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2387, punto 26).

60. Di conseguenza la Repubblica francese anche per quest'aspetto è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 4 della direttiva a tutela degli uccelli e la decisione perorata dalla Commissione deve essere adottata in toto.

#### VI — Sulle spese

61. La Commissione ha inoltre chiesto di condannare la Repubblica francese alle spese del giudizio. Conformemente all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda.

#### VII — Conclusione

62. A conclusione delle precedenti considerazioni propongo alla Corte di dichiarare che:

«1) La Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dalla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici ed ai suoi doveri derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità Europea, in quanto non ha classificato come zone di protezione speciale le zone più idonee alla protezione delle specie di uccelli selvatici di cui all'allegato I della direttiva e delle specie migratrici e, in particolare, non ha classificato una zona di protezione sufficiente della Plaine des Maures.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese».