SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
29 aprile 2004 *

Nella causa C-117/02,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. A. Caeiros, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes e dalle sig.re M. Telles Romão e M. João Lois, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far constatare che, avendo reso possibile l'autorizzazione di un progetto di complesso turistico, comprendente insediamenti residenziali, alberghi e campi da golf, nella zona di Ponta do Abano, senza che fosse stato valutato l'impatto ambientale di tale progetto, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. A. Rosas (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. A. La Pergola e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 27 marzo 2002 la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far constatare che, avendo reso possibile l'autorizzazione di un progetto di complesso turistico, comprendente insediamenti residenziali, alberghi e campi da golf, nella zona di Ponta do Abano, senza che fosse stato valutato l'impatto ambientale di tale progetto, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

La direttiva 85/337/CEE

2 A norma del suo art. 1, n. 1, la direttiva 85/337 si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante.

3 Ai sensi del n. 2 del medesimo articolo, si intende per progetto:

«— la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,

— altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo».

4 L'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto.

Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

5 L'art. 4 della direttiva 85/337 così dispone:

«1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10.

2. I progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II formano oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10 quando gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano.

A tal fine, gli Stati membri possono, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II debbano formare oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10».

6 L'allegato II della direttiva 85/337, relativo ai progetti di cui all'art. 4, n. 2, di quest'ultima, elenca al suo punto 11, intitolato «Altri progetti», lett. a):

«Villaggi di vacanza, complessi alberghieri».

7 In sostanza, l'art. 5 della direttiva 85/337 precisa le informazioni minime che il committente deve fornire. L'art. 6 prescrive agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le autorità e i cittadini interessati siano informati e abbiano la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto. L'art. 8 impone alle autorità competenti di tener conto delle informazioni raccolte in conformità degli artt. 5 e 6. L'art. 9 fa loro obbligo di informare i cittadini del tenore della decisione presa e delle condizioni che eventualmente l'accompagnano.

8 La direttiva 85/337 stabilisce al suo art. 12 che gli Stati membri adottino le misure necessarie per conformarsi alla direttiva entro un termine di tre anni a decorrere dalla sua notifica. La notifica agli Stati membri è stata eseguita il 3 luglio 1985.

9 La direttiva 85/337 è stata modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE (GU L 73, pag. 5), il cui art. 3, n. 1, dispone la trasposizione entro e non oltre il 14 marzo 1999.

La direttiva 92/43/CEE

10 L'art. 3, n. 1, 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), prevede la costituzione di una rete ecologica europea di zone speciali di conservazione, denominata «Natura 2000», formata da siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I della detta direttiva e habitat delle specie di cui all'allegato II. In applicazione dell'art. 4, n. 1, secondo comma, della direttiva 92/43, ogni Stato membro trasmette alla Commissione entro il triennio successivo alla notifica della detta direttiva un elenco dei siti che designa, ai suoi sensi, come zone speciali di conservazione.

11 Ai termini dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva 92/43:

«Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo».

12 In conformità del suo art. 23, n. 1, gli Stati membri dovevano dare attuazione alla detta direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica.

La normativa nazionale

13 La direttiva 85/337 è stata trasposta nell'ordinamento portoghese con il decreto legge 6 giugno 1990, n. 186 (*Diário da República*, I Serie, n. 130, del 6 giugno 1990, pag. 2462).

14 Il parco naturale di Sintra-Cascais, in cui si trova la zona di Ponta do Abano, è stato costituito con il decreto regolamentare 11 marzo 1994, n. 8 (*Diário da República*, I Serie - B, n. 59, dell'11 marzo 1994, pag. 1226).

15 Il piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais è stato stabilito con il decreto regolamentare n. 9/94, adottato anch'esso l'11 marzo 1994 (*Diário da República*, I Serie - B, n. 59, dell'11 marzo 1994, pag. 1228).

16 Il 18 aprile 1996, dietro parere favorevole del Comitato di direzione del parco naturale di Sintra-Cascais, la Direzione generale del Turismo ha approvato l'ubicazione di un progetto di edilizia residenziale nella zona di Ponta do Abano.

17 Con risoluzione del Consiglio dei ministri 28 agosto 1997, n. 142, le zone di Cabo Raso e di Ponta do Abano sono state incluse nel sito di Sintra-Cascais, in applicazione del decreto-legge 27 agosto 1997, n. 226, che traspone nell'ordinamento portoghese la direttiva 92/43.

18 Come risulta dal parere motivato, il 9 marzo 1998 il comune di Cascais ha pubblicato la decisione di autorizzazione ad eseguire il progetto.

Procedimento precontenzioso

19 Con lettera 4 gennaio 2000 la Commissione attirava l'attenzione delle autorità portoghesi su una denuncia di cui era stata investita in merito a progetti di edilizia residenziale all'interno del sito d'importanza comunitaria di Sintra-Cascais, più precisamente nelle zone di Cabo Raso e di Ponta do Abano. Essa ricordava che di determinati progetti suscettibili di pregiudicare in maniera significativa un sito d'importanza comunitaria doveva essere valutato l'impatto conformemente alla direttiva 92/43. La Commissione chiedeva alle autorità portoghesi di farle pervenire le loro osservazioni entro un termine di due mesi.

20 Non avendo ricevuto risposta a tale lettera, il 4 aprile 2000 la Commissione indirizzava alle autorità portoghesi una lettera di diffida ai sensi dell'art. 226 CE con la quale considerava che, avendo reso possibile l'autorizzazione, nel 1998, di due progetti turistici comprendenti insediamenti residenziali, alberghi e campi da golf in una zona che figurava nell'elenco nazionale dei siti e che avrebbe dovuto essere proposta come sito d'importanza comunitaria per integrare la rete «Natura 2000», senza che fosse stato valutato adeguatamente il loro impatto ambientale, la Repubblica portoghese era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della direttiva 92/43 e, in subordine, dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337.

21 Essa faceva presente, in particolare, che la valutazione dell'impatto ambientale, se non ai sensi della direttiva 92/43, avrebbe dovuto essere effettuata già in conformità della direttiva 85/337. Benché i progetti in questione siano menzionati nell'allegato II della direttiva 85/337, le autorità portoghesi avrebbero ecceduto il potere discrezionale che l'art. 4, n. 2, della stessa riconoscerebbe loro, ma che, come avrebbe confermato la Corte, l'art. 2, n. 1, sempre di tale direttiva circoscriverebbe (v., in tal senso, sentenza 21 settembre 1999, causa C-392/96,

Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-5901, punto 64). Secondo la Commissione, i progetti dovevano avere senza alcun dubbio un importante impatto ambientale dal momento che le zone interessate includevano tipi di habitat di cui all'allegato I e specie di cui all'allegato II della direttiva 92/43.

22 Il governo portoghese veniva invitato a presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi a decorrere dal ricevimento della diffida.

23 Con lettera 30 marzo 2000, ricevuta il successivo 7 aprile, le autorità portoghesi comunicavano la loro risposta alla lettera della Commissione 4 gennaio 2000.

24 Con tale lettera esse indicavano le disposizioni di legge e amministrative pertinenti. Precisavano che non era stato autorizzato nessun progetto nella zona di Cabo Raso. Quanto al progetto di Ponta do Abano, esse sottolineavano che la sua ubicazione era stata decisa ben prima dell'approvazione dell'elenco nazionale dei siti ai sensi della direttiva 92/43.

25 Le autorità portoghesi riconoscevano che al momento dell'autorizzazione del progetto il decreto-legge n. 186/90, che trasponeva la direttiva 85/337 nell'ordinamento nazionale, era in vigore. A loro avviso, tuttavia, i villaggi turistici previsti per la zona di Ponta do Abano non soddisfacevano, considerate le loro dimensioni, le condizioni di legge perché si dovesse instaurare un procedimento di valutazione dell'impatto ambientale.

26 Esse peraltro informavano la Commissione di aver poco prima deciso di rivedere e di sospendere con effetto immediato il piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais nelle zone prescelte per il turismo e per il tempo libero, e di adottare misure preventive che vietassero con effetto immediato la costruzione di nuovi complessi in tali zone, compresa la zona di Cabo Raso.

27 Con lettera 14 giugno 2000 le autorità portoghesi rispondevano alla lettera di diffida 4 aprile 2000 osservando che la Commissione l'aveva emessa senza conoscere la lettera 30 marzo 2000, e ciò avrebbe giustificato che, analizzate le risposte fornite, la Commissione archiviasse la pratica o cominciasse ex novo un procedimento precontenzioso ai sensi dell'art. 226 CE.

28 Esse ricordavano gli elementi informativi contenuti nella loro precedente lettera sottolineando di non comprendere i diversi riferimenti alla direttiva 92/43 atteso che l'ubicazione del progetto edilizio era stata approvata nel 1996 — e non nel 1998 come erroneamente affermerebbe la Commissione — in base al piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais, vale a dire prima dell'approvazione dell'elenco nazionale dei siti ai sensi della direttiva 92/43.

29 Esse sostenevano che, siccome all'epoca dell'adozione della decisione sull'ubicazione del complesso turistico di Ponta do Abano il regime giuridico della rete «Natura 2000» non era applicabile, il detto progetto doveva essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale solo se lo avesse disposto il decreto-legge n. 186/90, che trasponeva la direttiva 85/337. Orbene, tale non sarebbe stato il caso, come sarebbe emerso dalle spiegazioni offerte nella lettera 30 marzo 2000.

30 Non essendo soddisfatta delle risposte del governo portoghese, il 25 luglio 2000 la Commissione emetteva un parere motivato con cui lamentava, in via principale,

un inadempimento della direttiva 92/43 e, in subordine, un inadempimento della direttiva 85/337, ed impartiva alla Repubblica portoghese un termine di due mesi per adottare le misure necessarie a conformarvisi.

31 Quanto al potere discrezionale di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337, la Commissione ribadiva che, nella fattispecie, ne era stato fatto abuso. I progetti avrebbero, infatti, necessariamente avuto un forte impatto ambientale dato che le zone interessate comprendevano tipi di habitat di cui all'allegato I e specie di cui all'allegato II della direttiva 92/43.

32 La Commissione contestava l'argomento delle autorità portoghesi secondo il quale all'epoca della decisione di ubicazione del progetto la direttiva 92/43 non era applicabile. In proposito essa rilevava che, ai sensi della legislazione portoghese, l'autorizzazione di progetti di urbanizzazione rientra nella sfera di competenze dell'autorità municipale. Nella fattispecie, il comune di Cascais avrebbe pubblicato la decisione di autorizzazione ad eseguire il progetto il 9 marzo 1998, ossia dopo l'inclusione, nel 1997, del sito di Sintra-Cascais nell'elenco nazionale dei siti stilato in applicazione della direttiva 92/43.

33 La Commissione concludeva, così, ancora una volta, che, avendo reso possibile l'autorizzazione di un progetto di complesso turistico, comprendente insediamenti residenziali, alberghi e campi da golf, nella zona di Ponta do Abano, vale a dire in una zona che figurava nell'elenco nazionale dei siti e che avrebbe dovuto essere proposta come sito d'importanza comunitaria per integrare la rete «Natura 2000», senza che fosse stato valutato adeguatamente il suo impatto ambientale, la Repubblica portoghese era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della direttiva 92/43 e, in subordine, dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337.

34 Con lettera 29 settembre 2000 il governo portoghese chiedeva una proroga di due mesi del termine impartito dalla Commissione per rispondere al parere motivato.

35 Con lettera 20 novembre 2000 rispondeva al parere motivato. Prendeva nota del fatto che il detto parere non faceva più menzione del complesso turistico di Cabo Raso.

36 Quanto al progetto nella zona di Ponta do Abano, ribadiva innanzi tutto che al momento dell'autorizzazione del progetto la direttiva 92/43 non era applicabile. Precisava al riguardo che i progetti turistici sono soggetti ad una normativa speciale che attribuisce all'amministrazione centrale, in eventu alla Direzione generale del Turismo, la competenza ad approvare l'ubicazione dei siti. La competenza dell'autorità municipale sarebbe limitata all'autorizzazione dei lavori d'infrastruttura e, in seguito, dei lavori di costruzione, sempre nei limiti dell'ubicazione approvata dall'amministrazione centrale.

37 La Commissione interpreterebbe in maniera errata la legislazione portoghese in materia. La decisione da prendere in considerazione per valutare la necessità di uno studio delle incidenze sarebbe quella con cui si autorizzava l'ubicazione del progetto, intervenuta nel 1996, ossia prima dell'iscrizione del sito di Sintra-Cascais nell'elenco nazionale dei siti d'importanza comunitaria redatto in applicazione della direttiva 92/43.

38 Quanto all'inadempimento della direttiva 85/337, le autorità portoghesi facevano valere che l'addebito della Commissione verteva su un unico argomento, cioè che i limiti del potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri dall'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 sarebbero stati oltrepassati in quanto era indubbio che i progetti avrebbero avuto un forte impatto ambientale; le zone interessate includevano, infatti, tipi di habitat di cui all'allegato I e specie di cui all'allegato II della direttiva 92/43.

39 Le autorità portoghesi censuravano tale interpretazione sotto un duplice profilo. Innanzi tutto sostenevano che il controllo dell'uso, da parte degli Stati membri, del potere discrezionale loro conferito dall'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 poteva essere esercitato unicamente in ordine alla trasposizione della direttiva. Non si sarebbe potuto quindi mettere in causa la decisione presa a proposito di Ponta do Abano nel 1996, nel rispetto di una trasposizione al riguardo incontestata, perché ne sarebbe conseguita una totale incertezza del diritto per la pubblica amministrazione e per i cittadini, esposti all'incertezza di un contesto normativo permanentemente minacciato da un ulteriore controllo caso per caso da parte degli organi comunitari.

40 Le autorità portoghesi osservavano poi che giustificare la constatazione di un inadempimento della direttiva 85/337 con il fatto che il progetto di Ponta do Abano avrebbe minacciato valori protetti dalla direttiva 92/43 significherebbe applicare quest'ultima retroattivamente. A loro avviso, non si sarebbero potuti invocare la direttiva 92/43 e l'elenco nazionale dei siti successivamente redatto per definire le regole procedurali in vigore al momento della decisione relativa a Ponta do Abano.

41 Infine, le autorità portoghesi ricordavano che, ad ogni buon conto, i complessi turistici erano menzionati unicamente nell'allegato II della direttiva 85/337 e che pertanto l'omessa valutazione del loro impatto non poteva integrare una violazione del diritto comunitario.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

42 Nel controricorso la Repubblica portoghese fa valere che il ricorso è irricevibile in quanto la Commissione ha modificato il thema decidendi rispetto alla fase precontenziosa. Infatti, mentre nel parere motivato si censurava un inadempi-

mento, in via principale, della direttiva 92/43 e, in subordine, della direttiva 85/337, il ricorso verte unicamente sull'inadempimento della direttiva 85/337. Il thema sarebbe modificato, e non solamente ristretto, perché l'asse del dibattito sarebbe stato spostato.

43 La Repubblica portoghese sostiene che la Commissione avrebbe potuto precisare già nel parere motivato l'inadempimento oggetto dell'addebito, visto che le autorità portoghesi avevano prodotto gli argomenti a sostegno della revoca della censura attinente all'inadempimento della direttiva 92/43 prima dell'emissione del detto parere, segnatamente nelle lettere 30 marzo e 14 giugno 2000.

44 Essa ricorda peraltro che la Commissione ha sempre invocato l'inadempimento della direttiva 85/337 in subordine e solo perché il progetto avrebbe un importante impatto ambientale giacché la zona comprenderebbe tipi di habitat e specie di cui agli allegati I e II della direttiva 92/43. Alla luce di ciò la Repubblica portoghese avrebbe incentrato la sua argomentazione sull'analisi della censura dedotta in via principale. Di conseguenza, modificando la censura nel ricorso, la Commissione avrebbe spostato l'asse del dibattito sulla questione dell'inadempimento alla direttiva 85/337 e le autorità portoghesi non avrebbero avuto la possibilità di sviluppare la propria difesa contro tale addebito.

45 Secondo la Repubblica portoghese, la Commissione deduce nel ricorso argomenti nuovi, non formulati nella fase precontenziosa, allo scopo di far dichiarare l'inadempimento della direttiva 85/337. La Commissione sosterrebbe, in particolare, che le autorità portoghesi hanno considerato le soglie limite fissate dalla legislazione nazionale come soglie assolute, senza prima vagliare la possibilità di un impatto ambientale importante per natura, dimensioni e ubicazione del progetto.

46 Su quest'ultimo punto la Repubblica portoghese fa valere che la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione le risposte fornite dalle autorità portoghesi oppure emettere un parere motivato complementare conforme alla giurisprudenza della Corte, dandole così la possibilità di difendersi dall'accusa di non aver eseguito la direttiva 85/337.

47 Considera, inoltre, che la Commissione ha leso i suoi diritti alla difesa in quanto nel corso del procedimento precontenzioso non ha mai contestato in maniera chiara e diretta l'applicazione della legislazione nazionale nella fattispecie. In particolare, la Commissione non avrebbe mai spiegato perché la verifica da parte delle autorità portoghesi di un eventuale significativo impatto ambientale in conseguenza dell'applicazione della legislazione nazionale non sarebbe stata corretta.

48 La Commissione contesta, nella replica, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal governo portoghese.

49 Sostiene di aver tenuto conto delle risposte del governo portoghese alla lettera 4 gennaio 2000 e alla diffida del successivo 4 aprile. A suo avviso, non sarebbe che in ragione delle precisazioni apportate solamente nella risposta al parere motivato che le sarebbe stato possibile non considerare più l'inadempimento della direttiva 92/43, in quanto solo in tale risposta le autorità portoghesi avevano spiegato in maniera più particolareggiata la portata limitata della decisione di autorizzazione dei lavori presa nel 1998 rispetto alla decisione di autorizzazione di ubicazione del progetto del 1996.

50 Il fatto che l'inadempimento della direttiva 85/337 sia stato fatto valere, nella fase precontenziosa, soltanto in subordine rispetto all'inadempimento della direttiva 92/43 non impedirebbe alla Commissione di mantenere nel ricorso unicamente la detta censura. Il thema decidendi sarebbe ristretto e non modificato.

51 Al riguardo la Commissione nega di aver sostenuto, nella fase precontenziosa, solamente un argomento, vertente sulla direttiva 92/43. A suo avviso, sia la lettera di diffida sia il parere motivato contenevano un'esposizione chiara degli argomenti che giustificavano la valutazione dell'impatto del progetto alla luce delle pertinenti disposizioni della direttiva 85/337, indipendentemente dalle considerazioni sulla direttiva 92/43. Le affermazioni formulate dalla autorità portoghesi nell'ambito del procedimento precontenzioso mostrerebbero che queste ultime avevano ben compreso l'argomentazione della Commissione sul punto.

Giudizio della Corte

52 Si deve constatare che il procedimento precontenzioso non si è svolto in condizioni idonee a permettere una visione chiara e rapida degli addebiti della Commissione e della linea di difesa della Repubblica portoghese. Infatti, da un lato, le censure erano, nella lettera della Commissione 4 gennaio 2000, formulate in maniera poco precisa, e, dall'altro, la risposta tardiva delle autorità portoghesi alla detta lettera non ha permesso alla Commissione di tener conto, nella diffida del 4 aprile 2000, di alcune risposte a tali censure.

53 Non pare, tuttavia, che ciò possa mettere in discussione la ricevibilità del ricorso. Si deve ricordare, infatti, che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di dare allo Stato interessato l'occasione, da un lato, di conformarsi agli obblighi derivantigli dall'ordinamento comunitario e, dall'altro, di difendersi efficacemente contro gli addebiti formulati dalla Commissione (sentenza Commissione/Irlanda, cit., punto 51).

54 Nella fattispecie, la Commissione ha avuto l'occasione di illustrare le censure mosse alla Repubblica portoghese e quest'ultima l'occasione di presentare le osservazioni che reputava pertinenti. In tal senso il procedimento precontenzioso ha raggiunto il suo obiettivo.

55 La conclusione d'irricevibilità avanzata dalla Repubblica portoghese poiché la direttiva 85/337 era considerata solo in subordine nel procedimento precontenzioso, laddove la censura fondata sul suo inadempimento è l'unica dedotta nonché l'argomento centrale dei dibattiti, non può essere accolta. Basta constatare che tale censura era effettivamente tra quelle mosse nella diffida e nel parere motivato e che era ivi esposta in maniera sintetica, ma sufficiente. La sua sussidiarietà non impediva in nessun modo che la Repubblica portoghese presentasse le proprie osservazioni su di essa.

56 Quanto alla mancata allegazione di chiarimenti da parte della Commissione circa la violazione della direttiva 85/337 ad opera delle autorità portoghesi nell'approvazione di un progetto di complesso turistico nella zona di Ponta do Abano, essa va esaminata insieme al merito del ricorso.

Sul merito

Argomenti delle parti

57 Nell'atto introduttivo la Commissione contesta la tesi della Repubblica portoghese, espressa nel procedimento precontenzioso, secondo la quale il controllo dell'uso del potere discrezionale lasciato agli Stati membri può essere esercitato in ordine unicamente alla correttezza della trasposizione di una direttiva. Essa ricorda la giurisprudenza della Corte sul tema (sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijveld e a., Racc. pag. I-5403, punti 49 e 50; 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a., Racc. pag. I-5613, punto 44, e Commissione/Irlanda, cit., punto 64). Conclude che la Repubblica portoghese non può utilmente invocare una trasposizione corretta delle disposizioni degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva 85/337 per sottrarre alla valutazione obbligatoria prevista al detto art. 2, n. 1, un progetto specifico che, come il progetto relativo alle imprese realizzate nella zona di Ponta do Abano, può, ancorché rientri nell'allegato II di tale direttiva, avere un impatto ambientale notevole in ragione della sua natura, delle sue dimensioni o della sua ubicazione.

58 La Commissione nega che la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto possa provocare una «incertezza del diritto per la pubblica amministrazione e per i cittadini, esposti all'incertezza di un contesto normativo permanentemente minacciato da un ulteriore controllo caso per caso da parte degli organi comunitari». Essa ricorda innanzi tutto che il ricorso per inadempimento permette di determinare con precisione la portata degli obblighi degli Stati membri in caso di interpretazioni divergenti.

59 Sottolinea poi che, dinanzi a un progetto che rientra nell'allegato II della direttiva 85/337 ma che non soddisfa i criteri o non raggiunge le soglie limite fissate dalla legislazione nazionale, le autorità nazionali devono, tenuto conto della natura, delle dimensioni o dell'ubicazione dello stesso, esaminare concretamente l'eventualità di un importante impatto ambientale che giustifichi una valutazione delle incidenze in conformità alla direttiva 85/337.

60 La Commissione ricorda infine che, fintantoché non è presa la decisione amministrativa di autorizzazione dei progetti presentati, i committenti non hanno diritti quesiti (conclusioni dell'avvocato generale Mischo per la sentenza 21 gennaio 1999, causa C-150/97, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-259, paragrafo 22).

61 Alla luce della giurisprudenza succitata, la Commissione ritiene che non sia sufficiente affermare, come hanno fatto le autorità portoghesi, che il progetto di cui trattasi non soddisfi, considerate le sue dimensioni, le condizioni di legge per una valutazione dell'impatto ambientale. Osserva che, al contrario, i decreti regolamentari nn. 8/94 e 9/94 descrivono il parco naturale di Sintra-Cascais, in cui si trova la zona di Ponta do Abano, come un territorio:

— dove esistono valori naturali d'innegabile interesse che rappresentano un patrimonio nazionale se non universale;

— che costituisce una zona altamente sensibile.

62 Essa conclude che, tutto ciò considerato, anche se il progetto non raggiungeva le dimensioni stabilite dalla legislazione nazionale, le autorità portoghesi avrebbero dovuto procedere a una valutazione del suo impatto prima di decidere di autorizzarne l'ubicazione.

63 Nel controricorso la Repubblica portoghese osserva che la decisione di approvazione dell'ubicazione del progetto non ha violato i termini della direttiva 85/337.

64 Le autorità portoghesi avrebbero infatti proceduto a un'analisi dell'eventuale importante impatto sull'ambiente in conformità all'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337. Tale analisi sarebbe stata condotta a due livelli, esaminando:

— la natura e l'ubicazione del progetto alla luce della legislazione con cui è trasposta la direttiva 85/337, nonché

— la natura, le dimensioni e l'ubicazione del progetto alla luce della verifica della sua compatibilità con il piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais, cioè con il decreto regolamentare n. 9/94.

65 La Repubblica portoghese precisa che la legislazione nazionale che traspone la direttiva 85/337 ha definito due criteri di assoggettamento dei progetti di complessi turistici al procedimento di valutazione dell'impatto ambientale, e cioè che questi non siano previsti dai provvedimenti di assetto del territorio e presentino determinate caratteristiche (dimensioni o densità di popolazione). Dato che il progetto si trova in una zona «prescelta per il turismo» dal piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais, le autorità portoghesi sarebbero state in possesso degli elementi per concludere che, benché localizzato in una zona di forte rilevanza ambientale, il progetto non poteva avere un impatto notevole sull'ambiente in ragione della sua natura e della sua ubicazione.

66 La Repubblica portoghese fa presente che il piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais è stato preceduto da un piano di macroripartizione del territorio in zone, in vigore dal 1981 al 1994, e che ambedue i piani sono stati preceduti da numerosi studi del patrimonio naturale e da dibattiti pubblici molto ampi che hanno coinvolto non solo la società civile ed organizzazioni non governative, ma anche vari istituti universitari ed organismi pubblici.

67 Il piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais comprenderebbe zone prioritarie per la protezione della natura, zone rurali, zone urbane e zone per il turismo e per il tempo libero. La Repubblica portoghese rileva che i valori naturali importanti, compresi quelli successivamente individuati dalle autorità portoghesi in relazione a specie e a habitat di cui agli allegati della direttiva 92/43, sono stati debitamente salvaguardati dalla classificazione delle zone comprendenti tali specie e habitat in zone prioritarie per la protezione della natura, definite nel piano regolatore. Tale piano sarebbe un appropriato strumento di gestione dei valori tenuti presenti con la creazione del parco naturale di Sintra-Cascais. L'approvazione del progetto da parte delle autorità portoghesi andrebbe valutata appunto alla luce dei detti valori.

68 La zona prescelta per il turismo e per il tempo libero, in cui vanno costruiti i villaggi di vacanza, sarebbe stata debitamente caratterizzata dal punto di vista del patrimonio naturale. Si tratterebbe di una zona ricoperta in prevalenza da comunità vegetali secondarie, degradate e strutturalmente semplificate, costituite da macchie mediterranee risultanti dalla rigenerazione naturale di altre comunità più evolute che erano state più volte distrutte da incendi, nonché da piccole aree residue di eucalipti, di pini marittimi, di pini italici e di pini alpestri.

69 Le autorità portoghesi avrebbero così verificato la compatibilità del progetto con le specificazioni imposte dal piano regolatore, in particolare dall'osservanza dei criteri di qualità ambientali, paesaggistici e architettonici, nonché con i parametri fissati per le sue dimensioni e per la sua densità di popolazione, in conformità all'art. 21 del decreto regolamentare n. 9/94, con cui è stato approvato il piano regolatore. Il progetto sarebbe stato autorizzato, nei termini prescritti dagli artt. 20 e 4 del decreto regolamentare n. 9/94, solo dopo il parere favorevole del Comitato di direzione del parco naturale, che ha accertato la sua corrispondenza ai criteri di qualità ambientali, paesaggistici ed architettonici.

70 La Repubblica portoghese contesta, dunque, la tesi della Commissione secondo cui il progetto avrebbe necessariamente un forte impatto ambientale per il semplice fatto di essere ubicato nel parco naturale di Sintra-Cascais. Sottolinea che la sensibilità della zona di ubicazione, nonché la natura e le dimensioni del progetto, sono state tenute nel debito conto. Di conseguenza, le autorità portoghesi non sarebbero venute meno agli obblighi derivanti dalla direttiva 85/337, poiché avrebbero proceduto a un esame concreto dell'impatto ambientale del progetto in conformità all'art. 2, n. 1, della detta direttiva.

71 Nella replica la Commissione considera che le precisazioni fornite dal governo portoghese nel controricorso confermano che le autorità non hanno concretamente proceduto ad una valutazione, bensì si sono limitate a verificare che il progetto soddisfacesse le condizioni poste dalla legislazione nazionale. Per i motivi esposti nel ricorso, che richiamano la giurisprudenza della Corte, l'inadempimento sarebbe dimostrato.

72 Le precisazioni apportate dal governo portoghese rafforzerebbero la posizione della Commissione. Così, il fatto che un progetto sia ubicato in una zona definita dalla legislazione nazionale «prescelta per il turismo» non garantirebbe di per sé che non ci sarà un importante impatto sull'ambiente in un caso concreto. Peraltro, le informazioni fornite mostrerebbero che il progetto di cui trattasi si situa in una zona altamente sensibile o, quanto meno, in cui la flora appare già degradata, e ciò rafforzerebbe la convinzione della Commissione che fosse necessario condurre uno studio delle incidenze.

73 Infine, la Commissione ritiene che l'argomento per cui il piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais sarebbe uno strumento appropriato di gestione dei valori di conservazione tenuti presenti con la creazione del detto parco sia inconciliabile con l'informazione fornita dalle autorità portoghesi nella lettera 30 marzo 2000, secondo la quale sarebbe stato deciso di rivedere e di sospendere con effetto immediato tale piano regolatore e di vietare i progetti di nuove costruzioni nelle zone prescelte per il turismo e per il tempo libero.

74 Nella controreplica la Repubblica portoghese osserva che la Commissione sembra confondere la zona di Ponta do Abano, in cui sono stati approvati i progetti, e il parco naturale di Sintra-Cascais. Quest'ultimo sarebbe da sempre molto popolato e conterrebbe zone urbane, rurali e per il tempo libero in svariate aree di notevole valore ambientale.

75 Il riconoscimento da parte delle autorità portoghesi dei valori ambientali presenti nel parco naturale di Sintra-Cascais non sarebbe oggetto del presente procedimento. Tale argomento sarebbe tuttavia l'unico invocato dalla Commissione a sostegno del suo ricorso.

76 Alla luce degli argomenti presentati nella replica la Repubblica portoghese sostiene che la Commissione non interpreta correttamente la direttiva 85/337. Essa confonderebbe, infatti, il procedimento di valutazione previsto agli artt. 5-10 di tale direttiva con l'accertamento di un eventuale importante impatto ambientale, operazione di tipo «simple screening», prodromica ad un eventuale procedimento formale di valutazione. Nella fattispecie, tale verifica preventiva sarebbe stata realizzata esaminando la natura, le dimensioni e l'ubicazione del progetto in sede di accertamento della sua compatibilità con il piano regolatore, compatibilità confermata dal parere favorevole del Comitato di direzione del parco naturale di Sintra-Cascais, indispensabile per approvare la sua ubicazione secondo il regime previsto dal decreto regolamentare n. 9/94. Sarebbe quindi inesatto affermare che «il fatto che un progetto sia ubicato in una zona definita dalla legislazione nazionale come "prescelta per il turismo" non garantisce affatto, di per sé, che non ci sarà un importante impatto sull'ambiente in un caso concreto».

77 Il carattere di ciascuna parcella di territorio del parco naturale di Sintra-Cascais sarebbe stato precisato a seguito di molteplici studi che avrebbero permesso di tracciare i confini definiti nel piano regolatore e di elaborare il regolamento che stabilisce norme, tipologie e indici di occupazione autorizzati per le zone a vocazione urbana, come le zone prescelte per il turismo e per il tempo libero, dove il progetto di cui trattasi è stato autorizzato.

78 La Repubblica portoghese contesta che la scelta dell'ubicazione del progetto in una zona in cui la vegetazione è degradata e semplificata rafforzi la tesi della necessità di uno studio delle incidenze. Si potrebbe sostenere che gli scopi di

protezione difesi dalle disposizioni comunitarie e nazionali intendono semmai ripristinare le condizioni naturali scomparse prima della classificazione delle zone di conservazione o prima dell'occupazione delle stesse da parte dell'uomo. Peraltro la Commissione non avrebbe titolo per discutere i criteri di gestione dei valori ambientali di una zona di protezione di livello nazionale, definiti ben prima della scadenza del termine per la trasposizione della direttiva 92/43 da parte degli Stati membri.

79 In ordine alla sospensione del piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais, il governo portoghese afferma di aver voluto procedere alla sua revisione sulla base dell'esame dei vari fattori ad esso sottesi, segnatamente del fatto che la trasposizione nell'ordinamento interno della direttiva 92/43 imponeva obblighi maggiori al Portogallo quanto al contributo da fornire alla creazione della rete «Natura 2000». La verifica dell'osservanza degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario dovrebbe essere condotta, tuttavia, alla luce dei valori di conservazione tutelati dalla legislazione vigente alla data della creazione del parco naturale e non alla luce dei valori della direttiva 92/43.

Giudizio della Corte

80 Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE spetta alla Commissione dimostrare nei fatti l'asserito inadempimento. È essa a dover fornire alla Corte tutti gli elementi necessari alla verifica dell'inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenze 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1791, punto 6; 26 giugno 2003, causa C-404/00, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-6695, punto 26, e 6 novembre 2003, causa C-434/01, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-13239, punto 21).

81 Nella fattispecie, la Commissione si basa sulla direttiva 85/337, come interpretata dalla Corte, per imputare alla Repubblica portoghese l'omessa realizzazione di uno studio delle incidenze prima di autorizzare un progetto che, pur non oltrepassando le soglie limite fissate dallo Stato membro in applicazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva, potrebbe nondimeno avere un impatto importante sull'ambiente in ragione della sua natura e della sua ubicazione nella zona di Ponta do Abano nel parco naturale di Sintra-Cascais.

82 Per provare un inadempimento dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 la Commissione deve dimostrare che uno Stato membro non ha adottato le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio di un'autorizzazione, sia valutata l'incidenza dei progetti per i quali si prevede un forte impatto ambientale, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione. Tale prova può utilmente consistere nella dimostrazione che uno Stato membro non ha adottato le misure necessarie per verificare se un progetto che non ha raggiunto le soglie limite di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 possa nondimeno avere un notevole impatto sull'ambiente, specie in ragione della sua natura, delle sue dimensioni o della sua ubicazione. La Commissione potrebbe anche dimostrare che un progetto in grado di avere un impatto rilevante sull'ambiente non è stato oggetto di uno studio delle incidenze nonostante ciò fosse necessario.

83 Nella fattispecie la Repubblica portoghese ha affermato che, in presenza del piano regolatore del parco naturale di Sintra-Cascais e dei procedimenti di autorizzazione che questo impone, sussistevano tutte le misure necessarie affinché, prima del rilascio di un'autorizzazione di un progetto nel parco, le autorità controllassero se il progetto poteva avere un impatto importante sull'ambiente, segnatamente per la sua natura, le sue dimensioni o la sua ubicazione, e se, dunque, se ne dovevano studiare le incidenze.

84 La Commissione non ha tuttavia contestato tale affermazione. Essa non ha neppure dimostrato che, nella fattispecie, le autorità portoghesi avrebbero abusato del potere discrezionale loro attribuito non prescrivendo uno studio delle incidenze prima di autorizzare il detto progetto, sebbene esso potesse avere un notevole impatto sull'ambiente.

85 Non basta, invero, dimostrare che un progetto dev'essere realizzato nel territorio di un parco naturale per presumere che esso avrà un forte impatto ambientale. La Commissione deve apportare almeno un minimo di prove dell'impatto che il progetto rischia di avere sull'ambiente.

86 Nella fattispecie la Commissione non ha risposto agli argomenti della Repubblica portoghese secondo i quali:

— il parco naturale di Sintra-Cascais comprenderebbe non solo zone di alto valore ambientale, ma anche zone urbane, rurali e per il tempo libero;

— le zone prescelte per il turismo e per il tempo libero, in cui i progetti dovevano essere realizzati, sono state scelte proprio in funzione dello stato degradato della vegetazione.

87 Non è sufficiente, infatti, in proposito, affermare in generale che l'ubicazione di un progetto in una zona definita dalla legislazione nazionale «prescelta per il turismo» non garantisce di per sé che non ci sarà un forte impatto ambientale in

un caso concreto. Parimenti, la Commissione non può limitarsi ad osservare che le informazioni fornite mostrano che il progetto di cui trattasi si situa in una zona altamente sensibile o dove, quanto meno, la flora appare già degradata, senza provare in concreto che le autorità portoghesi abbiano commesso un errore manifesto di valutazione nell'autorizzare l'ubicazione del progetto in una zona prevista proprio per un progetto siffatto.

88 È giocoforza constatare che il fascicolo presentato dalla Commissione si basa sulla presunzione che un progetto situato nel territorio di un parco naturale può avere un notevole impatto ambientale. Una tale presunzione non basta a dimostrare un inadempimento dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337. In ogni caso, la Commissione non ha confutato adeguatamente le pertinenti spiegazioni offerte dalla Repubblica portoghese.

89 Di conseguenza, l'inadempimento non è dimostrato e il ricorso va respinto.

Sulle spese

90 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 Repubblica portoghese ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Commissione delle Comunità europee sopporterà le spese.**

Rosas La Pergola von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 aprile 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris