

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

ANTONIO TIZZANO

presentate il 24 novembre 2005¹

I — Introduzione

1. Con il presente ricorso, introdotto il 28 febbraio 2003 ai sensi dell'art. 226 CE, la Commissione europea ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 6, nn. 3 e 4, 12, 13 e 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992², relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (in prosieguo: la «direttiva» o «direttiva Habitat»).

II — Quadro giuridico

A — *Le disposizioni comunitarie pertinenti*

2. Scopo principale della direttiva Habitat è, ai sensi dell'art. 2, n. 1, «contribuire a

salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato».

3. A tal fine, il n. 2 della medesima disposizione precisano che:

«Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

(...).

4. In virtù dell'art. 3 è «costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II,

¹ — Lingua originale: l'italiano.

² — GU L 206, pag. 7.

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 (...).

5. Le disposizioni dell'art. 6, nn. 2-4, stabiliscono poi il regime di conservazione dei siti protetti.

6. Ai sensi dell'art. 6, n. 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».

7. I successivi nn. 3 e 4, che qui più interessano, dettano la disciplina per l'auto-rizzazione di piani e progetti, stabilendo che:

«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 [n.] 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».

8. Per quanto riguarda poi la tutela delle specie animali, l'art. 12 della direttiva prevede che:

«1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di:

a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale;

b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione;

c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale;

d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

2. Per dette specie gli Stati membri vietano il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale, salvo quelli legalmente raccolti prima della messa in applicazione della presente direttiva.

3. I divieti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), e al paragrafo 2 sono validi per tutte le fasi della vita degli animali ai quali si applica il presente articolo (...).

9. Con riferimento invece alla tutela delle specie vegetali, l'art. 13 della direttiva dispone che:

«1. Gli Stati membri adottano i necessari provvedimenti atti ad istituire un regime di rigorosa tutela dell[e] specie vegetali di cui all'allegato IV, lettera b), con divieto di:

a) raccogliere, nonché collezionare, tagliare, estirpare o distruggere deliberatamente esemplari delle suddette specie nell'ambiente naturale, nella loro area di ripartizione naturale;

- b) possedere, trasportare, commercializzare o scambiare e offrire a scopi commerciali o di scambio esemplari delle suddette specie, raccolti nell'ambiente naturale, salvo quelli legalmente raccolti prima della messa in applicazione della presente direttiva
- b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;
2. I divieti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), sono validi per tutte le fasi del ciclo biologico delle piante cui si applica il presente articolo.»
- c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;

10. Ai sensi tuttavia dell'art. 16 della direttiva:

«1. A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):

- a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;
- d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;
- e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti (...).

B — *Le disposizioni nazionali pertinenti*

legge (ex art. 19a, n. 2, punto 8, del BNatSchG) si intende per «progetto»:

11. La Repubblica federale di Germania ha trasposto la direttiva Habitat con il Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (seconda legge di modifica della legge federale relativa alla protezione della natura, in prosieguo: il «Bundesnaturschutzgesetz» o «BNatSchG») del 30 aprile 1998³.

«a) progetti e misure previsti all'interno di un sito d'importanza comunitaria o di un sito europeo di protezione degli uccelli, nella misura in cui essi sono soggetti a una decisione di un'autorità o a una notifica ad un'autorità o sono eseguiti da un'autorità.

12. Questo è stato poi sostituito dal Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (legge sulla riforma del diritto della protezione della natura e della preservazione del paesaggio e avente lo scopo di adattare altre disposizioni normative, in prosieguo: la «nuova legge») del 25 marzo 2002⁴, le cui disposizioni coincidono, per quanto riguarda la presente causa, quasi interamente con le disposizioni pertinenti della legge precedente⁵.

b) interventi nella natura e sul paesaggio ai sensi dell'articolo 18, nella misura in cui sono soggetti ad una decisione di un'autorità o sono eseguiti da un'autorità e

c) installazioni soggette ad un'autorizzazione ai sensi del Bundes-Immissionschutzgesetz (legge federale relativa alla lotta contro l'inquinamento) nonché l'uso delle acque sottoposto ad un'autorizzazione o approvazione ai sensi del Wasserhaushaltsgesetz (legge sul regime delle acque),

13. Per quanto qui interessa, ai sensi dell'art. 10, n. 1, punto 11, lett. a)-c), della nuova

nella misura in cui, separatamente o congiuntamente ad altri progetti o piani, essi sono di natura tale da pregiudicare, in maniera significativa, un sito d'importanza comunitaria o un sito europeo di protezione degli uccelli (...)).».

3 — BGBI. 1998 I, pag. 823.

4 ⁶ BGBI. 2002 I, pag. 1193.

5 — Nella misura in cui tali disposizioni coincidono, nelle loro memorie le parti si sono riferite sia alle disposizioni della nuova legge che a quelle del BNatSchG. Procederò anch'io in tal modo nell'ambito dell'esame del ricorso.

14. L'art. 18 (ex art. 8 del BNatSchG), a cui rinvia l'art. 10, n. 1, punto 11, lett b), definisce la nozione di «interventi nella natura e sul paesaggio» nei seguenti termini:

«1. Interventi nella natura e sul paesaggio, ai sensi di questa legge, sono le modifiche di forma o di utilizzo delle superfici di base o le modifiche del livello delle acque sotterranee in contatto con lo strato attivo del suolo, che possono alterare considerevolmente la capacità ed il funzionamento dell'ecosistema o del paesaggio.

2. L'utilizzo dei suoli nell'ambito dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca non costituisce intervento, qualora tenga conto degli obiettivi e dei principi di protezione della natura e di conservazione del paesaggio. L'utilizzo dei suoli nell'ambito dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca non compromette, in linea di principio, gli obiettivi ed i principi summenzionati, se rispetta i requisiti di cui all'art. 5, nn. 4-6, e le regole di buona pratica professionale che risultano dalla legge sull'agricoltura, la silvicoltura e la pesca e dall'art. 17, n. 2, del Bundes-Bodenschutzgesetz (legge federale di protezione del suolo)».

15. In materia di emissioni, l'art. 36 della nuova legge (ex art. 19e del BNatSchG) dispone poi che:

«Se è prevedibile che un'installazione sottoposta ad autorizzazione ai sensi del Bundes-Immissionsschutzgesetz causi emissioni che, anche in connessione con altre installazioni o misure, avranno forti incidenze, nella zona di influenza di questa installazione, sugli elementi essenziali necessari alla conservazione di un sito di importanza comunitaria o di un sito europeo di protezione degli uccelli, e se i deterioramenti non possono essere compensati conformemente all'art. 19, n. 2, l'autorizzazione non è rilasciata a meno che non siano riunite le condizioni delle disposizioni combinate dei nn. 3 e 4 dell'art. 34. L'art. 34, nn. 1 e 5, è applicabile mutatis mutandis. Le decisioni sono prese in accordo con le autorità competenti in materia di protezione della natura e dei siti naturali».

16. Infine, l'art. 43, n. 4, della nuova legge (ex art. 20f, n. 3, del BNatSchG) prevede un regime derogatorio ai divieti posti a tutela dell'ambiente, stabilendo che:

«I divieti enunciati all'art. 42, nn. 1 e 2, non si applicano agli atti volti all'uso del suolo, ai fini dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, e eseguiti in maniera rispondente ad una buona pratica professionale così come

alle esigenze previste all'art. 5, nn. 4-6, agli atti volti a valorizzare i prodotti ottenuti nel quadro di queste attività, o a effettuare un intervento autorizzato ai sensi dell'art. 19, o una valutazione delle incidenze sull'ambiente nel quadro della legge concernente la valutazione delle incidenze sull'ambiente, o ancora a effettuare una misura autorizzata ai sensi dell'art. 30, a condizione che gli animali, compresi i loro siti di nidificazione, di incubazione, di habitat o di rifugio, e i vegetali di specie particolarmente protette non subiscano da ciò un attacco intenzionale. Le disposizioni dei Länder che offrono una maggior protezione non subiscono alcun effetto».

III — Fatti e procedura

18. Dopo aver esaminato le disposizioni nazionali di trasposizione comunicate dalla Repubblica federale tedesca, la Commissione ha espresso dubbi sulla loro compatibilità con la direttiva Habitat e, conseguentemente, il 10 aprile 2000 ha inviato a tale Stato una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 226 CE.

17. La direttiva Habitat è stata trasposta in Germana anche mediante una serie di leggi settoriali. Ai fini della presente causa, è opportuno menzionare il Pflanzenschutzgesetz (legge sulla protezione dei vegetali) del 14 maggio 1998⁶, il cui art. 6, n. 1, dispone che:

19. A tale lettera seguiva in data 25 luglio 2001 un parere motivato che invitava la Germania a conformarsi entro due mesi agli obblighi derivanti dalla citata direttiva.

«I prodotti fitosanitari devono essere oggetto di un uso rispondente ad una buona pratica professionale. Tale uso è vietato se è prevedibile che produrrà degli effetti nocivi sulla salute dell'uomo o dell'animale, sulla falda freatica o che avrà degli altri effetti nocivi gravi, in particolare sull'equilibrio della natura. L'autorità competente può ordinare delle misure che sono necessarie per soddisfare le esigenze menzionate nella prima e nella seconda frase del presente paragrafo».

20. Insoddisfatta dei chiarimenti e delle risposte fornite dal governo tedesco, con ricorso depositato il 28 febbraio 2003 la Commissione ha quindi chiesto alla Corte di dichiarare che:

«— non avendo assoggettato alcuni progetti realizzati al di fuori delle zone speciali di

6 — BGBI. 1998 I, pag. 971.

conservazione, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, all'obbligo di valutazione d'incidenza previsto dall'art. 6, nn. 3 e 4, senza avere verificato se tali progetti sono suscettibili di avere un'incidenza significativa sulle [suddette zone],

— non avendo notificato le disposizioni in materia di disciplina della pesca e/o non garantendo che tali disposizioni comportassero dei divieti di pesca adeguati [alle esigenze della direttiva],

— permettendo emissioni in zone speciali di conservazione, senza aver verificato se tali emissioni sono suscettibili di avere un'incidenza significativa su queste zone,

La Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'art. 6, nn. 3 e 4, nonché degli artt. 12, 13 e 16 della direttiva [Habitat]»

— escludendo dall'ambito di applicazione delle norme per la tutela delle specie alcuni pregiudizi non intenzionali a specie animali protette,

21. Dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte la Germania e la Commissione.

— non garantendo il rispetto delle condizioni previste per la concessione delle deroghe di cui all'art. 16 per quanto riguarda taluni atti [considerati] compatibili con la protezione dei siti,

22. Il governo tedesco e la Commissione hanno inoltre partecipato all'udienza tenuta il 14 luglio 2005.

IV — Valutazione

Sulla ricevibilità

— disponendo di una normativa sull'uso dei prodotti fitosanitari che non prende sufficientemente in considerazione la tutela delle specie,

23. Il governo tedesco contesta la ricevibilità del ricorso sostenendo che la Commissione

non avrebbe sufficientemente tenuto conto dell'incidenza delle sostanziali modifiche apportate durante la procedura precontenziosa sia al BNatSchG che ad altre specifiche disposizioni nazionali. Tali modifiche avrebbero dovuto infatti condurre la Commissione a valutare diversamente la compatibilità della normativa tedesca con la direttiva Habitat.

24. Dico subito che gli argomenti delle autorità tedesche non mi sembrano pertinenti al fine di contestare la ricevibilità del presente ricorso. In effetti, la questione di sapere se la Commissione abbia o meno tenuto conto di determinate modifiche legislative nel valutare la compatibilità della normativa tedesca attiene al merito della causa, e quindi alla fondatezza del ricorso, e non alla sua ricevibilità.

25. Ciò detto, rilevo poi che con l'adozione della nuova legge e degli altri testi invocati dal governo resistente non è stato modificato il contenuto di nessuna delle disposizioni contestate dalla Commissione nel parere motivato. In altre parole, il presente ricorso verte su disposizioni rimaste sostanzialmente immutate⁷.

26. In ogni modo, anche ove si volesse ipotizzare che tali modifiche abbiano avuto una qualche incidenza su alcune delle disposizioni contestate dalla Commissione, esse non potrebbero comunque giustificare l'irricevibilità del presente ricorso. È noto, in effetti, che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione quale si presenta alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi»⁸. Orbene, alla scadenza del termine di due mesi fissato nel parere motivato inviato alla Germania il 25 luglio 2001, le modifiche legislative invocate dal governo resistente non erano ancora entrate in vigore. In effetti, come confermato dal governo tedesco in udienza, esse sono state adottate solo nel marzo del 2002.

27. Credo quindi che le obiezioni mosse sul punto dal governo tedesco debbano essere respinte.

28. D'altra parte, neppure si potrebbe rimproverare alla Commissione — a voler sollevare il dubbio di ufficio, visto che nulla la Germania ha eccepito al riguardo — di essersi basata nel proprio ricorso su addebiti diversi da quelli formulati nel corso del

7 — Ed infatti, nel proprio ricorso la Commissione si riferisce a disposizioni della nuova legge unicamente nella misura in cui coincidono con quelle della legge precedente.

8 — Sentenze 25 novembre 1998, causa C-214/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7661, punto 25), 25 maggio 2000, causa C-384/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3823, punto 35), e 9 settembre 2004, causa C-417/02, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-7973, punto 22).

procedimento precontenzioso per il fatto di essersi riferita nell'atto introduttivo a disposizioni della nuova legge che non erano in vigore al momento della scadenza dei termini fissati nel parere motivato. Secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria, per concludere alla ricevibilità di un ricorso per inadempimento non è infatti necessaria «una perfetta coincidenza tra le disposizioni nazionali menzionate nel parere motivato e quelle richiamate nell'atto introduttivo»⁹. La Corte considera «sufficiente che il sistema instaurato dalla normativa contestata nella fase precontenziosa sia stato, nel complesso, conservato dalle nuove misure adottate dallo Stato membro dopo il parere motivato, impugnato nell'ambito del ricorso»¹⁰. E tale condizione, come si è detto, è pienamente soddisfatta nel caso di specie.

29. Ciò precisato, passo ora all'esame analitico delle contestazioni mosse dalla Commissione.

Sulla prima censura

30. La Commissione contesta innanzitutto l'incompleta trasposizione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva nella misura in cui la

definizione della nozione di «progetto», contenuta nell'art. 10, n. 1, punto 11, lett. b) e c), della nuova legge (ex art. 19a, n. 2, punto 8, del BNatSchG) e applicabile ai progetti realizzati all'esterno delle zone speciali di conservazione, sarebbe troppo restrittiva ed escluderebbe dall'obbligo di valutazione d'incidenza talune attività ed interventi potenzialmente dannosi per i siti protetti.

31. In primo luogo, rileva la Commissione, i progetti qualificati come «interventi nella natura e sul paesaggio» dall'art. 10, n. 1, punto 11, lett. b), includerebbero solo gli interventi consistenti, ai sensi dell'art. 18, n. 1 (ex art. 8, n. 1), al quale la disposizione rinvia, in «modifiche» di forma o di utilizzo delle «superfici di base», senza pertanto tener conto di tutte le altre attività o misure che non comportino modifiche di questo tipo. L'art. 18, n. 2 (ex art. 8, n. 7), esclude poi espressamente da tale nozione l'utilizzo dei suoli nell'ambito dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, a condizione che tale utilizzo prenda in considerazione gli obiettivi e principi della protezione della natura e della conservazione del paesaggio. Tale condizione sarebbe però espressa in termini troppo generici per garantire un livello adeguato di tutela dei siti protetti.

32. In secondo luogo, prosegue la Commissione, solo le installazioni e gli impianti per l'uso delle acque sottoposti ad autorizzazioni o approvazioni in virtù rispettivamente della

⁹ — Sentenza 22 settembre 2005, causa C-221/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-8307, punto 39).

¹⁰ — Sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 39 e giurisprudenza ivi citata.

legge relativa alla lotta contro l'inquinamento e della legge sul regime delle acque vengono qualificati come «progetti» (art. 10, n. 1, punto 11, lett. c). Tutti gli impianti e installazioni non soggetti a tali procedimenti sarebbero pertanto sottratti all'obbligo di valutazione previsto all'art. 6, n. 3, della direttiva senza considerare se possano o meno avere un'incidenza significativa sui siti protetti.

33. Per parte sua, il governo tedesco obietta anzitutto che l'interpretazione della nozione di «progetto» proposta dalla Commissione è troppo ampia in quanto non ammetterebbe nessun tipo di limitazione dell'obbligo di valutazione dell'incidenza degli impianti rilevanti. Tale nozione dovrebbe invece essere interpretata alla luce della precisa definizione contenuta nella direttiva 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati¹¹.

34. Il governo convenuto sostiene inoltre che le categorie di «progetti» previste al citato art. 10, n. 1, punto 11, lett. b) e c), includerebbero in pratica tutte le ipotesi d'interventi realizzati all'esterno delle zone speciali di conservazione per i quali esiste una probabilità di incidenza significativa su tali siti. Per quanto riguarda poi gli interventi che non rientrano in tali categorie, essi sarebbero comunque assoggettati al rispetto

di rigorose norme in materia ambientale, il che garantirebbe una protezione adeguata ed efficace delle zone speciali di conservazione.

35. Dico subito che gli argomenti del governo tedesco non mi paiono convincenti.

36. Mi sembra infatti che l'approccio adottato dalle disposizioni nazionali in causa sia in contrasto tanto con la lettera che con lo spirito dell'art. 6, n. 3, della direttiva Habitat. Dal combinato disposto degli artt. 10, n. 1, punto 11, lett. b) e c), e 18, nn. 1 e 2, della nuova legge risulta infatti — e ciò non è contestato dal governo tedesco — che talune misure ed attività sono sottratte alla nozione di «progetto», e quindi all'obbligo di valutazione, in funzione di elementi come la natura dell'intervento (ossia se comportano o meno modifiche di forma o di utilizzo delle superficie di base o del livello delle acque sotterranee), il settore di attività (agricoltura, silvicoltura e pesca) e il fatto che non siano sottoposte a determinate autorizzazioni o approvazioni.

37. Ora, l'art. 6, n. 3, della direttiva Habitat prevede che «qualsiasi piano o progetto (...) che possa avere incidenze significative (...),

11 — Ai sensi dell'art. 1, n. 2, prima linea, della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), si intende per progetto: i) la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere, ii) altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza (...) sul sito»¹². Si tratta quindi di un obbligo di ampia portata che riguarda tutte le misure ed attività potenzialmente dannose, individualmente o insieme ad altre, per le zone speciali di conservazione ed ammette un'unica limitazione alla sua applicabilità: l'assenza appunto di possibili incidenze significative su tali siti.

38. Mi sembra quindi evidente che non si possa presumere in modo astratto e generale, come fa invece la normativa tedesca, che categorie predeterminate di attività o di interventi non producano mai tali effetti. L'impatto di un progetto è infatti un elemento relativo, che varia a seconda della natura e delle caratteristiche sia del progetto in questione sia del sito e della specie interessata, e deve pertanto essere valutato caso per caso. Per esempio, habitat naturali di dimensioni ridotte in cui sono presenti specie rare e particolarmente fragili possono reagire in modo molto più intenso ad un tipo di azioni esterne rispetto ad altri siti protetti meno «sensibili». Tale interpretazione mi pare anche pienamente conforme alla priorità data dalla direttiva alla conservazione dei siti protetti ed alla tutela delle specie minacciate.

12 — Il corsivo è mio.

39. Del resto, la Corte ha già avuto modo di precisare che contravvengono alle prescrizioni dell'art. 6, n. 3, della direttiva Habitat norme nazionali che «portino ad eludere, in maniera generale, l'obbligo di valutazione dell'impatto sul sito [di piani o progetti] in considerazione vuoi dell'esiguo ammontare delle spese previste vuoi degli specifici settori di attività interessati»¹³. Affermazione che, mi sembra, vale a maggior ragione rispetto ad una normativa nazionale, come quella in esame, che esclude a priori intere categorie di attività ed interventi dall'obbligo di valutazione preventiva.

40. Tali lacune delle disposizioni di trasposizione non possono poi, a mio avviso, essere colmate dalla circostanza, evocata dal governo tedesco, che i progetti non soggetti a valutazione devono comunque, in forza all'art. 18 della nuova legge, rispettare dei principi e delle regole in materia ambientale, di protezione della natura e di conservazione del paesaggio; il che consentirebbe quindi di soddisfare, anche se indirettamente, i requisiti posti dall'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva Habitat in materia di conservazione dei siti e valutazione d'incidenza. In effetti, non mi pare che il riferimento a norme di carattere

13 — Sentenza della Corte 6 aprile 2000, causa C-256/98, Francia/Commissione (Racc. pag. I-2487, punto 39), che riguardava una normativa francese che non assoggettava all'obbligo di valutazione i progetti il cui costo totale era inferiore a FFR 12 milioni e quelli concernenti l'elettricità, il gas e le reti di telecomunicazioni.

generale o a «buone pratiche professionali» possa garantire il necessario livello di specificità, precisione e chiarezza richiesto in materia di trasposizione delle direttive dalla costante giurisprudenza comunitaria¹⁴. Ciò tanto più che l'accuratezza della trasposizione assume un'importanza particolare nel caso di specie, trattandosi di norme procedurali, fondamentali nell'economia generale della direttiva Habitat, che disciplinano specificamente la tutela di determinati siti (le zone speciali di conservazione «Natura 2000») e attribuiscono a tal fine un ruolo centrale all'obbligo di valutazione.

41. Ritengo quindi che le contestazioni della Commissione relative all'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva siano fondate.

Sulla seconda censura

42. Con la seconda censura, la Commissione contesta l'incompleta trasposizione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva anche per quanto riguarda la valutazione dell'incidenza di emissioni atmosferiche sui siti protetti.

14 — V., ex multis, sentenze 8 luglio 1987, causa 262/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 3073, punto 9), 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2607, punti 18 e 24), 7 dicembre 2000, causa C-38/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10941, punto 53), e 17 maggio 2001, causa C-159/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4007, punto 32).

43. Secondo la Commissione, il problema nascerebbe dal fatto che, ai sensi dell'art. 36 della nuova legge (ex art. 19e del BNatSchG), un'installazione che produce emissioni non può essere autorizzata solo nel caso in cui sia prevedibile che essa colpisca in maniera significativa una zona speciale di conservazione situata all'interno della propria «zona d'influenza», così come definita nelle disposizioni di attuazione della legge sulla lotta contro l'inquinamento ed in particolare la cosiddetta circolare «aria» (Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz — TA Luft¹⁵). Gli effetti su zone speciali di conservazione situate al di fuori della «zona d'influenza» non sarebbero pertanto presi in considerazione, e ciò in violazione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva.

44. Il governo tedesco obietta che il controllo degli effetti nocivi provocati da agenti inquinanti in una determinata «zona di influenza», tiene espressamente conto di tutti i pertinenti fattori locali. In pratica, nessuna autorizzazione potrebbe essere concessa ad emissioni suscettibili di causare danni a beni protetti ai sensi della direttiva Habitat.

45. Per parte mia, credo che si possano qui agevolmente trasporre, mutatis mutandis, le considerazioni appena svolte nell'ambito dell'analisi della prima censura. Anche in questo caso, infatti, la normativa tedesca limita a priori la presa in considerazione

15 — GMBI. 1986, pag. 95.

degli effetti di determinate attività sui siti protetti in base ad un criterio di differenziazione (l'ubicazione di un sito protetto all'interno o all'esterno di una «zona d'influenza») non previsto dall'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva.

46. Sono pertanto dell'avviso che il presente mezzo vada accolto.

Sulla terza censura

47. Con tale censura, la Commissione contesta che l'art. 12, n. 1, lett d), non sarebbe stato correttamente trasposto nell'ordinamento tedesco perché quest'ultimo vieterebbe solo i danni intenzionali ai siti di riproduzione e alle aree di riposo di talune specie animali. Più specificamente, la Commissione contesta il fatto che le disposizioni nazionali (art. 43, n. 4, della nuova legge, ex art. 20f, n. 3, del BNatSchG) dirette alla trasposizione del suddetto articolo della direttiva contengono una deroga ai divieti in materia di tutela delle specie animali a favore delle attività che causano pregiudizi non intenzionali ai siti di nidificazione, di incubazione e di rifugio delle specie protette. Ora, il regime di tutela di cui all'art. 12 non autorizzerebbe alcuna deroga di questo tipo.

48. La Germania contesta tale interpretazione dell'art. 12, n. 1, lett. d), giudicandola troppo rigorosa e quindi in contrasto con il principio di proporzionalità.

49. Per parte mia, ritengo che l'interpretazione difesa dalla Commissione sia confortata anzitutto dallo stesso tenore letterale della disposizione in causa. In effetti, diversamente dagli altri divieti enunciati all'art. 12, n. 1, che si applicano espressamente soltanto ad atti «deliberat[i]» [lett. a)] o compiuti «deliberatamente» [lett. b) e c)], quello relativo ai siti di riproduzione ed alle aree di riposo [lett. d)] contempla ogni forma di distruzione o deterioramento, senza quindi effettuare alcuna distinzione in base al carattere intenzionale o meno dei pregiudizi arrecati a dette zone.

