

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

27 febbraio 2003 *

Nella causa C-415/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Valero Jordana e dalla sig.ra J. Adda, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dalla sig.ra C. Pochet, in qualità di agente,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo la Regione fiamminga né recepito l'art. 4, nn. 1 e 2, e l'allegato I della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), né assicurato una delimitazione delle zone di protezione speciale situate sul suo territorio opponibile ai terzi, né adottato i provvedimenti necessari a garantire che la classificazione di un sito in una zona di protezione speciale comporti automaticamente e simultaneamente l'applicazione di un

* Lingua processuale: il francese.

regime di protezione e conservazione conforme al diritto comunitario, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva 79/409, in combinato disposto con l'art. 4, n. 4, della medesima, come parzialmente modificato, a tenore dell'art. 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), dall'art. 6, nn. 2-4, di quest'ultima direttiva,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dal sig. J.-P. Puissochet, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen e C. Gulmann (relatore), dalla sig.ra F. Macken e dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 novembre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 19 ottobre 2001, come modificato dalla replica, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo la Regione fiamminga né recepito l'art. 4, nn. 1 e 2, e l'allegato I 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 uccelli»), né assicurato una delimitazione delle zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») situate sul suo territorio opponibile ai terzi, né adottato i provvedimenti necessari a garantire che la classificazione di un sito in ZPS comporti automaticamente e simultaneamente l'applicazione di un regime di protezione e conservazione conforme al diritto comunitario, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli, in combinato disposto con l'art. 4, n. 4, della medesima, come parzialmente modificato, a tenore dell'art. 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 habitat»), dall'art. 6, nn. 2-4, di quest'ultima direttiva.

Contesto normativo

- 2 L'art. 4, nn. 1, 2 e 4, della direttiva uccelli così dispone:

«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 e la loro ripartizione locale 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.

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 di importanza internazionale.

(...)

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento e 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 e il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

3 L'art. 6, nn. 2-4, della direttiva habitat prevede:

«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».

- 4 Ai sensi dell'art. 7 della direttiva habitat, gli obblighi derivanti dall'art. 6, nn. 2-4, di questa, sostituiscono gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'art. 4, n. 1, della direttiva uccelli o analogamente riconosciute a norma dell'art. 4, n. 2, di quest'ultima direttiva, a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva

habitat o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro ai sensi della direttiva uccelli, qualora tale data sia posteriore.

- 5 Ai sensi dell'art. 23, n. 1, della direttiva habitat, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a questa direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica. Poiché la direttiva è stata notificata nel giugno 1992, il detto termine è scaduto nel giugno 1994.

Fase precontenziosa

- 6 Con lettera di diffida 4 aprile 2000, indirizzata al governo belga, la Commissione segnalava in particolare che, allo stato delle sue informazioni, risultava che la Regione fiamminga non aveva né recepito l'art. 4, nn. 1 e 2, e l'allegato I della direttiva uccelli, né assicurato una delimitazione delle ZPS situate sul suo territorio opponibile ai terzi, né adottato i provvedimenti necessari a garantire che la classificazione di un sito in ZPS comporti automaticamente e simultaneamente l'applicazione di un regime di protezione e conservazione conforme al diritto comunitario, e che pertanto il Regno del Belgio era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli, in combinato disposto con l'art. 4, n. 4, della medesima, come parzialmente modificato, a tenore dell'art. 7 della direttiva habitat, dall'art. 6, nn. 2-4, di quest'ultima direttiva.

- 7 Non avendo ricevuto risposta a tale missiva, la Commissione, con lettera 19 luglio 2000, inviava al Regno del Belgio un parere motivato che riproponeva le censure esposte nella lettera di diffida, invitandolo ad adottare le misure richieste per conformarsi a tale parere motivato entro due mesi a partire dalla sua notifica.

- 8 Con lettera 6 ottobre 2000 il governo belga comunicava alla Commissione la risposta della Regione fiamminga al parere motivato.

- 9 Ritenendo in particolare che tale risposta non le consentisse di concludere che il Regno del Belgio aveva adottato le misure necessarie per porre fine all'inadempimento contestato, la Commissione decideva di proporre alla Corte il presente ricorso.

Sul ricorso

Sull'asserita mancata attuazione dell'art. 4, nn. 1 e 2, e dell'allegato I della direttiva uccelli

- 10 La Commissione allega che nessuna disposizione giuridicamente vincolante applicabile nel territorio della Regione fiamminga impone la classificazione in

ZPS dei territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie di uccelli menzionate all'allegato I della direttiva uccelli e delle specie migratrici non menzionate al detto allegato che ritornano regolarmente. Pertanto l'art. 4, nn. 1 e 2, di tale direttiva non avrebbe avuto completa attuazione.

