

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

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

**I — Introduzione**

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: le «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 Spagna<sup>7</sup> e contro l'Irlanda<sup>8</sup>. Infine, la Commissione sta preparando un procedimento anche contro il Portogallo<sup>9</sup>.

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 sui dati, relativi alla Grecia, contenuti in un inventario di zone europee importanti per l'avifauna, pubblicato nel 2000 da un'organizzazione non governativa, la BirdLife International, che è una confederazione internazionale di organizzazioni nazionali per la protezione degli uccelli [in prosieguo: l'«IBA 2000»; 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 Grecia in sostanza replica che tale inventario deve essere sottoposto a

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-235/04.

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 — 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. 261 e segg.

verifica e che a tale scopo è necessario più tempo.

c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata;

## 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;

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. 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.

### III — Procedimento precontenzioso e domande

6. Il 21 dicembre 2001 la Commissione rivolgeva al governo greco un invito a prendere posizione ai sensi dell'art. 226 del Trattato (lettera di diffida). La Commissione rimproverava alla Grecia di aver classificato un numero troppo esiguo di ZPS ai sensi dell'art. 4 della direttiva sugli uccelli. Per dimostrare l'insufficiente classificazione di ZPS la Commissione si fondava sull'IBA 2000. In questo inventario sono riportate per la Grecia 186 zone che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS, con una superficie totale di circa 33 200 chilometri quadrati, pari a circa il 25,2% del territorio nazionale della Grecia.

<sup>11</sup> — GU L 206, pag. 7.

7. La Grecia trasmetteva successivamente alla Commissione ulteriori informazioni sulle ZPS già classificate. In questo modo la Commissione riceveva informazioni relative a 110 ZPS classificate in Grecia. Le autorità greche comunicavano circa 40 altre ZPS.

8. Il 19 dicembre 2002 la Commissione trasmetteva al governo greco un parere motivato, in cui ribadiva i propri addebiti.

9. Il 20 febbraio 2003 la rappresentanza permanente della Grecia trasmetteva alla Commissione informazioni relative a 40 nuove ZPS e alla modificazione della delimitazione di 10 ZPS già esistenti. Le attuali 151 ZPS coprono una superficie di 13 703 chilometri quadrati, di cui 13 136 chilometri quadrati su terraferma (pari al 10% del territorio della Grecia) e 567 chilometri quadrati in mare<sup>12</sup>.

10. La Commissione, tuttavia, non era soddisfatta di tali progressi e pertanto il 2 agosto 2004 proponeva ricorso.

11. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che ad essa 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:

— ha classificato come zone di protezione speciale (ZPS) territori il cui numero e la cui superficie complessiva sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie complessiva dei territori che soddisfano i requisiti per essere classificati come ZPS ai sensi dell'art. 4 della direttiva;

— ha individuato ZPS con una superficie manifestamente inferiore alla superficie dei corrispondenti territori indicati nell'elenco IBA 2000, che soddisfano i requisiti per la classificazione come ZPS;

— non ha individuato nessuna ZPS per molte specie di uccelli incluse nell'allegato I della direttiva 79/409, o ha classificato come ZPS zone in cui le suddette specie non sono sufficientemente rappresentate;

12 — Dati tratti dal Barometro Natura della Commissione, aggiornato al giugno 2005. [europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/barometer.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm)

— non ha individuato nessuna ZPS per molte specie migratrici di uccelli, o ha classificato come ZPS zone in cui le suddette specie non sono sufficientemente rappresentate;

#### IV — Valutazione

14. La Commissione rimprovera alla Grecia l'inadempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.

2) condannare la Repubblica ellenica alle spese.

#### A — Sull'ampiezza dell'esame

12. La Repubblica ellenica chiede che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso della Commissione;

15. Il ricorso è articolato in quattro motivi: la Grecia ha manifestamente classificato un numero troppo esiguo di ZPS; alcune delle ZPS classificate hanno una superficie manifestamente inferiore a quella che doveva essere classificata; per molte specie di uccelli di cui all'allegato I non è stata classificata nessuna ZPS oppure è stato classificato un numero troppo esiguo di ZPS; lo stesso vale per molte specie migratrici che ritornano regolarmente. Questi motivi di ricorso, tuttavia, non devono essere esaminati integralmente nel dettaglio.

2) condannare la Commissione alle spese.

13. Nel procedimento sono intervenuti a sostegno della Grecia il Regno di Spagna, la Repubblica portoghese, la Repubblica francese e la Repubblica finlandese.

16. In ogni caso da respingere sono le domande della Commissione con cui si chiede di dichiarare che la Grecia per *molte* specie dell'allegato I e per molte specie migratrici ivi non menzionate non ha classificato *nessuna* zona. La Commissione, infatti, in realtà menziona solo un unico uccello

compreso nell'allegato I, il picchio muratore del Kruper (*Sitta krueperi*), e nessun uccello migratore, per i quali non è stata classificata nemmeno una zona<sup>13</sup>. Rispetto, invece, a quest'unica specie menzionata, la Grecia ha ammesso espressamente l'addebito della Commissione.

17. Diversamente da quanto avvenuto in una serie di analoghi procedimenti<sup>14</sup>, non è qui possibile rilevare una più ampia ammissione risultante dalla classificazione di nuove zone. Una tale classificazione potrebbe essere eventualmente valutata come ammissione solo se fosse intervenuta dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato, giacché l'inadempimento deve sussistere in tale momento affinché il ricorso sia fondato<sup>15</sup>. Supponendo che la data della lettera d'accompagnamento al parere motivato corrisponda al giorno della sua consegna alla rappresentanza permanente, deve ritenersi che il termine fissato nel parere motivato scadesse due mesi dopo il 19 dicembre 2002, vale a dire il 19 febbraio 2003. In base ai dati, non contestati, forniti dalla Grecia, le ultime ZPS sono state, invece, classificate con un

documento del Ministero dell'Ambiente dell'11 febbraio 2003, n. 125310/578, quindi entro il termine fissato dalla Commissione.

18. Nel corso del procedimento giudiziale, tuttavia, la Grecia ha espressamente ammesso che per altre specie incluse nell'allegato I, e precisamente per la poiana codabianca (*Buteo rufinus*), il grillaio (*Falco naumanni*) e lo zigolo cinereo (*Emberiza cineracea*), non sono state classificate sufficienti ZPS, tant'è sarebbe in preparazione la classificazione di dieci nuove zone per queste specie. In tal modo la Grecia ha in parte ammesso la fondatezza del primo motivo di ricorso (insufficiente classificazione di ZPS) e del terzo motivo di ricorso (insufficiente classificazione di ZPS per determinate specie di cui all'allegato I).

19. La Commissione, tuttavia, pretende evidentemente la classificazione di ulteriori zone, e menziona ancora altre otto specie di cui all'allegato I, per le quali non sarebbero state classificate sufficienti ZPS. È necessario, pertanto, esaminare anche questi motivi di ricorso. Ciò vale a maggior ragione per il secondo motivo di ricorso (inadeguata delimitazione di ZPS all'interno di zone IBA), e per il quarto motivo di ricorso (insufficiente inclusione di determinati uccelli migratori nelle ZPS).

20. Entro i predetti limiti devono essere esaminati tutti e quattro i motivi di ricorso.

13 — La Commissione ha, invero, sostenuto in udienza che anche per il grillaio non è stata classificata nessuna zona; tuttavia, questa specie in realtà compare «spesso» ad esempio nella ZPS «Dionisiades islands», che coincide al 100% con la corrispondente IBA n. 192; v. IBA 2000, vol. II, pag. 329.

14 — V. sentenze Francia, cit. alla nota 4 (punti 19 e segg.), Finlandia, cit. alla nota 5 (punti 28 e segg.), Italia, cit. alla nota 6 (punto 16), nonché le mie conclusioni presentate in data odierna nella causa C-235/04, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5415, paragrafi 26 e segg.).

15 — 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 (Racc. pag. I-4515, punto 23).

L'esame può procedere congiuntamente. Infatti, benché i motivi di ricorso si fondino su due differenti disposizioni della direttiva sugli uccelli, vale a dire l'art. 4, nn. 1 e 2, tuttavia tali disposizioni concernono il medesimo obbligo, vale a dire quello di classificare ZPS. Nel merito, la Commissione fonda tutti e quattro i motivi di ricorso sulla parte relativa alla Grecia dell'inventario delle zone IBA 2000, e in definitiva si limita ad illustrare di quanto le classificazioni greche siano inferiori rispetto a tale inventario.

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

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

22. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, quarto comma, della direttiva sugli uccelli, gli Stati membri classificano come zone di protezione speciale (ZPS) i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione 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>16</sup>.

23. 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 un'importanza particolare alla protezione delle zone umide, in special modo delle zone umide d'importanza internazionale.

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

25. 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>17</sup>.

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

26. Poiché la Grecia, al momento della sua adesione, non aveva concordato alcun termine transitorio speciale per la trasposizione della direttiva sugli uccelli, detta direttiva, dal momento dell'adesione della Grecia, quindi dal 1° gennaio 1981, valeva per la Grecia allo stesso modo che per i vecchi Stati membri. Poiché a quella data il termine di due anni per la trasposizione della direttiva era ancora in corso, la Grecia era obbligata ad adempiere il suo obbligo di classificazione entro la scadenza del suddetto termine per la trasposizione, quindi entro il 6 aprile 1981<sup>18</sup>.

*C — Sulla prova dell'insufficiente classificazione di ZPS*

27. La Commissione fonda le proprie censure relative alle zone sul fatto che l'IBA 2000 riporta per la Grecia 186 zone. Di queste, secondo la Commissione, solo 141, cioè il 30%, sono state, in tutto o in parte, classificate come ZPS. In totale solo il 40% delle superfici menzionate nell'IBA 2000 è stato classificato. In 67 zone IBA è stato classificato più del 75% della superficie, in altre 90 zone IBA, invece, più del 50%. Infine, 45 zone IBA non sono state per nulla oggetto di classificazione. Ne consegue che la Grecia ha manifestamente violato il suo obbligo di classificazione.

28. Solo a stento e parzialmente si riesce a seguire questa rielaborazione numerica delle differenze tra l'IBA 2000 e le classificazioni della Grecia. Se si sommano i numeri menzionati dalla Commissione relativi alla copertura al 75% e al 50% delle zone IBA con il numero delle zone per le quali non è stata affatto classificata alcuna ZPS, si ottiene come risultato 202 zone, mentre l'IBA 2000 riporta per la Grecia solo 186 zone. A quanto pare, quindi, alcune zone sono state contegiate due volte.

29. Nonostante tale confusione, l'argomento di fondo della Commissione è chiaro: le classificazioni della Grecia coprono solo in parte la lista delle zone contenuta nell'IBA 2000. 45 IBA non sono ricomprese in alcuna ZPS, e complessivamente le ZPS greche coprono il 40% delle superfici IBA. Peraltro, la maggior parte di queste zone IBA risulta coperta per meno del 75%. Solo per le rimanenti 67 zone, che sono coperte per più del 75%, la Commissione sembra ritenere che la copertura sia sufficiente.

30. La Commissione menziona, altresì, dodici specie di uccelli di cui all'allegato I, osservando che zone importanti per queste specie, menzionate nell'IBA 2000, non sono state classificate come ZPS o non lo sono state interamente. Inoltre, numerose zone IBA sono molto importanti per talune specie migratorie, non menzionate nell'allegato I,

18 — V. sentenza Paludi di Santoña, cit. alla nota 17 (punto 11).

ma per le quali devono essere classificate ZPS ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva sugli uccelli.

31. Anche a questo proposito l'esposizione della Commissione non risulta esente da contraddizioni e imprecisioni. Come giustamente sottolinea la Grecia, la Commissione menziona per l'aquila del Bonelli (*Hieraetus fasciatus*) due delle più importanti zone IBA, non sufficientemente coperte da ZPS, che però, in base all'IBA 2000, non sono state incluse per questa specie nell'inventario sulla scorta dei criteri per individuare le zone meritevoli di classificazione. Certo non può escludersi che nel frattempo si siano acquisite nuove conoscenze che dimostrino che queste zone sono particolarmente importanti per la suddetta specie e che, pertanto, devono essere classificate<sup>19</sup>; ma la Commissione non dice nulla in proposito.

32. Tuttavia, anche in questo caso siffatti difetti non privano di fondamento il ricorso. Anche a proposito delle specie, infatti, la tesi della Commissione si basa in sostanza sulle divergenze tra l'IBA 2000 e le classificazioni della Grecia.

33. Conseguentemente, l'accoglimento del ricorso dipende dal fatto che la differenza tra l'IBA 2000 e le classificazioni della Grecia dimostri o meno che la Grecia non ha adeguatamente adempiuto il proprio obbligo di classificazione di ZPS.

34. Un inventario di zone come l'IBA 2000 può fornire un essenziale contributo alla prova del fatto che uno Stato membro non ha adeguatamente adempiuto il proprio obbligo di classificazione di ZPS. La Corte ha statuito che l'inventario IBA 89 — tenuto conto del suo carattere scientifico e in mancanza di 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>20</sup>.

35. L'IBA 89 è un inventario, presentato nel 1989, delle zone di grande importanza per la conservazione degli uccelli selvatici della Comunità, che è stato elaborato per la

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

20 — Sentenza Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punti 68-70), sentenza Italia, cit. alla nota 6 (punto 18).

competente direzione generale della Commissione dal Gruppo europeo per la conservazione degli uccelli e degli habitat, in collegamento con il Consiglio internazionale per la protezione degli uccelli e con la cooperazione degli esperti della Commissione<sup>21</sup>.

36. L'IBA 2000 è un inventario più nuovo. Per la Grecia esso riporta chiaramente più IBA, per numero e per superficie, dell'IBA 89. Il nuovo inventario potrebbe essere considerato un idoneo mezzo di prova nel senso predetto qualora risultasse che la sua qualità scientifica sia analoga a quella del suo predecessore.

37. Le zone menzionate in entrambi gli inventari costituiscono il risultato dell'applicazione di determinati criteri alle informazioni relative al patrimonio ornitologico. I criteri dell'IBA 2000 corrispondono in massima parte ai criteri dell'IBA 89. L'aumento, nel numero e nella superficie, delle zone è sostanzialmente dovuta a migliori conoscenze sul patrimonio ornitologico.

38. La partecipazione della Commissione all'IBA 89 è consistita quasi esclusivamente nel prestare assistenza al lavoro effettuato dagli ornitologi sui criteri. Poiché tali criteri in massima parte continuano ad essere

utilizzati, la Commissione risponde, per lo meno indirettamente, anche dell'IBA 2000. 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. Evidentemente la Commissione è convinta del valore scientifico del nuovo inventario, giacché è sulla base di esso che ha avviato numerosi procedimenti per insufficiente classificazione di ZPS. Anche sotto tale aspetto, pertanto, non sussiste alcuna significativa differenza tra l'IBA 89 e l'IBA 2000.

39. Il Regno di Spagna, intervenuto a sostegno della Grecia, contesta l'IBA 2000, rilevando che tale inventario è stato redatto da organizzazioni non governative. Ciò è vero, ma non ne mette in discussione la qualità scientifica<sup>22</sup>. Autore di tale inventario è la BirdLife International, una federazione di organizzazioni nazionali per la protezione degli uccelli, che, sotto il nome di Consiglio internazionale per la protezione degli uccelli aveva già partecipato alla redazione dell'IBA 89. Il Gruppo europeo per la conservazione degli uccelli, il quale parimenti aveva partecipato all'IBA 89, era un gruppo di esperti di questo Consiglio, costituito per l'occasione. La rilevazione dei dati per la parte dell'IBA 2000 riguardante la Grecia è frutto del contributo di numerosi ornitologi. Molti di essi sono membri della EOE, la società greca per la protezione degli

21 — Sentenza Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punto 68).

22 — Sul punto, e in particolare sulla parte dell'IBA 2000 riguardante la Spagna, v. più diffusamente le mie conclusioni presentate in data odierna nella causa C-235/04, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5415, paragrafi 46 e segg.).

uccelli, la quale fornisce assistenza al governo greco per l'individuazione e la delimitazione di potenziali ZPS. Il prestigio di cui godono gli autori della parte greca dell'IBA 2000 risulta in particolare dal fatto che proprio lo Stato greco, attraverso il Ministero dell'Ambiente, ha promosso la redazione dell'inventario<sup>23</sup>. Inoltre anche i Paesi Bassi, attraverso la propria ambasciata in Grecia, e un'organizzazione britannica per la protezione degli uccelli, la Royal Society for the Protection of Birds, hanno collaborato.

40. I due inventari IBA 89 e IBA 2000 sono, pertanto, analoghi dal punto di vista della loro qualità scientifica. Poiché, tuttavia, l'IBA 2000 si basa su dati più attuali, esso rappresenta una fonte scientifica migliore e merita la precedenza.

41. Come sottolineano in particolare la Commissione, la Finlandia, la Francia e il Portogallo, l'inventario di per sé non è vincolante, ma può essere confutato sulla scorta di conoscenze scientifiche migliori. Tuttavia, il governo greco non mette in discussione la qualità scientifica dell'IBA 2000 nel suo complesso, né fornisce alcuna prova scientifica idonea a dimostrare che si

sarebbero potuti adempiere gli obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli classificando meno zone e/o zone più piccole.

42. La Finlandia osserva, a sostegno della Grecia, che gli Stati membri, per replicare all'addebito di insufficiente classificazione, non sarebbero costretti a provare, per ogni singola IBA non classificata, che essa non rientra tra le zone più idonee. Ciò costituirebbe un onere sproporzionato. Basterebbe, invece, la prova scientifica, anche se generica, di aver classificato sufficienti zone. Senonché questa osservazione è irrilevante ai fini del presente procedimento, giacché la Grecia non fornisce né una prova generica, né una prova relativa ad ogni singola zona, idonea a dimostrare una sufficiente classificazione.

43. La Commissione, pertanto, in via di principio ha provato l'addebito mosso col proprio ricorso.

44. Il governo greco, tuttavia, sostiene che le zone menzionate nell'IBA 2000, prima di poter essere classificate come ZPS, dovrebbero essere sottoposte ad un'ulteriore verifica scientifica. Secondo il governo greco, infatti, l'IBA 2000 è senz'altro un'utile fonte di informazioni, non priva, tuttavia, di difetti, in particolare per quanto riguarda la delimi-

23 — IBA 2000, vol. II, pag. 274.

tazione delle zone. Per dieci zone tale verifica sarebbe già stata conclusa. Nella contropartita la Grecia ha comunicato di esser giunta al risultato che il 62,96% delle corrispondenti zone IBA, con una superficie totale di 305 146 ettari, deve essere classificato (a seconda della zona la percentuale oscilla tra il 37% e il 111,49%). La verifica sarebbe, invece, ancora in corso per altre 69 zone IBA. In questa occasione la Grecia ha anche cominciato a modificare i criteri utilizzati per l'individuazione e la delimitazione delle potenziali ZPS.

45. Non è improbabile che questi sforzi svelino uno scenario di ZPS classificate, dotato, dal punto di vista scientifico, di un valore pari all'IBA 2000 o, addirittura, di una migliore qualità ornitologica. In una siffatta ipotesi risulterebbe confutato il valore dell'IBA 2000 quale mezzo di prova di un'insufficiente classificazione di zone. Tuttavia, nella fase attuale e tenuto conto di quanto riferito dal governo greco, non risulta che questa ipotesi si sia già verificata, dal momento che le suddette indagini scientifiche non si sono ancora concluse né sono state presentate alla Corte.

46. Con questi numeri la Grecia non può mettere in discussione nemmeno la qualità dei contenuti dell'IBA 2000, in particolare per quanto riguarda la delimitazione delle zone. Le osservazioni della Grecia non poggerebbero, nemmeno rispetto a questo scopo, su allegazioni sufficienti, tali da poter consentire un esame della Corte.

47. Con queste osservazioni la Grecia intende principalmente dimostrare che la Commissione, in caso di pubblicazione di nuovi dati scientifici sulle zone da classificare, deve concedere agli Stati membri un termine adeguato per verificare tali dati e, solo dopo, per trarne le necessarie conseguenze. Questa tesi viene condivisa anche dalla Francia, dal Portogallo e dalla Spagna.

48. Questa tesi si basa su una considerazione 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 competenti, formatosi sulla scorta dei migliori dati disponibili, scientificamente rilevati<sup>24</sup>.

49. Da ciò, tuttavia, non deriva che l'obbligo di classificazione viene meno, in linea generale, fino a quando gli enti competenti non abbiano interamente riesaminato e verificato queste nuove conoscenze scientifiche.

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

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 Grecia, fin dal 6 aprile 1981<sup>25</sup>. D'altro canto l'obbligo di classificazione non è limitato dallo stato delle conoscenze scientifiche esistente ad una data determinata<sup>26</sup>.

50. 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 Grecia già entro il 1981 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 2000 conterrebbe soltanto ZPS, oppure la Grecia 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.

51. Concedere adesso un ulteriore termine alla Grecia per sottoporre a verifica la miglior

fonte scientifica disponibile equivarrebbe a subordinare l'obbligo di classificazione di ZPS ad una condizione non prevista all'art. 4 della direttiva sugli uccelli, vale a dire alla condizione che venga fornita da terzi la prova dell'esistenza di zone non ancora protette che dovrebbero essere classificate. Una siffatta condizione, tuttavia, sarebbe in contrasto non solo con la lettera delle norme, ma anche con gli obiettivi della direttiva sugli uccelli e con la responsabilità, ivi prevista, degli Stati membri — e non di soggetti terzi — per il patrimonio (ambientale) comune, sito sul loro territorio nazionale<sup>27</sup>. La necessità di sottoporre a verifica l'IBA 2000 non può, pertanto, giustificare la mancata classificazione di ZPS.

52. La Grecia sostiene, altresì, che il programma per la verifica delle zone è stato concordato con la Commissione. Se in tal modo la Grecia intende sollevare un'eccezione che paralizzi il ricorso, dovrebbe quanto meno esporre dettagliatamente quali accordi sono stati presi con la Commissione e in quale misura essi si oppongono al ricorso. Il semplice fatto che la Commissione ed uno Stato membro discutano insieme misure per porre fine ad una censura di violazione del diritto comunitario non può comunque impedire alla Commissione di proporre il ricorso. Piuttosto, il principio di leale collaborazione impone alla Commis-

25 — V. supra, paragrafo 26.

26 — Sentenza *Lauteracher Ried*, cit. alla nota 20 (punto 44).

27 — 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).

sione di offrire per quanto possibile in ogni tempo — vale a dire prima, durante e dopo la chiusura dei procedimenti giudiziari — assistenza agli Stati membri, affinché questi si conformino alle previsioni del diritto comunitario.

53. Ad ulteriore illustrazione dell'insufficiente classificazione, la Commissione menziona varie zone umide non classificate, che verrebbero in rilievo come zone umide d'importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar, e che al contempo sono menzionate nell'IBA 2000<sup>28</sup>. La Grecia ha comunicato una verifica di alcune di queste zone, sicché non confuta l'addebito della Commissione. In relazione, invece, a cinque specifiche zone la Grecia solleva alcune eccezioni.

54. Nel caso dell'IBA n. 45 «Lake Vergoritiss and Lake Patron», secondo la Grecia solo la parte già classificata sarebbe importante per il marangone minore (*Phalacrocorax pygmaeus*), per proteggere il quale la zona doveva essere classificata. Lo stesso varrebbe per l'IBA n. 91 «Lakes Trichonida and Lysimachia», in relazione alla protezione

della moretta tabaccata (*Aythya nyroca*). La Commissione a ciò replica che le zone umide importanti non vengono protette solo per determinate specie, bensì nel loro complesso. Con tale replica, tuttavia, la Commissione pare ignorare che queste due zone sono state scelte in base al criterio Ramsar n. 2<sup>29</sup>, quindi proprio in virtù della loro importanza per le due suddette specie<sup>30</sup>. Poiché la Commissione non replica alla motivazione di natura ornitologica — vale a dire, la carenza d'importanza per le due suddette specie delle superfici non comprese nella ZPS — tale argomento va considerato ammesso e, quindi, deve essere accolto.

55. Nell'ambito dell'IBA n. 166 «Mount Dikios, Cape Louros, Lake Psalidi, and Alyki», secondo quanto riferito dalla Grecia, i due laghi sono stati classificati; i restanti territori, invece, non costituiscono zone umide, bensì zone montuose. Questa obiezione è esatta. L'IBA 2000 descrive, infatti, la zona come territorio boscoso di montagna con due laghi<sup>31</sup>. In base all'IBA 2000, tuttavia, tale territorio è stato incluso nell'inventario non solo perché vi è la zona umida, ma anche, e specialmente, per la sua importanza come luogo di riproduzione e di passaggio dei rapaci. Tanto è vero che la

29 — *BirdLife International* (2001), cit. alla nota 28 (pag. 50).

30 — Una zona umida è d'importanza internazionale se ospita specie vulnerabili (vulnerable), in pericolo (endangered) o in pericolo critico (critically endangered), oppure comunità ecologiche in pericolo: v. *BirdLife International* (2001), cit. alla nota 28 (pag. 2).

31 — IBA 2000, vol. II, pag. 323.

28 — V. sul punto *BirdLife International* (2001), *Important Bird Areas and potential Ramsar Sites in Europe*. *BirdLife International*, Wageningen, Paesi Bassi.

Birdlife — contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione — non menziona affatto questo territorio come potenziale zona Ramsar<sup>32</sup>. Da ciò, tuttavia, non deriva che tale territorio non debba essere classificato come ZPS.

56. Rispetto ad altre due zone la Grecia sostiene che le superfici escluse dalla ZPS sono prive di importanza per l'avifauna. La Commissione contesta tale affermazione, dal momento che non le è stata fornita alcuna spiegazione scientifica in merito. Poiché la Grecia anche nel corso del procedimento giudiziale non ha esposto alcun argomento di tal tipo, questa obiezione deve essere respinta in quanto priva di riscontri.

57. Le suddette eccezioni della Grecia, poiché risultano fondate solo in relazione a tre delle undici zone e una di queste zone viene comunque in rilievo, in base all'IBA 2000, come ordinaria ZPS, non sono in grado di confutare questi argomenti con cui la Commissione ha illustrato un'insufficiente classificazione.

58. La Commissione menziona, inoltre, una serie di specie di uccelli che non sarebbero sufficientemente ricomprese. Il governo greco, benché contesti dettagliatamente que-

sta censura, nondimeno dichiara, in relazione a tutte le specie in questione, che la classificazione di nuove zone è già prevista o viene presa in considerazione nell'ambito della revisione dell'IBA 2000. In tal modo vi è ammissione anche rispetto a questa censura.

59. Infine, la Grecia, con il sostegno della Francia, contesta l'addebito secondo cui la propria classificazione sarebbe manifestamente inferiore ai livelli indicati dall'IBA 2000. Nel caso dei Paesi Bassi la Corte ha fondato una siffatta dichiarazione sulla circostanza che lì erano state classificate meno della metà delle IBA<sup>33</sup>. La Grecia, invece, ha classificato, in tutto o in parte, 141 delle 186 IBA.

60. La Grecia, tuttavia, pare ignorare il significato che la Corte attribuisce all'avverbio «manifestamente» in questo contesto. Tale significato emerge in termini più chiari nel procedimento contro l'Italia, in cui la Corte ha statuito che «un gran numero ed una superficie rilevante dei siti elencati

32 — *BirdLife International* (2001), cit. alla nota 28 (pag. 50).

33 — Sentenza Paesi Bassi, cit. alla nota 3 (punti 63 e 72, in combinato disposto con i punti 40 e segg.).

nell'Inventario IBA 89» non sono stati classificati<sup>34</sup>.

casi isolati, ma riguardano un numero di zone e un insieme di superfici sufficientemente elevati da giustificare la dichiarazione richiesta.

61. La necessità di qualificare con tale avverbio le manchevolezze rilevate nella classificazione risulta dal fatto che la Commissione non contesta solo singoli casi, ma censura nel suo complesso la prassi greca delle classificazioni. La Corte, quando dichiara che una prassi amministrativa non è conforme al diritto comunitario, sottolinea che deve trattarsi di una prassi in una certa misura costante e generale<sup>35</sup>. Allo stesso modo anche la dichiarazione che uno Stato membro ha violato il suo obbligo di classificazione di ZPS nel suo complesso e non solo in relazione a determinate zone, non può basarsi su singoli casi isolati.

63. Pertanto, il ricorso — entro i limiti in cui è stato necessario sottoporlo ad esame — deve essere accolto.

## V — Sulle spese

62. Nel presente procedimento la Commissione sostiene che la Grecia ha classificato come ZPS solo il 40% delle superfici da proteggere, e la Grecia non ha confutato tale censura. Inoltre, anche se delle 186 IBA 151 sono classificate come ZPS, il governo greco ritiene comunque al contempo necessaria la verifica di 69 zone e la classificazione di 10 ZPS. Conseguentemente, le manchevolezze nella classificazione non si limitano a singoli

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

65. Il Regno di Spagna, la Repubblica portoghese, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia, conformemente all'art. 6, n. 4, del regolamento di procedura, sopportano le spese relative al proprio intervento.

34 — Sentenza Italia, cit. alla nota 6 (punto 18).

35 — Sentenze 29 aprile 2004, causa C-387/99, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3751, punto 42); 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-3331, punto 28); 12 maggio 2005, causa C-287/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3761, punto 29), nonché sentenza 27 aprile 2006, causa C-441/02, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3449, punto 50).

## VI — Conclusione

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

1) La Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che ad essa 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:

- ha classificato come zone di protezione speciale (ZPS) territori il cui numero e la cui superficie complessiva sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie complessiva dei territori che soddisfano i requisiti per essere classificati come ZPS ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva;
- ha individuato ZPS con una superficie manifestamente inferiore alla superficie dei corrispondenti territori indicati nell'elenco IBA 2000, che soddisfano i requisiti per la classificazione come ZPS;
- non ha individuato nessuna ZPS per la specie del picchio muratore del Kruper (*Sitta krueperi*);
- per le specie del marangone dal ciuffo (*Phalacrocorax aristotelis*), avvoltoio degli agnelli (*Gypaetus barbatus*), avvoltoio (*Aegypius monachus*), aquila anatraia minore (*Aquila pomarina*), aquila imperiale (*Aquila heliaca*), poiana codabianca (*Buteo rufinus*), aquila del Bonelli (*Hieraetus fasciatus*), grillaio (*Falco naumanni*), falco della regina (*Falco eleonora*), lanario (*Falco biarmicus*) e zigolo cinereo (*Emberiza cineracea*) ha classificato come ZPS zone in cui le suddette specie non sono sufficientemente rappresentate.

2) Per il resto il ricorso è respinto.

3) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

4) Il Regno di Spagna, la Repubblica portoghese, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia sopportano le proprie spese.