

AVVISO IMPORTANTE: Le informazioni contenute in questo sito sono soggette ad una Clausola di esclusione della responsabilità e ad un avviso relativo al Copyright.

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

6 marzo 2003 (1)

«Direttiva 79/409/CEE - Protezione degli uccelli selvatici e dei loro habitat - Zone di protezione speciale»

Nella causa C-240/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. Paasivirta e R.B. Wainwright, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione completa e definitiva delle zone di protezione speciale, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. J.-P. Puissochet, presidente di sezione, R. Schintgen e C. Gulmann (relatore), dalla sig.ra F. Macken e dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger

cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 28 febbraio 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 aprile 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1.

Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 15 giugno 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, in forza dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione completa e definitiva delle zone di protezione speciale, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli»).

Direttiva sugli uccelli

2.

L'art. 4, nn. 1, 2 e 3, della direttiva sugli 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.

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.

2. Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

3. Gli Stati membri inviano alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui al paragrafo 1, da un lato, e 2, dall'altro, costituiscano una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva».

Fase precontenziosa

3.

Con lettera datata 11 ottobre 1996 le autorità finlandesi hanno inviato alla Commissione alcune informazioni relative a 15 territori classificati come zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS»), di superficie totale pari a km² 967.

4.

Il 10 luglio 1998 la Commissione ha inviato alla Repubblica di Finlandia una lettera di diffida, addebitando a quest'ultima l'inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 4, nn. 1, 2 e 3, della direttiva sugli uccelli. In tale lettera si constatava che l'elenco delle ZPS inviato alla Commissione da detto Stato membro l'11 ottobre 1996 era manifestamente incompleto e non era conforme alle prescrizioni della direttiva sugli uccelli. La detta lettera menzionava alcuni esempi precisi di siti, quali le torbiere di Kemihäärä, che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS.

5.

Con lettera datata 9 ottobre 1998, il governo finlandese ha informato la Commissione che il Consiglio dei ministri finlandese aveva adottato, il 20 agosto 1998, una decisione relativa alla proposta finlandese Natura 2000, conformemente alla 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»). Questa decisione (in prosieguo: la «decisione del Consiglio dei ministri») conterrebbe l'elenco delle ZPS indicate conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.

6.

Nella medesima lettera si affermava che la decisione del Consiglio dei ministri, comunicata in via provvisoria alla Commissione con lettera datata 3 settembre 1998, sarebbe stata notificata a quest'ultima alla scadenza dei termini di ricorso previsti dalla legge finlandese in materia di decisioni del Consiglio dei ministri, ossia non prima del novembre 1998. Il governo finlandese sottolineava inoltre che l'elenco delle ZPS da trasmettere alla Commissione avrebbe pure indicato le zone oggetto di ricorso dinanzi a un giudice nazionale e, per tale ragione, integrabili nella rete Natura 2000 come ZPS solo dopo la pronuncia di una decisione a tale riguardo. Alla fine della detta lettera si precisava che le torbiere di Kemihäärä non erano state inserite nella proposta relativa al programma Natura 2000.

7.

Con lettera del 15 dicembre 1998, il governo finlandese ha dichiarato che, entro la scadenza dei termini di ricorso, erano state proposte circa 850 domande dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema finlandese), dirette ad ottenere la modifica di 610 punti differenti della decisione del Consiglio dei ministri. Numerosi ricorsi avrebbero mirato ad ottenere una rettifica di quest'ultima su parecchi punti. A tale riguardo, questo governo precisava che si riservava la facoltà di modificare l'elenco delle zone rientranti nella rete Natura 2000 inviato alla Commissione nel senso indicato dal detto giudice nazionale, quando quest'ultimo avesse statuito sui ricorsi di cui era stato investito. Di conseguenza, per quanto concerne l'Unione europea, la suddetta decisione non avrebbe riguardato le zone oggetto di ricorso. Pertanto, le ZPS previste dalla direttiva sugli uccelli avrebbero potuto essere integrate nella detta rete solo quando il Korkein hallinto-oikeus avesse deciso sui ricorsi in senso favorevole a una tale integrazione.

8.

Con lettera del 17 dicembre 1998, la Commissione ha formulato un parere motivato nel quale essa sosteneva che la classificazione di taluni siti come ZPS, stabilita dalle autorità finlandesi, non era sufficiente o, quantomeno, che queste ultime non le avevano fornito l'elenco completo delle ZPS da classificare come tali né le informazioni di ordine geografico necessarie a tale riguardo. Secondo la Commissione, la Repubblica di Finlandia, in considerazione dei dati scientifici disponibili, avrebbe dovuto classificare come ZPS almeno le 91 zone elencate nel rapporto BirdLife 1997 (in prosieguo: il «rapporto BirdLife») come zone importanti per la conservazione degli uccelli (si tratta delle «Important Bird Areas»; in prosieguo: le «IBA»). Solo 12 di tali zone sarebbero state classificate come ZPS. La Commissione ha nuovamente sottolineato che, in particolare, le torbiere di Kemihäara non erano state classificate come ZPS, benché tale regione figurasse nel detto rapporto.

9. Con lettera datata 23 dicembre 1998, le autorità finlandesi hanno comunicato alla Commissione la decisione del Consiglio dei ministri, contenente in particolare l'elenco di 439 ZPS la cui superficie totale è pari a circa 2,81 milioni di ettari.
10. La detta decisione precisa tuttavia che, per quanto riguarda la Comunità europea, la proposta finlandese non comprende le zone oggetto di ricorso. Per quanto concerne le ZPS previste dalla direttiva sugli uccelli, ciò significherebbe che l'elenco di queste ultime inviato alla Commissione riporta le zone oggetto di ricorso dinanzi al Korkein hallinto-oikeus e, per tale ragione, integrabili nella rete Natura 2000 come ZPS solo dopo che il detto giudice abbia statuito su tali ricorsi in senso favorevole alla loro integrazione in detta rete.
11. Con lettera datata 11 febbraio 1999, le autorità finlandesi hanno risposto al parere motivato della Commissione. Esse hanno sostenuto, in particolare, che le ZPS proposte per il loro inserimento nella rete Natura 2000 erano state determinate in base a criteri scientifici. Questa lettera confermava inoltre che, in considerazione dei ricorsi pendenti avverso la decisione del Consiglio dei ministri, quest'ultima non aveva forza di legge.
12. Con lettera inviata alla Commissione il 19 marzo 1999, le autorità finlandesi hanno precisato che, anche per quanto concerne le ZPS che non sono oggetto di uno specifico ricorso, la decisione del Consiglio dei ministri potrebbe essere modificata a causa delle sentenze pronunciate in seguito a ricorsi fondati su vizi procedurali.

Sul ricorso

13. La Commissione addebita alla Repubblica di Finlandia, in primo luogo, di non aver operato una classificazione definitiva delle ZPS e, in secondo luogo, di non aver operato una classificazione completa delle medesime.
- Sulla censura relativa alla mancanza di una classificazione definitiva delle ZPS*
- Argomenti delle parti
14. La Commissione sostiene che l'elenco dei territori indicati come ZPS inviatole dalle autorità finlandesi il 23 dicembre 1998 non è definitivo, poiché possono esservi apportate modifiche in seguito alle pronunce sui ricorsi attualmente pendenti dinanzi al Korkein hallinto-oikeus. Di conseguenza, la Repubblica di Finlandia avrebbe violato le disposizioni dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli. Inoltre, non avendo ricevuto l'elenco definitivo delle ZPS situate in territorio finlandese, la Commissione non avrebbe potuto predisporre le misure necessarie al fine di costituire una rete coerente, come previsto dall'art. 4, n. 3, della detta direttiva.
15. Il governo finlandese riconosce di non aver trasmesso l'elenco definitivo delle ZPS alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. Infatti, a tale data, la decisione del Consiglio dei ministri non era ancora entrata in vigore a causa dei ricorsi di cui era stata oggetto. Tuttavia, esso contesta che tale ritardo abbia pregiudicato il conseguimento degli obiettivi della direttiva sugli uccelli e di quella sugli habitat, nonché il proseguimento dei lavori della Commissione. Infatti, le autorità finlandesi avrebbero comunicato alla Commissione, con lettera del 18 dicembre 1998, ossia prima della scadenza di detto termine, le informazioni concernenti tutte le zone da esse proposte in forza della direttiva sugli habitat e a tutte le ZPS classificate in base alla direttiva sugli uccelli. Mediante tali informazioni, notificate utilizzando il formulario prescritto dalla decisione della Commissione 18 dicembre 1996, 97/266/CE, concernente un formulario informativo sui siti proposti per l'inserimento nella rete Natura 2000 (GU 1997, L 107, pag. 1), sarebbero state rispettate le prescrizioni dell'art. 4, n. 3, della direttiva sugli uccelli.

Giudizio della Corte

16. Occorre ricordare che l'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli impone agli Stati membri l'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I di tale direttiva (v. sentenza 19 maggio 1998, causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3031, punto 55). In forza del n. 2 della medesima disposizione, gli Stati membri classificano parimenti come ZPS le aree di riproduzione, di muta e di svernamento delle specie migratrici non menzionate nel detto allegato che ritornano regolarmente, nonché le zone di sosta lungo le rotte di migrazione (v., in tal senso, sentenze 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1719, punti 14 e 15, e 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-10799, punto 16).
17. E' pacifico che alcuni siti contenuti nell'elenco delle ZPS riportate nella decisione del Consiglio dei ministri dovevano essere classificati come ZPS in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.
18. E' pacifico che, poiché la decisione del Consiglio dei ministri non era ancora entrata in vigore alla data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato a causa dei ricorsi di cui era oggetto, i detti siti non erano stati classificati in maniera definitiva come ZPS.
19. Orbene, una classificazione virtuale di siti come ZPS, quale quella risultante dalla decisione del Consiglio dei ministri, modificabile in funzione delle sentenze sui ricorsi proposti avverso la medesima, non può essere considerata valida esecuzione dell'obbligo di classificazione incombente agli Stati membri in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.
20. Del resto, la mancanza di una classificazione definitiva come ZPS dei siti in oggetto può impedire alla Commissione di prendere, conformemente all'art. 4, n. 3, della direttiva sugli uccelli, le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le ZPS costituiscano una rete coerente.
21. In considerazione di quanto fin qui esposto, occorre dichiarare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione definitiva come ZPS di taluni siti contenuti nell'elenco delle ZPS riportate nella decisione del Consiglio dei ministri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli. Di conseguenza, su questo punto, il ricorso della Commissione deve essere giudicato fondato.
- Sulla censura relativa all'incompletezza dell'elenco delle ZPS*
- Argomenti delle parti
22. La Commissione ricorda che il rapporto BirdLife, elaborato in collaborazione con la direzione finlandese dell'ambiente e proposto ai fini di redigere l'elenco delle IBA, censiva 96 zone idonee a comparire nell'elenco delle ZPS relativo al territorio finlandese. La Repubblica di Finlandia avrebbe tuttavia proceduto alla classificazione di 69 soltanto di queste zone. In particolare, le torbiere di Kemihäara, repertorate nel rapporto BirdLife come sito d'importanza internazionale, non comparirebbero nell'elenco delle ZPS censite nella decisione del Consiglio dei ministri. Il valore ornitologico di queste torbiere consisterebbe nel fatto che esse costituiscono una delle zone di nidificazione di alcune specie elencate nell'allegato I della direttiva sugli uccelli. L'omessa menzione di questo sito nonché degli altri 17 siti importanti per la conservazione degli uccelli selvatici tra le ZPS proposte dal detto Stato membro provverebbe che le autorità finlandesi non hanno tenuto conto di criteri scientifici all'atto di procedere alla classificazione delle dette ZPS.
23. La Commissione aggiunge che il rapporto BirdLife è stato confermato, per quanto concerne l'elenco delle IBA finlandesi, dall'opera sulle IBA in Europa, intitolata «Important Bird Areas in Europe», Volume I: Northern Europe, *BirdLife Conservation Series n. 8*, BirdLife International, 2000. In considerazione della dimensione europea di questo inventario delle IBA e del suo valore scientifico, la Repubblica di Finlandia, qualora avesse voluto contestarlo, avrebbe dovuto fornire elementi di prova scientifici. Ebbene, malgrado le richieste della Commissione in tal senso, le autorità finlandesi non avrebbero prodotto elementi che consentissero di verificare che esse si sono basate su criteri scientifici per procedere alla scelta dei siti da classificare come ZPS. Ad ogni modo, sarebbe evidente che zone d'importante valore ornitologico non sarebbero state classificate come ZPS.
24. Il governo finlandese sostiene, in primo luogo, di essersi basato sui criteri scientifici enunciati dalla direttiva sugli uccelli per redigere l'elenco delle ZPS finlandesi. A tal proposito, esso rileva di aver trasmesso alla Commissione informazioni complete in merito ai criteri da esso seguiti nella scelta di queste ZPS, utilizzando il formulario previsto dalla decisione 97/266. Inoltre, esso precisa che il Korkein

hallinto-oikeus, nell'estate del 2000, si è pronunciato su tutti i ricorsi diretti avverso la decisione del Consiglio dei ministri. Il detto giudice avrebbe dichiarato che i criteri di scelta e delimitazione delle ZPS erano di natura ecologica, come richiesto dalla direttiva sugli uccelli e da quella sugli habitat. Esso sarebbe giunto a tale conclusione dopo aver compiuto un esame approfondito di ciascun ricorso e dopo aver verificato che, per quanto concerne ciascuna zona e la delimitazione della stessa, la detta decisione si basa su fatti precisi e su studi del valore ecologico dei siti fondati su conoscenze scientifiche affidabili. In esito a tale esame, il Korkein hallinto-oikeus avrebbe:

- accolto i ricorsi relativi a 50 zone, tra le quali 18 ZPS menzionate nella decisione del Consiglio dei ministri;
- ordinato di modificare la delimitazione di 4 ZPS e, per le altre 14 ZPS, disposto il rinvio del caso al Consiglio dei ministri per un loro ingrandimento o una loro riduzione, secondo i casi, e
- disposto il rinvio del caso al Consiglio dei ministri per 4 siti non compresi nel progetto Natura 2000. Si tratta delle torbiere di Kemihaara nonché dei siti di Karunginjärvi, di Peuralamminneva e di Korpoo Långviken.

25. In secondo luogo, il governo finlandese afferma che il rapporto BirdLife non costituisce un mezzo di prova scientifico che consenta di valutare se la Repubblica di Finlandia abbia classificato come ZPS i territori più idonei ai sensi dell'art. 4 della direttiva sugli uccelli. Anzitutto, tale rapporto non sarebbe stato completo alla data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato, di modo che non era certo che tutte le zone ivi proposte come IBA sarebbero state confermate a livello internazionale né che altri siti non sarebbero stati proposti dal BirdLife Finlandia, ente che riunisce le associazioni ornitologiche finlandesi. Inoltre, i criteri adottati per proporre le dette zone come IBA non sarebbero particolarmente indicati per valutare l'avifauna finlandese e sarebbero stati commessi errori per quanto concerne il conteggio degli esemplari delle specie protette di uccelli. Infine, nel rapporto BirdLife mancherebbero talune zone, malgrado la loro importanza per l'avifauna, anche sul piano internazionale.

26. Il governo finlandese conclude su tale punto affermando che esso non avrebbe potuto basare la sua scelta delle ZPS soltanto sul rapporto BirdLife, a meno che non fosse esistito un elenco delle IBA definitivo e riconosciuto valido a livello internazionale.

27. In terzo luogo, questo governo asserisce che l'elenco delle ZPS finlandesi sarebbe insufficiente solo se il numero e la superficie dei siti indicati a tale titolo fossero manifestamente inferiori al numero e alla superficie dei siti considerati come i più idonei alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'art. 4 della direttiva sugli uccelli. Ebbene, le autorità finlandesi avrebbero classificato come ZPS un numero più elevato di siti e una superficie totale più estesa rispetto a quanto previsto dall'inventario delle IBA pubblicato nel 1989 o dalla lista delle IBA proposta nel rapporto BirdLife. Ad ogni modo, né dall'art. 4 della direttiva né dalla giurisprudenza della Corte si ricaverebbe che l'elenco delle ZPS finlandesi debba essere conforme all'elenco delle IBA repertorate nel rapporto BirdLife. Dalla giurisprudenza non si evincerebbe nemmeno che le autorità finlandesi debbano giustificare scientificamente il mancato inserimento nell'elenco delle ZPS di siti contenuti nel detto elenco delle IBA.

Giudizio della Corte

28. E' importante ricordare che, alla data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato, la decisione del Consiglio dei ministri comprendeva un elenco di ZPS che non solo non era in vigore, ma non era nemmeno definitivo, dal momento che tale elenco poteva essere modificato, in particolare, mediante l'aggiunta o l'eliminazione di siti, come indicato dal governo finlandese.

29. Alla luce di ciò, non occorre esaminare la censura della Commissione per la parte in cui si basa sulla circostanza che l'elenco delle ZPS contenuto nella decisione del Consiglio dei ministri è incompleto perché prevede la classificazione come ZPS di 69 soltanto dei 96 siti censiti nel rapporto BirdLife come meritevoli di godere di una tale classificazione.

30. Infatti, tenuto conto della circostanza che, alla data di scadenza del detto termine, l'elenco di cui trattasi non era in vigore, non aveva carattere definitivo ed era modificabile, la censura così mossa dalla Commissione non concerne una situazione effettiva nel momento rilevante ai fini della valutazione dell'esistenza di un eventuale inadempimento.

31. Ciò nondimeno, è pacifico che alla data suddetta soltanto 15 siti erano stati definitivamente classificati come ZPS in Finlandia. E' parimenti pacifico che tale classificazione non era comunque sufficiente alla luce degli obblighi incombenti alla Repubblica di Finlandia in forza della direttiva sugli uccelli, in particolare

dell'art. 4, nn. 1 e 2, della medesima.

32.

Occorre pertanto dichiarare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione completa come ZPS dei siti più idonei ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle dette disposizioni. Di conseguenza, anche su questo punto il ricorso della Commissione dev'essere accolto.

33.

Pertanto, è giocoforza constatare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione definitiva e completa delle ZPS situate nel suo territorio, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.

Sulle spese

34.

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione definitiva e completa delle zone di protezione speciale situate nel suo territorio, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

2) La Repubblica di Finlandia è condannata alle spese.

Puissochet
Schintgen
Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 marzo 2003.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet

1: Lingua processuale: il finlandese.