- 11 Il governo belga, pur sostenendo che l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli è stato parzialmente recepito, non contesta tale addebito.
- 12 Pertanto occorre accogliere il ricorso sotto questo profilo.

Sull'asserita mancanza di un regime di protezione delle ZPS

- 13 La Commissione rileva la mancanza di qualsiasi disposizione applicabile nel territorio della Regione fiamminga volta a collegare in modo automatico la classificazione di un sito come ZPS all'applicazione del regime di protezione e di conservazione previsto dal diritto comunitario in materia.
- 14 Il governo belga, pur rammentando che esistono già, nella Regione fiamminga, misure di protezione generali e settoriali che esplicano la loro efficacia nelle ZPS,

riconosce tuttavia che nessuna disposizione applicabile nel territorio di tale regione prevede che la classificazione di un sito come ZPS implichi automaticamente l'applicazione a tale sito del regime di protezione definito dalla direttiva uccelli.

- 15 A tale proposito, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli impone agli Stati membri di conferire alle ZPS uno status giuridico di protezione che possa garantire, in particolare, la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli menzionate nell'allegato I della direttiva stessa e la riproduzione, la muta e lo svernamento delle specie migratorie non considerate nel detto allegato che ivi ritornano regolarmente (v. sentenza 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1719, punto 21).

- 16 Poiché l'art. 7 della direttiva habitat dispone che gli obblighi derivanti in particolare dall'art. 6, n. 2, della medesima direttiva sostituiscono quelli derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli per quanto riguarda le ZPS, lo status giuridico di protezione di tali zone deve garantire del pari che in esse siano evitati il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione significativa delle specie per cui le dette zone sono state designate.

- 17 Orbene, la mancanza di qualsiasi disposizione applicabile nel territorio della Regione fiamminga che colleghi la classificazione di un sito come ZPS all'applicazione di uno status di protezione quale descritto ai punti 15 e 16 della presente sentenza mette a repentaglio la realizzazione dell'obiettivo della particolare protezione dell'avifauna selvatica contemplata all'art. 4 della direttiva sugli uccelli (v., in particolare, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-10799, punto 55).

18 Di conseguenza il ricorso deve essere accolto sotto questo profilo.

Sull'asserita inopponibilità ai terzi della delimitazione delle ZPS

19 La Commissione sostiene che la direttiva uccelli non è stata correttamente recepita in quanto le carte geografiche che delimitano le ZPS nella Regione fiamminga non hanno forza vincolante nei confronti dei terzi e pertanto non sono loro opponibili. Nel diritto belga, le misure decretate dalle autorità regionali, per acquistare efficacia cogente, devono essere necessariamente pubblicate sul *Moniteur belge*. Soltanto questa pubblicazione creerebbe in capo ai soggetti di diritto una presunzione assoluta di conoscenza dei provvedimenti adottati e, di conseguenza, li renderebbe opponibili ai terzi. Ora, le carte geografiche che delimitano le ZPS sul territorio della Regione fiamminga non sono state oggetto di alcuna pubblicazione sul *Moniteur belge*. Esse si troverebbero semplicemente depositate nelle case comunali per consentire alla popolazione di prenderne conoscenza.

20 Il Regno del Belgio obietta che la forza vincolante delle carte che delimitano le ZPS è una questione di diritto interno degli Stati membri. Questi disporrebbero di un ampio potere discrezionale nel determinare il modo in cui devono garantire l'efficacia vincolante delle misure di attuazione di una direttiva. Il fatto che, in diritto belga, la pubblicazione sul *Moniteur belge* sia la regola generale non impedirebbe che, in casi particolari, sia consentito optare per un'altra forma di pubblicità, a condizione che ogni soggetto di diritto possa effettivamente prendere conoscenza della normativa in parola. La Cour de cassation (Belgio) avrebbe ammesso questo principio relativamente alla pubblicità dei piani regionali e di settore nell'ambito della normativa sulla pianificazione del territorio. Il governo belga sostiene che il deposito nelle case comunali interessate

delle carte sulle quali le ZPS sono delimitate, come prescritto dall'art. 3 del decreto dell'esecutivo fiammingo 17 ottobre 1988 relativo alla designazione delle zone di protezione speciale ai sensi dell'art. 4 della direttiva uccelli (*Moniteur belge*, 29 ottobre 1988, pag. 15068) costituisce, nel caso di specie, una forma di pubblicità adeguata, dato che gli interessati hanno la possibilità effettiva di prendere conoscenza delle dette carte. Cionondimeno, sarebbe in corso una modifica del decreto della Comunità fiamminga 21 ottobre 1997 sulla conservazione della natura e sull'ambiente naturale (*Moniteur belge*, 10 gennaio 1998, pag. 5999), affinché le carte geografiche che delimitano le ZPS siano pubblicate sul *Moniteur belge*.

- 21 A tale proposito, va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto (v., in particolare, sentenza 17 maggio 2001, causa C-159/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4007, punto 32). Il principio di certezza del diritto esige una pubblicità adeguata per i provvedimenti nazionali adottati in attuazione di una normativa comunitaria, in modo tale da consentire che i soggetti di diritto interessati da tali misure siano messi in grado di conoscere la portata dei loro diritti ed obblighi nell'ambito particolare disciplinato dal diritto comunitario (v. sentenza 20 giugno 2002, causa C-313/99, Mulligan e a., Racc. pag. I-5719, punti 51 e 52).
- 22 Per quanto riguarda le carte che delimitano le ZPS, esse devono necessariamente rivestire una forza cogente incontestabile. Altrimenti, infatti, la delimitazione geografica delle ZPS potrebbe essere contestata in qualsiasi momento. Inoltre, l'obiettivo di tutela di cui all'art. 4 della direttiva uccelli ricordato al punto 17 della presente sentenza rischierebbe di non essere pienamente raggiunto.

- 23 Orbene, nella risposta al parere motivato si riconosce che, in linea di principio, soltanto la pubblicazione di un provvedimento sul *Moniteur belge* è idonea a garantire una presunzione assoluta di conoscenza del detto provvedimento da parte dei terzi. Il fatto che la Cour de cassation abbia ammesso, nell'ambito della normativa sulla pianificazione del territorio, la natura vincolante dei piani regionali e di settore, quando la loro pubblicità è assicurata con strumenti diversi dalla pubblicazione sul *Moniteur belge*, non è tale da dimostrare, nella fattispecie, che lo stesso valga per le carte geografiche che delimitano le ZPS nella regione fiamminga, le quali, secondo la modifica menzionata al punto 20 della presente sentenza, dovrebbero del resto essere pubblicate sul *Moniteur belge*.
- 24 Anche supponendo che una presunzione assoluta di conoscenza di un provvedimento possa derivare, come sostenuto nella risposta al parere motivato, da una forma di pubblicità diversa dalla pubblicazione integrale sul *Moniteur belge*, è giocoforza rilevare che le carte di delimitazione delle ZPS che beneficiano di una presunzione del genere non risultano avere una forza cogente incontestabile.
- 25 Ne consegue che il ricorso è fondato anche sotto questo profilo.
- 26 Tenuto conto di quanto precede, occorre constatare che, non avendo la Regione fiamminga né recepito l'art. 4, nn. 1 e 2, e l'allegato I della direttiva uccelli, né assicurato una delimitazione delle ZPS situate sul suo territorio opponibile ai terzi, né adottato i provvedimenti necessari a garantire che la classificazione di un sito in ZPS comporti automaticamente e simultaneamente l'applicazione di un regime di protezione e conservazione conforme al diritto comunitario, il Regno

del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli, in combinato disposto con l'art. 4, n. 4, prima frase, della medesima, come modificato, a tenore dell'art. 7 della direttiva habitat, dall'art. 6, nn. 2-4, di quest'ultima direttiva.

Sulle spese

- 27 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, il Regno del Belgio, rimasto sostanzialmente soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Non avendo la Regione fiamminga, né recepito l'art. 4, nn. 1 e 2, e l'allegato I della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la

conservazione degli uccelli selvatici, né assicurato una delimitazione delle zone di protezione speciale situate sul suo territorio opponibile ai terzi, né adottato i provvedimenti necessari a garantire che la classificazione di un sito in zona di protezione speciale comporti automaticamente e simultaneamente l'applicazione di un regime di protezione e conservazione conforme al diritto comunitario, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva 79/409, in combinato disposto con l'art. 4, n. 4, prima frase, della medesima, come modificato, a tenore dell'art. 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, dall'art. 6, nn. 2-4, di quest'ultima direttiva.

2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 febbraio 2003.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet