CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON presentate il 25 febbraio 2010 [1]

1. Il presente ricorso apre una seconda serie di procedimenti per inadempimento [2] avviati nei confronti dell'Austria per insufficiente trasposizione della direttiva sugli uccelli [3], e pone questioni relative al margine di discrezionalità degli Stati membri nell'attuazione di tale direttiva. La Commissione chiede di dichiarare, a norma dell'art. 226 CE [4], che l'Austria è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, nonché dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat in combinato disposto con l'art. 7 della direttiva medesima [5].

2. La Commissione fa valere due motivi: con il primo motivo, essa addebita all'Austria di non aver individuato correttamente due siti come zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, segnatamente, lo Hansag, nel Land Burgenland e i Niedere Tauern, nel Land Stiria; con il secondo motivo la Commissione addebita all'Austria il fatto di non aver introdotto una adeguata protezione giuridica per le ZPS già designate.

Normativa comunitaria

La direttiva sugli uccelli

3. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, la direttiva sugli uccelli «concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato». In forza dell'art. 2 gli Stati membri «adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche,

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Il primo precedente è costituito dalla causa C-507/04 decisa con sentenza 12 luglio 2007, Commissione/Austria (Racc. pag. I-5939), in cui la Commissione ha contestato una violazione degli artt. 1, nn. 1 e 2, 5, 6, n. 1, 7, nn. 1 e 4, 8, 9, nn. 1 e 2, e 11 della direttiva sugli uccelli. Inoltre, nel procedimento sfociato nella sentenza 23 marzo 2006, causa C-209/04, Commissione/Austria (Racc. pag. I-2755), la Commissione ha addebitato allo Stato convenuto la mancata classificazione di determinati siti come ZPS ai sensi della direttiva sugli uccelli nonché l'inosservanza dei precetti della direttiva sugli habitat relativamente ad un progetto di costruzione.

3 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1).

4 — Divenuto art. 258 TFUE.

5 — 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).

scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

4. Ai termini dell'art. 3, n. 1, «[t]enuto conto delle esigenze di cui all'articolo 2, gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, una varietà e una superficie di habitat». L'art. 3, n. 2, individua nella «istituzione di zone di protezione» una delle misure necessarie «per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, una varietà e una superficie di habitat».

5. L'art. 4 recita:

«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 numero e superficie alla conservazione di tali specie, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.

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

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

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. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

6. L'art. 18 della direttiva sugli uccelli così dispone:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni dalla sua notifica. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

La direttiva sugli habitat

7. I seguenti «considerando» del preambolo della direttiva sugli habitat vengono in rilievo nella presente causa:

«[1] (…) la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità conformemente all'articolo 130 R del trattato [6];

(…)

[5] (…) tenuto conto delle minacce che incombono su taluni tipi di habitat naturali e su talune specie, è necessario definirli come prioritari per favorire la rapida attuazione di misure volte a garantirne la conservazione;

6 — Divenuto art. 191 TFUE.

[6] (…) per assicurare il ripristino o il mantenimento degli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario in uno Stato di conservazione soddisfacente, occorre designare zone speciali di conservazione per realizzare una rete ecologica europea coerente secondo uno scadenzario definito;

[7] (…) tutte le zone designate, comprese quelle già classificate o che saranno classificate come zone di protezione speciale ai sensi della [direttiva sugli uccelli], dovranno integrarsi nella rete ecologica europea coerente;

[8] (…) in ciascuna zona designata, occorre attuare le misure necessarie in relazione agli obiettivi di conservazione previsti;

(…)».

8. L'art. 1 contiene le seguenti definizioni:

«a) *Conservazione*: un complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato soddisfacente (…);

(…)

j) *Sito*: un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata;

(…)

l) *Zona speciale di conservazione* [7]: un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato;

(…)».

7 — In prosieguo: le «ZSC».

9. La finalità della direttiva sugli habitat è descritta all'art. 2, ai sensi del quale lo scopo della direttiva è «contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato»; inoltre, le misure adottate a norma della direttiva «sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario», e «tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

10. A termini dell'art. 3, n. 1, «[è] costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000». Tale rete comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva sugli uccelli.

11. Le misure di conservazione necessarie per le ZSC sono indicate all'art. 6, nn. 1 e 2:

«1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

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».

12. L'art. 7 si legge:

«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 [sugli uccelli], 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 sugli uccelli], qualora essa sia posteriore».

13. Ai sensi dell'art. 23 gli Stati membri dovevano dare attuazione alla direttiva sugli habitat entro due anni dalla sua notifica.

Sintesi dei fatti e procedimento

14. In seguito ad una valutazione della rete austriaca delle aree protette nel 1999 e nel 2000, la Commissione rilevava lacune nella designazione delle zone protette nonché nel regime giuridico di tutela degli uccelli selvatici presenti in tali siti e dei loro habitat. Il 23 ottobre 2001 la detta istituzione inviava all'Austria una lettera di diffida, cui le autorità austriache rispondevano nel 2002 e nel 2003.

15. Il 18 ottobre 2004 la Commissione inviava allo Stato convenuto una lettera di diffida complementare, in cui rilevava che il territorio Hansag nel Land Burgenland non era stato designato come zona protetta per la conservazione degli uccelli e che la superficie del sito dei Niedere Tauern nel Land Stiria era stata illegittimamente ridotta. L'Austria replicava con lettera 21 dicembre 2004 e formulava osservazioni complementari nel 2005 e nel 2006.

16. La Commissione ha ritenuto che l'Austria fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto comunitario ed ha quindi emesso un parere motivato in data 15 dicembre 2006. Il termine per rispondere al detto parere è spirato il 15 febbraio 2007. Le autorità austriache hanno risposto il 20 febbraio 2007 ed hanno inviato una lettera complementare il 24 settembre 2007.

17. La Commissione, insoddisfatta della risposta inviata dall'Austria, ha proposto il presente ricorso il 27 novembre 2007. Essa chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, nonché ai sensi dell'art. 6, n. 2, in combinato disposto con il successivo art. 7 della direttiva sugli habitat,

a) non avendo designato (nel caso dello «Hansag» nel Land Burgerland), ovvero non avendo correttamente delimitato (nel caso dei («Niedere Tauern» nel Land Stiria), in base a criteri ornitologici, le zone di protezione speciale corrispondenti ai territori austriaci più idonei, per numero e per superficie, alla conservazione delle specie, ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli» e

b) non avendo predisposto, per parte delle zone di protezione speciale già istituite, idonea tutela giuridica ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli, ovvero dell'art. 6, n. 2, in combinato disposto con il successivo art. 7 della direttiva habitat;

— condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

18. La Commissione, l'Austria e il governo tedesco (che è intervenuto nel procedimento) hanno presentato osservazioni orali nel corso dell'udienza.

Ricevibilità

19. L'Austria eccepisce l'irricevibilità del ricorso, sostenendo che l'oggetto del ricorso è stato ampliato rispetto a quello circoscritto nella fase precontenziosa e che, inoltre, è incongruente e impreciso.

L'oggetto del ricorso

20. L'Austria sostiene che l'oggetto del ricorso eccede, sotto tre aspetti, quello circoscritto nella fase precontenziosa. In primo luogo, nel parere motivato, la Commissione aveva chiaramente escluso la disciplina nazionale austriaca sulle zone di conservazione europee [8] dall'oggetto della controversia, ma nondimeno la ha inclusa nel presente ricorso. In secondo luogo, la censura della Commissione secondo cui la tutela giuridica delle ZPS sarebbe assente o quantomeno insufficiente non è identica a quella formulata nella fase precontenziosa: il ricorso, infatti, introduce nuovi requisiti, stabilendo che le misure di attuazione devono contenere obblighi e divieti specifici per ZPS specifiche nonché per particolari specie ed habitat. In terzo luogo, la censura relativa alla mancata predisposizione di tutela giuridica nel Land Salisburgo, benché menzionata nel parere motivato, non era inclusa nella lettera di diffida, mentre l'addebito relativo alla mancata predisposizione di tutela giuridica nella Bassa Austria viene menzionato per la prima volta nel ricorso stesso.

21. Secondo me, il ricorso della Commissione è coerente con le censure formulate nella fase precontenziosa per quanto concerne l'addebito relativo alla mancata predisposizione di un regime di tutela giuridica in tutto il territorio austriaco.

22. Conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'art. 226 CE è circoscritto dal procedimento precontenzioso e, di conseguenza, il parere motivato della Commissione e il ricorso devono fondarsi sulle

8 — Nessuna delle parti ha definito l'espressione «zone di conservazione europee». Dal parere motivato della Commissione deduco che tale nozione si riferisce a zone designate come parchi nazionali o riserve naturali che rientrano nella sfera di competenza delle rispettive autorità dei Länder. Tale espressione non sembra avere lo stesso significato di ZSP o di ZSC. Tuttavia, appare altresì verosimile che una «zona europea di conservazione» possa corrispondere ad una ZPS o ad una ZSC.

stesse censure [9]. Tale regola tuttavia non osta a che la Commissione precisi nel ricorso le censure iniziali, sempreché non modifichi l'oggetto della controversia [10].

23. Per quanto riguarda il primo argomento dell'Austria, mi sembra che, nel parere motivato, la Commissione chiarisca che le zone di conservazione europee (siti che rientrano nella sfera di competenza delle autorità dei Länder [11]) possano venire designate anche come ZPS. Tuttavia, la detta istituzione rileva che per molte zone così individuate non sono state previste misure specifiche di tutela. Sembra pertanto che la Commissione si riferisca ai siti classificati come zone di conservazione europee a livello nazionale o di Land, che sono altresì designati «ZPS» ai sensi della direttiva sugli uccelli come zone comprese nell'oggetto della controversia presentato nel parere motivato. Pertanto, non condivido l'argomento dell'Austria secondo cui tale censura sarebbe stata inclusa nel ricorso ex novo, senza essere stata prima sollevata nell'ambito della fase precontenziosa.

24. Per quanto riguarda il secondo e il terzo argomento dell'Austria, rilevo che la censura della Commissione secondo cui la tutela giuridica delle ZPS deve essere mirata e specifica sviluppa la precedente censura relativa all'inadeguatezza della tutela giuridica predisposta per i siti designati. Così facendo, la Commissione non altera la portata del ricorso introducendo una nuova censura. Tanto nel parere motivato quanto nel ricorso, la Commissione ha confermato che le censure ivi formulate non sono circoscritte ai siti particolari, menzionati a titolo di esempio nella fase precontenziosa, ma si estendono all'intero territorio austriaco.

25. Mi sembra pertanto che, sebbene il ricorso appaia più dettagliato della lettera di diffida e del parere motivato, l'oggetto della controversia delineato, rispettivamente, nella fase precontenziosa e nel ricorso, sia lo stesso. Di conseguenza, non ritengo che il presente ricorso possa essere dichiarato irricevibile in base ai suddetti rilievi.

Sull'incoerenza e sulla mancanza di precisione

26. L'Austria sostiene che, nel formulare le proprie censure, la Commissione ha omesso di specificare quali disposizioni concernenti le ZPS sarebbero inidonee a garantire una tutela adeguata di queste ultime. L'Austria ritiene quindi di non essere in grado di stabilire quali misure specifiche essa dovrebbe adottare, secondo la Commissione, per riparare alla violazione contestata.

27. Secondo una giurisprudenza costante, il parere motivato e il ricorso devono presentare gli addebiti in modo coerente e preciso,

9 — Sentenza 11 settembre 2001, causa C-67/99, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5757, punto 22 e giurisprudenza ivi citata); v., inoltre, sentenza 26 aprile 2007, causa C-195/04, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-3351, punto 18).

10 — V. sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 9 (punto 23); v., inoltre, sentenza Commissione/Finlandia, anch'essa cit. alla nota 9 (punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

11 — V. supra, nota 8.

così da consentire allo Stato membro di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto comunitario contestata e di preparare la propria difesa [12].

28. Perciò, quando contesta una mancanza di protezione giuridica la Commissione deve identificare la protezione giuridica in essere, qualora esista, e spiegare per quale motivo la consideri insufficiente. Tuttavia, il fatto che la Commissione ometta i dettagli riguardanti, per esempio, determinate ZPS non necessariamente rende il ricorso impreciso o incongruente.

29. È indubbio che la seconda censura mossa dalla Commissione si riferisce ad una tutela giuridica insufficiente delle ZPS presenti in Austria. L'argomento della Commissione, secondo cui la detta tutela dovrebbe essere mirata e specifica, non è né poco chiaro né incomprensibile.

30. Mi sembra pertanto che l'Austria abbia ricevuto indicazioni sufficienti sul ricorso della Commissione per preparare la propria difesa.

12 — Sentenza 18 settembre 2007, causa C-186/06, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-12093, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

La declaratoria richiesta

31. La giurisprudenza della Corte ha statuito che soltanto le zone classificate come ZPS rientrano nel disposto degli artt. 6, nn. 2-4, e 7 della direttiva sugli habitat, che sostituiscono l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli [13]. Le zone che non sono state classificate ZPS, mentre avrebbero dovuto esserlo, continuano a rientrare nel regime proprio dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli [14]. Di conseguenza, ci si poteva attendere che la Commissione, nel presentare la seconda censura, identificasse chiaramente le zone specifiche [15] che non sono state designate come ZPS, per poi spiegare perché essa ritenga che avrebbero dovuto esserlo e che quindi fornisse argomenti a sostegno del rilievo relativo all'asserita inosservanza dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli [16].

32. La Commissione non ha identificato le zone che avrebbero dovuto essere classificate come ZPS con riferimento a informazioni sulla delimitazione dei siti rilevanti o a criteri ornitologici in base ai quali deve essere

13 — Sentenza 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10799, punti 43-46).

14 — Sentenza Commissione/Francia, cit. alla nota 13 (punto 47).

15 — Nell'ambito della seconda censura, la Commissione identifica alcune zone che sono state classificate dalle autorità austriache come ZPS dopo che era scaduto il termine impartito nel parere motivato (per esempio nei Länder Burgenland e Vienna). Tuttavia, la Corte non è in condizione di stabilire se l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli si applichi alle dette zone per le ragioni esposte nel successivo paragrafo 80.

16 — Per il caso contrario, v. sentenza 13 dicembre 2007, causa C-418/04, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-10947, punti 169-175), in cui la Commissione aveva scelto di includere i siti che non erano stati classificati come ZPS nell'oggetto del ricorso, contestando la disapplicazione dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli.

valutata l'opportunità di tale classificazione [17]. Analogamente, la Commissione ha omesso qualsiasi argomento specifico per chiarire se l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli sia applicabile a tali zone e, in questo caso, perché ritenga che l'Austria sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione.

Nel merito

Sulla prima censura: mancata classificazione dello «Hansag» come ZPS e riduzione della ZPS dei «Niedere Tauern»

33. Di conseguenza, la Corte non è in grado di valutare se l'art. 4, n. 4, prima frase, debba essere applicato alle zone del territorio austriaco che non sono state classificate come ZPS ma che avrebbero dovuto esserlo.

Hansag

34. La Corte ha posto in rilievo che l'obbligo incombente agli Stati membri di assicurare l'esatta trasposizione della direttiva sugli uccelli è particolarmente importante poiché ad essi è affidata la gestione del patrimonio comune [18]. In un caso in cui si addebita la trasposizione incompleta della normativa comunitaria è altrettanto importante che la Commissione metta a disposizione della Corte tutti gli elementi necessari che le consentano di esaminare e di valutare se lo Stato membro convenuto abbia adempiuto i propri obblighi in forza del diritto comunitario. La Commissione ha manifestamente omesso di farlo.

35. La Commissione sostiene che, in forza della direttiva sugli uccelli, gli Stati membri sono tenuti a classificare come ZPS tutti i siti più idonei, per numero e per superficie, alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I, e altresì ad adottare misure analoghe per la riproduzione, la muta e lo svernamento delle specie migratrici che tornano regolarmente (non previste dall'allegato I) nonché per le stazioni lungo le rotte di migrazione di tali specie. Lo Hansag è stato identificato come il territorio più idoneo ai fini della protezione di determinate specie di uccelli, segnatamente dell'*Otis tarda* (otarda comune), del *Circus pyargus* (albanella minore) e dell'*Asio flammeus* (gufo di palude).

36. L'Austria ha confermato che lo Hansag è stato classificato ZPS il 3 agosto 2008.

17 — V. sentenza Commissione/Irlanda, cit. nella precedente nota 16 (punto 47), in cui la Corte ha indicato che, al fine di classificare come ZPS i territori maggiormente idonei, è necessario l'aggiornamento dei dati scientifici per determinare la situazione delle specie più minacciate e di quelle che costituiscono patrimonio comune della Comunità.

18 — Sentenza 20 ottobre 2005, causa C-6/64, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-9017, punto 25 e giurisprudenza ivi citata); v., inoltre, sentenza 8 dicembre 2004, causa C-507/04, Commissione/Austria, cit. alla nota 2 (punto 277).

37. È evidente che l'Austria non ha classificato lo Hansag come ZPS entro il termine impartitole nel parere motivato, che è scaduto il 15 febbraio 2007. Pertanto, il ricorso della Commissione è fondato sotto questo aspetto.

Niedere Tauern

38. La Commissione ritiene che la decisione iniziale dell'Austria del 3 novembre 1997 di classificare tale sito come comprendente una superficie di 169 000 ettari fosse conforme all'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli. Tuttavia, la Commissione sostiene che, avendo successivamente deciso, in due occasioni, di ridurre la superficie della ZPS dei Niedere Tauern (rispettivamente, di 31 258 ettari nel 1999 e poi, ancora, di 50 600 ettari nel 2001), in modo incoerente con le informazioni ornitologiche disponibili, l'Austria è venuta meno ai propri obblighi. La Commissione rileva che entrambe le suddette riduzioni hanno avuto un impatto negativo su determinate specie di uccelli boschivi che nidificano di norma ad una distanza di meno di 1 500 metri sul livello del mare — segnatamente, l'*Aegolius funereus* (civetta capogrosso), il *Glaucidium passerinum* (civetta nana), *il Dryocopus martius* (picchio nero) e il *Picoides tridactylus* (picchio tridattilo) — e sui siti di nidificazione per i piccoli delle specie *Charadrius morinellus* (piviere tortolino), *Bonasa bonasia* (bonasia) e *Picus canus* (picchio cenerino).

39. L'Austria ammette che la detta zona, così ridotta, non riesce ad offrire protezione a tre specie di uccelli (i piccoli del *Charadrius morinellus*, della *Bonasa bonasia* e del *Picus canus*) e dovrebbe pertanto essere allargata. Tuttavia, lo Stato convenuto non concorda sul fatto che si debba ripristinare il perimetro iniziale della ZPS in parola per includere le specie boschive *Aegolius funerus*, *Glaucidium passerinum*, *Dryocopus martius* e *Picoides tridactylus*.

40. Conformemente ad una giurisprudenza consolidata [19], gli Stati membri sono tenuti a classificare come ZPS tutti i siti che, secondo i criteri ornitologici, appaiono come i più idonei alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I, e misure analoghe devono essere adottate per le specie migratrici in forza dell'art. 4, n. 2. Peraltro, la Corte ha affermato che il margine di valutazione di cui gli Stati membri dispongono nella scelta dei territori più idonei per la determinazione delle ZPS non riguarda l'opportunità di classificare come ZPS i territori che appaiono come i più idonei secondo criteri ornitologici, ma soltanto l'attuazione di tali criteri ai fini dell'identificazione dei territori più idonei alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I [20].

19 — Sentenza C-418/04, Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

20 — Sentenza C-209/04, Commissione/Austria, cit. alla nota 2 (punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

41. La Commissione si richiama ad una relazione ornitologica [21] (commissionata dal Land Stiria) a sostegno della propria tesi sulla necessità di ripristinare i confini originali della zona in questione.

42. L'Austria riconosce che i dati scientifici ed ornitologici identificano i Niedere Tauern come una delle aree più importanti all'interno del paese per la conservazione degli habitat di almeno nove specie di uccelli boschivi ed alpini [22]. L'Austria ammette che lo studio citato dalla Commissione include criteri ornitologici, ma poi lamenta ciò che descrive come «l'insufficienza di dati per l'individuazione di una delimitazione tecnicamente certa» nella redazione dello studio [23]. Infine, l'Austria sostiene che, pur riconoscendo che la foresta alpina offre un habitat per le specie identificate dalla Commissione, tale constatazione, di per sé, non è sufficiente per includere le dette aree tra le ZPS.

43. Sembra pacifico che il perimetro originale del sito in questione sia stato tracciato sulla base di criteri ornitologici e quindi in conformità dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli. Tuttavia, le parti si trovano in disaccordo in merito alla questione se il fatto di averne ridotto la superficie sia conforme alla direttiva medesima.

44. La direttiva sugli uccelli non indica direttamente cosa succede qualora uno Stato membro desideri ridurre la superficie di una zona esistente; è pertanto necessario dedurlo, in considerazione degli obiettivi tanto della direttiva sugli uccelli quanto della direttiva sugli habitat.

45. Mi sembra che, una volta designata una ZPS come un sito che, secondo i criteri ornitologici, risulta il più idoneo ai fini della conservazione delle specie di cui trattasi [24], uno Stato membro che intenda successivamente ridurre l'ambito geografico di tale ZPS debba disporre di dati scientifici ed ornitologici aggiornati per giustificare la sua affermazione (implicita) di poter procedere a tale riduzione senza diminuire il livello richiesto di tutela [25]. Nel caso in cui tale criterio sia soddisfatto, mi sembra che uno Stato membro possa modificare l'ambito geografico di una ZPS. A questo punto sarebbe compito della Commissione, sulla quale grava l'onere della

21 — Relazione di Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M. e Trinkaus, P. (2006), citata al punto 44, nota 48, del ricorso della Commissione [«Gallaun e a., (2006)»]. Nel ricorso, la Commissione si riferisce altresì alla relazione Lentner del 2004, *Ornithological observations in the framework of the reduction of the Special protection area Niedere Tauern in the context of the Birds Directive 79/409/EEC* [«Lentner (2004)»].

22 — Poiché l'Austria non li indica, non posso indicarli nemmeno io.

23 — L'Austria cita uno studio posteriore di M. Josef Eisner del 18 dicembre 2007 sulla ZPS Niedere Tauern AT2209000 [«Eisner (2007)»].

24 — Sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

25 — V. il precedente paragrafo 40. Uno Stato membro dovrebbe cercare di sincerarsi, commissionando o ottenendo un'analisi adeguata, che la superficie di una ZPS possa venire ridotta senza compromette gli obiettivi della direttiva prima di autorizzare tale riduzione. Ammetto che uno Stato membro possa integrare la documentazione disponibile nel corso della fase precontenziosa, fino alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione. V., inoltre, sentenza 28 giugno 2007, causa C-235/04, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5415, punti 23 e 24).

prova nell'ambito di ogni successiva procedura di inadempimento [26], apportare le prove necessarie per dimostrare che i dati sui quali si è basato lo Stato membro interessato erano inadeguati o errati [27].

46. Nel caso di specie, l'Austria non ha presentato alla Corte dati ornitologici atti a dimostrare che la riduzione delle dimensioni della ZPS dei Niedere Tauern attuata nel 1999, ovvero quella del 2001, fosse giustificata nel momento in cui è stata decisa. Conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, per classificare come ZPS i territori maggiormente idonei, gli Stati membri devono utilizzare i più recenti dati scientifici disponibili; nei casi in cui sia stato avviato un procedimento di inadempimento, tali dati dovrebbero essere resi disponibili entro il termine fissato nel parere motivato [28].

47. L'Austria a questo punto cerca di fare leva sul rapporto Eisner (2007) per sminuire il valore del materiale scientifico prodotto dalla Commissione. Tuttavia, secondo la mia opinione, tale rapporto — che è stato ultimato il 6 dicembre 2007, ossia ben dopo la scadenza del termine impartito all'Austria per conformarsi al parere motivato (15 febbraio 2007) — non può essere invocato per ovviare alla apparente mancanza di supporto tecnico per giustificare le riduzioni del 1999 e del 2001. Di conseguenza, l'Austria non ha fornito dati scientifici rilevanti, idonei a dimostrare che gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli potessero essere soddisfatti mediante una riduzione della ZPS dei Niedere Tauern.

48. Aggiungo poi che l'argomento dell'Austria secondo cui un eventuale obbligo di ripristinare i confini originali di un sito deve fondarsi su dati certi non trova sostegno nel testo della direttiva sugli uccelli; rilevo inoltre che non sono stati forniti alla Corte elementi scientifici atti a dimostrare che il disposto dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli poteva essere rispettato classificando altri siti come ZPS in relazione alle specie di uccelli identificate dalla Commissione.

49. Pertanto, considero fondata la presente censura.

Seconda censura: mancata predisposizione di un effettivo regime giuridico di tutela per le ZPS

50. Per maggiore chiarezza, devo dividere l'analisi della seconda censura in due parti. Occorre in primo luogo esaminare la questione generale di principio sollevata dalla

26 — Sentenza 6 novembre 2003, causa C-434/01, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-13239, punto 21 e giurisprudenza ivi citata); v., inoltre, sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punto 167).

27 — In base ad una giurisprudenza costante della Corte, l'*Inventory of Important Bird Areas in the European Community* [Inventario delle zone di grande interesse per la conservazione degli uccelli selvatici della Comunità] pubblicato nel 1989 e nel 2000 e conosciuto, rispettivamente, come «IBA 1989» e «IBA 2000», è considerato lo studio più autorevole: v. sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punti 40 e 48). Nella causa in esame la Commissione si è basata su due relazioni: la relazione Lentner (2004) e la relazione Gallaun e a. (2006).

28 — V. sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

Commissione riguardo al margine discrezionale di cui godono gli Stati membri in relazione alle modalità di attuazione della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat (argomento che ha indotto la Germania ad intervenire nel presente procedimento), dopo di che dovrò procedere ad esaminare, per ciascun Land interessato, le specifiche censure mosse dalla Commissione.

Sul margine discrezionale

51. La Commissione sostiene che, ai fini di una corretta applicazione della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat, è necessario adottare misure di conservazione speciali in una forma atta ad assicurare l'introduzione di obblighi e di divieti giuridicamente vincolanti che garantiscano la tutela delle ZPS, e altresì che tali misure devono essere adottate con lo stesso provvedimento che classifica le zone corrispondenti come ZPS.

52. L'Austria replica che né la lettera della direttiva sugli uccelli né quella della direttiva sugli habitat prescrivono una determinata forma per le misure di attuazione delle direttive medesime. È sufficiente prevedere l'introduzione di divieti specifici ove esistano segnali di un possibile degrado delle condizioni esistenti di un determinato sito. Inoltre, qualora i siti siano assoggettati ad un regime di conservazione generale istituito ai sensi della normativa nazionale che tutela tutte le specie, esiste de facto una protezione ben superiore a quella richiesta dalla direttiva sugli uccelli.

53. Il governo tedesco sostiene che non è necessario inserire in uno strumento giuridico vincolante obblighi e divieti specifici per ciascuna ZPS.

54. Secondo la mia opinione, l'argomento principale della Commissione secondo cui le misure speciali di conservazione devono essere adottate sotto forma di obblighi vincolanti e di divieti non è confermato né dai principi generali del diritto comunitario né dal tenore della direttiva sugli uccelli o della direttiva sugli habitat [29].

55. Come tutti sanno, a tenore dell'art. 249, terzo comma, CE [30], la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi di attuazione [31]. Ne deriva che l'Austria, come ogni altro Stato membro, può scegliere le forme e i mezzi per l'attuazione della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat.

56. All'udienza, la Commissione ha ammesso che nessun elemento del tenore letterale della direttiva sugli uccelli o della direttiva sugli habitat suggerisce che la tutela giuridica delle ZPS debba essere prevista dallo stesso

29 — Di seguito, mi riferisco alla direttiva sugli uccelli e alla direttiva sugli habitat per indicare le disposizioni specifiche qui in discussione: art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli e art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat in combinato disposto con l'art. 7 della direttiva medesima.

30 — Divenuto art. 288 TFUE.

31 — Al riguardo, v. sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punto 157 e giurisprudenza ivi citata).

strumento che classifica un sito come ZPS. Analogamente, il tenore letterale delle citate direttive non indica che le misure speciali di conservazione debbano necessariamente assumere la forma di obblighi e di divieti specifici.

57. Mi sembra pertanto che un approccio che vuole prescrivere la forma e le modalità di attuazione di una direttiva sia contrario tanto al tenore letterale della normativa specifica in esame, quanto ai principi generali del diritto comunitario.

58. Molte altre considerazioni depongono a sfavore dell'approccio auspicato dalla Commissione.

59. La direttiva sugli uccelli e la direttiva sugli habitat perseguono obiettivi simili, cioè contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali e, nel caso della direttiva sugli uccelli, di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico [32]. Le ZPS istituite ai sensi della direttiva sugli uccelli sono comprese in Natura 2000, che è una rete ecologica europea coerente costituita in applicazione della direttiva sugli habitat [33]. Mi sembra pertanto, come ho affermato nell'ambito della causa Stadt Papenburg [34], che esista uno stretto collegamento tra le due direttive de quibus, che dovrebbero quindi essere interpretate in modo coerente.

60. L'art. 6, n. 1, della direttiva sugli habitat elenca una serie di misure possibili per le ZSC, incluse le misure regolamentari, amministrative o contrattuali conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali delle specie in questione. Ritengo che gli Stati membri debbano poter disporre di un'analoga serie di opzioni allorché adottano misure speciali di conservazione ai sensi della direttiva sugli uccelli [35].

61. Al riguardo, l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli prevede che le misure speciali di conservazione dell'habitat delle specie elencate nell'allegato I e delle specie migratrici (non elencate in tale allegato) mirino a garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione. Il recepimento di tale obbligo implica che gli Stati membri valutino e adottino le misure necessarie per garantire la salvaguardia, la conservazione o il ripristino dei detti habitat al fine di rispettare gli obiettivi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli. Ma ciò non implica che possano essere adottate *soltanto* norme contenenti obblighi e divieti al fine di dare attuazione alla direttiva sugli uccelli e alla direttiva sugli habitat. Né si potrebbe dedurre che tali divieti ed obblighi debbano essere applicati in tutti i casi (anche qualora siano state emanate altre misure).

32 — Art. 2 della direttiva sugli habitat e art. 1 della direttiva sugli uccelli.

33 — Art. 3, n. 1, e settimo «considerando» della direttiva sugli habitat.

34 — Paragrafo 34 delle mie conclusioni nella causa C-226/08, presentate il 9 luglio 2009 (Racc. pag. I-131).

35 — La ZSC è prevista dalla direttiva sugli habitat (v. i precedenti paragrafi 8-11). La ZPS è la classificazione parallela dei siti ai sensi della direttiva sugli uccelli.

62. Per esempio, i divieti costituiscono un utile mezzo di protezione contro una fonte di danni identificata. Parimenti, gli obblighi risultano utili laddove la persona che dovrebbe essere assoggettata alla norma sia facilmente identificabile. Tuttavia, tali misure non disciplineranno necessariamente tutte le eventualità in maniera esaustiva. Pertanto, nessuna delle due potrebbe essere idonea a fornire una tutela efficace contro un potenziale danno che non sia stato esattamente identificato. In tal caso può risultare necessario conferire alle autorità competenti il potere di adottare interventi positivi piuttosto che reagire imponendo divieti o obblighi.

63. Anche l'esigenza di introdurre misure speciali di conservazione deve essere sottoposta a riesame. Le condizioni ambientali cambiano. Perciò gli Stati membri devono poter avere un margine di flessibilità nella scelta dei mezzi da utilizzare [36].

64. La Commissione sostiene che gli Stati membri non possono applicare misure diverse a seconda delle diverse regioni. Non sono d'accordo. La direttiva sugli uccelli impone agli Stati membri di adottare misure che risultino appropriate per le specie in questione. Pertanto, possono risultare idonee alla tutela di specie che nidificano nei terreni erbosi misure diverse rispetto a quelle che sarebbero adeguate per la tutela delle specie di uccelli boschivi che costruiscono i propri nidi nelle cavità degli alberi. Le misure di tutela varieranno anche a seconda se siano necessarie, rispettivamente, alla preservazione, al mantenimento oppure al ripristino di una varietà e di una superficie sufficiente di habitat indispensabili alla conservazione degli uccelli.

65. Mi sembra pertanto che gli Stati membri debbano avere la facoltà di scegliere tra varie misure al fine di attuare la direttiva sugli uccelli e la direttiva sugli habitat.

66. La Commissione deduce tre argomenti specifici in relazione al contenuto delle misure speciali di conservazione che, a suo parere, devono essere adottate dagli Stati membri. In primo luogo, la designazione del sito e le pertinenti misure di tutela devono essere pubblicizzate con un atto giuridico vincolante opponibile nei confronti dei terzi. In secondo luogo, gli Stati membri devono adottare misure idonee a garantire il conseguimento degli obiettivi particolari della direttiva sugli

36 — V., per esempio, causa C-209/04, Commissione/Austria, cit. alla nota 2 (punto 20). Tale causa verteva sulla classificazione dei siti che la Corte descrive come un obbligo costante. Mi sembra che lo stesso principio si applichi anche all'adozione di misure di conservazione.

uccelli e della direttiva sugli habitat. In terzo luogo, le misure speciali di conservazione devono essere specifiche: vale a dire devono essere applicate ad una ZPS specifica, tenuto conto delle caratteristiche e delle condizioni ambientali di quest'ultima nonché delle specie particolari che tale zona ospita.

Sullo strumento giuridicamente vincolante

67. Prima di esaminare tali argomenti, è importante approfondire due questioni di base.

68. In primo luogo, nell'ambito di un ricorso per inadempimento come quello in esame, grava sulla Commissione l'onere di provare che lo Stato membro convenuto non ha recepito la direttiva sugli uccelli e la direttiva sugli habitat [37]. Pertanto la Commissione deve identificare il difetto di tutela che essa ritiene sussista in relazione ad una particolare specie e/o habitat. In secondo luogo, gli Stati membri hanno a loro volta l'obbligo di cooperare con la Commissione, fornendole le informazioni relative alla situazione esistente nei loro rispettivi territori. Ciò è particolarmente vero in casi come quello di specie, in cui ottenere informazioni dettagliate sulle caratteristiche ambientali di un particolare sito e delle specie che lo popolano è di vitale importanza per valutare se siano state adottate misure efficaci al fine di garantire una tutela adeguata. Senza tale cooperazione la Commissione potrebbe difficilmente ottenere la documentazione necessaria per adempiere le proprie funzioni ai sensi dell'art. 211 CE [38] e per assicurare l'effettiva applicazione delle direttive de quibus [39].

69. In base alla giurisprudenza della Corte, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto, la quale esige che, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti [40].

70. Concordo con la Commissione sul fatto che il principio di certezza del diritto esige che la designazione delle ZPS e le misure di tutela siano adottate in forma tale da consentire ai destinatari di conoscere la piena portata dei loro diritti ed obblighi. Siffatto principio è stato già riconosciuto dalla Corte, la quale ha dichiarato che le ZPS devono necessariamente rivestire una efficacia cogente incontestabile [41].

37 — Sentenza Commissione/Regno Unito, cit. alla nota 26 (punto 21 e giurisprudenza ivi citata); v., inoltre, sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 16 (punto 167).

38 — Divenuto art. 17 TUE per le funzioni generali della Commissione.

39 — Sentenza 16 luglio 2009, causa C-427/07, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-6277, punto 105).

40 — Sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla precedente nota 39 (punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

41 — Sentenza 27 febbraio 2003, causa C-415/01, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2081, punti 21 e 22).

Misure di trasposizione specifiche

71. La Commissione sostiene che l'Austria non ha trasposto adeguatamente le suddette direttive poiché la relativa normativa di recepimento si riferisce meramente all'obiettivo generale del «mantenimento e ripristino di uno stato favorevole di conservazione in conformità della direttiva sugli uccelli» [42], invece di ripetere gli obiettivi dichiarati nella direttiva sugli uccelli e nella direttiva sugli habitat.

72. Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte risulta che la trasposizione nel diritto nazionale delle norme comunitarie non implica necessariamente la riproduzione letterale delle disposizioni di una direttiva [43]. In ogni caso, anche qualora la formulazione di una direttiva sia riprodotta alla lettera, ciò non significa che la tecnica di recepimento «copia-incolla» implichi una fedele attuazione delle norme trasposte. Al fine di stabilire se la trasposizione sia adeguata, è sempre necessario esaminare l'effetto complessivo delle misure di recepimento e altresì se tale effetto soddisfi gli obiettivi specifici della direttiva in questione.

73. Al riguardo, la Corte ha statuito che gli obiettivi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli impongono agli Stati membri di conferire alle ZPS una tutela giuridica che possa garantire, in particolare, la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli menzionate nel suo allegato I, nonché la riproduzione, la muta e lo svernamento delle specie migratrici (non considerate nell'allegato I) che ivi giungono regolarmente. In particolare, la tutela delle ZPS non deve limitarsi a misure volte ad ovviare ai danni e alle perturbazioni causati dall'uomo, ma deve anche comprendere, a seconda della situazione di fatto, misure positive per la conservazione e il miglioramento dello stato del sito [44].

74. Ne consegue che la valutazione diretta a stabilire se uno Stato membro abbia fedelmente trasposto una direttiva non può mai limitarsi ad un mero esercizio semantico. È invece necessario apprezzare se le misure nazionali di recepimento attuino gli obiettivi fissati dalla direttiva sugli uccelli e dalla direttiva sugli habitat.

Misure specifiche per ZPS specifiche

75. L'argomento della Commissione relativo ad un obbligo di adottare misure specifiche non può essere esaminato in abstracto. Al fine di comprovare la fondatezza della sua seconda censura, la Commissione deve fornire alla Corte gli elementi atti a dimostrare che le sue preoccupazioni sono giustificate. Una norma generale può costituire un provvedimento di trasposizione adeguato se è pacifico che essa attua efficacemente i precetti della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat nei confronti degli operatori nazionali

42 — Tale formulazione, che è riportata a titolo di esempio dalla Commissione al punto 68 della replica, è tratta dalla normativa del Land Stiria.

43 — Sentenza Commissione/Austria, causa C-507/04, cit. alla nota 2 (punto 89).

44 — Sentenza 11 dicembre 2008, causa C-293/07, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-182* punti 22-24).

del diritto e dei soggetti cui sono indirizzate tali disposizioni [45].

76. Inoltre, poiché l'onere della prova incombe alla Commissione, qualora tale istituzione intenda muovere una censura basata sulla mancata adozione di norme specifiche [46], essa dovrà dimostrare la mancata tutela di una particolare specie in relazione alla quale (o al cui habitat) sussiste un problema individuato.

77. La Commissione ha scelto di presentare la seconda censura in maniera molto generica. Essa si riferisce ad alcuni estratti della legislazione vigente nei vari Länder austriaci, senza identificare le specie di uccelli e le caratteristiche ambientali dei relativi habitat rispetto ai quali nutre preoccupazioni e in generale non fornisce elementi che giustifichino tale preoccupazione. Mi sembra che, impostando il proprio ricorso in tal modo, la Commissione non soddisfi l'onere della prova rispetto alle censure con cui addebita all'Austria la mancata adozione di misure specifiche.

78. La valutazione della Corte è ulteriormente ostacolata dal fatto che nessuna delle parti ha fornito una chiara spiegazione del contesto normativo di attuazione della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat in Austria. Per di più, neppure la situazione dei singoli Länder è illustrata con chiarezza. La Corte dispone unicamente di estratti selezionati di legislazione prodotti dalla Commissione e dall'Austria a sostegno delle loro rispettive posizioni, e pertanto non dispone di un quadro di riferimento completo.

79. Riassumendo le mie conclusioni sulla seconda censura formulata nel ricorso della Commissione, non ritengo accoglibile l'argomento generale di principio addotto Commissione, secondo cui sarebbero limitati i mezzi utilizzabili dagli Stati membri per attuare correttamente la direttiva sugli uccelli e la direttiva sugli habitat. Nei successivi paragrafi indico, Land per Land, entro quali limiti ritengo che la Commissione abbia dimostrato di avere titolo per ottenere la declaratoria richiesta. Tuttavia, ciò non significa che in tutti gli altri casi io sia convinta che l'Austria abbia pienamente adempiuto i propri obblighi in forza delle due direttive invocate dalla Commissione nel presente ricorso. Si tratta piuttosto di una conseguenza inevitabile del modo in cui la Commissione ha presentato questa causa. In definitiva, non ritengo giusto che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento avverso uno Stato membro, la Corte debba intraprendere un'ampia attività investigativa per rimediare alle lacune presenti negli argomenti della Commissione.

45 — Sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 39 (punto 54 e giurisprudenza ivi citata); con riferimento alla trasposizione della direttiva sugli habitat, v., inoltre, sentenza Commissione/Regno Unito, cit. alla nota 18 (punto 21).

46 — La sentenza 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719), fornisce l'esempio di un caso in cui la Commissione aveva formulato una censura specifica basandosi sul fatto che lo Stato membro interessato non aveva adottato misure speciali di conservazione ai sensi della direttiva sugli uccelli in relazione ad una zona specifica (zona umida dell'estuario della Senna). V., inoltre, sentenza 27 ottobre 2005, causa C-166/04, Commissione/Grecia.

Le censure specifiche della Commissione

Carinzia

81. È assodato che soltanto un sito del Land Carinzia è stato classificato come ZPS entro il termine impartito nel parere motivato [48]. Nella replica, la Commissione dà l'impressione di voler includere, per la prima volta, *tutte* le ZPS del Land Carinzia [49] nell'ambito della seconda censura, ma poi contraddice tale impressione dichiarando che la presente censura riguarda unicamente una parte della ZPS Flachwasserbiotop Neudenstein.

Burgenland e Vienna

80. Prima di esaminare in dettaglio la situazione di ciascuno degli altri Länder austriaci, desidero analizzare brevemente i casi dei Länder Burgenland e Vienna. La Commissione include entrambi i suddetti Länder nella seconda censura. Tuttavia, la detta istituzione afferma anche che, alla scadenza del termine indicato nel parere motivato, *nessuna* ZPS era stata designata in tali Länder [47]. Non si può valutare l'adeguatezza della tutela giuridica di siti che non sono stati classificati come ZPS. La posizione della Commissione appare pertanto contraddittoria. Nel ricorso, la Commissione non ha incluso alcun riferimento al fatto che nei Länder Burgenland e Vienna non era stata designata nessuna ZPS entro il termine impartito nel parere motivato. Pertanto, tale censura è irrilevante ai fini della declaratoria richiesta nel presente procedimento (mancata predisposizione di tutela giuridica per le ZPS già designate). Di conseguenza, occorre respingere questo capo della seconda censura della Commissione.

82. La Commissione sostiene che la normativa che ha classificato il sito Flachwasserbiotop Neudenstein è carente per il fatto di non includere una mappa che tracci i confini della zona. La Commissione rileva inoltre che tale normativa non indica quali siano le specie protette o gli obiettivi di conservazione e protezione delle specie alle quali tale zona offre un habitat.

83. Concordo con la Commissione sul fatto che, per le ragioni esposte nel precedente paragrafo 70, i confini del sito debbano essere tracciati in modo chiaro e opponibile ai terzi.

47 — La normativa che ha designato le ZPS nei Länder Burgenland e Vienna non è stata notificata alla Commissione prima della scadenza del termine indicato nel parere motivato. La normativa riguardante Vienna è stata adottata il 17 ottobre 2007. Non ho informazioni che mi consentano di confermare la/le data/e in cui è stata adottata la normativa applicabile al Burgenland.

48 — Il sito Flachwasserbiotop Neudenstein è stato designato «Area protetta europea Flachwasserbiotop Neudenstein» con regolamento del governo della Carinzia 15 giugno 2005 (LGB1 n. 47/2005).

49 — Al punto 52 della replica della Commissione si indicano altri 12 siti.

84. Tuttavia, non concordo sul fatto che soltanto una mappa possa offrire la necessaria chiarezza. A seconda della complessità della forma del sito in questione, quest'ultimo potrebbe essere designato facendo riferimento ad una serie di coordinate che indichino la latitudine e la longitudine di determinati punti situati lungo il suo perimetro, e che, magari, si riferiscano a loro volta ad ulteriori caratteristiche geografiche particolarmente significative. In altre circostanze può rendersi necessaria una mappa.

85. Nel caso di specie, non sono stati presentati dati che indichino che i confini del sito Flachwasserbiotop Neudenstein sono stati delineati con chiarezza, con modalità accessibili ai terzi, mediante una mappa o con altri mezzi.

86. Alla luce del regolamento che designa le ZPS, mi sembra di poter affermare che, sebbene esso offra un determinato livello di tutela, tuttavia non contiene misure atte a garantire la piena effettività degli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat, nei limiti in cui non dispone che le autorità competenti debbano adottare misure positive per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate.

87. Ritengo pertanto che il ricorso della Commissione sia fondato nella parte in cui censura la mancata osservanza dei precetti della direttiva sugli uccelli relativamente all'adozione di misure che indichino la delimitazione della ZPS Flachwasserbiotop Neudensteine nonché la mancata osservanza dei precetti di cui agli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat.

88. La Commissione sostiene inoltre che dovrebbero essere adottate misure specifiche a tutela di specie particolari e dei loro habitat. Tuttavia, in mancanza di informazioni sulle specie esistenti e di dati che consentano di valutare se la protezione di tali habitat sia necessaria al fine di soddisfare gli obiettivi della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat, ritengo che tale censura sia infondata per le ragioni esposte nel precedente paragrafo 77.

Bassa Austria

89. La Commissione asserisce che un sito era stato classificato come ZPS entro il termine indicato nel parere motivato [50], ma che il regime giuridico di protezione di tale sito è inadeguato poiché non prevede misure specifiche per le particolari specie di uccelli e per i loro habitat.

50 — Il sito Tullnerfelder Donau-Auen è stato classificato ZPS dalla LG.5505-1 del 2001 (legge sui parchi nazionali della Bassa Austria).

90. L'Austria sostiene che tale sito è tutelato dalla normativa vigente, che protegge tutti gli uccelli che vivono naturalmente allo stato selvatico ai sensi della direttiva. Gli obiettivi dichiarati della legislazione vigente mirano a garantire uno stato favorevole di conservazione ed a proteggere ciò che viene descritto come specie prioritarie ed habitat prioritari.

91. La Commissione ha formulato i suoi argomenti in abstracto, omettendo di identificare sia le particolari specie di uccelli ed i relativi habitat per i quali ritiene che debbano essere adottate misure specifiche, sia le proprie preoccupazioni in merito a tali specie ed ai loro habitat. Conseguentemente, ritengo che tale censura sia infondata sotto questo profilo [51].

Alta Austria

92. La Commissione conferma di aver ricevuto notifica di undici siti designati come ZPS, ma sostiene che cinque di essi sono privi di tutela giuridica [52] e che il regime di tutela previsto per gli altri sei è insufficiente [53].

93. La censura della Commissione è evidentemente fondata per quanto riguarda le cinque ZPS rispetto alle quali non sono state notificate misure di protezione.

94. Le misure adottate per le ZPS Ettenau, Trau-Donau-Auen e Frankinger Moos [54] appaiono insufficienti in quanto le specie migratrici di uccelli (non elencate nell'allegato I) non sono comprese nell'ambito di applicazione della normativa. Pertanto, il ricorso della Commissione è fondato in merito all'addebito relativo alla mancata previsione di un regime giuridico di protezione adeguato ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.

95. Peraltro, non emerge in modo chiaro se e quali misure possano essere adottate dalle autorità competenti per evitare «il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate», conformemente agli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat (per le ZPS Ettenau, Trau-Donau-Auen e Frankinger Moos). Sotto tale profilo, anche le misure relative alle ZPS Dachstein, Unterer Inn e Kalkalpen Nationalpark [55] sembrano insufficienti.

96. La censura della Commissione è pertanto fondata sotto questo aspetto.

51 — V. il precedente paragrafo 77

52 — Si tratta dei siti Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, dell'Oberes Donautal e Untere Traun.

53 — Segnatamente, i siti Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein e Unterer Inn, nonché il Parco nazionale Kalkalpen.

54 — La normativa regionale di cui trattasi è reperibile in base ai seguenti riferimenti: Ettenau — LGB1 n. 110/2005; Trau-Donau-Auen — LGB1 n. 32/2004; Frankinger Moos — LGB1 n. 25/2005.

55 — La normativa di cui trattasi è reperibile in base ai seguenti riferimenti: Dachstein — LGB1 n. 6/2005; Unterer Inn — LGB1 n. 69/2004; Nationalpark Kalkalpen — LGB1 n. 58/2005.

97. La Commissione sostiene inoltre che la tutela giuridica deve essere specificamente mirata, ma, con riferimento ai siti Dachstein, Unterer Inn e Kalkalpen Nationalpark, ha nuovamente omesso di identificare sia le specie per le quali ritiene che debbano essere adottate misure specifiche, sia le proprie preoccupazioni riguardo a tali specie ed ai loro habitat. Di conseguenza, la presente censura risulta, sotto questo aspetto, infondata [56].

Salisburgo

98. La Commissione dichiara che le sono state notificate misure di tutela giuridica per quindici ZPS presenti in tale Land [57]. Essa ha abbandonato le censure relative a nove dei suddetti siti.

99. La Commissione insiste sulle censure formulate relativamente ai seguenti sei siti: Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor e Hohe Tauern. L'Austria ha confermato che per i siti Bürmooser Moor e Salzachauen non erano state attuate misure di tutela entro il termine stabilito nel parere motivato. Per quanto riguarda il sito Hochgimpling, le disposizioni nazionali rilevanti sono state notificate dopo che era scaduto il detto termine, e quindi non possono essere prese in considerazione.

100. Conseguentemente, la censura della Commissione relativa alle dette tre ZPS risulta fondata [58].

101. L'Austria sostiene che la normativa riguardante i siti Oichtenriede e Wallersee-Wengermoor prevede disposizioni analoghe a quelle che la Commissione ha considerato idonee ad offrire una tutela giuridica sufficiente per il sito Winklmoos, rispetto al quale ha abbandonato le proprie censure. Nel controricorso, l'Austria dichiara di aver promulgato tale normativa — espressione che ritengo significhi che tale normativa è stata pubblicata — il 1º luglio 2006. Tuttavia, la Commissione sostiene che non le è stata notificata alcuna misura di attuazione rispetto ai suddetti due siti.

102. In forza della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat, gli Stati membri hanno l'obbligo sia di recepire le direttive che di notificare le misure di recepimento [59]. Pertanto, in mancanza di informazioni che dimostrino che le misure contenenti un adeguato regime giuridico di protezione per i siti Oichtenriede e Wallersee-Wengermoor erano state debitamente notificate, considero fondata la censura della Commissione sotto tale aspetto.

56 — V. supra, paragrafo 77.

57 — Segnatamente, Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauern-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser Moor, Wallersee-Wengermoor e Hohe-Tauern.

58 — Sentenza Commissione/Irlanda, causa C-418/04, cit. alla nota 16 (punto 74).

59 — L'art. 18 della direttiva sugli uccelli e l'art. 23 della direttiva sugli habitat dovevano essere integralmente trasposti entro il 1º gennaio 1995. V., inoltre, sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 39 (punti 105-108), sull'obbligo di notificare alla Commissione le misure di attuazione.

103. Per quanto riguarda il sito Hohe Tauern, l'Austria sostiene che quest'ultimo è tutelato ai sensi della legge del Land LGBl n. 58/2005 e della legge del Land Salisburgo sulla protezione della natura (Salzburger Naturschutzgestz). Benché tali misure offrano un determinato livello di tutela per gli animali selvatici presenti nella ZPS Hohe Tauern, esse nondimeno non sembrano garantire la piena efficacia degli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat, nei limiti in cui non prevedono che le autorità competenti adottino misure positive allo scopo di evitare «il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate». Ritengo pertanto che la presente censura sia fondata relativamente allo Hohe Tauern, in quanto la Commissione ha dimostrato la mancata predisposizione di misure di tutela giuridica a norma dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat, in combinato disposto con l'art. 7 della direttiva medesima.

104. Di conseguenza, ritengo che la Commissione abbia titolo per ottenere la declaratoria richiesta in merito ai sei siti Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor e Hohe Tauern.

105. Infine, per quanto riguarda il sito Hohe Tauern, la Commissione ha sostenuto che la tutela giuridica deve essere specificamente mirata, ma, anche in questo caso, ha omesso di identificare sia le specie per le quali ritiene che debbano essere adottate misure di conservazione specifiche, sia le proprie preoccupazioni in merito a tali specie ed ai loro habitat. Ritengo pertanto che tale censura sia infondata sotto tale aspetto [60].

Stiria

106. La Commissione riconosce che la legge del Land sulla protezione della natura [61] prevede un regime giuridico di protezione per ciascuna ZPS, ma sostiene che tale regime è troppo generico per soddisfare i requisiti stabiliti dalla direttiva sugli uccelli e dalla direttiva sugli habitat. La Commissione ha nuovamente omesso di identificare sia le specie per le quali ritiene che debbano essere adottate misure specifiche, sia le proprie preoccupazioni in merito a tali specie ed ai loro habitat. Di conseguenza, ritengo che tale censura sia infondata sotto questo aspetto [62].

Tirolo

107. La Commissione sostiene che la normativa vigente [63] conferisce un potere generale [64] di adottare misure specifiche di conservazione per istituire una tutela giuridica ai sensi

60 — V. il precedente paragrafo 77.

61 — Legge del Land Stiria sulla protezione della natura del 1976 (NschG 1976), LGB1 n. 65, modifica pubblicata nella LGB1 n. 71 del 22 maggio 2007.

62 — V. supra, paragrafo 77.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (Legge del Tirolo sulla protezione della natura) del 12 maggio 2004.

64 — Art. 14, n. 3, della TNSchG.

della direttiva sugli uccelli: tuttavia, entro il termine stabilito nel parere motivato, non è stata adottata nessuna misura di tal genere.

108. L'Austria non ha confutato tale dato.

109. Come ho ricordato in precedenza, la Corte considera di particolare importanza la corretta trasposizione della direttiva sugli uccelli e della direttiva sugli habitat [65]. Inoltre, il principio della certezza del diritto esige che le disposizioni di attuazione siano chiare e precise. A mio parere, tale obiettivo non può essere assicurato attraverso il mero riferimento ad un potere generale che non consente di adottare misure di carattere cogente [66].

110. Di conseguenza, sono dell'opinione che la censura della Commissione sia fondata per quanto riguarda il Tirolo.

Vorarlberg

111. La Commissione sostiene che non sono state adottate disposizioni particolari che enuncino gli obiettivi specifici di conservazione, né gli obblighi o i divieti, per i siti classificati come ZPS in tale Land.

112. Tuttavia, ancora una volta, la Commissione ha omesso di identificare sia le specie per le quali ritiene che debbano essere adottate misure specifiche, sia le proprie preoccupazioni riguardo a tali specie ed ai loro habitat. Ritengo pertanto che la censura della Commissione sia infondata sotto tale aspetto [67].

Sulle spese

113. Sia la Commissione sia l'Austria hanno presentato domanda di condanna alle spese della controparte. Conformemente alla mia analisi, la Commissione ha titolo per ottenere solo alcune parti della declaratoria richiesta.

114. Ai sensi dell'art. 69, n. 3, primo comma, del regolamento di procedura, ciascuna parte deve quindi sopportare le proprie spese.

65 — Paragrafo 34.

66 — Sentenza 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 12).

67 — V. supra, paragrafo 77.

Conclusione

115. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo pertanto alla Corte di:

1) dichiarare che l'Austria ha violato la direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici («direttiva sugli uccelli»), non avendo individuato (nel caso dello «Hansag», nel Land Burgenland) ovvero non avendo correttamente delimitato, nel caso dei «Niedere Tauern», nel Land Stiria, in base a criteri ornitologici, le zone di protezione speciale corrispondenti ai territori austriaci più idonei, per numero e per superficie, alla conservazione delle specie, ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della citata direttiva sugli uccelli selvatici;

2) dichiarare che l'Austria non ha predisposto una adeguata tutela giuridica nei seguenti casi:

— nel Land Carinzia, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, non avendo definito l'estensione della ZPS Flachwasserbiotop Neudenstein in uno strumento giuridicamente vincolante, che possa essere pubblicato ed invocato dai terzi, e altresì avendo trasposto in modo incompleto gli artt. 6, n. 2, e 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 («direttiva sugli habitat»), rispetto a tali ZPS;

— nel Land Alta Austria, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, avendo trasposto in modo incompleto gli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat riguardo alle ZPS Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald,

Pfeifer Anger, Oberes Donautal e Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen e Frankinger Moos, e altresì avendo trasposto in modo incompleto gli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat in relazione ai siti Dachstein e Unterer Inn sites nonché alla ZPS del Parco nazionale di Kalkalpen;

— nel Land Salisburgo, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, avendo trasposto in modo incompleto gli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat riguardo ai siti Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede e Wallersee-Wengermoor, nonché avendo trasposto in modo incompleto gli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat in relazione al sito Hohe Tauern;

— nel Land Tirolo, in conformità all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli, avendo trasposto in modo incompleto gli art. 6, n. 2, e 7 della direttiva sugli habitat per le ZPS già designate.

3) Il ricorso è respinto per il resto.

4) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.