50. Ma una tutela rafforzata di questi siti mi sembra giustificata anche alla luce delle finalità della direttiva Habitat, il cui «scopo principale è promuovere il mantenimento della biodiversità»¹⁶. La protezione delle aree di riproduzione e di riposo mi pare infatti di un'importanza cruciale non solo per la conservazione, ma anche per la sopravvivenza stessa delle specie animali minacciate.

¹⁶ — Terzo 'considerando' della direttiva Habitat.

51. La normativa tedesca in causa, invece, non assicura tale protezione perché per l'appunto, come riconosciuto dallo stesso governo resistente, permette di sottrarre al regime di tutela delle specie animali istituito dall'art. 12 della direttiva attività che possono causare danni non intenzionali alle aree di riproduzione e di riposo delle specie protette¹⁷.

52. Ritengo pertanto che la Repubblica federale di Germania abbia violato gli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 12, n. 1, della direttiva.

Sulla quarta censura

53. La Commissione contesta anche la correttezza della trasposizione dell'art. 16, n. 1, in diritto tedesco nella misura in cui non sarebbero rispettate le precise condizioni alle quali tale disposizione subordina la concessione di deroghe ai vari divieti previsti dalla direttiva. In particolare, mancherebbe nell'art. 43, n. 4, della nuova legge (ex art. 20f,

n. 3, del BNatSchG) un rinvio chiaro a siffatte condizioni.

54. Dico subito che anche in tal caso le critiche espresse dalla Commissione mi paiono fondate. In effetti, l'art. 43, n. 4, della legge nazionale, pur disciplinando le eccezioni ai divieti applicabili in materia di protezione della fauna e della flora, non contiene tuttavia alcun riferimento all'art. 16 della direttiva o alle categorie di deroghe autorizzate indicate, in modo esauriente, in tale articolo. Anzi, mi sembra che la disposizione in causa permetta deroghe supplementari o comunque espresse in termini molto più generici rispetto a quanto previsto al riguardo dalla direttiva¹⁸. Ad esempio, essa prevede che «i divieti (...) non si applicano agli atti volti all'uso del suolo a scopi agricoli, silvicoli e alieutici (...)», mentre l'art. 16, lett. b), della direttiva ammette deroghe in tali settori di attività solamente ai fini di «prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà».

55. Ne consegue che l'art. 43, n. 4, della nuova legge (ex art. 20f, n. 3, del BNatSchG) non costituisce una trasposizione sufficientemente chiara e precisa della citata dispo-

17 — V., in tale senso, sentenza 20 ottobre 2005, causa C-6/04, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-9017) in cui la Corte ha rilevato che il «Regno Unito [aveva riconosciuto] che, vietando solo il deterioramento o la distruzione intenzionale dei siti di riproduzione o delle aree di riposo delle specie interessate, la normativa applicabile a Gibilterra non soddisfa [ceva] i requisiti posti dal detto art. 12, n. 1, lett. d)» e che pertanto «questa parte della censura [andava] dichiarata fondata» (punto 79).

18 — Sulla necessità di interpretare in modo restrittivo l'art. 16 della direttiva, v. sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punti 111 e 112.

sizione della direttiva, contrariamente a quanto richiesto, come ho già osservato (*supra*, punto 40), dalla costante giurisprudenza.

56. Ritengo pertanto che anche il quarto mezzo di ricorso debba essere accolto.

Sulla quinta censura

57. Con la quinta censura, la Commissione lamenta che l'art. 6, n. 1, del Pflanzenschutzgesetz (legge sulla protezione dei vegetali), comunicatole dalla Germania a titolo di misura di trasposizione, non terrebbe sufficientemente conto della protezione delle specie animali e vegetali, ai sensi degli artt. 12 e 13 della direttiva, per quanto riguarda l'uso dei prodotti fitosanitari.

58. Il governo tedesco obietta essenzialmente che tali prodotti sono soggetti, fin dal momento della loro autorizzazione, a controlli circa eventuali effetti nocivi sulla salute dell'uomo e degli animali nonché sull'«equilibrio della natura», il che permetterebbe di soddisfare gli obiettivi della direttiva Habitat.

59. Devo però convenire con la Commissione che la disposizione in causa, nell'enunciare i casi in cui l'uso dei prodotti fitosanitari è vietato, non solo non richiama la direttiva Habitat, ma soprattutto non contempla in modo chiaro e specifico i divieti di arrecare pregiudizio alle specie protette previsti agli artt. 12 e 13. Non si possono quindi ritenere soddisfatti i precisi obblighi imposti al riguardo dalla direttiva.

60. Ritengo quindi che le contestazioni mosse dalla Commissione siano fondate.

Sulla sesta censura

61. La Commissione contesta infine la violazione degli artt. 12 e 16 della direttiva, poiché i) la Germania non le avrebbe notificato le pertinenti disposizioni in materia di pesca per quanto riguarda otto Länder¹⁹ e ii) le disposizioni vigenti in altri

¹⁹ — Si tratta dei Länder di Berlino, Amburgo, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saar, Sachsen e Sachsen-Anhalt.

tre Länder²⁰ non comporterebbero divieti di pesca tali da soddisfare i requisiti posti dalla direttiva.

62. Pur riconoscendo che un certo numero di disposizioni dei Länder in materia di pesca non sono pienamente conformi alla direttiva, come per esempio la normativa del Land di Brema, il governo tedesco obietta che ad esso non incombeva l'obbligo di notificare tali disposizioni poiché esse sarebbero comunque subordinate al rispetto del diritto federale nonché del diritto comunitario.

63. Al riguardo, non posso esimermi dal ricordare ancora una volta (v. supra, punto 40) che, secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria, le disposizioni di una direttiva devono essere trasposte con «un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza

necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto»²¹. Ciò in particolare, sempre secondo detta giurisprudenza, quando si tratta di un testo, come quello in esame, che affida «la gestione del patrimonio comune (...), per il loro territorio, ai rispettivi Stati membri»²².

64. Pertanto, anche ammesso che le disposizioni dei Länder in materia di pesca siano conformi al diritto federale e al diritto comunitario, il riferimento ai principi generali del primato di quest'ultimo e dell'interpretazione ad esso conforme non può essere considerato una forma chiara e precisa di trasposizione della direttiva. Al contrario, la situazione di conflitto di norme, ammessa dallo stesso governo tedesco almeno per alcuni Länder, mi pare piuttosto generatrice di ambiguità che rendono incerto il rispetto effettivo dei divieti di pesca.

65. Non mi pare quindi che vi siano dubbi circa la violazione da parte della Germania

20 — In particolare, in Baviera, ai sensi della Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes (regolamento di applicazione della legge sulla pesca del 4.11.1997, GVBl. 1998 pag. 982, come modificato dal regolamento del 3.12.1998, GVBl. pag. 982), il *coregonus oxyrhynchus* non risulta tra le specie protette durante l'arco di tutto l'anno; nel Land di Brandenburg, ai sensi della Fischereiordnung (codice della pesca, del 14.11.97; GVBl. II/97, pag. 867, come modificato dal regolamento del 22.12.98; GVBl. II/99, pag. 25), il *coregonus oxyrhynchus* e l'*unio crassus* non sono protetti; nel Land di Brema, infine, la Binnenfischereiverordnung (regolamento relativo alla pesca interna del 10.03.1992, GB1. pag. 51) non menziona nella lista dei divieti di pesca nessuna delle tre specie (l'*acipenser sturio*, il *coregonus oxyrhynchus*, l'*unio crassus*) che devono essere protette in questo Land, anzi, autorizza espressamente la pesca di *acipenser sturio* e di *coregonus oxyrhynchus*.

21 — Sentenza 17 maggio 2001, causa C-159/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4007, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

22 — Sentenze 8 luglio 1987, causa 262/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 3073, punto 9), e 7 dicembre 2000, causa C-38/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10941, punto 53). Per quanto riguarda specificamente la direttiva Habitat, v. da ultimo sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punti 25 e 26.

degli obblighi che le incombono in virtù degli artt. 12 e 16 per quanto riguarda la disciplina della pesca.

66. In conclusione, ritengo che il ricorso della Commissione sia fondato in tutte le censure da essa prospettate e che quindi vada accolto.

V — Sulle spese

67. 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 ha chiesto la condanna della Germania, che è risultata soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

VI — Conclusioni

68. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di dichiarare che:

«1) Non avendo trasposto in modo completo e corretto gli artt. 6, nn. 3 e 4, 12, 13 e 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù di detta direttiva.

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese».