

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PHILIPPE LÉGER

presentate il 12 dicembre 2002<sup>1</sup>

1. Con il ricorso in esame la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenenti in forza dell'art. 4, nn. 1, 2 e 3, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici<sup>2</sup>.

2. La direttiva si prefigge la conservazione di tutte le specie di uccelli selvatici che vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri. Essa istituisce un regime di protezione, di gestione e di regolazione di tali specie.

3. L'art. 4 della direttiva riguarda le misure speciali di protezione e le misure analoghe. Il suo n. 1 impone agli Stati membri di determinare i territori più idonei alla conservazione delle specie menzionate all'allegato I della direttiva e di classificarle come zone di protezione speciale<sup>3</sup>. Il suo n. 2 impone agli Stati membri di adottare misure analoghe per le specie migratrici

non menzionate nel detto allegato I che ritornano regolarmente. A tale titolo, gli Stati membri devono attribuire un'importanza particolare alla protezione delle zone umide, soprattutto quelle d'importanza internazionale. Infine, il suo n. 3 prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa coordinare le zone di cui ai nn. 1 e 2 della detta disposizione in una rete coerente.

4. Nella causa in esame la Commissione muove due censure nei confronti della Repubblica italiana.

5. Da un lato, la Commissione sostiene che la Repubblica italiana ha violato l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva. Essa le contesta di non avere classificato come ZPS un numero sufficiente di territori idonei e di talune zone umide d'importanza internazionale. La Repubblica italiana respinge tale censura.

6. Dall'altro lato, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di avere violato

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 103, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva».

3 — In prosieguo: le «ZPS».

l'art. 4, n. 3, della direttiva, in quanto essa non ha trasmesso tutti i dati e tutte le informazioni opportune a proposito delle ZPS designate. La Repubblica italiana non contesta questa censura.

7. Dagli elementi ora esposti risulta che l'unico punto contestato dalla Repubblica italiana riguarda la prima censura, fondata sull'omessa classificazione come ZPS di taluni territori e di talune zone umide d'importanza internazionale. Limiterò allora l'oggetto delle mie considerazioni all'esame di questa censura, proponendo alla Corte, per il resto, di accogliere il ricorso.

# I — Sulla censura fondata sull'omessa classificazione come ZPS di un numero sufficiente di territori idonei e di talune zone umide

8. La Commissione contesta alla Repubblica italiana la violazione dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva, in quanto questa ha ommesso di classificare come ZPS un numero sufficiente di territori idonei alla conservazione delle specie di cui all'allegato I della direttiva e delle specie migratrici non menzionate nel detto allegato I che ritornano regolarmente. La Commissione le contesta altresì di avere ommesso di classificare come ZPS talune zone umide d'importanza internazionale.

9. La Commissione si fonda sull'*Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (Inventario delle aree importanti per l'avifauna nella Comunità europea) pubblicato nel 1989<sup>4</sup>, per constatare che esistono 164 aree importanti per l'avifauna sul territorio italiano e che la loro superficie totale è di ha 3 609 070. Orbene, alcune di tali aree non sono tuttora classificate come ZPS.

10. La Repubblica italiana afferma che la Commissione enuncia critiche puramente astratte e inidonee a fondare una dichiarazione di inadempimento. Essa sostiene che la Commissione non deduce alcun elemento di natura scientifica a sostegno delle sue affermazioni.

11. Occorre ricordare che, in forza della giurisprudenza della Corte, l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva impone agli Stati membri di classificare come ZPS taluni territori al fine della conservazione effettiva tanto delle specie elencate all'allegato I di questa direttiva, quanto di quelle non menzionate nel detto allegato, ma che ritornano regolarmente, allo scopo di assicurare in particolare la loro sopravvivenza e la loro riproduzione nella loro area di distribuzione. Quest'obbligo riguarda tutti i territori più idonei<sup>5</sup>.

4 — In prosieguo: l'«Inventario IBA 89».

5 — V., in particolare, sentenza 19 maggio 1998, causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3031, punto 55).

12. Dalla giurisprudenza della Corte risulta altresì che spetta agli Stati membri identificare i territori più idonei fondandosi esclusivamente su criteri ornitologici dedotti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva<sup>6</sup>. Ne deriva che gli Stati membri, dopo avere identificato tali criteri, sono tenuti a classificare questi territori come ZPS e ad attribuire un'importanza particolare alle zone umide di interesse internazionale. Tuttavia, la direttiva non determina il contenuto dei criteri ornitologici che devono essere applicati dagli Stati membri.

14. Nel caso di specie la Repubblica italiana non ha indicato né nella fase precontenziosa né durante il procedimento contenzioso i criteri ornitologici che essa intende usare per la determinazione delle ZPS. In mancanza di tali indicazioni la Commissione si riferisce ai criteri scientifici contenuti nell'Inventario IBA 89. Dal fascicolo risulta che questo Inventario è lo strumento che permette alla Commissione di verificare se gli Stati membri classificano effettivamente come ZPS i territori più idonei.

13. A tale riguardo la Corte considera che «il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono nella scelta dei territori più idonei per la determinazione delle ZPS non riguarda l'opportunità di classificare come ZPS i territori che appaiono come i più appropriati secondo criteri ornitologici, ma soltanto l'attuazione di tali criteri ai fini dell'identificazione dei territori più idonei alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I della direttiva»<sup>7</sup>. Ne risulta che gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale per quanto riguarda la scelta dei criteri ornitologici e scientifici che serviranno alla determinazione delle ZPS<sup>8</sup>.

15. Certamente, l'Inventario IBA 89 non è giuridicamente vincolante. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che esso «redige un Inventario delle zone di grande interesse per la conservazione degli uccelli selvatici della Comunità»<sup>9</sup>.

16. La Commissione afferma che l'Inventario IBA 89 costituisce anche per la Repubblica italiana il parametro di riferimento meglio documentato e più preciso relativo alla determinazione delle ZPS sul suo territorio<sup>10</sup>. Così, il detto Inventario è in particolare riprodotto nello studio intitolato «Inventario delle aree importanti per l'avifauna», effettuato dalla Lega Italiana Protezione Uccelli nel 1991.

6 — V., in particolare, sentenza 28 febbraio 1991, causa C-57/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-883, punto 20).

7 — V. sentenza Commissione/Paesi Bassi, cit. (punto 61). V., altresì, sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4221, punto 26).

8 — V. altresì, su questo punto, N. Sadeleer, «Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature», *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Actes du colloque du 11 mai 1994, ed. Story-Scientia, pag. 200, in particolare pagg. 227-236, e W.P.J. Wils, «La protection des habitats naturels en droit communautaire», *Cahiers de droit européen*, 1994, pag. 398, in particolare pagg. 405-407.

9 — V. sentenza Commissione/Paesi Bassi, cit. (punto 68).

10 — Durante l'udienza l'agente della Commissione ha sottolineato che la Repubblica italiana ha partecipato all'elaborazione dell'Inventario IBA.

17. Va sottolineato che la Repubblica italiana non ha mai contestato il valore scientifico e l'uso dell'Inventario IBA 89 da parte della Commissione. Per questo motivo, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica italiana, penso che, per rilevare l'inadempimento, la Commissione ha validamente fondato i suoi argomenti su criteri scientifici, quelli del detto Inventario.

18. Nel merito, la Commissione afferma che, sulla base dell'Inventario IBA 89, esistono 164 aree importanti per l'avifauna sul territorio italiano e che la loro superficie totale è di ha 3 609 070. Le autorità italiane hanno classificato finora 336 siti come ZPS, cioè una superficie completa di ha 1 370 700. La Commissione aggiunge che 194 di queste ZPS non coincidono, nemmeno parzialmente, con alcuna delle 164 aree importanti per l'avifauna menzionate nel detto Inventario. In tal modo, numerose specie di uccelli di cui all'allegato I della direttiva e numerose altre specie migratrici non sono ancora adeguatamente protette.

19. Il governo italiano afferma che nuove ZPS sono state classificate in Italia e che la somma di tali classificazioni copre interamente le IBA. Tuttavia, come rileva la Commissione, la Repubblica italiana non ha trasmesso documenti giustificativi in tal senso nel termine impartito dal parere motivato. Pertanto, non mi pare possibile accogliere l'affermazione della Repubblica italiana su questo punto.

20. Infine, la Commissione sostiene che talune zone umide d'importanza internazionale devono ancora essere classificate come ZPS da parte della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva. Essa farebbe riferimento tuttavia all'Inventario IBA 89 per la determinazione delle zone umide, poiché questo prevede, rispetto alla convenzione sulle terre umide d'importanza internazionale di Ramsar (Iran)<sup>11</sup>, siti geograficamente più estesi.

21. La Repubblica italiana afferma che, contrariamente agli argomenti della Commissione, le ZPS che essa ha designato includono tutte le zone umide d'interesse internazionale secondo la convenzione di Ramsar.

22. Nel suo ricorso per inadempimento la Commissione ha adottato come riferimento per la determinazione delle zone umide d'importanza internazionale i siti IBA che includono siti della convenzione di Ramsar, piuttosto che i soli siti definiti dalla detta convenzione per la determinazione delle zone umide. Fondandosi su questo riferimento, in Italia siti importanti non sono stati designati oppure lo sono stati solo parzialmente<sup>12</sup>. La Repubblica italiana non contesta questi argomenti.

23. Tenuto conto di quanto precede, propongo alla Corte di accogliere il ricorso per inadempimento nel suo complesso.

11 — Convenzione stipulata il 2 febbraio 1971, vol. 996 UNTS, pag. 245.

12 — Memoria di replica (pag. 4).

## II — Conclusione

24. Propongo quindi alla Corte di dichiarare:

«1) La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1, 2 e 3, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici in quanto essa:

—ha omissso di classificare come zone di protezione speciale, sufficienti in numero e in superficie, i territori più idonei alla conservazione delle specie menzionate all'allegato I di tale direttiva e delle altre specie migratrici non menzionate in tale allegato che ritornano regolarmente, e

—non ha comunicato alla Commissione tutte le informazioni necessarie per il coordinamento delle zone di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, della detta direttiva in una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese».