

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 14 settembre 2006<sup>1</sup>

### I — Introduzione

Commissione sta preparando un procedimento anche contro il Portogallo<sup>9</sup>.

1. Con il presente procedimento la Commissione si rivolge ancora una volta contro uno Stato membro lamentando un'insufficiente classificazione di zone di protezione speciale per gli uccelli (in prosieguo: «ZPS») ai sensi della direttiva del Consiglio 9 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici<sup>2</sup> (in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli»). In relazione ad analoghi inadempimenti la Commissione ha già ottenuto la condanna dei Paesi Bassi<sup>3</sup>, della Francia<sup>4</sup>, della Finlandia<sup>5</sup> e dell'Italia<sup>6</sup>. Sono inoltre pendenti procedimenti contro la Grecia<sup>7</sup> e contro l'Irlanda<sup>8</sup>. Infine, la

2. La questione al centro dei predetti procedimenti concerne sempre la prova del fatto che uno Stato membro non ha ancora classificato come zone di protezione speciale tutte le zone da classificare come tali. Nel presente procedimento la Commissione si fonda su un elenco di zone della Spagna importanti per l'avifauna, pubblicato dalla società spagnola di ornitologia (Sociedad Española de Ornitología; in prosieguo: la «SEO/BirdLife») nel 1998 [in prosieguo: l'«IBA 98»; IBA sta per Important Bird Area (zona importante per l'avifauna) o per Important Bird Areas (zone importanti per l'avifauna)]<sup>10</sup>. La Spagna contesta la qualità di tale inventario.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 103, pag. 1.

3 — Sentenza 19 maggio 1998, causa C-3/96 (Racc. pag. I-3031).

4 — Sentenza 26 novembre 2002, causa C-202/01 (Racc. pag. I-11019).

5 — Sentenza 6 marzo 2003, causa C-240/00 (Racc. pag. I-2187).

6 — Sentenza 20 marzo 2003, causa C-378/01 (Racc. pag. I-2857).

7 — V. le mie conclusioni presentate in data odierna nella causa C-334/04.

8 — V. le mie conclusioni presentate in data odierna nella causa C-418/04.

9 — Comunicato stampa della Commissione 14 gennaio 2005, IP/05/45.

10 — Carlota Viada (a cura di), *Áreas importantes para las aves en España*, Madrid, 1998.

## II — Contesto normativo

3. L'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli stabilisce quali superfici gli Stati membri devono classificare come ZPS, mentre il successivo n. 3 prescrive di informare la Commissione in merito alle classificazioni:

«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.

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

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

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».

4. Il nono 'considerando' illustra la suddetta disciplina:

«considerando che la preservazione, il mantenimento o il ripristino di una varietà e di una superficie sufficienti di habitat sono indispensabili alla conservazione di tutte le specie di uccelli; che talune specie di uccelli devono essere oggetto di speciali misure di conservazione concernenti il loro habitat per garantirne la sopravvivenza e la riproduzione nella loro area di distribuzione; che tali misure devono tener conto anche delle specie migratrici ed essere coordinate in vista della costituzione di una rete coerente».

5. L'art. 10 della direttiva sugli uccelli impone agli Stati membri di incoraggiare la ricerca in ambito ornitologico:

«1. Gli Stati membri incoraggiano le ricerche e i lavori necessari per la protezione, la

gestione e l'utilizzazione della popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1.

2. Un'attenzione particolare sarà accordata alle ricerche e ai lavori sugli argomenti elencati nell'allegato V. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni ad essa necessarie per prendere misure appropriate per coordinare le ricerche e i lavori di cui al presente articolo».

6. L'allegato V menziona alcuni ambiti di ricerca ai quali deve essere accordata un'attenzione particolare.

7. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, secondo comma, 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<sup>11</sup> (in prosieguo: la «direttiva habitat»), la rete «Natura 2000», istituita con la predetta direttiva, comprende anche le ZPS classificate dagli Stati membri a norma della direttiva sugli uccelli.

<sup>11</sup> — GU L 206, pag. 7.

### III — Procedimento precontenzioso e domande

8. Il 26 gennaio 2000 la Commissione rivolgeva al governo spagnolo un invito a prendere posizione ai sensi dell'art. 226 del Trattato (lettera di diffida). La Commissione rimproverava alla Spagna di aver classificato un numero troppo esiguo di ZPS ai sensi dell'art. 4 della direttiva sugli uccelli. All'epoca la Spagna, in base ai dati riferiti dalla Commissione, aveva classificato 175 zone, per una superficie totale di 33 582 chilometri quadrati.

9. Per dimostrare l'insufficiente classificazione di ZPS la Commissione si fondava sull'IBA 98. In questo inventario sono riportate 391 zone, per una superficie totale di 15 862 567 ettari, pari al 31,5% del territorio spagnolo.

10. Nel corso del 2000 la Spagna replicava alle censure mosse dalla Commissione, ma nel frattempo classificava nuove ZPS.

11. Il parere motivato del 31 gennaio 2001 menzionava, pertanto, per la Spagna 262 ZPS, con una superficie totale di 53 674 chilometri quadrati. In tale parere motivato la Commissione assegnava alla Spagna un termine ultimo di due mesi per effettuare le

classificazioni ancora necessarie. Su richiesta del governo spagnolo la Commissione prorogava tale termine fino al 3 maggio 2001. Nel marzo 2001 la Spagna comunicava alla Commissione altre 13 ZPS con una superficie di 402 272 ettari.

12. Negli anni successivi la Spagna aumentava a più riprese il numero delle ZPS fino ad arrivare a 427, che coprivano una superficie di circa 79 778 chilometri quadrati, pari al 15,8 % del territorio spagnolo.

13. Per la Commissione, tuttavia, tali progressi non erano sufficienti. Pertanto, il 4 giugno 2004 ha proposto ricorso.

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1. dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in quanto non ha classificato come zone di protezione speciale per gli uccelli territori che siano sufficienti, in numero e in superficie, ad offrire protezione a tutte le specie di uccelli elencate nell'allegato I della direttiva e alle specie migratrici di uccelli non comprese nel suddetto allegato I;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese.

15. Il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia:

1. respingere il ricorso;

2) condannare l'istituzione ricorrente alle spese.

16. Benché il ricorso si riferisca alla Spagna nel suo complesso, la relativa motivazione fa riferimento soltanto alle Comunità autonome Andalusia, Baleari, Estremadura, Canarie, Castiglia-La Mancia, Catalogna, Galizia e Comunità valenciana.

17. Dal momento della proposizione del ricorso il numero delle ZPS spagnole è salito a 502. Esse comprendono circa 91 803 chilometri quadrati. Le ZPS terrestri corrispondono al 18,2 % del territorio spagnolo. Inoltre, 20 ZPS comprendono aree marittime per una superficie di 574 chilometri quadrati<sup>12</sup>

12 — Dati tratti da Barometro Natura della Commissione, aggiornato al giugno 2006, [ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/barometer.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm).

18. In udienza la Commissione ha rinunciato al proprio ricorso per la parte relativa alla Comunità autonoma Estremadura.

#### IV — Valutazione

19. La Commissione contesta alla Spagna di aver classificato troppo poche ZPS. Tuttavia, l'oggetto del ricorso viene limitato soltanto a sette Comunità autonome della Spagna<sup>13</sup>.

*A — Sul fondamento normativo dell'obbligo di classificazione*

20. Il fondamento normativo dell'obbligo di classificazione non è controverso tra le parti.

21. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, quarto comma, della direttiva sugli uccelli, gli Stati membri classificano come ZPS i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione

13 — Parimenti la Corte, ad esempio nella causa C-6/04, ha ristretto la domanda contenuta nel ricorso della Commissione, che si riferiva al Regno Unito nel suo complesso, alla sola Gibilterra; v. sentenza 20 ottobre 2005 (Racc. pag. I-9017, punto 79 e quarto trattino del primo dispositivo).

delle specie elencate nell'allegato I, tenuto conto delle necessità di protezione di tali specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la citata direttiva. A tale obbligo non è possibile sottrarsi adottando altre misure speciali di conservazione<sup>14</sup>.

22. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, per quanto riguarda le loro 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, soprattutto a quelle d'importanza internazionale.

23. Dall'art. 4, n. 3, e dal nono 'considerando' della direttiva sugli uccelli si desume che le ZPS sono destinate a costituire una rete coerente, che possa soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la direttiva.

24. In base ad una costante giurisprudenza, benché gli Stati membri godano di un certo margine di discrezionalità nella scelta delle zone di protezione speciale, la classificazione

e la delimitazione di tali zone deve essere decisa esclusivamente sulla base dei criteri ornitologici determinati dalla direttiva. Ulteriori considerazioni, in particolare di natura economica e sociale, non possono assumere alcun rilievo all'atto della classificazione delle zone<sup>15</sup>.

25. La Corte ha già statuito che la Spagna avrebbe dovuto integralmente adempiere l'obbligo di classificazione delle ZPS al momento della sua adesione, vale a dire il 1° gennaio 1986<sup>16</sup>. Per contro, nel presente procedimento il punto di riferimento cronologico per accertare l'eventuale inadempimento è costituito, com'è noto, dal termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato<sup>17</sup>. Poiché la Commissione ha successivamente prolungato tale termine fino al 3 maggio 2003, occorre verificare se a quella data la Spagna aveva classificato ZPS in misura sufficiente.

#### B — *Sul parziale riconoscimento dell'addebito contestato*

26. Vero è che la Spagna contesta risolutamente l'addebito, in particolare in relazione

15 — Sentenze 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Paludi di Santoña) (Racc. pag. I-4221, punto 26); 11 luglio 1996, causa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (Racc. pag. I-3805, punto 26), nonché sentenza Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punti 59 e segg.).

16 — Sentenza Paludi di Santoña, cit. alla nota 15 (punto 11).

17 — Sentenze 4 luglio 2002, causa C-173/01, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-6129, punto 7); 10 aprile 2003, causa C-114/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3783, punto 9), nonché sentenza 18 maggio 2006, causa C-221/04, Commissione/Spagna (caccia tramite l'uso di lacci) (Racc. pag. I-4515, punto 23).

14 — Sentenza Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punti 55 e segg.).

alla rilevanza dell'inventario IBA 98 ai fini della valutazione dell'obbligo di classificazione. Tuttavia, a partire dal 3 maggio 2003 ha classificato nuove ZPS o ha ampliato ZPS già esistenti in Andalusia, nelle Baleari, in Castiglia-La Mancia, in Catalogna, in Galizia e nella Comunità valenciana. Per quanto riguarda le Canarie, dopo tale data la Spagna non ha comunicato nessuna nuova classificazione, ma negli atti da essa presentati ha riconosciuto, a proposito di tale arcipelago, per lo meno la necessità di classificare 16 nuove ZPS e di ampliare 11 ZPS già esistenti. Anche in Andalusia, in Catalogna, in Galizia e nella Comunità valenciana devono essere ancora classificate nuove ZPS, ovvero ampliate ZPS già esistenti.

28. Tuttavia, in tutti i precedenti casi erano presenti anche ulteriori circostanze che facevano apparire particolarmente grave l'inadempimento. Nel caso della Francia, per sei specie dell'allegato I non era stato assolutamente classificato nessun territorio come ZPS<sup>20</sup>; nel caso della Finlandia erano state classificate addirittura soltanto quindici ZPS, il che era pacificamente insufficiente,<sup>21</sup> mentre l'Italia aveva ammesso di aver tenuto conto, all'atto della scelta delle zone, di ragioni economiche e ricreative<sup>22</sup>. Era stato inoltre appurato che le classificazioni italiane erano ben al di sotto di quelle richieste dall'IBA 89<sup>23</sup>. Pertanto, un'eventuale condanna della Spagna, basata esclusivamente sul fatto che nel frattempo sono state classificate nuove ZPS, poggerebbe su un fondamento fragile in confronto ai precedenti casi.

27. In alcune precedenti cause la Corte si è fondata su circostanze di tal tipo per dichiarare che alla data rilevante la classificazione delle zone era insufficiente<sup>18</sup>. Con la classificazione di una ZPS, infatti, uno Stato membro riconosce che tale zona rientra tra quelle più idonee per la protezione degli uccelli<sup>19</sup>. Si potrebbe, allora, pensare che la Spagna, avendo classificato nuove zone di protezione per gli uccelli dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato, abbia riconosciuto il proprio obbligo di classificare nuove zone di protezione per gli uccelli.

29. Ma, soprattutto, una sentenza pronunciata su una base siffatta non darebbe adeguata soluzione al perdurante contrasto esistente tra le parti. Il ricorso, infatti, non si è esaurito con le classificazioni e notificazioni nel frattempo sopravvenute. La Spagna contesta di essere obbligata a procedere a nuove classificazioni sulla base dell'IBA 98, mentre la Commissione evidentemente non è ancora soddisfatta delle ammissioni finora intervenute. Se si condannasse la Spagna solo sulla base delle classificazioni e notificazioni sopravvenute, il contrasto relativo

18 — Sentenze Francia, cit. alla nota 4 (punti 19 e segg.); Finlandia, cit. alla nota 5 (punti 28 e segg.), nonché Italia, cit. alla nota 6 (punto 16).

19 — Sentenza 28 febbraio 1991, causa C-57/89, Commissione/Germania (Leybucht) (Racc. pag. I-883, punto 20).

20 — Sentenza Francia, cit. alla nota 4 (punto 20).

21 — Sentenza Finlandia, cit. alla nota 5 (punto 31).

22 — Sentenza Italia, cit. alla nota 6 (punto 17).

23 — *Ibidem* (punto 18).

all'esistenza dell'obbligo di classificare ulteriori zone rimarrebbe insoluto e come tale si trasferirebbe nel procedimento di cui all'art. 228 CE, con l'eventualità che, nell'ambito di un tale procedimento, potrebbe nuovamente giungere dinanzi alla Corte<sup>24</sup>.

30. Tale incertezza andrebbe sostanzialmente a scapito della Spagna, perché un'eventuale sentenza lascerebbe imprecisata l'ampiezza del suo obbligo, pur dovendo essa temere di essere condannata in un ulteriore procedimento al pagamento di una penalità e/o di una somma forfetaria. Tale pregiudizio risulterebbe particolarmente sproporzionato, ingiusto e immeritato, perché una condanna della Spagna basata sulle classificazioni e/o sulle relative notificazioni nel frattempo effettuate si fonderebbe esclusivamente sul fatto che essa si è sforzata, nelle more del procedimento per inadempimento, di adempiere i propri obblighi.

31. Risulta, pertanto, necessario statuire anche sul residuo contrasto esistente tra le parti<sup>25</sup>.

24 — I procedimenti contro la Francia e l'Italia giacciono, da più di un anno, nella fase del parere motivato ai sensi dell'art. 228 CE (comunicati stampa della Commissione 12 gennaio 2005, IP/05/29, sulla Francia, e 18 gennaio 2005, IP/05/56, sull'Italia). La Commissione, tuttavia, al momento sta verificando se la Francia abbia nel frattempo adempiuto i suoi obblighi attraverso nuove classificazioni (comunicato stampa della Commissione 3 luglio 2006, IP/06/907).

25 — V. conclusioni dell'avvocato generale Alber, presentate il 27 giugno 2002 nella causa C-202/01, Commissione/Francia (Racc. pag. I-11019, paragrafo 25).

*C — Sul residuo contrasto esistente tra le parti*

32. La Commissione, per dimostrare la fondatezza del suo addebito, si basa soprattutto sul fatto che le classificazioni spagnole nelle predette Comunità autonome non coprono gran parte dei territori menzionati nell'IBA 98, ma anche sul fatto che non sono state classificate tutte le zone umide che la Spagna ha riconosciuto come zone ai sensi della Convenzione di Ramsar (Iran) relativa alle zone umide d'importanza internazionale<sup>26</sup>, nonché sull'insufficiente copertura di alcune specie particolarmente meritevoli di protezione, menzionate nell'allegato I della direttiva sugli uccelli.

33. La Commissione parla ripetutamente di un'insufficiente protezione di specie particolarmente meritevoli di protezione, tuttavia quasi sempre senza fornirne un'espressa motivazione. In ogni caso per sostenere in modo concludente un'insufficiente protezione non bastano né l'elencazione delle specie interessate, rinvenibile in ciascuna delle Comunità autonome, né la parziale menzione di habitat interessati (steppa, zone umide o montuose). L'unica, e peraltro implicita, motivazione di tale addebito può essere rinvenuta nell'IBA 98, il quale menziona zone, non ancora classificate, che sono le più idonee per la protezione di queste

26 — Convenzione 2 febbraio 1971, UNTS, vol. 996, pag. 245.

specie. Conseguentemente, questo addebito non sviluppa alcun argomento nuovo rispetto al rinvio all'IBA 98, ma contribuisce soltanto ad attestarne la forza probatoria nel senso di un'insufficiente classificazione. Ne deriva che non è necessario valutare separatamente questa argomentazione.

34. Per quanto riguarda le cosiddette zone Ramsar, la Commissione menziona nel ricorso due zone dell'Andalusia e una della Galizia che, alla data rilevante, non erano ancora state classificate come ZPS. Poiché la Spagna non ha replicato, tale addebito deve ritenersi riconosciuto.

35. Conseguentemente, il nostro esame può limitarsi al valore probatorio dell'IBA 98.

36. Secondo la Commissione l'IBA 98 è, tra tutti quelli disponibili, il documento che contiene le informazioni meglio documentate e più precise per l'individuazione dei territori più idonei per la conservazione e, in particolare, per la sopravvivenza e la riproduzione delle specie importanti. Detto inventario si basa su criteri ornitologici equilibrati che consentono di indicare quali siano i luoghi più adatti per garantire la conservazione di tutte le specie menzionate nell'allegato I e delle altre specie migratrici, e individua le zone della Spagna che, con precedenza sulle altre, devono essere classificate come zone di protezione per gli uccelli.

37. Il confronto dei dati dell'IBA 98 con le zone di protezione speciale per gli uccelli designate dal Regno di Spagna — sia con riferimento al territorio spagnolo nel suo insieme, sia in relazione alle singole Comunità autonome separatamente considerate — consente di affermare, secondo la Commissione, che i territori classificati come zone di protezione speciale per gli uccelli sono, in numero e in superficie, inferiori a quelli che, in base alle conoscenze scientifiche, risultano essere i più idonei ad offrire una protezione adeguata agli uccelli di cui all'art. 4 della direttiva.

38. La Spagna si oppone in via di principio all'utilizzo dell'IBA 98, in quanto ritiene che la classificazione di una rete di ZPS dovrebbe basarsi su informazioni possedute dalle autorità competenti. L'IBA 98 non potrebbe, invece, costituire una tal fonte di informazioni.

39. Questa tesi è solo in parte esatta. La responsabilità della classificazione delle ZPS grava unicamente sugli Stati membri. Questi non possono spogliarsi delle proprie responsabilità limitandosi a recepire e a mettere in atto conoscenze di altri enti, nemmeno se si tratta delle conoscenze delle organizzazioni per la protezione degli uccelli. Ogni singola classificazione presuppone, invece, che il territorio in questione rientri tra i territori più idonei alla protezione degli uccelli in base al convincimento delle autorità compe-

tenti, formatosi sulla scorta dei migliori dati disponibili, scientificamente rilevati<sup>27</sup>.

40. Da ciò, tuttavia, non deriva che l'obbligo di classificazione viene meno, in linea generale, fino a quando le autorità competenti non abbiano interamente riesaminato e verificato nuove conoscenze scientifiche. Occorre, invece, tener presente che l'obbligo di classificazione sussiste fin dal giorno in cui è scaduto il termine per la trasposizione della direttiva sugli uccelli e cioè, nel caso della Spagna, fin dal 1° gennaio 1986<sup>28</sup>. D'altro canto l'obbligo di classificazione non è limitato dallo stato delle conoscenze scientifiche esistente ad una data determinata<sup>29</sup>.

41. A quest'obbligo era associato un ulteriore obbligo, cioè quello di individuare i territori più idonei. Per questo motivo l'art. 10 della direttiva sugli uccelli, in combinato disposto con l'allegato V, impone agli Stati membri di sostenere le ricerche e i lavori necessari. Ne consegue che la Spagna già entro il 1986 avrebbe dovuto provvedere a predisporre da sé, su basi scientifiche, un censimento completo del patrimonio ornitologico presente sul suo territorio nazionale, e a classificare le ZPS risultanti da tale censimento. Se tale obbligo fosse stato

integralmente adempiuto, o l'IBA 98 conterrebbe soltanto ZPS, oppure la Spagna potrebbe agevolmente confutare qualsiasi richiesta di classificare ulteriori ZPS. Un obbligo di ulteriori classificazioni potrebbe allora sorgere solo in caso di una modificazione del patrimonio ornitologico — ma tale ipotesi non è stata da nessuno prospettata in questa sede.

42. Stando così le cose, emerge l'importanza dell'inventario IBA 98 per la presente causa. Esso descrive — in modo non tassativo, come riconosce la stessa Commissione — la rete delle zone da classificare come ZPS. La Commissione non pretende che *ogni singola* zona, riportata in tale inventario, venga classificata nella sua interezza come ZPS dalla Spagna. Tanto è vero che la Commissione ha desistito dal contestare un'insufficiente classificazione in relazione ad alcune Comunità autonome, benché le loro classificazioni risultassero inferiori rispetto ai livelli indicati dall'IBA 98<sup>30</sup>, ed ha anche accettato una delimitazione, basata su criteri scientifici, delle ZPS all'interno delle IBA, benché la superficie di queste ZPS in alcuni casi risultasse assai inferiore rispetto ai livelli indicati dall'IBA 98<sup>31</sup>. L'IBA 98 costituisce, invece, un indizio del fatto che le classificazioni finora effettuate sono chiaramente insufficienti rispetto alle previsioni dell'art. 4 della direttiva sugli uccelli.

43. In via di principio è possibile utilizzare un inventario di zone di tal tipo. A proposito del precedente inventario IBA 89, la Corte ha

27 — V. sentenze 17 gennaio 1991, causa C-157/89, Commissione/Italia (periodi di caccia) (Racc. pag. I-57, punto 15) e 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia e a. (Racc. pag. I-5083, punto 27).

28 — Sentenza Paludi di Santoña, cit. alla nota 15 (punto 11).

29 — Sentenza 23 marzo 2006, causa C-209/04, Commissione/Austria (Lauteracher Ried) (Racc. pag. I-2755, punto 44).

30 — Punto 38 del controricorso.

31 — Punto 183 del ricorso; in proposito v. infra, paragrafi 94 e segg.

statuito che tale inventario — tenuto conto del suo carattere scientifico e ove non sia stata prodotta una prova scientifica idonea a dimostrare che si sarebbero potuti adempiere gli obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli anche classificando come ZPS siti diversi da quelli risultanti dal detto inventario e ricoprenti una superficie totale inferiore a quella di questi ultimi — può essere utilizzato dalla Corte, pur non essendo esso giuridicamente vincolante per lo Stato membro interessato, come elemento di riferimento che consenta di valutare se tale Stato membro abbia classificato un numero ed una superficie sufficienti di territori come zone di protezione ai sensi delle citate disposizioni della direttiva<sup>32</sup>.

44. La Commissione non si basa più su questo vecchio inventario, il cui valore è stato riconosciuto dalla Corte, bensì sull'IBA 98. A suo avviso nel momento attuale l'IBA 98 contiene le migliori informazioni scientifiche disponibili in merito ai territori più idonei per la protezione degli uccelli.

45. La Spagna potrebbe confutare tale indizio fornendo dati scientifici migliori, dai quali risulti che le ZPS già classificate soddisfano integralmente gli obblighi derivanti dall'art. 4 della direttiva sugli uccelli<sup>33</sup>. Risulta che le Comunità autonome che non rientrano più nell'oggetto del presente pro-

cedimento abbiano in effetti fornito una siffatta prova per convincere la Commissione. Anche in relazione a varie altre Comunità autonome la Spagna sostiene che dati di tal tipo siano già disponibili o stiano per essere elaborati. Tale affermazione, tuttavia, generalmente<sup>34</sup> non viene suffragata da allegazioni sufficienti a consentire alla Corte di verificare se a tale riguardo l'IBA 98 possa considerarsi confutato.

46. Per quanto rilevante nel presente procedimento, la Spagna segue, invece, un'altra strategia difensiva. Essa, infatti, si sforza di mettere in dubbio lo stesso valore scientifico dell'inventario IBA 98, al fine di precluderne l'utilizzo come mezzo di prova di un'insufficiente classificazione. A tal fine solleva una serie di obiezioni critiche di fondo, dubita della qualità dei dati utilizzati e, infine, contesta alcuni dei criteri impiegati per l'individuazione dei territori più idonei per la protezione degli uccelli.

1. Sulle obiezioni critiche di fondo rivolte all'IBA 98

47. Il governo spagnolo prima di tutto solleva alcune obiezioni di fondo in merito

32 — Sentenze Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punti 68-70) e Italia, cit. alla nota 6 (punto 18).

33 — V. sentenze Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punto 66) e Italia, cit. alla nota 6 (punto 18), entrambe in relazione all'IBA 89, nonché conclusioni dell'avvocato generale Léger, causa C-240/00, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-2187, paragrafo 42).

34 — Solo in relazione alla Comunità autonoma Catalogna e alle Canarie è rinvenibile un approccio di tipo scientifico a sostegno delle tesi della Spagna; sul punto v. infra, paragrafi 106 nonché 126 e segg.

all'IBA 98. La qualità di tale inventario, infatti, secondo il governo spagnolo è completamente diversa da quella dell'IBA 89. L'IBA 89 è stato redatto su incarico della Commissione dal Consiglio internazionale per la protezione degli uccelli, l'IBA 98, invece, soltanto da un'organizzazione spagnola per la protezione degli uccelli, la SEO/BirdLife. La BirdLife International — cioè l'organizzazione succeduta al Consiglio internazionale per la protezione degli uccelli — ha espressamente declinato qualsiasi responsabilità per i contenuti dell'IBA 98.

48. Sempre a parere del governo spagnolo, non si riesce a comprendere come l'IBA 98, soltanto nove anni dopo l'IBA 89, possa comprendere 16 milioni di ettari contro i precedenti 9,5 milioni dell'IBA 89. Eppure, secondo l'opinione della Commissione e della Corte, già l'IBA 89 era rigoroso, preciso e esaustivo. Presumibilmente la SEO/BirdLife, dopo la sentenza contro i Paesi Bassi<sup>35</sup>, ha voluto unilateralmente aumentare il numero e la superficie delle zone importanti per l'avifauna, al fine di creare i presupposti per un procedimento per inadempimento. L'IBA 98 è stato pubblicato all'inizio del 1999 e già un anno dopo è stato instaurato il presente procedimento per inadempimento.

49. Tuttavia, come la Commissione ha giustamente sottolineato, l'IBA 98 è stato elaborato dalla stessa organizzazione che aveva preparato anche la parte spagnola dell'IBA 89: la SEO/BirdLife. Inoltre, benché l'IBA 98 riporti ancora la clausola che

avverte che la BirdLife International — la confederazione internazionale delle organizzazioni per la protezione degli uccelli — non assume alcuna responsabilità, tuttavia la suddetta organizzazione ha successivamente inserito l'IBA 98 nell'inventario europeo delle zone importanti per la protezione degli uccelli, l'IBA 2000, di cui essa assume ogni responsabilità<sup>36</sup>.

50. La SEO/BirdLife è una autorità riconosciuta per le questioni di ornitologia riguardanti la Spagna. La Spagna lo ammette espressamente. Gli incarichi peritali, ricordati dalla Commissione, che sono stati affidati a tale organizzazione da enti spagnoli, la partecipazione di alcuni enti statali spagnoli all'IBA 98<sup>37</sup>, nonché il completamento delle classificazioni effettuato in alcune Comunità autonome della Spagna proprio sulla base dell'IBA 98 confermano l'autorevolezza scientifica della SEO/BirdLife. Di recente, infine, anche la Corte si è espressamente basata su un rapporto della SEO/BirdLife sulla caccia ai tordi<sup>38</sup>.

51. Anche per quanto riguarda il metodo e la partecipazione della Commissione, il nuovo inventario corrisponde ampiamente

36 — Heath, M.F. & M.I. Evans, *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation. Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series n. 8, vol. II, Cambridge, 2000, pag. 515 e segg.

37 — V. il relativo elenco a pag. 14 di IBA 98.

38 — Sentenza 9 dicembre 2004, causa C-79/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-11619, punto 19).

35 — Cit. alla nota 3.

al precedente. L'inventario IBA 98, al pari del suo predecessore, l'IBA 89, risulta dall'applicazione ad un censimento del patrimonio ornitologico di una serie di criteri ornitologici per l'individuazione dei territori più idonei.

52. L'IBA 89 e l'IBA 98 coincidono in larghissima parte per quanto riguarda i criteri utilizzati per la selezione delle zone<sup>39</sup>. La partecipazione della Commissione all'IBA 89, sulla quale pone particolare enfasi la Spagna, si era in sostanza esaurita nel prestare assistenza al lavoro effettuato dagli ornitologi sui criteri. Poiché tali criteri continuano ad essere ampiamente utilizzati, la Commissione risponde, per lo meno indirettamente, anche dell'IBA 98. Per contro, già in occasione dell'IBA 89 la Commissione non aveva potuto vigilare, se non in minima parte, sull'attività di rilevazione dei dati, dal momento che non poteva certo verificare l'esistenza e l'ampiezza di ogni singola presenza di uccelli inventariata. Anche sotto tale aspetto, pertanto, non sussiste alcuna significativa differenza tra l'IBA 89 e l'IBA 98.

53. Per il resto, le obiezioni di fondo mosse dal governo spagnolo all'IBA 98 non sono che mere presunzioni — poco più che sospetti — e, pertanto, di per sé sole, non possono scalfire l'autorità dell'inventario. È plausibile che nuove conoscenze scientifiche sul patrimonio ornitologico consentano di individuare ulteriori territori che risultino essere i più idonei per la protezione degli

uccelli. Inoltre, per un'organizzazione dedita alla protezione degli uccelli, come la SEO/BirdLife, è una strategia del tutto ragionevole quella di adoperarsi per un aggiornamento e un completamento dell'inventario delle zone importanti, dopo che la Corte ne ha riconosciuto il valore quale mezzo di prova di un'insufficiente classificazione di ZPS. Anche la BirdLife International ha seguito un'analoga strategia in collaborazione con i suoi vari partner degli Stati europei, come dimostra il fatto che nel 2000 è stato pubblicato un nuovo inventario europeo<sup>40</sup>.

54. Non può, infine, persuadere la tesi della Spagna secondo cui essa avrebbe già fornito un contributo sproporzionatamente elevato alle ZPS classificate all'interno della Comunità. È vero che, all'epoca in cui è stato proposto il ricorso, la quota spagnola di ZPS era la più elevata in termini di superficie. Infatti all'epoca in Spagna si trovava il 35 % dei territori della Comunità classificati come ZPS, mentre il suo territorio nazionale era pari soltanto al 16 % del territorio della Comunità.

55. Tale tesi, tuttavia, non ha alcun rilievo giuridico. L'art. 4 della direttiva sugli uccelli non pretende che ogni Stato membro classifichi ZPS in proporzione alla propria estensione territoriale, bensì che gli Stati membri classifichino le zone più idonee. Gli Stati membri posseggono siffatte zone in misura differente a seconda della loro conformazione geografica e biologica. Ad esempio, la Slovenia e la Slovacchia hanno

39 — V. infra, paragrafi 70 e segg.

40 — IBA 2000, cit. alla nota 36.

nel frattempo classificato come ZPS porzioni del loro territorio molto maggiori<sup>41</sup>. Qualora uno Stato membro attraverso la classificazione di ZPS dovesse contribuire in modo più che proporzionale alla creazione di Natura 2000, la Comunità, in forza del principio della lealtà comunitaria, sarebbe tenuta, in sede di finanziamento comunitario della rete, a prendere in considerazione tale Stato membro in misura corrispondentemente maggiore<sup>42</sup>.

56. Le obiezioni di fondo mosse dalla Spagna all'IBA 98 non possono, pertanto, mettere in dubbio la qualità scientifica dell'inventario. In via di principio al nuovo inventario, considerata la sua provenienza, deve essere riconosciuta una qualità scientifica analoga a quella riconosciuta al precedente inventario.

## 2. Sui dati utilizzati

57. Ulteriori obiezioni sollevate dalla Spagna riguardano la qualità dei contenuti del-

41 — Secondo il Barometro Natura, aggiornato al giugno 2005, cit. alla nota 12, le ZPS rappresentano il 23 % del territorio sloveno e il 25,2 % del territorio slovacco.

42 — Benché la regolamentazione del finanziamento di cui all'art. 8 della direttiva habitat non comprenda le ZPS ai sensi della direttiva sugli uccelli, tuttavia l'art. 6 del sesto programma di azione in materia di ambiente menziona quale azione prioritaria il «creare la rete "Natura 2000" e [l']attuare gli strumenti e le misure necessari sul piano tecnico e finanziario richiesti per la sua piena attuazione, nonché per la protezione, al di fuori delle zone parte di Natura 2000, delle specie protette ai sensi delle direttive sulla conservazione degli habitat naturali e sulla protezione degli uccelli selvatici» [art. 6, n. 2, lett. a), settimo trattino, della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 22 luglio 2002, n. 1600/2002/CE, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242, pag. 1)].

l'IBA 98. Tali obiezioni impongono di prendere ora in esame l'operazione di rilevazione dei dati e la risultante qualità dei dati dell'IBA 98.

58. La Spagna rileva che l'inventario non indica le fonti per la valutazione delle zone di volta in volta elencate. Le informazioni poste alla base e l'ampiezza delle zone non potrebbero, pertanto, essere sottoposte a verifica. A tal proposito, tuttavia, il governo spagnolo trascura di considerare che rilevazioni scientifiche in loco, presso le singole IBA, consentono di verificare in ogni tempo il patrimonio ornitologico e la consistenza delle superfici in questione. D'altro canto la situazione delle fonti non era migliore nel precedente inventario IBA 89. Eppure la Corte ne ha riconosciuto il valore.

59. La Spagna rileva, altresì, che la SEO/BirdLife avrebbe negato un accesso illimitato alla propria banca dati delle IBA alle Comunità autonome, pur essendo queste le sole competenti per la classificazione di ZPS. Questa banca dati può fornire per ogni IBA diverse informazioni, non riprodotte nell'inventario, in particolare riferimenti bibliografici e indicazioni sulla qualità dei dati relativi alla delimitazione delle zone<sup>43</sup>.

43 — IBA 98, pag. 363 e segg.

60. Non sembra che per l'IBA 89 esistessero analoghi strumenti che avrebbero potuto agevolare l'opera degli Stati membri di classificazione delle ZPS. Sarebbe senz'altro deplorabile se oggi le cose stessero diversamente e ciò nonostante le autorità competenti non potessero accedere a tali strumenti. Ciò fa, pertanto, sorgere l'impressione che la SEO/BirdLife non persegua il proprio scopo — cioè la completa classificazione di ZPS — con tutti i mezzi disponibili. Tuttavia, va notato nel contempo che la SEO/BirdLife ha negato soltanto un accesso completamente libero alla propria banca dati, mentre è manifestamente disposta a negoziare le condizioni d'accesso.

61. Il diniego d'accesso in ogni caso non pregiudica la qualità scientifica dell'inventario pubblicato. L'inventario, infatti, non si limita ad una valutazione della letteratura riportata nella suddetta banca dati, ma si basa, per una parte assolutamente essenziale, su osservazioni e sperimentazioni non pubblicate altrove, effettuate da gruppi locali della SEO/BirdLife, da amministrazioni regionali, da biologi, da gruppi di ambientalisti, da ornitologi, da ricercatori, da naturalisti, da docenti universitari, da impiegati forestali e da altri soggetti ancora<sup>44</sup>. Le informazioni fondamentali per la scelta delle IBA sono, pertanto, contenute nella pubblicazione, mentre i riferimenti bibliografici contenuti nella banca dati hanno un'importanza minore ai fini dell'individuazione delle IBA.

44 — IBA 98, pag. 39.

62. Sarebbe, pertanto, utile poter identificare i soggetti responsabili dei rilevamenti dei dati nelle singole IBA. Costoro, grazie alle loro conoscenze, potrebbero fornire assistenza alle autorità competenti nell'opera di delimitazione e classificazione di una ZPS. La Commissione ha, tuttavia, giustamente rilevato in udienza che questi soggetti hanno diritto ad essere trattati con riservatezza da parte della SEO/BirdLife, qualora a causa del loro impegno per la classificazione di una ZPS debbano temere rappresaglie. Questa ipotesi non può essere esclusa, specie se essi lavorano presso autorità statali che si oppongono alla classificazione di ZPS. Inoltre, in caso di IBA contestate, possono sorgere problemi anche a livello locale.

63. Il governo spagnolo non può nemmeno obiettare al ricorso che gli sarebbe stato denegato il diritto alla difesa in relazione alle informazioni contenute nella banca dati. Il ricorso, infatti, non si fonda su tali informazioni, bensì esclusivamente sull'inventario IBA 98 pubblicato.

64. La Spagna non può nemmeno invocare la mancanza di assistenza da parte della Commissione. Vero è che la Commissione ha l'obbligo di prestare il più possibile assistenza agli Stati membri per la classificazione delle ZPS, tuttavia ciò non le consente di rendere disponibili per gli Stati membri informazioni che si trovano in possesso di soggetti privati. È proprio quanto avviene nel caso della banca dati in questione.

65. A prescindere dalla portata del diniego d'accesso, il governo spagnolo comunque non si trova nell'impossibilità di adottare le misure necessarie per adempiere integralmente il proprio obbligo di classificazione. Anzi, proprio attraverso la pubblicazione dell'inventario la SEO/BirdLife ha notevolmente agevolato l'opera di completamento delle classificazioni. Le autorità spagnole, infatti, grazie ad esso non devono effettuare indagini su tutto il territorio nazionale, ma possono concentrarsi sulle IBA.

66. Il governo spagnolo insiste nel mettere in dubbio la qualità dei dati utilizzati. La SEO/BirdLife stima la qualità dei dati per il 38 % come elevata, per il 44 % come media e per il 18 % come bassa<sup>45</sup>. Per ogni specie aviaria, oggetto di tutela nelle singole zone, l'IBA 98 valuta la qualità dei dati, utilizzando le categorie A, B, C e U. U sta per sconosciuto, C per informazioni scarse, B per informazioni incomplete, mentre solo la categoria A indica la disponibilità di informazioni esatte<sup>46</sup>.

67. Secondo la Spagna soltanto le informazioni della categoria A potrebbero essere prese in considerazione nell'ambito del procedimento per inadempimento. Senonché una siffatta obiezione conduce al risultato che la Spagna potrebbe rimanere inerte fino a quando la Commissione o organizzazioni private abbiano censito in modo sistematico e al massimo livello scientifico

il patrimonio ornitologico su tutto il territorio nazionale. In base alla direttiva sugli uccelli, invece, questo compito spetta alla Spagna. Pertanto, fino a quando non si dispone di informazioni più precise, anche informazioni di qualità media o bassa possono valere come indizio dell'esistenza di zone che sono le più idonee alla protezione degli uccelli.

68. Anche le obiezioni mosse dal governo spagnolo alla qualità dei dati di IBA 98 devono, pertanto, essere respinte.

3. Sui criteri per la determinazione delle zone più idonee alla protezione degli uccelli

69. Il governo spagnolo contesta, infine, alcuni criteri per la determinazione delle zone più idonee per la protezione degli uccelli ovvero la loro applicazione da parte della SEO/BirdLife.

70. I criteri sono descritti negli inventari IBA 98 e IBA 2000<sup>47</sup>. Le IBA di regola

45 — IBA 98, pag. 43, figura 5.

46 — IBA 98, pagg. 364 e seg.

47 — I criteri alla base di IBA 89 sono descritti in IBA 2000, vol. 2, pagg. 776 e seg., e vengono confrontati con i criteri utilizzati per i nuovi inventari; v. anche IBA 98, pag. 368.

ospitano un numero significativo di esemplari di una specie globalmente a rischio (C.1)<sup>48</sup>, ovvero almeno l'1 % della popolazione complessiva di una specie a rischio nell'Unione europea, cioè di una specie menzionata nell'allegato I della direttiva sugli uccelli (C.2)<sup>49</sup> o di un'altra specie migratrice (C.3)<sup>50</sup>. Le IBA comprendono anche grossi assembramenti di più di 20 000 uccelli acquatici o di più di 10 000 coppie di uccelli marini (C.4), nonché regioni a «collo di bottiglia», per le quali passano regolarmente più di 5 000 cicogne ovvero più di 3 000 rapaci o gru (C.5)<sup>51</sup>. Infine, in base al criterio C.6 devono essere considerate come la zona più importante per l'avifauna le cinque zone più importanti per le specie di cui all'allegato I, site nella regione europea interessata (cosiddetto criterio top 5)<sup>52</sup>. Il criterio C.7 comprende ZPS classificate o zone destinate ad essere classificate come tali, selezionate sulla base di altri criteri.

71. La BirdLife si basa anche su alcuni principi fondamentali per la delimitazione delle zone. Un'IBA o si distingue chiaramente dal territorio circostante — si tratta, cioè, di una zona già delimitata per scopi di tutela ambientale —, oppure soddisfa, da sola o in connessione con altre IBA, tutte le

esigenze delle specie da tutelare al tempo della loro comparsa<sup>53</sup>.

72. Poiché i criteri utilizzati dall'IBA 89 e dall'IBA 98 per la determinazione delle zone più idonee per la protezione degli uccelli coincidono ampiamente, deve ritenersi che la Corte li abbia in via di principio già riconosciuti, allorché ha statuito, in relazione al vecchio inventario, l'IBA 89, che esso (al tempo rilevante per i procedimenti di volta in volta giudicati) costituiva l'*unico* documento contenente elementi di prova scientifici che consentissero 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<sup>54</sup>.

73. Nulla impedisce, tuttavia, agli Stati membri di elaborare autonomamente i criteri per l'individuazione delle zone più idonee per la protezione degli uccelli e di classificare le proprie ZPS sulla base di tali criteri<sup>55</sup>. Da un punto di vista ornitologico, tuttavia, tali criteri devono essere per lo meno equivalenti a quelli utilizzati per gli inventari IBA.

48 — Questo criterio corrisponde al criterio n. 5 di IBA 89.

49 — Questo criterio corrisponde al criterio n. 1 di IBA 89.

50 — Questo criterio non trova corrispondenti in IBA 89.

51 — I criteri C.4 e C.5 costituiscono un'ulteriore evoluzione del criterio n. 9 di IBA 89. Questo comprendeva le zone di stazione di più di 20 000 uccelli acquatici o di più di 5 000 rapaci.

52 — Il criterio C.6 non era espressamente menzionato nella lista dei criteri di IBA 89, ma lo era nelle relative note esplicative: v. allegato 7, pag. 2, del ricorso nella causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi, e allegato 16 del ricorso nella causa C-378/01, Commissione/Italia. Successivamente tale criterio è stato perfezionato ed applicato nell'ambito del progetto Biotopi Corine.

53 — IBA 2000, pag. 13.

54 — Sentenze Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punto 69) e Italia, cit. alla nota 6 (punto 18).

55 — V. i rinvii alla nota 33.

74. Ciò nonostante, la Spagna non ha elaborato propri criteri, ma contesta l'applicazione dei criteri di scelta C.1 e C.6 all'interno dell'IBA 98, nonché la delimitazione di molte delle zone individuate.

a) Sul criterio C.1

75. La Spagna rileva che la SEO/BirdLife, contrariamente alla definizione del criterio C.1, in alcuni casi avrebbe selezionato zone che ospitano palesemente meno dell'1 % della popolazione riproduttiva delle specie protette. Ciò vale, in particolare, per l'otarda. La Spagna ne ospita circa 23 000 esemplari, sicché il valore-soglia dovrebbe essere di 230 esemplari. Invece la SEO/BirdLife applica un valore-soglia di 50 esemplari.

76. Il governo spagnolo con tale critica misconosce la definizione del criterio in parola. Infatti, nel caso di specie globalmente a rischio, nella zona interessata deve essere presente solo un numero *significativo* di esemplari. Questo numero significativo può essere chiaramente inferiore alla soglia dell'1 %, che invece vale per il criterio C.2, cioè per le specie che sono a rischio solo nell'Unione europea, ma non in tutto il mondo.

77. Per le specie che sono a rischio in tutto il mondo, la BirdLife International utilizza, considerata la minaccia cui esse sono sottoposte, valori-soglia manifestamente più bassi; ad esempio, nel caso dell'otarda, ricordato dalla Spagna, il valore di 30 esemplari<sup>56</sup>. La SEO/BirdLife, invece, come sottolinea la Commissione, per l'otarda ha fissato nell'IBA 98 un valore-soglia *più elevato* di quello fissato dalla BirdLife International per l'inventario europeo, in considerazione della presenza relativamente elevata di tale specie in Spagna.

78. Del resto tale criterio, rispetto all'inventario IBA 89 riconosciuto dalla Corte, non è stato irrigidito, bensì attenuato. Il criterio 5 di IBA 89, infatti, comprendeva pure tutte le aree di riproduzione delle specie rare o a rischio.

79. Pertanto, la presente obiezione della Spagna deve essere respinta.

b) Sul criterio C.6

80. La Spagna contesta, altresì, l'applicazione del criterio C.6, il cosiddetto criterio Top 5. In base a tale criterio le cinque zone migliori di ogni regione per ogni specie di

<sup>56</sup> — IBA 2000, pag. 13.

uccelli vanno considerate come zone più idonee per la protezione degli uccelli. All'interno dei singoli Stati membri le regioni vengono delimitate in conformità alla ripartizione statistica in zone dell'Europa effettuata da Eurostat (Nomenclature des unités territoriales statistiques — NUTS). Per i vari Stati membri la BirdLife ha scelto differenti livelli di questa ripartizione in zone, in modo da ottenere regioni europee di grandezza comparabile<sup>57</sup>. Per la Spagna è stato scelto il livello 2, che corrisponde alle Comunità autonome e che pertanto comporta una suddivisione in diciassette regioni.

81. La Spagna si rifiuta di riconoscere le proprie Comunità autonome come regioni europee per le finalità del predetto criterio. Le Comunità autonome, infatti, non sono state delimitate in base a criteri ornitologici, essendo esse unità amministrative. In questo senso, ci sarebbero diciassette regioni di tal tipo in Spagna, venti in Italia e novantacinque in Francia<sup>58</sup>. Ci si dovrebbe, invece, basare sulle cosiddette regioni biogeografiche, che sono state utilizzate nell'ambito della direttiva habitat.

82. Ai fini della direttiva habitat, l'intero territorio della Comunità è attualmente

suddiviso in sette regioni biogeografiche: continentale, mediterranea, alpina, atlantica, macaronesica, boreale e panonica. In Spagna si trovano parti di quattro delle suddette regioni, segnatamente parti della regione biogeografica atlantica, di quella mediterranea, di quella alpina e di quella macaronesica.

83. Se venissero riconosciute come «regioni europee» per le finalità del criterio C.6 soltanto le parti spagnole delle predette regioni biogeografiche, il numero delle zone corrispondenti a tale criterio si ridurrebbe sensibilmente. In Spagna si passerebbe, infatti, da un massimo di 85 migliori zone per ogni specie protetta ad un massimo di solo 20 migliori zone per ogni specie protetta.

84. Questa obiezione della Spagna non può essere respinta tanto agevolmente. A questo proposito risulta irrilevante l'argomento della Commissione secondo cui la Spagna finora avrebbe sempre insistito affinché l'adempimento degli obblighi di classificazione venga valutato separatamente in base alle Comunità autonome, le sole competenti in materia. Le competenze delle Comunità autonome, infatti, non possono essere decisive al fine di stabilire quali zone devono essere classificate. La scelta delle zone deve notoriamente fondarsi su criteri scientifici<sup>59</sup>.

57 — IBA 2000, vol. 2, pag. 18. Ad esempio, a pag. 778 risulta che per il Belgio, la Grecia e l'Irlanda è stato scelto un livello più elevato rispetto all'IBA 89, con conseguente riduzione del numero delle regioni.

58 — Sul punto la Spagna si sbaglia: in base all'IBA 2000, vol. 2, pag. 778, anche per la Francia si utilizza il secondo livello del NUTS, che contiene ventidue regioni.

59 — V. i rinvii alla nota 15.

85. Decisamente più orientato all'ornitologia, ma ciononostante non decisivo è anche l'ulteriore argomento della Commissione, secondo cui le regioni biogeografiche della direttiva habitat non prenderebbero in considerazione l'avifauna, bensì, principalmente, la distribuzione dei tipi di habitat naturali; e gli uccelli solo impropriamente potrebbero essere paragonati alle specie ed agli habitat tutelati dalla direttiva habitat. Tuttavia, anche se le regioni biogeografiche non sono specificamente destinate alla protezione degli uccelli, la loro connessione con la protezione degli uccelli risulta comunque ben più significativa di quella delle suddivisioni territoriali di tipo amministrativo-statistico.

86. La stessa BirdLife International ammette che il fare riferimento alla ripartizione in zone della NUTS non è ideale a fini ornitologici, in quanto molte specie di uccelli prediligono zone scarsamente popolate dall'uomo, mentre la NUTS si basa sulla popolazione, sicché là dove la densità abitativa è più bassa vengono formate regioni più grandi. Per assicurare la possibilità di una comparazione tra regioni si sono, pertanto, scelti, a seconda dello Stato membro di volta in volta preso in esame, differenti livelli della NUTS.

87. Da questa motivazione emerge l'effettivo significato del riferimento alla ripartizione in zone della NUTS — ripartizione di per sé indifferente ai profili ornitologici. Esso consente, infatti, di disporre, in tutti gli Stati membri, di una grandezza di riferimento omogenea per l'applicazione del criterio Top 5. Ciò a sua volta garantisce una ripartizione tendenzialmente uniforme delle ZPS all'interno della Comunità. Una siffatta ripartizione costituisce il presupposto affinché le

ZPS non si concentrino solo in determinati settori, ma formino nel loro insieme una rete che copra in modo più o meno uniforme la Comunità.

88. Una siffatta copertura uniforme è particolarmente necessaria per ragioni ornitologiche, dal momento che essa assicura la protezione delle specie in tutta la loro area di ripartizione. L'importanza della ripartizione geografica delle specie emerge dalla definizione di stato di conservazione delle specie di cui all'art. 1, lett. i), della direttiva habitat. Lo stato di conservazione indica l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulla specie in causa, possono alterare a lungo termine la *ripartizione* e l'importanza delle sue popolazioni. Benché tale definizione non sia direttamente applicabile alla direttiva sugli uccelli, essa, tuttavia, illustra il consenso scientifico che deve assumere un rilievo decisivo anche all'atto della scelta, da motivare dal punto di vista ornitologico, di una zona in base alla direttiva sugli uccelli.

89. Se, invece, come grandezza di riferimento venissero scelte regioni più grandi, ad esempio le regioni biogeografiche proposte dalla Spagna, si otterrebbe, a parità di numero di zone da classificare per regione, un numero inferiore di ZPS. La rete sarebbe in questo caso meno fitta. Vi sarebbe, inoltre, il rischio di una ripartizione di queste ZPS meno uniforme di quanto invece avviene facendo riferimento a regioni più piccole. Tale rischio, peraltro, sussisterebbe anche nel caso in cui, fermo il riferimento a regioni più grandi, si aumentasse il numero delle zone

da classificare. In entrambi i casi, infatti, non potrebbe escludersi che le zone migliori si concentrino in determinati settori, mentre altri settori — che se considerati come regioni autonome a loro volta rispettivamente presenterebbero cinque zone — rimangono esclusi.

90. Se, quindi, si volessero adottare, al posto della ripartizione in zone della NUTS, altre regioni di riferimento, il criterio risultante dovrebbe essere strutturato in modo tale da condurre ad una rete di ZPS dalle maglie altrettanto strette. Con l'impiego delle necessarie risorse scientifiche sarebbe sicuramente possibile effettuare una siffatta suddivisione del territorio spagnolo su base ornitologica e poi utilizzarla per individuare le ZPS<sup>60</sup>. La Spagna, tuttavia, non ha intrapreso una siffatta opera, ma si è limitata a fare riferimento alle regioni biogeografiche, le quali, però, non costituiscono, ai fini della creazione di una rete uniforme, una base paragonabile alle Comunità autonome.

91. Conseguentemente, la Spagna anche in relazione al criterio C.6 non ha dimostrato che l'inventario IBA 98 non costituisce il miglior documento scientifico per l'individuazione delle zone più idonee per la protezione degli uccelli.

60 — Così, ad esempio, in Germania, per individuare i siti da proporre nell'ambito della direttiva habitat, si utilizzano, quali sottopartizioni delle porzioni tedesche delle regioni biogeografiche, le cosiddette unità-base degli habitat.

c) Sulla delimitazione delle IBA

92. La Spagna, infine, si dichiara insoddisfatta della delimitazione delle IBA. Tale delimitazione sarebbe spesso errata, in quanto vengono ricomprese superfici manifestamente inadeguate, come ad esempio centri abitati. Inoltre, le IBA risulterebbero in molti casi troppo vaste, in media molto più vaste che in altri Stati membri.

93. Al pari della scelta delle zone di protezione degli uccelli, anche la loro delimitazione deve basarsi sui criteri ornitologici menzionati nell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli<sup>61</sup>. La Spagna critica la delimitazione delle IBA, ma non i criteri utilizzati per effettuare tale delimitazione. Conseguentemente le sue censure sono rivolte esclusivamente contro la loro applicazione, oppure contro i dati a tal fine impiegati. Tuttavia, i riferimenti grossolani, ad esempio ai centri abitati, non bastano per incardinare un esame specifico su queste censure. La presenza di determinate specie di uccelli è stata segnalata, in determinate condizioni, proprio in habitat di tal tipo. Così ad esempio è pacifico che colonie di grillai (*Falco naumanni*) — una specie a rischio in tutto il mondo — nidificano anche nei centri abitati.

94. La Spagna, tuttavia, giustamente rileva che la Commissione, in un altro passaggio

61 — Sentenze *Lappel Bank*, cit. alla nota 15 (punto 26) e 13 luglio 2006, causa C-191/05, Commissione/Portogallo (*Moura, Mourão, Barrancos*) (Racc. pag. I-6853, punto 10).

del ricorso, si contraddice da sola a proposito dell'addebito concernente le IBA solo in parte coperte da ZPS<sup>62</sup>. In tale passaggio, infatti, la Commissione sostiene di aver accettato gli argomenti scientifici delle Comunità autonome Catalogna, Comunità valenciana, Galizia e Castiglia-La Mancia secondo cui la delimitazione delle loro ZPS per *ciascuna* («cada una») delle loro IBA sarebbe idonea ad assicurare il rispetto della direttiva sugli uccelli. La Commissione, nella propria replica<sup>63</sup>, fa riferimento a questo rilievo della Spagna, tuttavia né in tale atto né rispondendo alle controdomande in udienza ha risolto tale contraddizione.

95. Questa esposizione dei motivi di ricorso, effettuata dalla Commissione, non soddisfa i requisiti di cui all'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura. L'esposizione dei motivi di ricorso, necessaria ai sensi della citata disposizione, deve, infatti, essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali un ricorso si basa devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo dell'atto introduttivo di ricorso<sup>64</sup>. Tuttavia, in relazione alle ZPS ritagliate all'interno delle IBA, site nelle summenzionate Comunità autonome, a causa di questa contraddizione nell'atto introduttivo di ricorso non è chiaro

se la Commissione effettivamente muova, o meno, tale addebito. Pertanto, non sono possibili né un'adeguata difesa, né una valutazione da parte della Corte.

96. Questa parte del ricorso è, pertanto, irricevibile. Tale difetto concerne le ZPS classificate e comunicate alla Commissione all'epoca della proposizione del ricorso, site nei territori delle Comunità autonome Castiglia-La Mancia, Catalogna, Comunità valenciana e Galizia.

97. Conseguentemente, l'addebito di aver classificato come zone di protezione speciale degli uccelli alcune zone di dimensioni troppo ridotte deve essere esaminato solo con riferimento all'Andalusia, alle Baleari e alle Canarie.

#### D — *Sulle singole Comunità autonome*

98. Entrambe le parti, infine, formulano ulteriori osservazioni relative alle singole Comunità. Tali osservazioni vanno di volta in volta considerate in relazione a ciascuna regione.

62 — Punto 183 del ricorso.

63 — Punto 33 della replica.

64 — Sentenza 9 gennaio 2003, causa C-178/00, Italia/Commissione (Racc. pag. I-303, punto 6); v. anche le mie conclusioni presentate il 15 dicembre 2005 nella causa C-221/04, Commissione/Spagna (caccia tramite l'uso di lacci) (cit. alla nota 17, paragrafo 25).

## 1. Andalusia

99. Sulla base di un confronto tra l'IBA 98 e le classificazioni effettuate in Andalusia la Commissione sostiene che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, 37 delle 60 IBA non erano affatto coperte da ZPS, che le 22 zone classificate come ZPS coincidevano solo in parte con 23 IBA, e che varie specie erano ricomprese solo in misura insufficiente, in particolare l'aquila imperiale iberica (*Aquila adalberti*), la cicogna nera (*Ciconia nigra*), la folaga cornuta (*Fulica cristata*), l'anatra marmorizzata (*Marmaronetta angustirostris*), il grillaio, il pollo sultano (*Porphyrio porphyrio*), il gabbiano corso (*Larus audouinii*), la gallina prataiola (*Tetrax tetrax*), l'otarda (*Otis tarda*), l'albanella minore (*Circus pygargus*) e l'aquila del Bonelli (*Hieraaetus fasciatus*). La Commissione sostiene altresì che la superficie classificata, pari a circa un milione di ettari, corrisponde solo a circa un terzo delle superfici coperte dalle IBA.

100. La Spagna non replica in relazione a questo addebito. Pertanto lo si deve considerare come ammesso. Conseguentemente, in relazione all'Andalusia il ricorso deve essere integralmente accolto.

## 2. Baleari

101. Alla data rilevante sulle Baleari risultavano classificate 40 ZPS con una superficie di

121 015 ettari. Tuttavia, le 20 IBA, con una superficie complessiva di 131 243 ettari, erano coperte solo nella misura del 54 %. La Commissione lamenta, in particolare, che il nibbio reale (*Milvus milvus*) sarebbe ricompreso solo in misura insufficiente.

102. La Spagna replica che le zone individuate nell'IBA 98 già a causa della scala utilizzata di 1:2 500 000 non sono utili e sono comunque obsolete, ma ammette che il nibbio reale deve essere meglio ricompreso nelle ZPS ed infatti a tale scopo, nell'ambito di un progetto di conservazione della specie, ha classificato nuove ZPS e ha ridisegnato ZPS già esistenti in modo tale da coprire il 70 % di questa specie.

103. La Spagna, pertanto, in via di principio ha ammesso gli addebiti della Commissione anche con riferimento alle Baleari. Non si può valutare se le nuove conoscenze delle autorità competenti mettano effettivamente in dubbio il valore probatorio dell'IBA 98, dal momento che tali conoscenze non sono state allegare.

104. Conseguentemente in relazione alle Baleari il ricorso deve essere integralmente accolto.

### 3. Canarie

105. Alla data rilevante, e a tutt'oggi, sulle Canarie risultano classificate 28 ZPS con una superficie di 211 598 ettari. Esse comprendono circa il 59,5 % delle 65 IBA, con una superficie di 133 443 ettari. 23 IBA non sono affatto coperte, mentre una parte delle restanti IBA è coperta solo parzialmente. La Commissione lamenta in particolare l'insufficiente copertura delle seguenti specie: l'ubara (*Chlamydotis undulata*), il capovaccaio (*Neophron percnopterus*), il saltimpalo delle Canarie (*Saxicola dacotiae*), il corrione biondo (*Cursorius cursor*) e la berta di Bulwer (*Bulweria bulwerii*).

106. La Spagna ammette la necessità di classificare nuove ZPS e/o di ampliare quelle esistenti. Le autorità competenti, tuttavia, sulla scorta di valutazioni scientifiche, non acconsentirebbero a tutte le IBA in tutta la loro estensione. Per dimostrare la validità di tale argomento, il governo spagnolo ha allegato al controricorso uno studio dettagliato relativo a tutte le IBA delle Canarie non ancora completamente ricomprese, nel quale vengono illustrati i criteri ornitologici sulla scorta dei quali le IBA devono o meno essere classificate come ZPS<sup>65</sup>. Questo studio non è stato contestato dalla Commissione. Il suo contenuto va pertanto considerato ammesso e configura, rispetto all'IBA 98,

il mezzo di prova più attuale e più preciso con riferimento all'esistenza di carenze nella classificazione. La censura vertente su una classificazione di territori insufficiente permane quindi soltanto entro i limiti in cui, stando allo studio sulle Canarie, devono essere classificate nuove ZPS o ampliate quelle esistenti.

107. Entro i predetti limiti il ricorso deve, pertanto, essere accolto anche in relazione alle Canarie.

### 4. Castiglia-La Mancia

108. Anche nel caso della Castiglia-La Mancia la Commissione confronta le ZPS classificate con i dati dell'IBA 98. Dieci delle trentanove IBA con una superficie di 261 000 ettari non sono affatto coperte, le restanti IBA sono coperte in tutto solo per il 32,3 %. In particolare non sono ancora sufficientemente ricompresi il grillaio e la gallina prataiola.

109. Si è già sopra constatato che la censura relativa alla delimitazione delle ZPS all'interno delle IBA è irricevibile<sup>66</sup>. In relazione alle dieci IBA per nulla coperte dalle ZPS, invece, la Spagna ha nel frattempo ricono-

65 — Allegato 11 al controricorso.

66 — V. supra, paragrafo 94 e segg.

sciuto in tre casi la necessità di una classificazione e, infatti, vi ha anche provveduto nel frattempo<sup>67</sup>. In mancanza di una esposizione sul punto da parte della Spagna non è possibile valutare se la divergenza della delimitazione delle varie ZPS rispetto all'IBA 98 sia fondata, o meno, su ragioni ornitologiche. Rimane, tuttavia, controversa la questione relativa ad altre sette IBA.

110. In relazione a cinque delle suddette IBA, la Spagna è contraria a una loro classificazione come ZPS in quanto solo piccole porzioni di esse si trovano sul territorio della Castiglia-La Mancia. Tali porzioni non avrebbero una rilevanza ornitologica autonoma e, pertanto, non dovrebbero essere classificate.

111. Questa tesi, tuttavia, non convince. La circostanza che una zona perfettamente idonea alla protezione di determinate specie si estenda sul territorio di più regioni differenti non giustifica il fatto che si taglino fuori alcune sue porzioni. Se tali porzioni costituiscono parte integrante dell'intera zona, allora anch'esse devono essere classificate, perché altrimenti su tali superfici potrebbero essere adottate misure al di fuori di ogni controllo, che possono pregiudicare la zona nel suo complesso. La Commissione inoltre sostiene, senza essere contraddetta sul punto, che almeno in due delle porzioni

di zone in questione covano specie di cui all'allegato I, e segnatamente l'aquila imperiale iberica — specie a rischio in tutto il mondo —, la cicogna nera, l'aquila del Bonelli, l'aquila reale (*Aquila chrysaetos*), il grifone (*Gyps fulvus*), il capovaccaio e il falco pellegrino (*Falco peregrinus*).

112. In relazione all'IBA n. 185 «San Clemente-Villarrobledo», la Spagna sostiene che essa, con una superficie di 103 000 ettari, sarebbe troppo vasta. In confronto, le popolazioni ivi presenti di grillaio, di otarda, di grandule (*Pterocles alchata*) e di gallina prataiola sarebbero piccole.

113. Questa tesi non convince per il semplice fatto che la zona in questione è stata inserita nell'IBA 98 non solo perché è una delle cinque migliori zone, ma anche perché ospita significative popolazioni di specie a rischio in tutto il mondo e in Europa. Tali eccezioni, pertanto, a determinate condizioni potrebbe giustificare una diversa delimitazione della zona, ma non certo una completa rinuncia alla sua classificazione.

114. Tanto è vero che la Spagna, nelle more del procedimento giudiziale, ha classificato una ZPS con lo stesso nome, la quale comprende almeno 10 677,81 ettari, in tal modo riconoscendo in via di principio che anche questa zona doveva essere classificata. Poiché, però, la Spagna non ha esposto le

67 — Si tratta dell'IBA n. 78 «Puebla de Beleña», dell'IBA n. 183 «Hoces del río Mundo y del río Segua» e dell'IBA n. 189 «Parameras de Embid-Molina».

ragioni della delimitazione di questa zona, non è possibile valutare se tale delimitazione sia corretta dal punto di vista ornitologico.

115. La Spagna si rifiuta, infine, di classificare l'IBA n. 199 «Torrijos», con una superficie di 28 600 ettari, in quanto la sua popolazione di 150-200 otarde sarebbe irrilevante se confrontata con la popolazione totale di otarde nella Comunità autonoma, pari a circa 3000 esemplari. A tal riguardo, tuttavia, occorre sottolineare l'importanza europea di questa presenza di una specie a rischio in tutto il mondo. Essa rappresenta comunque un multiplo della soglia (che per la Spagna è già stata un po' elevata) di popolazione significativa, costituita da 50 esemplari. Inoltre l'IBA 98 registra anche una significativa presenza di 1200 esemplari di un'altra specie a rischio in tutto il mondo, la gallina prataiola, per la quale la soglia è di 200 esemplari. La classificazione di questa zona appare, pertanto, irrinunciabile.

116. A proposito delle carenze nella protezione del grillaio e della gallina prataiola, lamentate dalla Commissione sulla scorta del confronto con l'IBA 98, la necessità di classificare nuove ZPS per queste due specie risulta già da quanto è stato sopra esposto.

117. Proprio in considerazione della minaccia che incombe sulla gallina prataiola, la Spagna non può nemmeno invocare a proprio favore le difficoltà derivanti dalla grande mobilità di questo uccello, dal suo debole legame con luoghi determinati, dalla sua esigenza di cambiare diversi habitat durante i diversi periodi dell'anno e dalla mancanza di precise stime sulla sua popolazione. È compito della Spagna affrontare tali difficoltà attraverso ulteriori ricerche e attraverso la classificazione di zone sufficientemente estese e gestibili con un'adeguata flessibilità, perché altrimenti questa specie è destinata all'estinzione.

118. Risulta, altresì, errata la tesi secondo cui non potrebbero essere classificate come ZPS le colonie di grillaio presenti all'interno dei centri abitati. Se la presenza del grillaio è stata registrata in tali habitat, allora proprio lì è necessario proteggerli attraverso la classificazione di una zona. Solo in questo modo si può garantire che interventi, ad esempio di edilizia urbana, non disperdano il grillaio. Nemmeno l'interesse allo sviluppo dell'edilizia urbana consente di rinunciare ad una classificazione, giacché è noto che ad una classificazione non possono essere opposte ragioni di natura economica e sociale. Qualora tali considerazioni dovessero, invece, prevalere sull'interesse alla protezione del grillaio, allora esse dovrebbero trovare attuazione nell'ambito dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat, vale a dire in mancanza di soluzioni alternative e previa adozione delle necessarie misure compensative.

119. Conseguentemente, le eccezioni della Spagna contro le IBA in Castiglia-La Mancia non ancora coperte, nemmeno in parte, da ZPS devono essere respinte nel loro complesso. Entro tali termini deve essere accolto il ricorso della Commissione.

nulla coperte da ZPS, l'IBA 98 non segnala né l'averla cenerina, né il gallo cedrone, né l'allodola del Dupont, né la pernice di mare. Rispetto a queste specie manca, quindi, la prova di un'insufficiente classificazione di zone.

## 5. Catalogna

120. Anche in relazione alla Catalogna la Commissione confronta l'IBA 98 con le classificazioni effettive e giunge alla conclusione che 10 delle 21 IBA non sono affatto ricomprese e che le altre lo sono solo in parte, sicché delle 62 specie di uccelli dell'allegato I che si riproducono in Catalogna alcune sono protette solo in misura insufficiente nelle ZPS: l'averla cenerina (*Lanius minor*), il gallo cedrone (*Tetrao urogallus*), il marangone dal ciuffo (*Phalacrocorax aristotelis*), la gallina prataiola, la calandra (*Melanocorypha calandra*), l'allodola del Dupont (*Chersophilus duponti*), la ghiandaia marina (*Coracias garrulus*), la calandrella (*Calandrella brachydactyla*) e la pernice di mare (*Glareola pratincola*).

121. Si è già sopra constatato che la censura relativa alla delimitazione delle ZPS all'interno delle IBA è irricevibile<sup>68</sup>. Per quanto riguarda le altre 10 IBA che non sono per

122. La Spagna contesta, inoltre, la ricevibilità del ricorso in relazione alle summenzionate specie di uccelli, in quanto non sarebbe chiaro per quali specie dovrebbero essere classificate nuove ZPS. La Commissione, infatti, parla di 62 specie dell'allegato I, ma in base al diritto catalano le specie da proteggere sono 73. Inoltre la Commissione durante il procedimento precontenzioso non ha fatto riferimento sempre alle stesse specie.

123. Questa obiezione va, tuttavia, respinta. Prima di tutto, infatti, la Spagna fraintende il riferimento alle specie di uccelli: è vero che la Commissione per la Catalogna parla di 62 specie dell'allegato I, tuttavia segnala carenze di classificazione solo in relazione alle specie sopra esplicitamente menzionate. Almeno implicitamente, poi, queste specie costituivano già oggetto del procedimento precontenzioso, in quanto la Commissione si è sempre fondata sull'IBA 98 e le suddette specie risultano dalle differenze tra l'IBA 98 e le ZPS della Catalogna.

68 — V. supra, paragrafi 94 e segg.

124. La Spagna sostiene, inoltre, che una parte delle IBA è già stata proposta come sito di importanza comunitaria nell'ambito della direttiva habitat. Tuttavia, sul piano giuridico tali proposte non possono compensare carenze nella classificazione di ZPS, dal momento che la classificazione di ZPS si basa sull'art. 4 della direttiva sugli uccelli, mentre la proposta di un sito si basa sull'art. 4 della direttiva habitat, vale a dire su normative differenti, produttive di differenti conseguenze giuridiche.

125. Nella controp replica la Spagna richiama il fatto che la maggior parte degli habitat non ancora classificati come ZPS sono comunque protetti nell'ambito del piano delle zone di interesse naturalistico oppure come zone sottoposte a protezione naturalistica speciale in base al diritto regionale. A prescindere dalla questione se una siffatta protezione possa, o meno, soddisfare le esigenze di protezione delle ZPS, essa non giustifica la rinuncia alla classificazione come ZPS. L'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli impone la classificazione affinché le zone possano essere inserite, ai sensi del n. 3, in una rete europea. All'interno di tale rete la qualità della protezione viene assicurata da norme europee. Pertanto, la Corte ha già statuito che all'obbligo di classificazione di ZPS non è possibile sottrarsi adottando altre misure<sup>69</sup>. Anche gli interventi di protezione di rilievo meramente interno allo Stato

membro vanno considerati alla pari delle suddette «altre misure», che non possono sostituire una classificazione<sup>70</sup>.

126. Infine, nella controp replica la Spagna, in relazione alla Catalogna, si confronta per la prima volta su un piano scientifico con l'IBA 98. Essa mette, infatti, a confronto i dati dell'IBA 98 relativi alla presenza di specie nelle IBA con i dati relativi alla popolazione complessiva delle varie specie in Catalogna, desumendo tali dati da un atlante degli uccelli stanziali, che si fonda su osservazioni effettuate tra il 1999 e il 2002. Questi numeri, tuttavia, sono solo in parte confrontabili, giacché le popolazioni complessive delle varie specie nell'intera Catalogna saranno di regola più numerose delle popolazioni presenti nelle IBA.

127. Orbene, i numeri più recenti solo nel caso di quattro specie, presenti nelle IBA che rientrano tuttora nell'oggetto del procedimento, mostrano che i dati dell'IBA 98 sono più elevati delle successive osservazioni: si tratta dell'uccello delle tempeste (*Hydrobates pelagicus*) con 0-10 coppie anziché 5-15, del tarabuso (*Botaurus stellaris*) con 1-5 coppie anziché 8-11, dell'albanella minore con 5-10 coppie anziché 15-20, e della ganga (*Pterocles orientalis*) con 5-10 coppie anziché 10. Da ciò, tuttavia, non deriva che i dati su cui si è basato l'IBA 98 erano errati, bensì, tutt'al più,

69 — V. supra, paragrafo 21.

70 — Sentenza Lauteracher Ried, cit. alla nota 29 (punto 48).

che queste specie, già molto rare in Catalogna, sono prossime all'estinzione e, pertanto, necessitano di una protezione speciale.

l'uccello delle tempeste e il marangone dal ciuffo. Anche questo argomento non costituisce, pertanto, una replica idonea agli argomenti della Commissione.

128. Per il resto, risulta che le popolazioni complessive delle specie presenti nelle 10 IBA che rientrano tuttora nell'oggetto del procedimento, sono maggiori delle popolazioni delle IBA. In alcuni casi nelle IBA sono comprese solo piccole frazioni della popolazione complessiva, come, ad esempio, nel caso del martin pescatore (*Alcedo atthis*), che è presente nelle IBA con 20-30 coppie, mentre in totale registra una popolazione di 1 009-1 420 coppie, o come nel caso della cappellaccia spagnola (*Galerida theklae*), che è presente nelle IBA con 100-200 coppie rispetto ad una popolazione totale di 7 300-18 400 coppie. Pertanto, tale confronto non dimostra che non c'è bisogno di nuove classificazioni, ma, anzi, costituisce un indizio della necessità di classificare zone anche al di là delle indicazioni di IBA 98.

129. La Spagna allega, inoltre, una tabella in cui sono rappresentate le presenze delle specie nelle ZPS. La Spagna sottolinea che in alcuni casi le quote della popolazione comprese nelle ZPS della Catalogna sono più grandi di quelle dell'IBA 98. La Spagna, tuttavia, dichiara anche di essere al di sotto dei livelli di IBA 98 rispetto a 16 specie. Queste specie sono presenti anche in 9 delle 10 IBA ancora controverse. L'ultima IBA (n. 138, «Islas Medas»), inoltre, consentirebbe di proteggere almeno due specie molto rare che finora non sono affatto presenti nelle ZPS della Catalogna, e cioè

130. La Spagna, pertanto, non è stata in grado di replicare adeguatamente alle censure della Commissione relative alle IBA della Catalogna che sono ancora completamente scoperte da ZPS. Entro questi termini il ricorso della Commissione deve essere accolto.

## 6. Galizia

131. In relazione alla Galizia, la Commissione constata che 3 delle 11 IBA non sono classificate come ZPS e che alcune delle altre lo sono solo in parte. In totale solo il 10 % delle superfici comprese nelle IBA è coperto da ZPS. Ne deriva che il tarabuso, l'albanella minore, l'aquila del Bonelli, il gallo cedrone, la gallina prataiola, il falco pecchiaiolo (*Pernis apivorus*) e la sottospecie iberica della starna (*Perdix perdixhispaniensis*) sono protetti solo in misura insufficiente.

132. Si è già sopra constatato che la censura relativa alla delimitazione delle ZPS all'in-

terno delle IBA è irricevibile<sup>71</sup>. In relazione alle rimanenti 3 IBA che non sono affatto coperte da ZPS, l'IBA 98 non segnala né il tarabuso, né l'aquila del Bonelli, né il falco pecchiaiolo. Rispetto a queste specie manca, quindi, la prova di un'insufficiente classificazione di zone.

133. Una delle tre rimanenti IBA è stata nel frattempo classificata per l'86 % come ZPS; le altre due, in base a studi nel frattempo effettuati, sono destinate ad essere in parte classificate come ZPS. La Spagna, quindi, in via di principio ha riconosciuto la parte residua degli addebiti della Commissione e non ha contestato, per lo meno non nella sostanza, i confini delle IBA. Il ricorso deve, pertanto, essere accolto in relazione alle IBA della Galizia che sono ancora completamente scoperte da ZPS.

135. Si è già sopra constatato che la censura relativa alla delimitazione delle ZPS all'interno delle IBA è irricevibile<sup>72</sup>. In relazione alle rimanenti 5 IBA che non sono affatto coperte da ZPS, l'IBA 98 segnala solo l'aquila del Bonelli. Rispetto alle altre specie manca, pertanto, la prova di un'insufficiente classificazione di zone.

136. La Spagna non replica al ricorso in relazione alla Comunità valenciana, anzi comunica nuove classificazioni di zone. Il ricorso, pertanto, deve essere accolto in relazione alle IBA della Comunità valenciana che sono ancora completamente scoperte da ZPS.

#### E — *Conclusioni*

#### 7. Sulla Comunità valenciana

134. In relazione alla Comunità valenciana la Commissione menziona 5 delle 21 IBA che non sono affatto coperte da ZPS, mentre alcune delle altre lo sarebbero solo in parte. Pertanto il tarabuso, la sgarza ciuffetto (*Ardeola ralloides*), l'anatra marmorizzata, il gobbo rugginoso (*Oxyura leucocephala*), la folaga cornuta, l'albanella minore e l'aquila del Bonelli non sono sufficientemente tutelati nelle ZPS.

137. La Spagna, nelle Comunità autonome Andalusia, Baleari, Canarie, Castiglia-La Mancia, Catalogna, Galizia e Comunità valenciana ha dichiarato come zone di protezione speciale per gli uccelli un numero insufficiente di zone, e nelle Comunità autonome Andalusia, Baleari e Canarie ha dichiarato come zone di protezione speciale per gli uccelli alcune zone di dimensioni troppo ridotte.

71 — V. supra, paragrafi 94 e segg.

72 — V. supra, paragrafi 94 e segg.

**V — Sulle spese**

138. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nel presente caso la Commissione ha rinunciato al ricorso in relazione ad una Comunità autonoma, dopo che la Spagna aveva ottemperato alle richieste della Commissione. Per questa parte del ricorso, nonché per la parte di esso relativa alle tre Comunità autonome rispetto alle quali la Commissione è interamente vittoriosa, la Spagna deve essere condannata alle spese.

139. Per contro, in relazione ad altre quattro Comunità autonome una parte importante del ricorso deve essere respinta. Pertanto le relative spese devono essere ripartite.

140. Conseguentemente, la Spagna dovrebbe sopportare tre quarti delle proprie spese e tre quarti delle spese della Commissione, mentre la Commissione dovrebbe sopportare un quarto delle spese della Spagna e un quarto delle proprie spese.

**VI — Conclusione**

141. Considerato quanto sopra esposto, propongo alla Corte di statuire come segue:

- 1) Il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in quanto:

— nelle Comunità autonome Andalusia, Baleari, Canarie, Castiglia-La Mancía, Catalogna, Galizia e Comunità valenciana ha dichiarato come zone di protezione speciale per gli uccelli un numero insufficiente di zone, e

- nelle Comunità autonome Andalusia, Baleari e Canarie ha dichiarato come zone di protezione speciale per gli uccelli alcune zone di dimensioni troppo ridotte,

rispetto al fine di offrire protezione a tutti gli uccelli elencati nell'allegato I della direttiva, nonché alle specie migratrici di uccelli non comprese nell'allegato I.

- 2) Per il resto, il ricorso è respinto.
  
- 3) Il Regno di Spagna sopporta tre quarti delle proprie spese e tre quarti delle spese della Commissione. La Commissione sopporta un quarto delle proprie spese e un quarto delle spese del Regno di Spagna.