CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 27 ottobre 2005 [1]

I — Introduzione

1. Con il presente ricorso per inadempimento, la Commissione censura l'applicazione della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [2] (in prosieguo: la «direttiva sulla protezione degli uccelli»), e 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 [3] (in prosieguo: la «direttiva sugli habitat»), in riferimento ad un progetto di costruzione di una strada nella regione austriaca Voralberg. Trattasi della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza, all'interno della zona di protezione speciale «Lauteracher Ried» nei pressi di Bregenz.

2. In particolare, la Commissione contesta alla Repubblica d'Austria di non avere classificato come zona di protezione speciale, conformemente alla direttiva sulla protezione degli uccelli, determinate aree coinvolte nel progetto, e di non avere, nell'autorizzare la costruzione della strada, né valutato a sufficienza le alternative né disposto misure adeguate per garantire la coerenza di Natura 2000.

II — Ambito normativo

3. Natura 2000 viene definita all'art. 3, n. 1, della direttiva sugli habitat:

«È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU L 103, pag. 1.
3 — GU L 206, pag. 7.

La rete "Natura 2000" comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE».

4. L'art. 4 della direttiva sulla protezione degli uccelli contiene disposizioni sul tipo di aree che gli Stati membri devono classificare come zone di protezione speciale per uccelli (in prosieguo: «ZPS»). Sempre in tale sede, ovvero al n. 4, prima frase, veniva inizialmente disciplinata la tutela di tali territori:

«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 della 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. (...).

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo (...)».

5. L'art. 7 della direttiva sugli habitat ha modificato la normativa a tutela delle ZPS:

«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».

6. Tali disposizioni vengono così esplicate dal settimo 'considerando' della direttiva sugli habitat:

«considerando che tutte le zone designate, comprese quelle già classificate o che saranno classificate come zone di protezione speciale ai sensi della direttiva 79/409/CEE (...) dovranno integrarsi nelle rete ecologica europea coerente».

7. I nn. 3 e 4, qui applicabili, dell'art. 6 della direttiva sugli habitat recitano:

«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.

(...)».

8. A questo proposito, il decimo 'considerando' della direttiva habitat enuncia: «Considerando che qualsiasi piano o programma che possa avere incidenze significative sugli obiettivi di conservazione di un sito già designato o che sarà designato deve formare oggetto di una valutazione appropriata».

III — Fatti, procedimento precontenzioso e conclusioni delle parti

9. Una prima domanda relativa al progetto di costruzione della strada è stata presentata nel 1992. All'epoca la procedura non è potuta sfociare in una decisione; il progetto è stato invece completamente rielaborato e sottoposto ad una nuova procedura in data 8 marzo 1994. Quest'ultima si è conclusa con la fissazione di un tracciato mediante regolamento dell'8 aprile 1997 adottato dal Ministro federale dell'Economia.

10. Il 19 gennaio 1999 è stata richiesta l'autorizzazione del progetto di costruzione della strada prevista dalle norme di tutela ambientale. Questa è stata rilasciata il 6 luglio 2001. L'autorità decidente era, a tal riguardo, vincolata alla fissazione del tracciato. Non sono stati valutati tracciati alternativi. L'autorizzazione prevedeva una serie di condizioni per l'esecuzione del progetto nonché pagamenti compensativi per EUR 2 625 802,63, destinati alla creazione di habitat alternativi. In un successivo procedimento amministrativo («ricorso»), con decisione 21 febbraio 2003 tale autorizzazione è stata sostanzialmente confermata, con qualche modifica riguardante la motivazione. Il pagamento compensativo è stato ridotto a EUR 2 056 922,26.

11. Nel frattempo, ossia il 1° gennaio 1995, la Repubblica d'Austria aveva aderito alla Comunità europea. Con lettera del 7 giugno 1995, il territorio «Lauteracher Ried» è stato notificato alla Commissione come ZPS. I siti «Soren» e «Gleggen-Köblern» non fanno parte della ZPS.

12. Tale territorio era tutelato da più regolamenti locali successivi [4] nonché, limitatamente a taluni siti, dal regolamento del governo del Land Vorarlberg relativo allo «Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau» (rete dei biotopi dei prati da sfalcio del Rheintal-Walgau) [5]. Tuttavia, la rete dei biotopi include anche, in notevole misura, aree al di fuori della ZPS, tra cui ampie parti del sito «Gleggen-Köblern» e talune aree del sito «Soren». I regolamenti disciplinavano, tra l'altro, l'utilizzo del territorio e vietavano, in particolare, l'accesso a determinate aree.

13. La ZPS è considerata un importante luogo di riproduzione per il re di quaglie (*Crex crex*) citato nell'allegato I della direttiva sulla protezione degli uccelli. Per lungo tempo, *a livello mondiale*, il re di quaglie è stato considerato come specie minacciata (threatened) o vulnerabile (vulnerable), vale a dire che sussisteva un elevato pericolo di estinzione. Di recente, tuttavia, alla luce delle nuove conoscenze sulle popolazioni fuori dall'Unione europea, la sua condizione è stata rivalutata come potenzialmente minacciata (near threatened) [6]. In Europa il re delle quaglie viene considerato come specie in diminuzione (depleted) [7].

14. La scheda raccolta dati standardizzata del giugno 1997, trasmessa alla Commissione dalle autorità austriache, cita parimenti le specie migratrici beccaccino (*Gallinago gallinago*) con 15 coppie nidificanti, pavoncella (*Vanellus vanellus*) con 20 coppie nidificanti, nonché il gran chiurlo (*Numenius arquata*) con 10 coppie nidificanti. A livello mondiale, queste specie vengono considerate come a basso rischio (low risk/least concern) [8]. In Europa, però, il beccaccino e il gran chiurlo sono reputati in diminuzione e la pavoncella in pericolo di estinzione [9].

15. Le quattro specie summenzionate nidificano nei prati, in particolare nei prati da sfalcio, così come risultano protetti e promossi dalla «rete dei biotopi dei prati da sfalcio del Rheintal-Walgau».

4 — Pare che fosse innanzitutto in vigore il regolamento a tutela del Lauteracher Ried (LGBl. n. 22/1966, nella versione di cui al LGBl n. 24/1969), successivamente il regolamento sulla zona di tutela del paesaggio del «Lauteracher Ried» (LGBl n. 82/1997), ed infine un ulteriore regolamento avente lo stesso titolo, pubblicato nel LGBl n. 63/2002. In aggiunta, si applicava il regolamento del governo del Land Voralberg relativo alla tutela provvisoria del Lauteracher Ried (LGBl n. 15/1993), che è stato manifestamente più volte prorogato.

5 — Vorarlberger Landesgesetzblatt, anno 1995, titolo 27, n. 61, del 28 dicembre 1995.

6 — IUCN Red List of Threatened Species, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://www.birdlife.org.

7 — Birdlife International (Papazoglou e a.), *Birds in the European Union — a status assessment*, 2004, pag. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; v. anche la scheda informativa sulla specie.

8 — IUCN, cit. alla nota 6.

9 — Birdlife, cit. alla nota 7, pag. 32 e segg., v. anche rispettive schede informative relative alle varie specie.

16. Secondo i dati forniti dal governo austriaco, la ZPS costituisce, inoltre, per dodici specie migratrici, in parte altresì ricomprese nell'allegato I, un'importante area di svernamento, riposo e nutrimento nel Voralberg.

17. La Commissione si è occupata del suddetto progetto in seguito ad una denuncia. Il 12 novembre 2001, essa ha anzitutto inviato una richiesta di informazioni alle autorità austriache competenti. Dopo aver valutato la risposta del 1° febbraio 2002, la Commissione è giunta alla conclusione che la Repubblica d'Austria aveva violato gli obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sulla protezione degli uccelli, nonché dall'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat e il 27 giugno 2002 l'ha invitata a presentare osservazioni (lettera di messa in mora), a norma dell'art. 226 CE. Le osservazioni austriache sono giunte alla Commissione il 29 ottobre 2002. La Commissione ha mantenuto ferma la propria posizione e in data 11 luglio 2003 ha emesso un parere motivato nel quale invitava l'Austria a porre fine all'asserita violazione entro l'11 settembre 2003. Poiché le repliche del governo austriaco non convincevano la Commissione che le censure mossegli non avevano più ragion d'essere, essa ha avviato il presente procedimento.

18. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1. Dichiarare che la Repubblica d'Austria è venuta meno ai propri obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e dall'art. 6, n. 4, in combinato disposto con l'art. 7, 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, in quanto

— con l'esclusione dei siti «Soren» e «Gleggen-Köblern» non ha ricompreso nella zona di protezione speciale «Lauteracher Ried» territori che in base a criteri scientifici appartengono, assieme a tale zona, ai territori più idonei in numero e in superficie ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sulla protezione degli uccelli, e

— nell'autorizzare il progetto di costruzione della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza non ha rispettato correttamente e completamente i requisiti previsti dall'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat per il caso in cui si proceda all'esecuzione di un progetto in presenza di conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito;

2. condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

19. Il governo della Repubblica d'Austria chiede che la Corte voglia:

1. respingere il ricorso della Commissione europea dell'11 maggio 2004, volto a far dichiarare che la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sulla protezione degli uccelli e dall'art. 6, n. 4, in combinato disposto con l'art. 7, della direttiva sugli habitat, non ricomprendendo nella zona dichiarata di protezione speciale «Lauteracher Ried» i siti di «Soren» e di «Gleggen-Köblern», che in base a criteri scientifici appartengono, assieme a tale zona, ai territori più idonei in numero e in superficie ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sulla protezione degli uccelli, e che, nell'autorizzare il progetto di costruzione della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza, non ha rispettato correttamente e completamente i requisiti previsti dall'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat per il caso in cui si proceda all'esecuzione del progetto nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'incidenza;

2. respingere la richiesta della Commissione relativa alla condanna alle spese.

IV — Analisi

20. La Commissione pone a carico dell'Austria due diverse violazioni della normativa comunitaria. Da un lato, l'Austria avrebbe omesso di classificare talune aree come facenti parte della ZPS «Lauteracher Ried» e, dall'altro, avrebbe violato le disposizioni a tutela della ZPS autorizzando il progetto di costruzione della strada.

A — *Sulla classificazione del territorio*

21. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, comma 3, della direttiva sulla protezione degli uccelli, gli Stati membri classificano come zone di protezione speciale (ZPS) i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie di cui all'allegato I. A tal fine essi tengono conto delle necessità di protezione di queste specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la direttiva. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, gli Stati membri adottano analoghe misure per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, 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 un'importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

22. Conformemente ad una giurisprudenza costante, gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale per la scelta delle zone di protezione speciale, ma ciò non toglie che la classificazione e la delimitazione di dette zone si operi esclusivamente secondo i criteri ornitologici determinati dalla direttiva [10].

23. Il punto su cui le parti sono quindi in disaccordo è se i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern», in forza dei criteri ornitologici applicabili, facciano parte dei territori più idonei alla protezione degli uccelli.

24. Si evince dagli atti che la ZPS «Lauteracher Ried» forma una superficie chiusa romboidale di 580 ettari. L'estensione diagonale massima ammonta a 3 chilometri sia in direzione est-ovest che in direzione nord-sud. Lungo il confine sud-est corre una strada, la Landesstraße (strada regionale) L 41.

25. Lungo il confine sud-est, parzialmente separato dalla ZPS mediante la L 41, si trova il sito «Soren», che presenta una superficie di circa 64 ettari. Si tratta di una striscia di terra che si snoda da nord-est a sud-ovest per una lunghezza di 2,6 chilometri e una larghezza massima di 500 metri circa. Il suo confine est è costituito da un'autostrada. Il controverso progetto di costruzione della strada si snoderebbe, in parte, nell'area sud del territorio.

26. Il sito «Gleggen-Köblern», che presenta una superficie di 352 ettari, si trova a sud-ovest della ZPS. Si tratta di una striscia di terra di 400 metri di larghezza e di più di 2 chilometri di lunghezza che si snoda in direzione nord-sud. La sua punta nord è separata dalla ZPS da un punto di incrocio delle strade regionali L 41 e L 42, nonché dal corso d'acqua Dornbirnerach. Il progetto di costruzione della strada dovrebbe essere realizzato in questa zona sulla strada già esistente.

27. Entrambi i siti ricomprendono sia prati da sfalcio vicini allo stato naturale sia aree agricole a coltivazione intensiva. Sono utilizzati come luoghi di ricreazione per i centri abitati circostanti. Mentre al centro della ZPS si trova una zona umida, nel «Soren» e nel «Gleggen-Köblern» non esistono analoghe strutture.

28. Un confronto con le zone di protezione esistenti in base alla normativa nazionale evidenzia che all'interno della ZPS e del sito «Soren» solo poche aree godono di protezione ambientale in quanto appartenenti alla «rete dei biotopi dei prati da sfalcio del Rheintal-Walgau». Il sito Gleggen-Köblern

10 — Sentenze 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Marismas di Santoña) (Racc. pag. I-4221, punto 26); 11 luglio 1996, causa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (Racc. pag. I-3805, punto 26), e 19 maggio 1998, causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi (lista IBA 1989) (Racc. pag. I-3031, punti 60 e segg.).

appare, per contro, ampiamente tutelato dalla rete dei biotopi [11].

29. La Commissione si basa soprattutto sui risultati di un monitoraggio e su studi scientifici, dai quali emergerebbe che i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern» formano un'unità naturale ed inscindibile con il «Lauteracher Ried» classificato come ZPS.

30. Dal parere motivato si evince che dal 2000 al 2002, all'interno della ZPS, sono stati osservati 4-5, 4 e 3 maschi cantori di re di quaglie. Le cifre registrate a «Soren» e «Gleggen-Köblern» erano solo lievemente inferiori: 4 (1 + 3), 2 (1 + 1) e 3 (0 + 3).

31. La Commissione riporta, poi, che gli uccelli migratori beccaccino, pavoncella e gran chiurlo nell'anno 2001 hanno nidificato in numero persino maggiore al di fuori della ZPS, in entrambi i territori non classificati. Nella ZPS, il numero di coppie nidificanti ammontava a 3-5 per il beccaccino, 11-12 per la pavoncella e 3 per il gran chiurlo, nel Soren a 3 per il beccaccino e 6 per la pavoncella, e nel Gleggen-Köblern a 3-4 per il beccaccino, 9 per la pavoncella e 8 per il gran chiurlo. Ci fu inoltre un sospetto di cova per il gran chiurlo all'interno del Soren.

32. A queste cifre, il governo austriaco oppone anzitutto, e a giusto titolo, che non obbliga alla designazione di una ZPS qualsiasi presenza di uccelli di cui all'allegato I della direttiva sulla protezione degli uccelli ovvero di uccelli migratori. I dati, non contestati dal governo austriaco, mettono tuttavia in evidenza che, per le specie re di quaglie, beccaccino, pavoncella e gran chiurlo, i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern» sono di importanza analoga o talvolta addirittura maggiore rispetto alle aree ricomprese nella ZPS. Le cifre relative al gran chiurlo, alla pavoncella e al beccaccino, indicate nella scheda raccolta dati standardizzata, si conseguono solamente prendendo in considerazione i siti al di fuori della ZPS. Va, pertanto, ritenuto che i siti che si trovano nelle immediate vicinanze della ZPS formino con questa un territorio globale uniforme dal punto di vista ornitologico.

33. Dalle perturbazioni dei siti dovute, in particolare, all'agricoltura e alla fruizione ricreativa, l'Austria deduce, inoltre, che tali zone non siano le più idonee alla protezione delle summenzionate specie di uccelli. Le cifre indicano, tuttavia, che tali perturbazioni sono solo di secondaria importanza. I siti ospitano, su una superficie minore, nidiate corrispondenti alle presenze all'interno della ZPS. Ciò significa, in base alla densità

11 — Portale cartografico del Land Vorarlberg, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte= naturschutz

delle covate, essi sono perfino più idonei dei territori ricompresi nella ZPS.

34. In aggiunta, dagli studi presentati dalla Commissione risulta che altri fattori, in particolare il momento della falciatura dei rispettivi prati, nonché il pericolo rappresentato da volpi e tassi, sono nettamente più importanti delle perturbazioni segnalate. Né, manifestamente, hanno (finora) particolare rilevanza le strade divisorie tra i siti, presumibilmente perché non rappresentano un grave ostacolo per gli uccelli. I siti di cui trattasi non possono, pertanto, essere esclusi dalla ZPS in quanto «meno idonei».

35. Neppure il confronto con la ZPS «Bangs-Matschels», dove il re di quaglie sarebbe presente con una maggiore densità rispetto ai siti «Soren» e «Gleggen-Köblern», è tale da giustificare l'esclusione dei siti dal punto di vista scientifico. L'asserita superiore qualità della ZPS «Bangs-Matschels» potrebbe al massimo indurre a chiedersi se la ZPS «Lauteracher Ried», includendovi i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern», sia nel complesso uno dei territori più idonei alla protezione del re di quaglie. Ciò però non viene messo in discussione neppure dal governo austriaco. D'altronde, non desta sorpresa il fatto che, tra i territori più idonei, ve ne siano taluni più idonei di altri alla protezione degli uccelli.

36. L'Austria sostiene, tuttavia, che l'obbligo di classificazione di ZPS è concentrato in un dato momento e non implica l'aggiornamento continuo delle classificazioni già effettuate. In ordine alla riduzione territoriale delle ZPS, ciò si ricaverebbe espressamente dalla giurisprudenza [12]. Contrariamente alla direttiva sugli habitat, nella direttiva sulla protezione degli uccelli non figurerebbe alcuna disposizione sulle modificazioni a posteriori delle zone di protezione. Laddove siano state emanate normative sul trattamento dei territori dopo la loro designazione, queste riguarderebbero la tutela di tali territori e non la loro espansione.

37. Concordo con il governo austriaco sul fatto che l'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei sia sorto in un determinato momento. Siccome non sono stati concordati periodi di transizione, al momento dell'adesione in data 1° gennaio 1995, ai sensi dell'art. 168 dell'atto di adesione, l'Austria era tenuta a dare piena

12 — Sentenza 28 febbraio 1991, causa C-57/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-883, punto 20).

attuazione sia alla direttiva sugli habitat che alla direttiva sulla protezione degli uccelli [13].

38. Tale obbligo non è tuttavia limitato al suddetto periodo. Dal settimo'considerando' della direttiva sugli habitat si ricava, infatti, che in Natura 2000 non dovevano essere integrate solamente le zone già classificate come ZPS, bensì parimenti quelle da classificarsi «in futuro» come ZPS. Di conseguenza, nell'emanare la direttiva sugli habitat, il legislatore ha ritenuto che l'obbligo di classificazione non fosse limitato al momento della trasposizione della direttiva.

39. Del resto, dal tenore dell'art. 4 della direttiva sulla protezione degli uccelli non si ricava alcuna indicazione per siffatta restrizione. Non sarebbe inoltre affatto compatibile con la finalità di un'efficace protezione degli uccelli omettere di porre sotto tutela territori di eccellenza per la conservazione delle specie da proteggere per il semplice motivo che essi si sono sviluppati in tal senso solo dopo il recepimento della direttiva sulla protezione degli uccelli.

40. Indipendentemente dal fatto che l'obbligo di classificazione sia o meno limitato alla situazione riscontrata al 1° gennaio 1995, in base alle informazioni a disposizione si deve ritenere che già nel 1995 il «Lauteracher Ried» costituisse, insieme ai siti «Soren» e «Gleggen-Köblern», un territorio unico globale dal punto di vista ornitologico, idoneo in tutte le sue parti ad essere qualificato come ZPS. Le considerazioni sulla storia del territorio, contenute nelle perizie presentate dalla Commissione, depongono a favore della tesi secondo cui, in passato, le presenze erano perfino di qualità chiaramente superiore rispetto ad oggi [14].

41. Tali più recenti conoscenze non possono essere contestate dal governo austriaco, affermando che l'obbligo di classificazione di ZPS sarebbe da accertare esclusivamente in base alle migliori informazioni disponibili al momento in cui esso è sorto. In effetti, l'obbligo di classificazione non è circoscritto alle nozioni disponibili in un dato momento.

42. Vero è che gli Stati membri, nell'ottemperare all'obbligo di classificazione, devono utilizzare le migliori conoscenze scientifiche a disposizione [15]. L'obbligo di classificazione implica, infatti, che nell'ambito dell'istruttoria per la designazione, gli Stati membri intraprendano ogni possibile azione per identificare i siti più idonei. In questo senso, l'impiego delle migliori conoscenze disponi-

13 — V., per quanto riguarda la Spagna, sentenza Marismas di Santoña (cit. alla nota 10, punto 11).

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), allegato 13b del ricorso, pag. 201, relativamente a Rheintal settentrionale, Grabherr, lago di Costanza *Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, allegato 13d del ricorso, pag. 5, sempre in relazione al re di quaglie.

15 — V. sentenze 17 gennaio 1991, causa C-157/89, Commissione/Italia (periodi di caccia) (Racc. pag. I-57, punto 15), e 19 maggio 1998, causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3031, punto 69 e segg.).

bili rappresenta il minimo necessario. Tuttavia, nell'ipotesi in cui, malgrado l'utilizzo delle migliori conoscenze disponibili, non possano essere identificati, nella loro piena estensione, tutti i territori più idonei, gli Stati membri non possono giustificare le lacune nella classificazione facendo valere deficit di conoscenze. Sarebbe piuttosto stato loro compito compiere ulteriori ricerche per evitare lacune nella classificazione.

43. Ne consegue che la Commissione ha correttamente fondato il presente motivo sulle perizie più recenti.

44. Occorre quindi constatare che l'Austria ha violato l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sulla protezione degli uccelli, in quanto non ha designato i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern» come ZPS.

B — *Sulla tutela del territorio*

45. Nell'ambito di questo secondo motivo, la Commissione rimprovera all'Austria di non aver rispettato correttamente e completamente, nell'autorizzare il progetto di costruzione della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza, i requisiti previsti dall'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat per il caso in cui si proceda all'esecuzione di un progetto nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito.

1) Sull'applicabilità al progetto dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat

46. Si deve anzitutto verificare se la decisione in esame debba essere valutata alla luce dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat ovvero dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sulla protezione degli uccelli, alla stregua di quanto sostenuto dal governo austriaco nella sua replica alla lettera di messa in mora della Commissione.

47. A norma dell'art. 7 della direttiva sugli habitat, gli obblighi derivanti dall'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della medesima direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sulla protezione degli uccelli, a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva — ossia per l'Austria dal 1° gennaio 1995 — ovvero dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro di un sito come ZPS, a norma della direttiva sulla protezione degli uccelli, qualora essa sia posteriore. Nella sentenza Basses Corbières, la Corte ha dichiarato che continua ad applicarsi alle zone che non sono state classificate come ZPS, quando avrebbero dovuto esserlo,

l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sulla protezione degli uccelli, ma non l'art. 6, nn. 2-4, della direttiva sugli habitat [16].

48. Conseguentemente, per quanto riguarda i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern», finora non segnalati né classificati come ZPS, continua ad applicarsi l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sulla protezione degli uccelli e non l'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della direttiva sugli habitat. Ciò non influisce, tuttavia, sul ricorso, giacché nella motivazione questo viene circoscritto dalla Commissione esclusivamente al deterioramento delle aree segnalate.

49. Nel 1995, tali aree sono state notificate alla Commissione come ZPS. Da quanto emerge, da allora esse sono state assoggettate, in modo continuativo, ad un regime di tutela ad esse specifico [17].

50. Ricorrono, pertanto, i presupposti per una classificazione del territorio. La ZPS è stata classificata mediante atto formale, cioè mediante la notifica alla Commissione e i regolamenti a tutela del territorio [18]. Inoltre, non viene messo in dubbio che siano state adottate le necessarie e specifiche misure di tutela [19].

51. Il governo austriaco ha, tuttavia, dapprima dubitato dell'applicabilità dell'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della direttiva sugli habitat, in quanto sotto il profilo della tutela del territorio, il Land Voralberg aveva attuato normativamente la direttiva sulla protezione degli uccelli e la direttiva sugli habitat solo con un regolamento del 2003 [20]. Anteriormente, l'art. 26, comma 4, della legge a tutela dell'ambiente naturale del Voralberg prevedeva sì la classificazione di ZPS, ma solo per effetto di tale regolamento in particolare il regime di tutela per la ZPS del Voralberg è divenuto parte del diritto interno austriaco.

52. L'art. 7 della direttiva sugli habitat non menziona l'attuazione legislativa di entrambe le direttive come presupposto per l'applicazione dell'art. 6, nn. 2, 3 e 4. L'efficacia protettiva di una classificazione risulta, tuttavia, notevolmente ristretta qualora non comporti nel contempo l'applicazione del regime di tutela delineato dalla direttiva sugli habitat. Pur essendo vincolante per le autorità statali, il predetto regime di tutela non può però, senza il relativo recepimento nel diritto interno, essere opposto ai privati. Pertanto, il governo austriaco ricorda, a ragione, che fino all'anno 2003 la ZPS materialmente non era posta completamente sotto tutela.

16 — Sentenza 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10799, punti 47 e 57).

17 — V. supra paragrafo 12.

18 — V. sentenza Basses Corbières (cit. alla nota 16, punto 53).

19 — V. sentenza Marasmas di Santoña (cita. alla nota 10, punto 31 e segg).

20 — Regolamento del governo del Land che modifica il regolamento a tutela dell'ambiente (LGBl n. 36/2003).

53. La suddetta lacuna nell'effetto protettivo di una designazione di ZPS non implica tuttavia la necessaria applicazione del regime più severo delineato all'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sulla protezione degli uccelli. La Corte ha infatti già dichiarato che l'insufficiente efficacia protettiva della designazione di un territorio può costituire una violazione dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat [21]. Ciò presuppone però il passaggio dal regime previsto dalla direttiva sulla protezione degli uccelli al regime della direttiva sugli habitat.

54. Di conseguenza, il progetto di costruzione della strada va valutato in relazione all'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat.

2) Sull'applicabilità ratione temporis

55. Potrebbe tuttavia ostare all'applicazione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat il fatto che la procedura di progettazione del tracciato per la costruzione della strada in esame aveva avuto già inizio nel 1994, quindi in un periodo in cui l'Austria non era vincolata né alla direttiva sulla protezione degli uccelli né a quella sugli habitat.

56. Il punto di partenza per l'applicazione alle procedure in corso è costituito dall'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva sugli habitat, ai sensi del quale le autorità nazionali competenti, alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza, danno il loro accordo sul piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa. Ciò conforta la tesi dell'applicabilità dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat, nell'ipotesi in cui, alla scadenza del termine di trasposizione, il piano o progetto non sia stato ancora autorizzato.

57. La Corte ha però negato l'applicabilità della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale su determinati progetti pubblici e privati [22] (direttiva VIA), a progetti la cui procedura di autorizzazione sia stata avviata prima del 3 luglio 1988, cioè prima della scadenza del termine di attuazione della direttiva (progetti cosiddetti «pipe-line») [23]. Questo orientamento potrebbe essere esteso dalla Corte alla direttiva sugli habitat. Analogamente all'art. 6, n. 3, della direttiva sugli habitat, l'art. 2, n. 1, della direttiva VIA prevede che, prima del rilascio dell'autorizzazione, determinati progetti siano sottoposti ad una valutazione del loro impatto.

21 — Sentenze 13 giugno 2002, causa C-117/00, Commissione/Irlanda (Owenduff-Nephin Beg Complex) (Racc. pag. I-5335, punto 25), e 27 febbraio 2003, causa C-415/01, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2081, punto 16).

22 — GU L 175, pag. 40.

23 — Sentenza 18 giugno 1998, causa C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, (Racc. pag. I-3923, punto 24). L'espressione «progetti pipe-line» è stata impiegata dalla Corte nella sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Delena Wells (Racc. pag. I-723, punti 40, 43 e 48).

58. Come motivo per la delimitazione temporale dell'applicazione della direttiva VIA, la Corte ha fatto valere che «la direttiva riguarda in gran parte progetti di una certa ampiezza, la cui realizzazione necessita molto spesso di un lungo periodo di tempo. Pertanto non è opportuno che procedure, già complesse a livello nazionale e formalmente avviate prima della data di scadenza del termine di attuazione della direttiva, siano appesantite e ritardate dalle specifiche prescrizioni imposte da quest'ultima e che situazioni già consolidate ne siano colpite» [24]. È per questo che, secondo l'avvocato generale Gulmann, l'applicazione della direttiva VIA alle procedure di autorizzazione in corso alla scadenza del termine di recepimento intaccherebbe il principio della certezza del diritto, il legittimo affidamento nonché il principio di proporzionalità, i quali osterebbero quindi ad una siffatta interpretazione [25]. Il legislatore ha adottato una soluzione simile, corredando la modifica della direttiva VIA del 1997 di una normativa transitoria [26].

59. Di primo acchito, analoghe considerazioni potrebbero essere svolte anche con riguardo all'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat. Anche la sua applicazione può riguardare progetti di una certa ampiezza, la cui realizzazione necessita molto spesso di un lungo periodo di tempo e la cui procedura di autorizzazione è già molto complessa a livello nazionale. Essi possono essere appesantiti e ritardati dalle prescrizioni imposte dalle direttiva. Ciò viene particolarmente illustrato dal presente caso di specie. Qualora occorra procedere, a posteriori, alla valutazione delle alternative e occorra forse individuare perfino un nuovo tracciato, si rende necessaria una procedura di autorizzazione ex novo in tutti i suoi aspetti.

60. Una siffatta interpretazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva sugli habitat non terrebbe però conto delle essenziali differenze esistenti tra la direttiva sugli habitat e la direttiva VIA.

61. La direttiva VIA contiene norme procedurali tese a favorire una maggiore presa in considerazione delle finalità ecologiche. Essa non fissa standards ambientali vincolanti, cosicché le autorità competenti non sono obbligate, a norma della direttiva VIA, a conformarsi alle conclusioni della valutazione dell'impatto ambientale. La valutazione dell'impatto ambientale esplica un'influenza soprattutto in quanto le autorità competenti, i committenti e l'opinione pubblica vengono tempestivamente informati degli interessi ambientali ed il progetto può essere in seguito orientato (anche) in base a suddetti interessi. Ecco perché non risulta molto sensato «trapiantare» le prescrizioni procedurali della direttiva VIA in una

24 — Sentenza Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (cit. alla nota 23, punto 24).

25 — Conclusioni dell'avvocato generale Gulmann 3 maggio 1994 nella causa C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern (Racc. pag. I-3717, paragrafi 34 e 37). La Corte ha espressamente lasciato insolute tali questioni nelle sentenze 9 agosto 1994 nella causa sopra citata (punto 19), nonché 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2189, punto 28).

26 — Direttiva del Consiglio 3 maggio 1997, 97/11/CEE, che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 73, pag. 5). L'art. 3, n. 2, enuncia: «Per le domande di autorizzazione sottoposte all'autorità competente anteriormente allo scadere del termine fissato al paragrafo 1, continuano ad applicarsi le disposizioni della direttiva 85/337/CEE nella versione originaria».

procedura di autorizzazione in fase già avanzata. Di regola, a quello stadio, gli elementi essenziali del progetto saranno già stati fissati, per cui le conoscenze ulteriori difficilmente potrebbero incidere sull'esito della procedura. Un'applicazione aggiuntiva della direttiva VIA alle procedure in corso alla scadenza del termine di trasposizione sarebbe inopportuna stante lo scarso plusvalore realizzato.

62. La direttiva sugli habitat contiene, per contro, prescrizioni *sostanziali* in ordine all'autorizzazione di un progetto, cui la procedura di valutazione dell'impatto prevista all'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat, eventualmente con valutazione delle alternative e ponderazione posteriori, dovrebbe essere funzionale. Di norma, tale procedura impedisce che venga pregiudicata l'integrità di una zona di protezione. Ai sensi del n. 4, solo qualora ricorrano motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica e in mancanza di soluzioni alternative, può essere eccezionalmente ammesso un tale deterioramento. In tali casi devono essere adottate tutte le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale di Natura 2000. Ragion per cui le norme di tutela esplicano la loro utilità pratica anche in caso di loro applicazione a procedure in corso.

63. L'applicazione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat a progetti c.d. «pipeline» non è neanche in contrasto con i principi di proporzionalità, certezza del diritto e legittimo affidamento. Finché è sospesa l'autorizzazione, manca una base sufficiente per ogni affidamento meritevole di tutela. Non viene lesa neppure la certezza del diritto. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, non sussiste alcuna differenza significativa tra le procedure ancora in corso alla scadenza del termine di recepimento e quelle avviate solo successivamente.

64. Di conseguenza, l'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat è applicabile al progetto di costruzione della strada anche ratione temporis.

3) Sull'applicazione dell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva sugli habitat.

65. Entrambe le parti concordano sul fatto che il progetto di costruzione della strada statale S 18, pur svolgendosi al di fuori del «Lauteracher Ried» classificato come ZPS, possa avere notevoli ripercussioni sulla ZPS e fosse quindi, in linea di principio, da sottoporre alla valutazione dell'incidenza di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva sugli habitat [27].

27 — Per quanto riguarda lo svolgimento della procedura, v. sentenza 14 aprile 2005, causa C-441/03, Commissione/Paesi Bassi (attuazione della direttiva) (punti 23-26).

66. Dall'esposizione della perizia contenuta nella decisione dell'ufficio del governo del Land Voralberg del 21 febbraio 2003 [28] si evince che a poter provocare effetti negativi, che colpiscono in particolare il re di quaglie e altri uccelli nidificanti al suolo, sono soprattutto il rumore proveniente dalla strada, le misure di protezione contro l'inquinamento acustico previste e la separazione della ZPS dai prati da sfalcio a sud della strada.

67. In base all'esito di tale perizia, sia la Commissione che il governo austriaco [29] ritengono che sia necessario fondare l'autorizzazione del progetto sull'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat. A tal riguardo, non vi è disaccordo sul fatto che, in via di principio, il progetto possa essere giustificato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. La Commissione, tuttavia, addebita all'Austria di non aver valutato sufficientemente la sussistenza di alternative e di non aver adottato misure adeguate per garantire la coerenza di Natura 2000.

a) Sulla valutazione delle alternative

68. Tale addebito da parte della Commissione poggia sull'art. 6, n. 4, prima frase, della direttiva sugli habitat, ai sensi del quale, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza, un progetto può essere realizzato solo in mancanza di soluzioni alternative. Poiché il governo austriaco invoca tale disposizione derogatoria, gli incombe dimostrare che sono stati osservati i requisiti fissati all'art. 6, n. 4, prima frase [30].

69. Il governo austriaco ammette che negli anni 2000 e 2002, quando è stata effettuata la valutazione dell'incidenza di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva sugli habitat e questa è stata oggetto di una decisione da parte delle autorità competenti, il tracciato era già stato fissato in modo vincolante con conseguente esclusione dell'esame delle alternative. Tuttavia, nell'ambito della generale valutazione dell'*impatto ambientale* a norma della direttiva VIA, nel 1994, sarebbero già state esaminate e correttamente escluse tutte le alternative da prendere in considerazione.

70. Il governo austriaco non tiene conto, tuttavia, del fatto che l'art. 6, n. 4, prima frase, della direttiva sugli habitat ammette l'autorizzazione del progetto solo in *mancanza* di alternative, mentre la valutazione di

28 — Allegato 2 del controricorso, pag. 111 e segg.

29 — V., in particolare, n. 105 del controricorso.

30 — V., in tal senso, sentenze 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit (Racc. pag. 3369, punto 24), e 12 luglio 1990, causa C-128/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3239, punto 23), sulla circolazione delle merci; sentenza 23 ottobre 1997, causa C-157/94, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-5699, punto 51), relativamente all'art. 88, n. 2, CE, nonché sentenze 28 marzo 1996, causa C-318/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1949, punto 13), e 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3609, punto 58), sugli incarichi pubblici.

queste a norma della direttiva VIA non comporta alcuna restrizione in ordine alla scelta delle medesime, bensì prescrive solamente una *descrizione* della procedura decisionale e dei relativi motivi.

71. In forza dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato III, n. 2, della direttiva VIA, il committente può essere, all'occorrenza, tenuto a fornire nella forma opportuna una descrizione sommaria delle principali alternative da lui prese in esame con indicazione delle principali ragioni della scelta sotto il profilo dell'impatto ambientale. A tal fine, non è però vincolato a bilanciare le ripercussioni ambientali con altri interessi.

72. L'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat invece, consente l'autorizzazione di progetti solo in *mancanza* di alternative. Da un lato, concordo con il governo austriaco che non ogni alternativa teoricamente ipotizzabile possa ostare all'autorizzazione di un progetto. Dall'altro però, a differenza della VIA, la valutazione delle alternative non può essere circoscritta «alle principali alternative prese in esame dal committente» (allegato III, n. 2, della direttiva VIA). Altrimenti non sarebbe soddisfatto il requisito relativo alla mancanza di alternative di cui all'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat. Di conseguenza, l'autorità che rilascia l'autorizzazione deve accertarsi che vengano prese in considerazione almeno le alternative che non siano palesemente, e senza ragionevole dubbio, inattuabili [31]. Ciò che determina la scelta dell'alternativa è se la realizzazione di *una data alternativa* si imponga per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico o se questi ultimi possano essere soddisfatti anche mediante *altre* alternative [32].

73. Dai documenti presentati dal governo austriaco, emerge, tuttavia, che un'alternativa presumibilmente meno pregiudizievole non ha neppure costituito oggetto della procedura [33].

74. È inoltre incerto se abbia avuto luogo una sufficiente ponderazione del pregiudizio arrecato alla ZPS allora ancora inesistente. La valutazione delle ripercussioni ambientali del progetto, risalente all'anno 1994, messa a disposizione dal governo austriaco [34] nonché la dichiarazione sull'impatto ambientale del 7 luglio 1994 [35], determinanti ai fini della fissazione del tracciato, menzionano notevoli fattori di disturbo, ma in definitiva non attribuiscono loro alcun peso. Senza motivi apparenti, le valutazioni del deterioramento

31 — Qualora occorra effettuare una valutazione delle alternative sia a norma della direttiva VIA che a norma della direttiva sugli habitat, la direttiva sugli habitat, vista la sua maggiore ampiezza, dovrebbe influire sulla direttiva VIA, cosicché nella VIA venga illustrata la valutazione delle alternative secondo la direttiva habitat.

32 — V. le mie conclusioni del 9 giugno 2005 nella causa C-6/04, Commissione/Regno Unito (attuazione della direttiva sugli habitat), decisa con sentenza 20 ottobre 2005 (Racc. pag. I-9017, paragrafo 46).

33 — Introduzione alla sezione «Valutazione» nella perizia dell'esperto d'ufficio per la tutela dell'ambiente e del paesaggio del 29 aprile 1992, allegato 1 all'appendice C della relazione nell'allegato 3 del controricorso.

34 — Allegato 3 del controricorso; v., in particolare, pag. 33 e segg. della relazione nonché suo allegato 1 all'appendice C.

35 — Allegato 8 del controricorso.

divergono sia dall'allegata perizia ambientale del 1992 [36], sia dalle successive perizie del maggio 2000 e del 14 febbraio 2002, accettate dalla Commissione in quanto adeguate.

75. Pertanto, il governo austriaco non è riuscito a dimostrare che la valutazione delle alternative da esso effettuata nel 1994 soddisfa i requisiti di cui all'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat.

76. Il governo austriaco afferma, inoltre, che nell'ambito della decisione di autorizzazione il tracciato progettato è stato sottoposto ad un'ulteriore ponderazione. Da questa sarebbe emerso che il progetto era idoneo a realizzare gli interessi pubblici perseguiti e che tali interessi avevano un peso maggiore rispetto al prevedibile deterioramento della ZPS. Da tale ponderazione non discende, tuttavia, che non sussistano alternative al progetto di costruzione della strada. Dalla sentenza del Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo austriaco) sul «Halbanschluss Wolfurt-Lauterach» (raccordo stradale di Wolfurt-Lauterach), citata dal governo austriaco come fondamento di tale stima, emerge piuttosto che «le alternative al presente progetto, che avrebbero come presupposto una modifica del regolamento relativo al tracciato, (...) non costituiscono alcuna alternativa valida attuabile [37]».

36 — Cit. alla nota 33.

37 — Sentenza 24 settembre 1999, causa 98/10/0347.

77. Ne deriva che l'Austria ha violato l'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat, in quanto le autorità competenti hanno nuovamente autorizzato il progetto di costruzione della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza senza accertare la mancanza di alternative.

b) Sulle misure di salvaguardia della coerenza di Natura 2000.

78. Il secondo requisito previsto dall'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat, la cui inosservanza viene addebitata all'Austria da parte della Commissione, riguarda le misure compensative necessarie per salvaguardare la coerenza globale di Natura 2000. L'autorizzazione, modificata in seguito al procedimento di secondo grado, da un lato contempla determinate misure connesse al progetto di costruzione della strada e, dall'altro, prevede un indennizzo di circa 2 milioni di euro.

79. Anzitutto, la Commissione lamenta di non essere stata immediatamente informata sulle misure compensative adottate, contrariamente a quanto previsto dall'art. 6, n. 4, seconda frase, della direttiva sugli habitat. L'Austria obietta, giustamente, che una tale comunicazione non sarebbe stata possibile, poiché le misure di cui trattasi non erano state ancora adottate. Ne consegue che sotto questo profilo il ricorso dev'essere respinto.

80. Inoltre, in sostanza, ciò che viene contestato dalla Commissione è che l'Austria non avrebbe *fissato* le misure necessarie per garantire la coerenza globale di Natura 2000. Tale addebito solleva il problema dei requisiti cui devono corrispondere le misure di salvaguardia della coerenza e, segnatamente, del momento in cui devono essere adottate.

81. La Commissione sostiene che le misure di salvaguardia della coerenza costituiscono il presupposto dell'autorizzazione. Pertanto, le misure dovrebbero essere già programmate almeno al rilascio di questa. Ciò non sarebbe avvenuto nel caso di specie, poiché sarebbe stato fissato solo l'ammontare dell'indennizzo e non il suo esatto utilizzo. A difetto di adeguate indicazioni al riguardo, non sarebbe dato giudicare se le «misure compensative effettive», destinate alla rivalorizzazione degli habitat, garantiscano in modo adeguato la coerenza di Natura 2000.

82. L'Austria ribatte che il deterioramento sarebbe già compensato o almeno attenuato dalle «effettive misure compensative» volte alla rivalorizzazione degli habitat. Il vincolo allo scopo degli indennizzi garantirebbe altresì la salvaguardia della coerenza di Natura 2000. Tutte le misure sarebbero realizzate, al più tardi, contemporaneamente al deterioramento della ZPS. In tal modo, sarebbero stati soddisfatti i requisiti relativi alle misure di tutela della coerenza.

83. Applicando l'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat, lo Stato membro adotta le misure necessarie affinché venga garantita la tutela della coerenza globale di Natura 2000, nonostante il pregiudizio all'integrità di un sito. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva sugli habitat, Natura 2000 costituisce una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione. Questa rete è formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, nonché dalle ZPS per gli uccelli di cui all'allegato I della direttiva sulla protezione degli uccelli e per gli uccelli migratori che tornano regolarmente. Natura 2000 deve garantire il mantenimento e, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

84. Le misure necessarie possono essere identificate solo in considerazione del deterioramento del rispettivo territorio. Le autorità competenti devono accertare quale contributo a Natura 2000 del sito danneggiato vada perso a causa del progetto e come compensare tale perdita, in modo da assicurare che, come risultato finale, venga garantita la coerenza della rete.

85. Nell'ambito di Natura 2000, la ZPS «Lauteracher Ried» contribuisce, tra l'altro, a garantire il mantenimento o, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat di specie migratrici nidificanti al suolo, in particolare del re di quaglie. Tale funzione viene

pregiudicata dal progetto di costruzione stradale soprattutto per effetto dell'impatto acustico e della barriera ecologica. Le «misure compensative effettive» già stabilite ridurranno le sorgenti acustiche esistenti ed altri fattori di disturbo, in particolare grazie alla soppressione di un tratto stradale. Le autorità competenti ritengono, tuttavia, che aumenti l'impatto acustico complessivo e che l'effetto di separazione — procurato soprattutto dalle barriere acustiche — indebolisca il sistema complessivo della ZPS e delle aree a prato situate a sud. Ne discende che occorrono ulteriori misure per garantire la coerenza di Natura 2000.

86. Benché la compensazione pecuniaria possa contribuire a garantire la coerenza di Natura 2000, essa, come sostenuto giustamente dalla Commissione, da sola non può bastare. Tra la compensazione pecuniaria e le misure volte a garantire la coerenza non esiste un nesso sufficientemente stretto né in sede di calcolo né in sede di utilizzo.

87. Secondo un documento prodotto dal governo austriaco [38], l'indennizzo risulta dal grado del deterioramento di natura e paesaggio espresso in punti, moltiplicato per l'ampiezza del progetto, parimenti espressa in punti, nonché dal valore stabilito di questi. Sebbene l'indennizzo tenga quindi conto di un valore astratto genericamente imputato ai beni ambientali deteriorati, esso prescinde tuttavia dai costi da sostenere in concreto per realizzare le misure compensative necessarie.

88. Siffatto svincolamento delle misure necessarie per garantire la coerenza si manifesta altresì in sede di utilizzo dell'indennizzo. Pur essendo i mezzi finalizzati alla creazione di habitat idonei, non vi è tuttavia, garanzia alcuna che essi siano sufficienti per realizzare le misure in concreto necessarie, ad esempio per l'acquisto di determinati terreni adiacenti.

89. Vero è che l'Austria afferma, senza essere contraddetta, che le misure necessarie per garantire la coerenza possono ancora essere realizzate, in tempo, prima del completamento del progetto. La semplice possibilità di poter adottare in tempo le misure necessarie non garantisce tuttavia che ciò avvenga effettivamente.

90. Ma, la realizzazione delle misure necessarie per la tutela della coerenza è ancora incerta, allora il progetto pregiudizievole non può ancora essere approvato. Diversamente si deve temere che la zona di protezione venga deteriorata senza che vengano adottate le misure necessarie per garantire la coerenza di Natura 2000.

38 — Schema per il calcolo della compensazione pecuniaria, allegato 4 del controricorso.

91. L'Austria non può neppure invocare la circostanza che l'autorizzazione in materia di tutela ambientale non è ancora definitiva, per il fatto che vi sono procedimenti pendenti nel cui ambito l'esecuzione dell'autorizzazione è stata sospesa. Con la decisione di autorizzazione, le autorità competenti hanno infatti già adottato una decisione incompatibile con l'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat. Vero è che è possibile porre fine a tale violazione del diritto comunitario attraverso un annullamento dell'autorizzazione in sede giudiziaria. Tuttavia, la violazione persiste fino a tale momento. Essa sussisteva segnatamente alla scadenza del termine, qui rilevante, stabilito dalla Commissione nel parere motivato.

92. Conseguentemente, l'Austria ha violato l'art. 6, n. 4, della direttiva sugli habitat, in quanto le autorità competenti hanno nuovamente autorizzato il progetto di costruzione della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza senza adottare le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale di Natura 2000.

V — Sulle spese

93. A norma 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 risulta quasi integralmente vittoriosa, la Repubblica d'Austria dev'essere condannata alle spese.

VI — Conclusione

94. Pertanto, suggerisco alla Corte di dichiarare quanto segue:

1. La Repubblica d'Austria ha violato l'art. 4, nn. 1 e 3, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in quanto ha omesso di classificare i siti «Soren» e «Gleggen-Köblern» come zone di protezione speciale.

2. La Repubblica d'Austria ha violato l'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, in quanto le autorità competenti hanno nuovamente autorizzato il progetto di costruzione della strada a scorrimento veloce S 18 del lago di Costanza,

   — senza accertare la mancanza di alternative e

   — senza adottare le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale di Natura 2000.

3. Per il resto, il ricorso è respinto.

4. La Repubblica d'Austria è condannata alle spese.