



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 23 febbraio 2016¹

Causa C-461/14

**Commissione europea
contro**

Regno di Spagna

«Inadempimento di uno Stato membro — Livello probatorio necessario per dimostrare una violazione — Direttiva 85/337/CEE — Valutazione di impatto ambientale — Ferrovia ad alta velocità — Adeguatezza o meno della valutazione — Direttiva 2009/147/CE — Conservazione degli uccelli selvatici — Zone speciali di conservazione — Direttiva 92/43/CEE — Conservazione degli habitat naturali»

1. In che cosa consiste un'adeguata valutazione di impatto ambientale, considerato che il progetto sottoposto a valutazione (nel caso di specie, la costruzione di una linea ferroviaria ad alta velocità) incide su un'area di particolare rilevanza dal punto di vista ambientale? In quali circostanze la costruzione di un'infrastruttura, relativa a tale progetto, è contraria agli obiettivi di conservazione e tutela derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale?

2. Sin dall'inizio, tali questioni fondamentali sembrano costituire il punto cruciale del presente ricorso, proposto dalla Commissione europea contro il Regno di Spagna ai sensi dell'articolo 258, paragrafo 2, TFUE. Tuttavia, ad un esame più attento, la causa in esame riguarda essenzialmente la questione se la Commissione abbia dimostrato la violazione di disposizioni rilevanti in materia ambientale. Come avrà modo di illustrare nella successiva trattazione, la Commissione ha assolto tale compito solo in parte.

I – Contesto normativo

A – *Direttiva «VIA»*

3. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 85/337/CEE² concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (in prosieguo: la «direttiva “VIA”») prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

¹ — Lingua originale: l'inglese.

² — Direttiva del Consiglio, del 27 giugno 1985 (GU L 175, pag. 40), come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997 (GU L 73, pag. 5) e, dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 (GU L 156, pag. 17).

4. L'articolo 3 della direttiva così recita:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
 - il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- (...)».

5. L'articolo 4 della direttiva «VIA» prevede quanto segue:

«1. (...) i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

2. (...) per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano, mediante.

a) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie o criteri fissati dagli Stati membri,

se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b).

3. Nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III».

6. L'allegato I della direttiva «VIA» contiene un elenco dei progetti di cui all'articolo 4, paragrafo 1 della stessa direttiva. Esso menziona, in particolare, la costruzione di autostrade, vie di rapida comunicazione e tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza.

7. Al punto 2 dell'allegato III della direttiva «VIA» le zone umide e le zone classificate o protette dalla legislazione degli Stati membri o zone protette speciali designate dagli Stati membri sono identificate, tra l'altro, come criteri di selezione cui fa riferimento l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva.

B – *Direttiva «uccelli»*

8. L'articolo 1 della direttiva 2009/147/CE³ concernente la conservazione degli uccelli selvatici (in prosieguo: la «direttiva “uccelli”») è così redatto:

«1. La presente direttiva concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato. Essa si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento.

(...)».

3 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009 (versione codificata) (GU 2010, L 20, pag. 7). Tale direttiva codifica la direttiva 74/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), come modificata. Le disposizioni rilevanti in questa sede non hanno subito modifiche di rilievo dall'adozione della direttiva 79/409.

9. L'articolo 4 della direttiva «uccelli» prevede quanto segue:

«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.

(...)

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 nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la presente direttiva.

(...)

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercano inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

10. Tra varie altre specie, nell'allegato I della direttiva viene menzionata l'Otis tarda (l'otarda).

C – Direttiva «habitat»

11. L'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE⁴, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (in prosieguo: la «direttiva “habitat”») enuncia quanto segue:

«1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie (...)

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

(...))».

12. L'articolo 7 della direttiva «habitat» prevede che gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 di tale direttiva sostituiscano gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva «uccelli», per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva. Tali obblighi sono sostituiti a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva «habitat» o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva «uccelli», qualora essa sia posteriore.

4 — Direttiva del Consiglio, del 21 maggio 1992 (GU L 206, pag. 7).

II – Fatti e procedimento precontenzioso

13. I fatti si possono riepilogare come segue. La causa riguarda un progetto per la costruzione di una linea ferroviaria ad alta velocità tra Siviglia e Almería in Spagna. Finora, la valutazione di impatto ambientale è stata effettuata per alcune delle opere infrastrutturali necessarie per il funzionamento della ferrovia ad alta velocità. La valutazione di impatto ambientale è stata sottoposta a consultazione pubblica il 4 luglio 2006 e approvata con una decisione riguardante la dichiarazione sulla valutazione di impatto ambientale il 24 novembre 2006⁵. I lavori relativi all'infrastruttura ferroviaria ad alta velocità sono iniziati il 4 dicembre 2007. Tali lavori sono stati sospesi nel 2009.

14. La ferrovia attraversa un sito naturale classificato dalle autorità spagnole, il 29 luglio 2008, come zona di protezione speciale (ZPS) per gli uccelli. In altri termini, la classificazione è stata effettuata dopo l'approvazione del progetto e dopo la valutazione di impatto ambientale da parte delle autorità spagnole. Prima che il sito fosse classificato come ZPS, era già stato classificato dal 1998 come sito n. 238 (pianure cerealicole di Ecija-Osuna) nell'inventario delle zone importanti per la conservazione degli uccelli nella Comunità europea (Important Bird Areas – IBA). Il sito ospita numerose specie menzionate nell'allegato I della direttiva «uccelli», tra cui l'Otis tarda.

15. In tale contesto, nel febbraio 2010, è stata presentata una denuncia alla Commissione relativa alle tratte «Marchena-Osuna I», «Marchena-Osuna II» e «Variante de Osuna» della linea ferroviaria. In seguito a tale denuncia, il 17 giugno 2011, la Commissione ha inviato una lettera di diffida al governo spagnolo. Nella lettera di diffida si sosteneva che il Regno di Spagna non aveva adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA», all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» e all'articolo 6 della direttiva «habitat».

16. Il 20 settembre 2011 il governo spagnolo ha risposto alla lettera di diffida. Nonostante tale risposta, il 20 giugno 2013, la Commissione ha inviato un parere motivato al Regno di Spagna in cui sosteneva che quest'ultimo non aveva adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA», all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» e all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat».

17. Il 21 agosto 2013 il governo spagnolo ha risposto al parere motivato.

18. Ritenendo che i provvedimenti adottati dal governo spagnolo fossero ancora insufficienti, la Commissione ha ribadito la sua posizione e ha proposto il presente ricorso dinanzi alla Corte.

III – Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

19. Con il suo ricorso, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che il Regno di Spagna non ha adempiuto gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 3 della direttiva «VIA», dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» sino al 29 luglio 2008, e dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat», in quanto il sito in questione era classificato come ZPS;
- condannare il Regno di Spagna alle spese.

⁵ — Resolución de 24 de noviembre de 2006 de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental relativa al Proyecto de renovación de vía, mejora del trazado y duplicación de plataforma del eje ferroviario transversal de Andalucía. Tramo Marchena-Osuna (tramos I y II), en los términos municipales de Marchena y Osuna (Sevilla), promovido por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Tale dichiarazione si riferisce, a sua volta, alle effettive valutazioni di impatto ambientale effettuate nell'ambito del progetto.

20. Il governo spagnolo chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso della Commissione;
- condannare la Commissione alle spese.

21. Hanno presentato osservazioni scritte la Commissione e il governo spagnolo. Conformemente all'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, non si è tenuta udienza.

IV – Analisi

A – Ricevibilità

22. Il governo spagnolo contesta la ricevibilità del ricorso della Commissione per la parte riguardante la tratta ferroviaria «Variante de Osuna». Il governo spagnolo fa valere che, secondo una giurisprudenza costante, la lettera di diffida inviata allo Stato membro, e successivamente il parere motivato reso dalla Commissione, delimita l'oggetto della controversia. Pertanto, l'oggetto della controversia non può essere esteso.

23. Secondo una giurisprudenza costante, il parere motivato e il procedimento avviato dalla Commissione devono fondarsi sulle stesse denunce riportate nella lettera di diffida che dà avvio al procedimento precontenzioso⁶.

24. Nella fattispecie, la lettera di diffida menziona le tratte «Marchena-Osuna I», «Marchena-Osuna II» e «Variante de Osuna». Tuttavia, i fatti adottati dalla Commissione per dimostrare la presunta violazione si riferiscono alle prime due tratte ferroviarie menzionate.

25. La Commissione non sembra dissentire su tale punto. Infatti, nella controreplica, la Commissione ha chiarito che i fatti in base ai quali ritiene che taluni obblighi siano stati violati si riferiscono specificamente alle tratte ferroviarie «Marchena-Osuna I» e «Marchena-Osuna II». Per contro, il riferimento alla tratta «Variante de Osuna», durante il procedimento, era necessario per raffigurare il contesto più ampio del progetto.

26. In tali circostanze, il presente ricorso deve essere dichiarato irricevibile per la parte riguardante la tratta «Variante de Osuna».

B – Sulla prima censura, vertente sull'articolo 3 della direttiva «VIA»

1. Argomenti delle parti

27. La Commissione sostiene che il Regno di Spagna non ha adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA».

28. Al riguardo, la Commissione precisa anzitutto ciò che *non* deduce in giudizio. Essa non fa valere che la valutazione di impatto ambientale controversa non riguardi l'intero progetto né afferma che il progetto sia stato suddiviso in sezioni per evitare la valutazione di potenziali effetti cumulativi sull'ambiente.

⁶ — V., tra le tante, sentenza Commissione/Spagna (C-127/12, EU:C:2014:2130, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

29. Successivamente, la Commissione espone ciò che essa deduce in giudizio. Essa afferma, in sostanza, che il Regno di Spagna non ha adeguatamente individuato, descritto e valutato gli effetti diretti e indiretti del progetto sull'ambiente e, in particolare, sull'avifauna. In sintesi, la valutazione di impatto ambientale è insufficiente ai fini dell'adempimento dei requisiti dell'articolo 3 della direttiva «VIA». Ciò è dovuto al fatto che la valutazione di impatto ambientale in questione, secondo la Commissione, non prendeva sufficientemente in considerazione la circostanza che il progetto attraversava un'area classificata come IBA. Tale area è stata successivamente classificata, nel 2008, come ZPS ES6180017, «Campiñas de Sevilla».

30. Come logico corollario della violazione dell'articolo 3 della direttiva «VIA», la Commissione sostiene che il Regno di Spagna ha omesso altresì di informare il pubblico dei probabili effetti del progetto prima di adottare la decisione di procedere alla sua realizzazione.

31. Dal canto suo, il governo spagnolo sostiene che la censura della Commissione dovrebbe essere respinta.

32. In primo luogo, il governo spagnolo sostiene di aver soddisfatto i requisiti di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA», individuando la fauna colpita e adottando gli opportuni provvedimenti per limitare effetti potenzialmente dannosi sull'ambiente.

33. In secondo luogo, il governo spagnolo osserva che la classificazione IBA non ha effetti vincolanti. Secondo tale governo, una valutazione di impatto ambientale può rispondere ai requisiti stabiliti dall'articolo 3 della direttiva «VIA» anche se non menziona la classificazione IBA.

34. In terzo luogo, il governo spagnolo ritiene che la Commissione non abbia chiarito le ragioni dell'insufficienza della valutazione di impatto ambientale controversa, e tanto meno dimostrato il verificarsi di un inadempimento.

2. Valutazione

35. Come ho dichiarato all'inizio, la causa in esame riguarda la questione se la Commissione sia riuscita a dimostrare l'esistenza di una violazione. Nei seguenti paragrafi spiegherò le ragioni per cui ritengo che tale ipotesi non ricorra in relazione all'articolo 3 della direttiva «VIA».

36. Anzitutto, è necessario definire chiaramente il progetto cui si riferisce la valutazione di impatto ambientale controversa.

37. La valutazione di impatto ambientale – che la Commissione ritiene in contrasto con l'articolo 3 della direttiva «VIA» – riguarda una fase specifica della costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità. Il progetto, e quindi la valutazione di impatto ambientale controversa, riguarda opere infrastrutturali necessarie per il funzionamento della ferrovia ad alta velocità. Il progetto include lavori di costruzione sui binari e sulla linea ferroviaria, compresa la costruzione di una banchina rialzata e ampliata. Ulteriori lavori necessari per il funzionamento della ferrovia (in particolare, lavori all'impianto elettrico per l'installazione di linee elettriche aeree) esulavano dall'ambito di tale progetto. Come emerge sia dal parere motivato che dalle memorie presentate dalla Commissione dinanzi alla Corte, la Commissione non rimette in discussione la scelta delle autorità spagnole di effettuare una valutazione di impatto ambientale solo in relazione al miglioramento dell'infrastruttura (in prosieguo: il «progetto in questione»).

38. Tuttavia, la Commissione sostiene che la valutazione di impatto ambientale era inadeguata. Ciò era dovuto – a mio avviso – al fatto che, secondo la Commissione, nella valutazione non si era tenuto debitamente conto dell'area di particolare rilevanza ambientale (come riconosciuta nell'inventario IBA e, successivamente, nella procedura che ha portato alla classificazione di tale area come ZPS) sulla quale ha inciso il progetto in questione.

39. A questo punto, va ricordato l'obiettivo della valutazione di impatto ambientale. Detto obiettivo è di individuare, descrivere e valutare, in modo appropriato, gli effetti diretti e indiretti di un progetto, tenendo presenti le caratteristiche del caso di specie. L'impatto deve essere valutato in relazione, tra l'altro, alla flora e alla fauna⁷. Al riguardo, la Corte ha costantemente affermato che l'ambito di applicazione della direttiva «VIA» è vasto e il suo obiettivo di ampia portata⁸. Di conseguenza, la Corte ha adottato un approccio teleologico nell'interpretazione della direttiva «VIA». L'obiettivo della direttiva è di effettuare una valutazione globale dell'impatto ambientale dei progetti o della loro modifica⁹.

40. Tuttavia, tale fatto, di per sé, non può esimere la Commissione dall'obbligo di dimostrare che si è verificata una violazione. In un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, è la Commissione a dover provare le proprie affermazioni. Spetta a tale istituzione fornire alla Corte le informazioni necessarie per dimostrare che uno Stato membro non ha adempiuto i suoi obblighi. Così facendo, la Commissione non può fondarsi su mere presunzioni¹⁰.

41. A parte dichiarazioni generiche relative alla presunta inadeguatezza della valutazione di impatto ambientale, la Commissione non corrobora la sua censura. A titolo illustrativo, occorre esaminare gli argomenti carenti dedotti dalla Commissione.

42. In primo luogo, la Commissione chiarisce che, per tenere debitamente conto di un'area importante dal punto di vista ambientale, che avrebbe dovuto essere classificata come ZPS, ma che non è stata classificata come tale all'epoca dei fatti, non basta semplicemente elencare le specie presenti nell'area. Al riguardo, essa lamenta altresì l'insufficienza delle misure individuate nella valutazione di impatto ambientale per attenuare gli effetti negativi del progetto (in particolare, per quanto riguarda l'avifauna, il divieto di rimuovere la vegetazione tra marzo e luglio per evitare effetti pregiudizievoli per la riproduzione). Tuttavia, la Commissione omette semplicemente di spiegare *perché* tali misure sono insufficienti.

43. In secondo luogo, la Commissione denuncia anche il fatto che la dichiarazione di valutazione ambientale non menziona la Laguna de los Ojuelos, facente parte dell'area successivamente classificata come ZPS. Tuttavia, dai documenti presentati alla Corte emerge che la Laguna de los Ojuelos era menzionata, in realtà, nella valutazione di impatto ambientale (sebbene non fosse menzionata nella *dichiarazione*¹¹ sulla valutazione di impatto ambientale). Tale punto non è contestato dalla Commissione. In tale valutazione erano descritte le caratteristiche della laguna. Veniva fatto inoltre riferimento alle numerose specie di avifauna presenti nell'area. Anche in questo caso, la Commissione sostiene che la valutazione era insufficiente, ma non spiega *perché* la ritiene tale.

7 — Sentenza Commissione/Spagna (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 78).

8 — Sentenza Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 42).

9 — Sentenza Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 42).

10 — Sentenza Commissione/paesi Bassi (96/81, EU:C:1982:192, punto 6). V. anche sentenze Commissione/Portogallo (C-117/02, EU:C:2004:266, punto 80); Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, punto 26), e Commissione/Spagna (C-308/08, EU:C:2010:281, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

11 — V. supra, nota a piè di pagina 5.

44. In terzo luogo, è senz'altro vero che gli effetti di un progetto che ha un impatto su un'area menzionata nell'inventario IBA, e successivamente classificata come ZPS, dovrebbero essere valutati con particolare attenzione. Ciò è illustrato, come sottolinea la Commissione, nell'allegato III della direttiva «VIA». Tale allegato fa riferimento alle zone umide e alle ZPS come criteri di selezione per la valutazione di progetti che non richiedono, di per sé, lo svolgimento di una valutazione di impatto ambientale. In tal senso, è evidente che tali aree sono considerate di particolare rilevanza dal punto di vista ambientale dal legislatore dell'Unione.

45. Tuttavia, il fatto che la valutazione di impatto ambientale controversa ometta di menzionare un'area importante dal punto di vista ambientale, riconosciuta come tale nell'inventario IBA (o come ZPS) non può equivalere, di per sé, a non individuare, descrivere e valutare, in modo appropriato, gli effetti dei progetti conformemente all'articolo 3 della direttiva «VIA».

46. Ciò almeno per due ragioni.

47. Da una parte, la mancata *menzione* dell'inventario IBA (o della ZPS) non significa automaticamente che tale inventario – o piuttosto le aree e le specie ivi menzionate – non siano state prese in considerazione. D'altra parte, come sottolinea correttamente il governo spagnolo, l'inventario IBA non ha effetti vincolanti per gli Stati membri¹².

48. Quanto all'importanza dell'area successivamente classificata come ZPS, dai documenti presentati alla Corte emerge che, nonostante la mancanza di un esplicito riferimento all'inventario IBA, l'area era descritta nella valutazione di impatto ambientale come area avente una particolare avifauna, ossia gli uccelli delle steppe. Al riguardo, nella valutazione è stata specificamente individuata l'Otis tarda. Tuttavia, la Commissione non ha spiegato perché tale descrizione fosse inadeguata. Si è semplicemente limitata a denunciare tale inadeguatezza. Ai fini della prova della violazione dell'obbligo di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA», le mere affermazioni in tal senso non possono essere sufficienti.

49. In quarto luogo, a mio avviso, la Commissione nutre particolari timori riguardo agli effetti del concreto funzionamento della ferrovia: essa ha più volte sostenuto che il funzionamento della ferrovia può avere, potenzialmente, un notevole impatto sull'avifauna, in particolare sugli uccelli delle steppe e sugli uccelli acquatici presenti nel sito. È questo il motivo per cui essa ritiene che la valutazione controversa sia insufficiente per quanto riguarda le misure individuate al fine di evitare, in particolare, collisioni (con l'infrastruttura e con i treni) e l'elettrocuzione degli uccelli. A tal proposito, è pacifico che, nella valutazione di impatto ambientale controversa, non sono state specificamente individuate particolari misure dirette a evitare tali rischi.

50. Non sono affatto indifferente a tali argomenti. È ragionevole ritenere che il funzionamento di una ferrovia ad alta velocità abbia un notevole impatto su una ZPS come quella di cui trattasi nel presente procedimento.

12 — V., nel contesto della direttiva «uccelli», sentenze Commissione/Spagna (C-235/04, EU:C:2007:386, punto 26), e Commissione/Paesi Bassi (C-3/96, EU:C:1998:238, punto 70).

