

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

18 dicembre 2007*

Nella causa C-186/06,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 18 aprile 2006,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle sig.re D. Recchia e A. Alcover San Pedro, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, e dai sigg. L. Bay Larsen (relatore), K. Schiemann, P. Kūris e J.-C. Bonichot, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 aprile 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il presente ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, per quanto riguarda il progetto di irrigazione della zona irrigua del canale Segarra-Garrigues, nella provincia di Lérida, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 2-4, nn. 1 e 4, 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 sugli uccelli»).

Contesto normativo

2 Ai sensi dell'art. 2 della direttiva sugli uccelli, gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato CE ad un livello che corrisponde, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.

3 L'art. 3 della direttiva sugli uccelli così recita:

«1. Tenuto conto delle esigenze di cui all'articolo 2, gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, una varietà e una superficie di habitat.

2. La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:

a) istituzione di zone di protezione;

b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione;

c) ripristino dei biotopi distrutti;

d) creazione di biotopi».

4 L'art. 4 della direttiva sugli uccelli dispone 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.

A tal fine si tiene conto:

a) delle specie minacciate di sparizione;

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

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

d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

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

(...)

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 tenuto conto degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

- 5 L'art. 6, n. 2, 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 (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva sugli habitat»), dispone quanto segue:

«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».

Fatti e fase precontenziosa del procedimento

- 6 Nel 2001 la Commissione riceveva una denuncia in cui si affermava che il progetto d'irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues avrebbe danneggiato le uniche due zone importanti per la protezione degli uccelli delle steppe in Catalogna, dette anche «Important Bird Areas» (in prosieguo: le «IBA»), identificate con i numeri 142 e 144 nell'inventario delle IBA del 1998.

- 7 Con lettera 22 novembre 2001, la Commissione chiedeva al Regno di Spagna informazioni in merito, tra l'altro, a tale progetto, nonché alla classificazione come zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») di aree comprese nelle IBA 142 e 144.

- 8 La Commissione non riteneva convincenti le risposte e le informazioni trasmesse dalle autorità spagnole e il 1° aprile 2004 inviava al Regno di Spagna una lettera di diffida che constatava l'applicazione scorretta della direttiva sugli uccelli in quanto non era stata operata una classificazione sufficiente di ZPS in numero e in superficie, in particolare nella zona del canale Segarra-Garrigues interessata dal progetto di irrigazione, e per aver autorizzato tale progetto, che avrebbe comportato il deterioramento, se non la distruzione, dell'habitat di diverse specie di uccelli elencate nell'allegato I della direttiva.

- 9 Le autorità spagnole rispondevano alla lettera di diffida con lettera 21 giugno 2004.

- 10 Ritenendo che l'infrazione della direttiva sugli uccelli non fosse cessata, il 14 dicembre 2004 la Commissione emetteva un parere motivato con il quale invitava il Regno di Spagna a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi a detto parere nel termine di due mesi dal suo ricevimento.

- 11 La Commissione non considerava soddisfacente la risposta delle autorità spagnole al parere motivato, inviata il 4 marzo 2005, e decideva di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

- 12 Nel suo ricorso, la Commissione precisa che esso verte non sull'insufficiente classificazione di ZPS, bensì sull'autorizzazione del progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues e sulle conseguenze dannose di tale progetto per talune specie di uccelli menzionate all'allegato I della direttiva sugli uccelli.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 13 Il Regno di Spagna lamenta, in primo luogo, che nel parere motivato e nel ricorso la Commissione ha ampliato l'oggetto del procedimento, in quanto nella lettera di diffida il Regno di Spagna era stato invitato a presentare osservazioni soltanto in merito ad una violazione dell'art. 4, nn. 1 e 4, della direttiva sugli uccelli, e non anche in merito alla violazione dei suoi artt. 2 e 3. In secondo luogo, il Regno di Spagna sostiene che il ricorso non fornisce argomenti idonei a stabilire quali tra gli obblighi imposti dall'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli siano stati violati.

- 14 Pur sottolineando, da una parte, l'esistenza di uno stretto rapporto tra gli artt. 2- 4 della direttiva sugli uccelli e, dall'altra, il fatto che il n. 1 completa il n. 4 dell'art. 4 di tale direttiva, la Commissione si rimette alla Corte quanto all'opportunità di esaminare i motivi dedotti soltanto alla luce dell'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli.

Giudizio della Corte

- 15 Per quanto riguarda il primo punto sollevato dallo Stato membro convenuto, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la lettera di diffida inviata dalla Commissione allo Stato membro e poi il parere motivato della Commissione delimitano la materia del contendere, che quindi non può più venir ampliata. Infatti, la possibilità per lo Stato membro interessato di presentare osservazioni costituisce, anche se esso ritenga di non doverne fare uso, una garanzia essenziale voluta dal Trattato, la cui osservanza è un requisito formale essenziale per la regolarità del procedimento di accertamento dell'inadempimento di uno Stato membro. Di conseguenza, il parere motivato e il ricorso della Commissione devono vertere sugli stessi addebiti già mossi nella lettera di diffida che apre il procedimento precontenzioso (v. sentenze 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5449, punto 55, e 14 giugno 2007, causa C-422/05, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-4749, punto 25). Se così non è, una simile irregolarità non può ritenersi sanata per il fatto che lo Stato membro convenuto ha formulato osservazioni sul parere motivato (v. sentenza 11 luglio 1984, causa 51/83, Commissione/Italia, Racc. pag. 2793, punti 6 e 7).
- 16 Nel caso di specie, è pacifico che la lettera di diffida non conteneva alcuna menzione di una presunta violazione degli artt. 2 e 3 della direttiva sugli uccelli da parte del Regno di Spagna.

- 17 Pertanto, il ricorso è irricevibile nella parte in cui verte sugli addebiti relativi alla violazione degli artt. 2 e 3 della detta direttiva.
- 18 Quanto al secondo punto sollevato dal Regno di Spagna, si deve ricordare che il parere motivato e il ricorso ex art. 226 CE devono essere fondati sugli stessi motivi di ricorso e motivazioni e presentare gli addebiti in modo coerente e preciso, così da consentire allo Stato membro e alla Corte di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto comunitario contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi motivi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto (v. sentenze 1° dicembre 1993, causa C-234/91, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-6237, punto 16, e 4 maggio 2006, causa C-98/04, Commissione/Regno-Unito, Racc. pag. I-4003, punto 18).
- 19 Nel caso di specie, nella lettera di diffida e nel parere motivato la Commissione ha contestato al Regno di Spagna di avere violato l'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli, in quanto le ZPS classificate dalle autorità spagnole, in particolare nella zona coinvolta dal progetto di irrigazione del canale Segarra-Garrigues, non erano sufficienti per proteggere i territori più adeguati in numero e in superficie a diverse specie incluse nell'allegato I di tale direttiva. Nella stessa occasione, la Commissione ha addebitato al Regno di Spagna di non aver adempiuto gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 4, n. 4, di detta direttiva in quanto, a suo avviso, l'attuazione del detto progetto comporta un evidente rischio di deterioramento dell'habitat delle specie di uccelli delle steppe presenti nella zona interessata.
- 20 Orbene, come illustrato al punto 12 di questa sentenza, il ricorso riguarda non la classificazione insufficiente di ZPS, bensì l'autorizzazione del progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues e le conseguenze dannose di tale progetto per talune specie di uccelli protetti.

- 21 Tuttavia, la Commissione mantiene il suo motivo di ricorso vertente sulla violazione, da parte del Regno di Spagna, dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli, non tanto a causa di una classificazione insufficiente di siti in ZPS, bensì a causa dell'autorizzazione del detto progetto d'irrigazione.
- 22 In tali condizioni, il presente ricorso, per quanto riguarda il detto motivo di ricorso, le cui motivazioni sono state cambiate rispetto a quelle fatte valere nel contesto del procedimento precontenzioso, non soddisfa più i requisiti di coerenza e di precisione ricordati al punto 18 di questa sentenza.
- 23 Di conseguenza, il ricorso è irricevibile nella parte in cui addebita al Regno di Spagna di aver violato l'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 24 A sostegno del suo ricorso, la Commissione afferma che il progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues si situa nel perimetro delle IBA 142 e 144 ed avrà ripercussioni negative su talune specie di uccelli delle steppe elencate nell'allegato I della direttiva sugli uccelli. A tale proposito, la Commissione precisa che il fatto di aver escluso dalla classificazione come ZPS taluni territori delle IBA 142 e 144, coinvolti nel detto progetto, non esenta il Regno di Spagna dall'obbligo di rispettare i requisiti stabiliti dall'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli.

- 25 Il Regno di Spagna fa valere che la Commissione non ha fornito la prova che il progetto di irrigazione della zona irrigua del canale Segarra-Garrigues viola la direttiva sugli uccelli. In ogni caso, a suo avviso, le misure di tutela che il progetto comporta sono idonee ad evitare, nelle zone coperte da quest'ultimo, le conseguenze negative di cui all'art. 4, n. 4, di tale direttiva.

Giudizio della Corte

- 26 L'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli impone agli Stati membri di adottare misure idonee a prevenire, nelle ZPS, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi di detto articolo.
- 27 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che gli Stati membri devono rispettare gli obblighi che derivano dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli anche nel caso in cui le zone interessate non siano state classificate come ZPS dal momento in cui dovevano esserlo (v. sentenze 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1719, punto 38, e 20 settembre 2007, causa C-388/05, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7555, punto 18).
- 28 Per quanto concerne invece le zone classificate come ZPS, l'art. 7 della direttiva sugli habitat prevede che gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli siano sostituiti, segnatamente, dagli obblighi derivanti dall'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat, a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima o dalla data di classificazione a norma della direttiva sugli uccelli, qualora tale data sia posteriore (v. sentenza 13 giugno 2002, causa C-117/00, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-5335, punto 25). Pertanto, le zone che non sono state classificate come

ZPS mentre avrebbero dovuto esserlo continuano a rientrare nel regime proprio dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli (v. sentenza 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-10799, punto 47).

29 Dato che la Commissione ha fondato il suo ricorso sull'art. 4, n. 4, della direttiva sugli uccelli, sono interessate solo le zone implicate nel progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato.

30 A questo proposito, la Corte ha osservato che l'inventario delle IBA del 1998, che offre un elenco aggiornato delle zone importanti per la conservazione degli uccelli in Spagna, in assenza di prove scientifiche contrarie, costituisce un elemento di riferimento che consente di valutare se tale Stato abbia classificato come ZPS un numero e una superficie di territori sufficienti per offrire protezione a tutte le specie di uccelli elencate all'allegato I della direttiva sugli uccelli e alle specie migratrici ivi non comprese (v. sentenza 28 giugno 2007, causa C-235/04, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5415, punto 27).

31 Ebbene, dal fascicolo emerge che taluni territori inclusi nelle IBA 142 e 144, interessati dal progetto d'irrigazione in questione, quali le zone denominate «Plans de Sió», «Belianes-Preixana» e «Secans del Segrià-Garrigues», che ospitano, tra l'altro, popolazioni di gallina prataiola (*Tetrax tetrax*), di allodola del Dupont (*Chersophilus duponti*), di ghiandaia marina (*Coracias garrulus*) e di aquila del Bonelli (*Hieraëtus fasciatus*), hanno formato oggetto di una classificazione o di un'estensione in forza della decisione, adottata dalla *Generalitat* di Catalogna (Governo della Regione autonoma Catalogna) il 5 settembre 2006, recante designazione di ZPS e che approva la proposta di siti di importanza comunitaria.

- 32 Risulta quindi che tali zone, che dovevano essere classificate come ZPS prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato, rientravano nel regime di tutela previsto dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, in conformità alla giurisprudenza ricordata ai punti 27 e 28 di questa sentenza.
- 33 A tale proposito occorre rilevare che, secondo la dichiarazione di impatto ambientale pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della *Generalitat* di Catalogna dell'8 novembre 2002, n. 3757, il progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues, in particolare per quanto riguarda gli habitat degli uccelli delle steppe, avrebbe carattere grave, nonostante le misure preventive, di correzione e compensative proposte nello studio d'impatto ambientale, e a dispetto delle misure aggiuntive previste dalla dichiarazione stessa.
- 34 All'allegato 3 di tale dichiarazione è indicato che la realizzazione di un progetto di irrigazione di tali porzioni può produrre un impatto significativo sulle popolazioni di uccelli minacciati e che, pertanto, sarà necessario approvare piani di reintroduzione delle specie menzionate in tale stesso allegato, nonché la loro attuazione, diretta a garantire la conservazione di tali specie e, se possibile, la loro reintroduzione.
- 35 Inoltre non è contestato che i lavori necessari per la realizzazione di detto progetto, previsti per una durata di dieci anni, sono iniziati nel giugno 2002.
- 36 Si deve pertanto dichiarare che, autorizzando il progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues, lo Stato membro in questione è venuto meno all'obbligo, che gli incombe in forza dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, di prendere i provvedimenti idonei ad evitare che, nelle zone interessate da tale progetto che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS, si producano gli effetti nocivi vietati, posto che, secondo la giurisprudenza della Corte, detto obbligo

sussiste già prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli o che vi sia un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta (v. sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4221, punto 15).

37 Tale constatazione non può essere messa in discussione dalla sola circostanza che il detto progetto, come ha affermato, in sostanza, il Regno di Spagna, ha notevole importanza per lo sviluppo economico e sociale del territorio in cui deve essere realizzato. Infatti, la facoltà degli Stati membri di arrecare un pregiudizio significativo a zone che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS e che, secondo quanto ricordato ai punti 27 e 28 di questa sentenza, rientrano nel regime previsto dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli non può, in nessun caso, essere giustificata da esigenze economiche o sociali (v., in tal senso, sentenza 28 febbraio 1991, causa C-57/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-883, punti 21 e 22).

38 Pertanto, il ricorso della Commissione deve essere accolto.

39 Si deve quindi dichiarare che, per quanto riguarda le zone interessate dal progetto di irrigazione della zona irrigua del canale Segarra-Garrigues, che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli.

40 Per il resto, il ricorso è respinto.

Sulle spese

- 41 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, a norma dell'art. 69, n. 3, primo comma, la Corte può ripartire in tutto od in parte le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più punti. Poiché il ricorso della Commissione è stato accolto solo per una parte delle sue conclusioni, le spese vanno compensate.

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

- 1) Autorizzando il progetto di irrigazione della zona irrigabile del canale Segarra-Garrigues, nella provincia di Lérida, il Regno di Spagna è venuto meno all'obbligo, che gli incombe in forza dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, di prendere i provvedimenti idonei ad evitare che, nelle zone interessate da tale progetto che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS, si producano gli effetti nocivi vietati.**

- 2) Per il resto, il ricorso è respinto.**

- 3) Ciascuna parte sopporta le proprie spese.**

Firme