

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

14 aprile 2011 *

Nella causa C-522/09,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, proposto il 15 dicembre 2009,

Commissione europea, rappresentata dalle sig.re D. Recchia e L. Bouyon, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Romania, rappresentata inizialmente dal sig. A. Popescu, dalle sig.re L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu e A.-R. Arșinel, nonché dal sig. J.S. Smaranda, successivamente da questi ultimi quattro, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il romeno.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann, L. Bay Larsen (relatore), dalle sig.re C. Toader e A. Prechal, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 gennaio 2011,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo classificato come zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») territori sufficienti per numero e per superficie per garantire un'adeguata protezione di tutte le specie di uccelli elencate all'allegato I della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1, in prosieguo: la «direttiva "uccelli"»), nonché delle specie migratrici non figuranti in

detto allegato, la Romania è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 4, nn. 1 e 2, di detta direttiva.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

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

«1. Per le specie elencate nell'allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;

- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;

- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa 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 [ZPS] 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 un'importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale».

- 3 Il Trattato di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Romania all'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 11) è entrato in vigore il 1° gennaio 2007. Conformemente all'art. 53, n. 1, dell'Atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 203), la Romania mette in vigore le misure necessarie per conformarsi, dalla data di adesione, alle disposizioni delle direttive ai sensi dell'art. 249 CE, a meno che un altro termine non sia previsto

da detto Atto. Inoltre, detto articolo prevede che la Romania comunichi tali misure alla Commissione entro la data di adesione o, se del caso, entro il termine previsto dall'Atto.

- 4 Non prevedendo lo stesso Atto né un periodo di transizione per la designazione delle ZPS ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli», né un termine specifico per la comunicazione delle misure di trasposizione di detta direttiva, la Romania doveva aver adottato e comunicato, entro la data di adesione, le misure di attuazione di detta direttiva, in particolare, quelle relative alla disposizione in parola.

Il procedimento precontenzioso

- 5 Non avendo la Romania comunicato l'elenco nazionale delle ZPS richiesto in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli», la Commissione ha considerato che detto Stato membro era venuto meno all'obbligo previsto da dette disposizioni non designando le ZPS adeguate e le ha quindi inviato, il 23 ottobre 2007, una lettera di diffida.
- 6 Al riguardo, la lettera di diffida precisava quanto segue:

«Tuttavia, fino ad oggi, il governo romeno non ha comunicato alla Commissione l'elenco nazionale delle [ZPS]. Si può quindi concluderne che la Romania non ha adempiuto al suo obbligo di adottare i provvedimenti di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva "uccelli", poiché non ha effettuato una classificazione delle ZPS pertinenti.

Di conseguenza, la Commissione (...) considera che, poiché non ha effettuato una classificazione dei territori più adeguati, per numero e per superficie come ZPS per la protezione delle specie elencate all'allegato I della direttiva "uccelli" [...] nonché delle altre specie migratrici che tornano regolarmente sul suo territorio, la Romania non ha adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della menzionata direttiva».

- 7 Nella sua risposta 21 dicembre 2007, la Romania ha dichiarato che una decisione governativa relativa alla designazione delle ZPS era stata adottata e pubblicata con i suoi allegati contenente l'elenco delle ZPS nel *Monitorul Oficial al României* del 31 ottobre 2007.
- 8 Ritenendo che i territori classificati come ZPS non fossero sufficienti per numero e per superficie tenuto conto degli obiettivi di protezione delle specie di uccelli elencate all'allegato I della direttiva «uccelli» nonché delle specie migratrici, la Commissione, il 23 settembre 2008, ha emesso un parere motivato con cui invitava la Romania ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi.
- 9 Con lettera 25 novembre 2008, le autorità romene hanno replicato al parere motivato della Commissione sostenendo, in particolare, che la Commissione aveva cambiato l'oggetto del procedimento poiché la lettera di diffida si basava sulla mancata trasmissione dell'elenco delle ZPS, mentre il parere motivato riguardava la designazione insufficiente per numero e per superficie delle ZPS. Esse hanno del pari esposto, con l'ausilio di documenti, i motivi che giustificano la mancata designazione, totale o parziale, a seconda dei casi, di taluni siti.
- 10 Ritenendo che sussistesse l'inadempimento della Romania, la Commissione, il 15 dicembre 2009, ha proposto il ricorso in esame.

Sul ricorso Sulla ricevibilità

Argomentazione delle parti

- 11 La Romania eccepisce l'irricevibilità del ricorso in quanto la Commissione avrebbe modificato il suo oggetto. Infatti, nella sua lettera di diffida, essa avrebbe addebitato allo Stato membro di non aver comunicato l'elenco delle ZPS, mentre, nel parere motivato, essa avrebbe invocato la designazione insufficiente per numero e per superficie delle ZPS. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il parere motivato dovrebbe basarsi sulle stesse censure invocate nella lettera di diffida.

- 12 Secondo la Romania, la Commissione ha invocato, per la prima volta, nel parere motivato, l'insufficienza per numero e per superficie delle ZPS designate, di modo che le autorità romene non avrebbero avuto alcuna ragione né alcun motivo di dimostrare l'insufficienza della designazione di dette zone nella loro risposta alla lettera di diffida. Inoltre, lo Stato membro convenuto sostiene che, nel lasso di tempo tra la risposta alla lettera di diffida e il parere motivato, la Romania è stata tenuta nell'incertezza per quanto riguarda l'insufficienza della designazione effettuata, di modo che essa non ha potuto preparare una difesa adeguata sin dall'inizio della fase precontenziosa.

- 13 La Commissione ribatte che, nella sua lettera di diffida, essa ha addebitato alla Romania di non averle comunicato l'elenco nazionale delle ZPS richiesto in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli», e di essere venuta meno all'obbligo previsto da dette disposizioni non designando le ZPS adeguate. Nel parere motivato, la Commissione, dopo aver valutato le misure nazionali di trasposizione, avrebbe precisato che i territori classificati come ZPS non erano sufficienti per numero e per superficie tenuto conto delle disposizioni di cui trattasi. A questo proposito, essa ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, e in particolare la sentenza 30 novembre 2006,

causa C-32/05, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-11323, punto 56), la censura concernente la trasposizione incompleta è necessariamente inclusa in quella relativa alla mancanza di qualsiasi trasposizione e riveste carattere sussidiario rispetto a quest'ultima.

- ¹⁴ La Commissione osserva inoltre che, anche se la lettera di diffida e il parere motivato devono basarsi sulle stesse censure, questo requisito procedurale non può arrivare fino ad imporre in ogni caso una coincidenza perfetta, in quanto l'oggetto della lite non è stato esteso o modificato, ma al contrario, ristretto. Così, i diritti alla difesa della Romania non sarebbero stati violati.

Giudizio della Corte

- ¹⁵ Secondo giurisprudenza costante, il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (v., in particolare, sentenza 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione/Austria, Racc. pag. I-5969, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁶ Infatti, la possibilità per lo Stato membro interessato di presentare osservazioni costituisce, anche qualora esso ritenga di non doverne fare uso, una garanzia essenziale voluta dal Trattato FUE, la cui osservanza costituisce un requisito formale essenziale per la regolarità del procedimento volto ad accertare l'inadempimento di uno Stato membro (v., in particolare, sentenza 15 dicembre 1982, causa 211/81, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4547, punto 9).

- 17 Nella fattispecie, è giocoforza constatare che, con la sua lettera di diffida, la Commissione, in sostanza, ha addebitato alla Romania di non averle comunicato l'elenco nazionale delle ZPS, e che essa si basa su tale censura per dedurne, in termini molto generali, che detto Stato membro è venuto meno al suo obbligo di classificazione delle ZPS adeguate ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli».
- 18 Peraltro, la Romania, meno di due mesi dopo aver ricevuto la lettera di diffida, ha inviato il 21 dicembre 2007 alla Commissione l'elenco nazionale delle ZPS che essa aveva nel frattempo classificato, dalla quale risulta che un gran numero di ZPS è stato classificato da detto Stato membro a norma dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli». Tuttavia, con parere motivato emesso il 23 settembre 2008, la Commissione ha addebitato a detto Stato membro, basandosi su argomenti dettagliati, di aver classificato ZPS insufficienti per numero e per superficie riguardo all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli», senza prima avere dato allo Stato membro la possibilità di presentare le sue osservazioni al riguardo.
- 19 Siffatta situazione si distingue quindi chiaramente da quella cui fa riferimento la Commissione, sfociata nella precitata sentenza Commissione/Lussemburgo. Infatti, nella causa che ha dato luogo a detta sentenza, il Granducato di Lussemburgo aveva omesso di menzionare una qualsivoglia misura di trasposizione della direttiva di cui trattasi nel corso del procedimento precontenzioso e si era limitato a fare intendere che le misure necessarie alla trasposizione erano di prossima adozione. È soltanto dopo che la Corte è stata adita dalla Commissione che detto Stato membro ha fatto valere, nel suo controricorso, che una legge era stata adottata la quale avrebbe garantito una corretta trasposizione della direttiva di cui trattasi. In siffatte circostanze, la Corte ha ritenuto che, se il procedimento precontenzioso ha raggiunto il suo obiettivo volto a tutelare i diritti dello Stato membro interessato, quest'ultimo non può addebitare alla Commissione di avere esteso o modificato l'oggetto del ricorso quale definito dal procedimento precontenzioso, in quanto la Commissione, dopo aver addebitato

allo Stato membro una mancata trasposizione di una direttiva, ha precisato, nella replica, che la trasposizione asserita dallo Stato membro considerato per la prima volta nel suo controricorso è inesatta o incompleta per quanto riguarda talune disposizioni della stessa direttiva (v. sentenza Commissione/Lussemburgo, cit., punti 54-56).

- ²⁰ Pertanto, alla luce dei precedenti elementi, si deve constatare che la diffida non ha individuato sufficientemente l'inadempimento addebitato in seguito alla Romania nel parere motivato e che il procedimento precontenzioso non ha raggiunto il suo obiettivo diretto a garantire il diritto dello Stato membro considerato di presentare le sue osservazioni contro le censure formulate dalla Commissione, di modo che il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

- ²¹ 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 Romania ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La Commissione europea è condannata alle spese.

Firme