51. Tuttavia, non si può dare troppo risalto al fatto che la Commissione abbia espressamente sottolineato, nel parere motivato e durante il presente procedimento, di non affermare che la valutazione di impatto ambientale controversa è in contrasto con l'articolo 3 della direttiva «VIA» per il fatto che non riguarda l'intero progetto. Tale istituzione non ha specificamente sostenuto – a parte le tardive osservazioni in tal senso contenute nella controreplica – che una violazione della direttiva deriverebbe dalla circostanza che la valutazione è stata limitata al miglioramento dell'infrastruttura, anziché riguardare l'intero progetto, compreso il concreto funzionamento della ferrovia¹³.

52. Secondo la definizione contenuta nella dichiarazione sulla valutazione di impatto ambientale, il progetto in questione riguarda soltanto il miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria. Ulteriori lavori di installazione necessari per il successivo funzionamento della ferrovia saranno sottoposti a una valutazione di impatto ambientale aggiuntiva. Al riguardo, qualsiasi argomento relativo a lavori che saranno sottoposti ad un'altra valutazione di impatto ambientale o, parimenti, al funzionamento della ferrovia, deve essere considerato irricevibile. Ogni altra conclusione costituirebbe una grave violazione del principio della certezza del diritto.

53. In quinto e ultimo luogo, le parti hanno avuto uno scambio di opinioni sulla pertinenza del fatto che la linea ferroviaria ad alta velocità sia stata costruita parallelamente a una ferrovia preesistente che risale al 19° secolo. La Commissione sostiene, senza essere apparentemente contraddetta, che i requisiti di una valutazione di impatto ambientale sono gli stessi, indipendentemente dalla circostanza che la ferrovia ad alta velocità sia o meno parallela a un altro binario ferroviario, ordinario. La Commissione sottolinea che l'esistenza di queste due ferrovie parallele può avere effetti cumulativi sotto vari aspetti. Tuttavia, a mio avviso, tali argomenti costituiscono ancora una volta mere affermazioni che non sono sufficienti a dimostrare la violazione di obblighi. In ogni caso, tali affermazioni sembrano essere in contrasto con il fatto che la Commissione non ha sostenuto che la valutazione di impatto ambientale era insufficiente per la mancata considerazione di effetti cumulativi.

54. Alla luce delle suesposte considerazioni, concludo che la prima censura dedotta dalla Commissione, vertente sulla violazione dell'articolo 3 della direttiva «VIA», deve essere respinta. La censura, dedotta come corollario, relativa alla circostanza che il pubblico non è stato adeguatamente informato circa gli effetti del progetto deve essere, quindi, parimenti respinta.

55. Infatti, indipendentemente dalla decisione sulla prima censura, non vedo alcun valido motivo per cui la Corte debba esaminare la censura aggiuntiva della Commissione ai sensi della direttiva «VIA». La Commissione non ha indicato alcuna base giuridica per tale censura. A parte un'osservazione incidentale in tal senso, essa non ha elaborato argomenti su tale punto.

C – Sulla seconda censura, vertente sull'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli»

1. Argomenti delle parti

56. La Commissione sostiene che autorizzando la costruzione di una linea ferroviaria ad alta velocità nell'area menzionata nell'inventario IBA – prima che tale area fosse classificata come ZPS – il Regno di Spagna è anche venuto meno agli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli».

13 — V. sentenza Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 43). In tale causa, la Corte ha osservato che per garantire una valutazione globale adeguata, la valutazione non può essere limitata agli effetti diretti dei lavori previsti. Tale valutazione deve anche tener conto dell'impatto ambientale che può essere provocato dall'uso e dallo sfruttamento delle opere derivanti da tali lavori.

57. Al riguardo, la Commissione sottolinea che i lavori di costruzione richiedevano modifiche sostanziali delle caratteristiche ambientali dell'area, come lo spostamento di un ingente quantitativo di terra, la costruzione di una doppia barriera di sicurezza e di una banchina rialzata per 16 chilometri¹⁴. Tali modifiche potrebbero limitare in modo significativo l'accesso degli uccelli alle zone in cui sono soliti riprodursi, riposare o reperire il cibo. Inoltre, la Commissione sostiene che l'inadempimento, da parte del Regno di Spagna, degli obblighi di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA» ha comportato un'individuazione inadeguata dei potenziali rischi derivanti dal progetto.

58. Dal canto suo, il governo spagnolo afferma che per conformarsi all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» non è necessario seguire le procedure stabilite in tale direttiva riguardo alle ZPS. Secondo tale governo, è sufficiente adottare misure dirette a preservare e proteggere la suddetta area prima della sua classificazione. Nella fattispecie, il governo spagnolo sostiene di aver adottato tali misure in modo appropriato, limitando i lavori di costruzione durante le stagioni riproduttive degli uccelli e installando apparecchiature anticollisione e sentieri pedonali lungo la ferrovia.

2. Valutazione

59. Le affermazioni della Commissione, relative all'inadeguatezza della valutazione di impatto ambientale, permeano l'intero iter logico seguito da tale istituzione. Ciò vale anche per la presente censura. Date le peculiarità del caso di specie, si potrebbe essere indotti erroneamente a ritenere che esista un'inevitabile correlazione tra la constatazione di una violazione ai sensi della direttiva «VIA» e un'analoga constatazione ai sensi della direttiva «uccelli» (e «habitat») (o la mancanza di tale constatazione). A mio avviso, non è così. Tali questioni devono essere chiaramente distinte. La ragione è semplice: il fatto che la violazione di obblighi di cui all'articolo 3 della direttiva «VIA» non sia stata dimostrata non significa automaticamente che non sussista alcuna violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» (e dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat») o viceversa. Ciò è dovuto al fatto che gli obblighi derivanti dall'articolo 3 della direttiva «VIA» sono essenzialmente di natura procedurale. Quelli derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» (e dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat») sono, al contrario, di natura sostanziale.

60. Pertanto, indipendentemente dalla conclusione cui si è giunti riguardo alla prima censura, la seconda (e la terza) censura devono essere esaminate autonomamente.

61. Passando ora all'affermazione della violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli», risultano particolarmente rilevanti alcuni elementi contenuti nella giurisprudenza.

62. L'aspetto più rilevante ai fini delle presenti conclusioni è che gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, si applicano anche alle aree che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS ma che, al pari delle «Campañas de Sevilla», non sono state classificate come tali. Infatti, tali obblighi rimangono validi sino a quando l'area viene classificata come ZPS¹⁵.

63. In ricorsi proposti dalla Commissione – quando è stata constatata la violazione di obblighi – sono state fornite prove alla Corte dell'effettivo deterioramento degli habitat degli uccelli¹⁶, di un grave deterioramento della popolazione avicola e dell'effettiva distruzione di aree di particolare rilevanza dal punto di vista ambientale¹⁷.

14 — Di questi, 13 chilometri erano situati all'interno delle tratte «Marchena-Osuna I» e «Marchena-Osuna II».

15 — Sentenza Commissione/Spagna (C-186/06, EU:C:2007:813, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

16 — Sentenza Commissione/Irlanda (C-117/00, EU:C:2002:366, punti da 27 a 30).

17 — Sentenza Commissione/Francia (C-96/98, EU:C:1999:580, punti 45 e 46).

64. Particolarmente significativo ai fini delle presenti conclusioni è anche il fatto che nella giurisprudenza sia precisato che gli Stati membri non possono modificare o ridurre l'estensione geografica di una ZPS. In tale contesto, la Corte ha dichiarato che la costruzione di una nuova strada comportava una riduzione della superficie della ZPS in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli». La riduzione della superficie era aggravata dalla costruzione di nuovi edifici e dalle molestie arrecate dai cantieri stradali¹⁸.

65. Su tale punto, la Commissione afferma che deterioramento e perturbazioni significativi sono la necessaria conseguenza di modifiche sostanziali delle caratteristiche ambientali dell'area. Essa esprime inoltre preoccupazione riguardo ai rischi di elettrocuzione e di collisione nelle fasi successive della costruzione e del funzionamento della ferrovia.

66. Non ho dubbi che la costruzione di una ferrovia ad alta velocità in un'area che ospita numerose specie menzionate nell'allegato I della direttiva «uccelli» equivalga a un deterioramento delle caratteristiche ambientali dell'area e a perturbazioni per le specie che richiedono speciale protezione. Infatti, i lavori di costruzione (finora autorizzati) necessitano, come qualsiasi progetto importante per la costruzione di una linea ferroviaria, dello spostamento di terra, della costruzione di binari e di una banchina rialzata, nonché di una serie di altri tipi di intervento sulla morfologia dell'area. Ciò è dimostrato dalla valutazione di impatto ambientale controversa.

67. Per contro, gli argomenti dedotti dalla Commissione, relativi all'elettrocuzione e alla collisione, dovrebbero essere ritenuti irricevibili.

68. Tale irricevibilità deriva da una peculiarità della fattispecie. Diversamente da quanto si potrebbe presumere in genere, niente indica che il progetto sarà portato a termine. Secondo le parti, tale progetto è stato sospeso dal 2009 per mancanza di fondi. Inoltre, ulteriori lavori per il completamento dell'infrastruttura necessiteranno di un'altra valutazione di impatto ambientale (e quindi, di un'altra autorizzazione).

69. Certo, è vero che l'effetto utile dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» sarebbe gravemente compromesso qualora se ne potesse dichiarare la violazione solo in caso di danni reali e non anche in caso di atti di uno Stato membro che rendano possibile il verificarsi di danni futuri¹⁹. Tuttavia, nella fattispecie, il progetto autorizzato dalle autorità spagnole riguarda, come rilevato, il miglioramento dell'infrastruttura, compresa la costruzione e l'ampliamento di una banchina rialzata. Esso non riguarda ulteriori lavori di installazione necessari per il funzionamento della ferrovia. Tenuto conto di tali considerazioni, i rischi di elettrocuzione e di collisione si riferiscono a ipotetici effetti che si concretizzeranno solo nel caso in cui sia rilasciata un'autorizzazione per la fase successiva del progetto in seguito a una valutazione di impatto ambientale aggiuntiva.

70. Rimane tuttavia la questione se si possa dimostrare che il Regno di Spagna non ha adottato misure adeguate per evitare il deterioramento degli habitat o perturbazioni che risultino *significativi* alla luce degli obiettivi dell'articolo 4 della direttiva «uccelli».

71. Il governo spagnolo afferma che la popolazione avicola è, in realtà, aumentata durante e dopo il periodo di costruzione.

18 — Sentenza Commissione/Spagna (C-355/90, EU:C:1993:331, punti da 35 a 37). V. anche, a tal fine, sentenza Commissione/Germania (C-57/89, EU:C:1991:89, punti 20 e 21).

19 — Conclusioni dell'avvocato generale Kokott presentate nella causa Commissione/Spagna (C-186/06, EU:C:2007:254, paragrafo 29).

72. La Corte ha dichiarato in precedenza che gli obblighi di protezione e di conservazione, derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli», divengono effettivi prima del verificarsi di qualsiasi riduzione delle popolazioni avicole rilevanti²⁰. Analogamente, la prova di un aumento della popolazione avicola colpita non implica necessariamente che lo Stato membro abbia adempiuto i suoi obblighi. Infatti, l'articolo 4 della direttiva «uccelli» obbliga lo Stato membro a conservare, a mantenere e a ricostituire gli habitat *in quanto tali*, dato il loro valore ecologico.

73. Gli uccelli migratori sono un esempio emblematico. Costituiscono, infatti, la maggioranza degli uccelli selvatici nel territorio dell'Unione²¹. Per tali specie, compresa l'*Otis tarda*, parzialmente migratrice (e principale oggetto di discussione tra le parti), la popolazione avicola non può essere decisiva ai fini della valutazione. Ciò è dovuto al fatto che la protezione degli habitat, nei quali si trovano gli uccelli elencati nell'allegato I della direttiva, garantisce che la popolazione avicola, che sta in una determinata area o vi si dirige, possa trovare rifugio all'interno dell'Unione europea.

74. Visto in tale prospettiva, il possibile aumento della popolazione avicola nell'area colpita è irrilevante ai fini della prova dell'adempimento o meno, da parte di uno Stato membro, degli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli».

75. Indipendentemente dalla circostanza che la costruzione della ferrovia ad alta velocità prosegua o meno in futuro, rimane il fatto che oltre alle perturbazioni causate di per sé dai lavori, la ZPS in questione è ora attraversata da una banchina rialzata. Si può tranquillamente presumere che ciò alteri in modo significativo le caratteristiche dell'habitat in questione, rendendolo meno idoneo per le specie adattatesi ai paesaggi della steppa²².

76. A sua difesa, il governo spagnolo ha fatto riferimento a varie misure adottate dallo stesso per controbilanciare gli effetti dei lavori di costruzione. Dette misure includono la limitazione dei lavori di costruzione durante le stagioni riproduttive degli uccelli e l'installazione di apparecchiature anticollisione nonché di sentieri pedonali lungo la ferrovia.

77. Per sicurezza, gli Stati membri devono adottare misure per ridurre i danni, che possano, in determinate circostanze, limitare il deterioramento (o addirittura escluderlo). Tuttavia, nel caso di specie, le misure cui fa riferimento il governo spagnolo, a mio avviso, non modificano in alcun modo il problema di fondo, ossia che una banchina ferroviaria rialzata attraversa ora un importante habitat per le specie adattatesi ai paesaggi della steppa. Certo, tali misure potrebbero contribuire a garantire che le specie avicole colpite non scompaiano. Tuttavia, tali misure non attenuano in alcun modo la riduzione e la frammentazione dell'area in questione.

78. Per tali motivi, concludo che la seconda censura dedotta dalla Commissione, relativa alla violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli», deve essere accolta.

D – *Sulla terza censura, vertente sull'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat»*

1. Argomenti delle parti

79. La Commissione sostiene che, poiché il sito delle «Campiñas de Sevilla» è stato classificato come ZPS, il Regno di Spagna non ha adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat». In sostanza, gli argomenti sono identici a quelli dedotti per la seconda censura.

20 — Sentenza Commissione/Spagna (C-355/90, EU:C:1993:331, punto 15).

21 — V. considerando 4 della direttiva «uccelli».

22 — Risulta inoltre dal fascicolo che, secondo la valutazione di impatto ambientale, gli effetti del progetto sull'*Otis tarda* sono stati ritenuti gravi.

80. Il governo spagnolo sostiene di aver soddisfatto, dal luglio 2008, i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat». A suo avviso, la Commissione non ha dimostrato, dal luglio 2008, alcuna effettiva perturbazione degli uccelli o alcun deterioramento nella loro protezione. Il governo spagnolo ritiene che i rischi cui allude la Commissione riguardino il «secondo progetto» (ossia, gli ulteriori lavori e l'entrata in funzione della ferrovia ad alta velocità). In ogni caso, tali rischi sono stati adeguatamente considerati nella valutazione di impatto ambientale del progetto in questione.

2. Valutazione

81. Le «Campiñas de Sevilla», il sito di cui trattasi nella fattispecie, è stato classificato come ZPS il 29 luglio 2008. L'articolo 7 della direttiva «habitat» prevede che l'obbligo derivante dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» sia sostituito dagli obblighi derivanti, in particolare, dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» a decorrere dalla data della classificazione di una ZPS, operata da uno Stato membro, ai sensi della direttiva «uccelli»²³.

82. Sebbene il dettato dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» risulti più rigido di quello della corrispondente disposizione della direttiva «habitat», sembrerebbe difficile sostenere la tesi secondo la quale il margine di discrezionalità degli Stati membri nell'interferire sulle ZPS è più ampio una volta che una determinata area sia stata classificata come tale²⁴. O più precisamente, sarebbe contrario agli obiettivi di conservazione sottesi alla direttiva «habitat» – che sono simili a quelli della direttiva «uccelli» – permettere che si verificino perturbazioni di più ampia portata una volta che la classificazione sia stata concretamente effettuata.

83. Per questo motivo, la mia precedente analisi, concernente la violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «uccelli», deve essere applicata allo stesso modo anche in questa sede. Pertanto, è sufficiente aggiungere semplicemente quanto segue.

84. Nella giurisprudenza della Corte viene precisato che un'attività è ritenuta conforme all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» purché tale attività non provochi alcuna perturbazione *atta ad incidere in modo significativo sugli obiettivi perseguiti dalla direttiva*, in particolare sugli obiettivi di conservazione della medesima²⁵. Al riguardo, la Corte ha ammesso un livello probatorio relativamente basso per quanto riguarda il deterioramento e le perturbazioni. Più specificamente, è sufficiente che la Commissione dimostri l'esistenza di una probabilità o di un rischio di perturbazioni significative²⁶.

85. Come ho spiegato supra, un effetto significativo sull'ambiente – in particolare sull'habitat della popolazione avicola presente nell'area in questione – sembra probabile, se non certo, semplicemente per il fatto che una banchina rialzata modifica e frammenta l'area classificata come ZPS. Tuttavia, ai fini della prova di una violazione ai sensi della direttiva «habitat», l'esistenza statica di una banchina ferroviaria entro i confini della ZPS all'epoca dei fatti, ossia a decorrere dal 29 luglio 2008, non può essere sufficiente per dimostrare la violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat». Infatti, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» richiede, per essere applicato, che si verifichi una qualche forma di deterioramento o di perturbazione, di carattere attivo e/o passivo. Altrimenti, l'esistenza di un precedente impianto entro l'area successivamente classificata come una ZPS potrebbe comportare una violazione degli obblighi previsti da tale disposizione.

23 — V. anche sentenza Commissione/Francia (C-374/98, EU:C:2000:670, punti 44 e 46).

24 — L'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» consente agli Stati membri di portare avanti progetti nelle ZPS, nonostante potenziali conseguenze negative per il sito, a talune condizioni tassativamente indicate. Tali deroghe sono ammesse nei limiti in cui non esistano soluzioni alternative. Il progetto deve essere realizzato soltanto per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica. In tale situazione, devono essere adottate misure compensative necessarie per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 e la Commissione deve esserne informata. Tuttavia, tale disposizione non è stata invocata nel presente procedimento.

25 — Sentenza Commissione/Spagna (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 126).

26 — Sentenza Commissione/Spagna (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 142 e giurisprudenza ivi citata).

86. Nella fattispecie, tuttavia, risulta chiaramente dalle memorie delle parti che i lavori di costruzione relativi al progetto in questione proseguivano (ed erano in pieno svolgimento) nel periodo pertinente. I lavori di costruzione sono stati sospesi solo nel 2009. In mancanza di argomenti secondo cui i lavori effettuati dopo il 29 luglio 2008 erano migliorie di minor rilevanza apportate a un'infrastruttura già costruita o riguardavano soltanto una parte secondaria della linea ferroviaria entro la ZPS, devo concordare con la Commissione.

87. Per quanto attiene ai rischi relativi a lavori futuri e al funzionamento della ferrovia, il governo spagnolo sostiene che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» non richiede l'immediata adozione di misure correttive o preventive per rischi che possono (o non possono) verificarsi in futuro. Concordo con tale opinione. Su tale punto, rinvio alle mie osservazioni, esposte supra al paragrafo 69.

88. Pertanto, concordo con la Commissione sul fatto che il Regno di Spagna non ha adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat», dalla data in cui l'area in questione è stata classificata come ZPS.

V – Spese

89. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Poiché il ricorso della Commissione è stato accolto solo in parte, ciascuna parte dovrebbe essere condannata a sopportare le proprie spese.

VI – Conclusione

90. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

- dichiarare, per quanto riguarda le tratte «Marchena-Osuna I» e «Marchena-Osuna II» del progetto ferroviario contestato, che il Regno di Spagna non ha adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici sino alla data in cui il sito naturale oggetto del progetto è stato classificato come una zona di protezione speciale, e di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dalla data in cui il sito naturale sul quale ha inciso il progetto è stato classificato come zona di protezione speciale,
- respingere il ricorso quanto al resto, e
- condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese.