SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

26 ottobre 2006 *

Nella causa C-239/04,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto l'8 giugno 2004,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. van Beek e A. Caeiros, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente, assistito dai sigg. J.F. Ganderez e R. Gomes da Silva, advogados, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen, J. Klučka, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore) e dal sig. L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 aprile 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 aprile 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, dando esecuzione ad un progetto autostradale il cui tracciato attraversa la zona di protezione speciale (in prosieguo: la «ZPS») di Castro Verde, nonostante le conclusioni negative della valutazione di impatto ambientale e l'esistenza di soluzioni alternative a tale tracciato, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 4, 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), come modificata dalla direttiva del Consiglio 27 ottobre 1997, 97/62/CE (GU L 305, pag. 42; in prosieguo: la «direttiva habitat»).

Contesto normativo

La direttiva 79/409/CEE

2 L'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), impone agli Stati membri di classificare come ZPS i territori che possiedono le caratteristiche ivi stabilite.

3 L'art. 4, n. 4, della stessa direttiva così prevede:

«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».

La direttiva habitat

4 L'art. 6, nn. 2-4, della direttiva habitat prevede quanto segue:

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

3. 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. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

(...)».

5 L'art. 7 della direttiva habitat è del seguente tenore:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE, per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva 79/409/CEE, qualora essa sia posteriore».

Fatti e fase precontenziosa

6 Il progetto di costruzione dell'autostrada A 2, di collegamento tra la città di Lisbona e la regione dell'Algarve, è stato affidato, nel 1997, alla società BRISA Auto-Estradas de Portugal.

7 Per quanto riguarda la parte di tale autostrada collocata fra le località di Aljustrel e Castro Verde, la citata società ha predisposto un progetto di tracciato che aggira ad est le località di Messejana, Alcarias, Conceiçao, Aivados e Estação de Ourique, attraversando la parte occidentale della ZPS di Castro Verde.

8 Nel settembre 1999 una valutazione dell'impatto ambientale di tale progetto di tracciato (in prosieguo: lo «studio di impatto ambientale») è stata consegnata al Ministero portoghese dell'Ambiente.

9 Nello stesso mese la zona di Castro Verde è stata classificata ZPS da parte delle autorità portoghesi, ai sensi dell'art. 4 della direttiva 79/409.

10 Nel gennaio 2000 il Sottosegretario di Stato all'Ambiente ha approvato lo studio di impatto ambientale e ha autorizzato la realizzazione del progetto.

11 Il tratto dell'autostrada A 2 tra Aljustrel e Castro Verde è stato aperto alla circolazione nel luglio 2001.

12 A seguito di una denuncia che la informava che, nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'impatto di tale tratto sulla ZPS di Castro Verde, le autorità portoghesi avevano dato esecuzione ad un progetto di costruzione autostradale il cui tracciato attraversava tale zona, la Commissione ha intimato alla Repubblica portoghese, con lettera del 20 ottobre 2000, di presentare le sue osservazioni entro due mesi.

13 Le autorità portoghesi hanno comunicato le proprie osservazioni alla Commissione con lettere del 4 dicembre 2000 e del 12 gennaio 2001.

14 Avendo constatato che le autorità portoghesi non avevano chiarito la ragione per la quale i tracciati alternativi collocati sia all'esterno della ZPS di Castro Verde che all'esterno dell'area abitata di Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique non erano stati studiati, e ritenendo che la Repubblica portoghese fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat, la Commissione ha emesso, in data 11 aprile 2001, un parere motivato, invitando lo Stato membro a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere entro un termine di due mesi dalla notifica dello stesso.

15 Insoddisfatta della risposta delle autorità portoghesi al suo parere motivato, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

16 La Commissione sostiene che lo studio di impatto ambientale dimostra chiaramente che il tracciato scelto dalle autorità portoghesi per la costruzione del tratto dell'autostrada A 2 che va da Aljustrel a Castro Verde ha un impatto negativo assai importante su 17 specie di uccelli selvatici previste nell'allegato I alla direttiva 79/409, nonché sull'habitat di tali uccelli.

17 La Repubblica portoghese osserva che la Commissione si limita a formulare considerazioni generali, prelevate dallo studio di impatto ambientale, senza dimostrare in che modo la realizzazione di tale tracciato avrebbe avuto un impatto negativo assai importante. A suo giudizio, i danni potenziali per la ZPS di Castro Verde dovrebbero essere confrontati con quelli effettivamente realizzatisi.

18 Ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, le autorità nazionali competenti autorizzano la realizzazione di un piano o di un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative sullo stesso, soltanto dopo aver avuto la certezza, mediante un'adeguata valutazione dell'impatto di tale piano o progetto sul sito, che esso non ne pregiudicherà l'integrità e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

19 Questa disposizione introduce quindi un procedimento diretto a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito interessato, ma idoneo ad avere incidenze

significative sullo stesso, possa essere autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito (sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, Racc. pag. I-7405, punto 34).

20 In proposito, la Corte ha già affermato che l'autorizzazione di un piano o di un progetto come quello in esame può essere concessa solo a condizione che le autorità nazionali competenti abbiano acquisito la certezza che esso è privo di effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito interessato. Lo stesso vale nel caso in cui non vi sia alcun ragionevole dubbio, dal punto di vista scientifico, circa l'assenza di tali effetti (sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, cit., punti 56 e 59).

21 In questo caso, lo studio di impatto ambientale attesta la presenza, nella ZPS di Castro Verde, di 17 specie di uccelli di cui all'allegato I alla direttiva 79/409, nonché la particolare sensibilità di alcune di esse alle modifiche e/o alla frammentazione del loro habitat derivanti dal progetto di tracciato del tratto di autostrada A 2 tra le località di Aljustrel e Castro Verde.

22 Risulta altresì da tale studio che il progetto in questione ha un impatto globale «notevolmente elevato», nonché un «impatto negativo elevato» sull'avifauna presente nella ZPS di Castro Verde.

23 Si deve dunque constatare che, nel momento in cui hanno autorizzato la realizzazione del progetto di tracciato dell'autostrada A 2, le autorità portoghesi non avevano motivo di ritenere che lo stesso non comportasse effetti dannosi sull'integrità di tale zona.

24 Tale valutazione non è modificata dal fatto che, dopo la sua realizzazione, il progetto non abbia determinato tali effetti. È infatti al momento in cui viene adottata la decisione che autorizza la realizzazione di un progetto che non deve sussistere alcun

ragionevole dubbio, dal punto di vista scientifico, circa l'assenza di effetti dannosi per l'integrità del sito interessato (v., in tal senso, sentenze 29 gennaio 2004, causa C-209/02, Commissione/Austria, Racc. pag. I-1211, punti 26 e 27, e Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, cit., punti 56 e 59).

25 Alla luce di quanto sopra, le autorità portoghesi potevano scegliere di rifiutare l'autorizzazione per realizzare tale progetto o di autorizzare lo stesso ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat, purché sussistessero le condizioni ivi previste (v., in tal senso, sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, cit., punti 57 e 60).

26 Si deve dunque qui verificare se il progetto del tracciato dell'autostrada A 2 tra le località di Aljustrel e Castro Verde potesse essere autorizzato ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat.

27 La Commissione sostiene in proposito che la Repubblica portoghese non ha rispettato tale disposizione, poiché, nel caso in esame, le autorità portoghesi hanno tralasciato di valutare alcuni tracciati alternativi che non presentavano un impatto negativo né sulla ZPS di Castro Verde né sulla popolazione di tale zona.

28 Essa ritiene, in particolare, che tali autorità non abbiano preso in considerazione i tracciati alternativi posti sia all'esterno della ZPS di Castro Verde che all'esterno della zona abitata costituita dalle località di Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique.

29 La Commissione ritiene infatti che sarebbe stato necessario valutare alcuni di tali tracciati alternativi, in particolare quelli che avrebbero fatto passare l'autostrada A 2 in un corridoio situato ad ovest della ZPS di Castro Verde, tra il confine di

quest'ultima e la strada IC 1, in una regione pianeggiante e assai scarsamente abitata, così che le autorità portoghesi avrebbero potuto scegliere, senza difficoltà tecniche importanti né irragionevoli aumenti di costi, un tracciato alternativo privo di effetti negativi su tale ZPS, e che non toccasse né le località ricordate né altre località.

30 Secondo la Repubblica portoghese, spettava alla Commissione non soltanto indicare tale tracciato, ma anche definirlo e caratterizzarlo, dimostrando l'esistenza e la fattibilità di una soluzione alternativa meno dannosa per l'ambiente che non sarebbe stata presa in considerazione delle autorità portoghesi. Ebbene, la Commissione non avrebbe fornito in proposito alcun elemento di prova.

31 In ogni caso, la Repubblica portoghese sostiene che la soluzione proposta dalla Commissione non potrebbe essere considerata una «soluzione alternativa» ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat. A suo giudizio, infatti, tale concetto non fa riferimento solo ad una soluzione diversa teoricamente sostenibile, ma implica che sia tenuto altresì conto degli effetti negativi della soluzione stessa.

32 Orbene, la realizzazione del tracciato proposto dalla Commissione comporterebbe danni sociali, economici e ambientali rilevanti, poiché la stessa interesserebbe le popolazioni di Conceição, Aivados e Estação de Ourique, nonché il bacino idrografico della diga di Monte da Rocha.

33 Tale Stato membro ritiene dunque che la violazione marginale e secondaria dell'integrità della ZPS di Castro Verde derivante dal tracciato scelto dalle autorità portoghesi sia meno rilevante di quella che sarebbe stata prodotta dall'attuazione della soluzione proposta dalla Commissione.

34 L'art. 6, n. 4, della direttiva habitat prevede che qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione compiuta ai sensi del n. 3, prima frase, del medesimo articolo, in mancanza di soluzioni alternative, un piano o un progetto debba essere

realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, lo Stato membro adotti ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

35 Tale disposizione, che consente, a determinate condizioni, di realizzare un piano o un progetto che ha dato luogo a conclusioni negative valutato negativamente nell'ambito della procedura di valutazione di cui all'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva habitat, deve, in quanto derogatoria rispetto al criterio di autorizzazione previsto dalla seconda frase del citato n. 3, essere interpretata restrittivamente.

36 In tal modo, la realizzazione di un piano o di un progetto ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat è subordinata, in particolare, alla dimostrazione dell'assenza di soluzioni alternative.

37 Nel presente caso è pacifico che le autorità portoghesi hanno valutato e respinto parecchie soluzioni che aggiravano le località di Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique, ma i cui tracciati attraversavano il settore occidentale della ZPS di Castro Verde.

38 Non risulta invece, dai documenti del fascicolo, che tali autorità abbiano valutato soluzioni collocate all'esterno di tale zona e ad occidente della citata ZPS, mentre, sulla base degli elementi informativi forniti dalla Commissione, non si può escludere a priori che l'utilizzo di una simile soluzione potesse rappresentare una soluzione alternativa ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat, e questo anche qualora la stessa presentasse, come sostiene la Repubblica portoghese, talune difficoltà.

39 Pertanto, non valutando una soluzione di questo tipo, le autorità portoghesi non hanno dimostrato l'assenza di soluzioni alternative ai sensi della citata disposizione.

40 Alla luce di quanto sopra si deve dichiarare che, dando esecuzione ad un progetto autostradale il cui tracciato attraversa la ZPS di Castro Verde, nonostante le conclusioni negative della valutazione di impatto ambientale, senza aver dimostrato l'assenza di soluzioni alternative a tale tracciato, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat.

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. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

1) **Dando esecuzione ad un progetto autostradale il cui tracciato attraversa la zona di protezione speciale di Castro Verde, nonostante le conclusioni negative della valutazione di impatto ambientale, senza aver dimostrato l'assenza di soluzioni alternative a tale tracciato, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6, n. 4, 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, come modificata dalla direttiva del Consiglio 27 ottobre 1997, 97/62/CE.**

2) **La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**

Firme