

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

4 ottobre 2007*

Nella causa C-179/06,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 5 aprile 2006,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra D. Recchia, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. E. Juhász, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. G. Arestis e J. Malenovský, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 21 giugno 2007,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo il Comune di Altamura e la Regione Puglia approvato, a partire dal dicembre 2000, una modifica del piano urbanistico costituita da una serie di interventi di edilizia industriale suscettibili di avere un impatto significativo nella zona di protezione speciale (in prosieguo: la «ZPS») e nel sito di importanza comunitaria proposto (in prosieguo: il «SICp») IT9120007 di

Murgia Alta senza effettuare una previa procedura di valutazione dell'incidenza almeno per quanto riguarda l'impatto sulla ZPS, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, n. 3, 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 (GU L 206, pag. 7).

Contesto normativo comunitario

- 2 La direttiva 92/43 ha come scopo di contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri a cui si applica il Trattato CE.
- 3 L'art. 4 della citata direttiva disciplina la procedura ai sensi della quale è costituita la rete denominata «Natura 2000», prevista all'art. 3 della medesima, così come l'identificazione delle zone speciali di conservazione da parte degli Stati membri.
- 4 L'art. 6 della detta direttiva, che stabilisce le misure di conservazione per tali zone, prevede:

«(...)

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la

perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

(...))».

- 5 L'art. 7 della direttiva 92/43 prevede che gli obblighi derivanti dall'art. 6, nn. 2-4, di quest'ultima sostituiscono gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'art. 4, n. 1, di quest'ultima direttiva o analogamente riconosciute a norma dell'art. 4, n. 2, della medesima, a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva 92/43 o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva 79/409, qualora essa sia posteriore.

Zona di Murgia Alta

- 6 Nel 1998 il sito di Murgia Alta è stato classificato come ZPS, in conformità all'art. 4, n. 1, della direttiva 79/409 (codice: IT9120007). Detto sito appartiene alla regione biogeografica mediterranea. La sua superficie è pari a 143 152 ettari.

- 7 Tale ZPS ospita numerose specie di uccelli elencate nell'allegato I alla direttiva 79/409, in particolare la più importante popolazione, in Italia, della specie *Falco naumanni*.
- 8 Due habitat prioritari menzionati nell'allegato I alla direttiva 92/43 sono presenti nella detta ZPS, l'habitat 6210, denominato «Formazioni erbose secche seminaturali e facies coperte da cespugli su substrato calcareo (*Festuco-Brometalia*)», e l'habitat 6220, denominato «Percorsi substepnici di graminacee e piante annue dei *Thero-Brachypodietea*», nonché una pianta prioritaria, menzionata nell'allegato II alla direttiva 92/43, la *Stipa austroitalica* Martinovsky.
- 9 Il sito di Murgia Alta è descritto nel formulario predisposto in forza della decisione della Commissione 18 dicembre 1996, 97/266/CEE, concernente un formulario informativo sui siti proposti per l'inserimento nella rete Natura 2000 (GU L 107, pag. 1), come segue:

«Caratteristiche generali del sito

Tipi di habitat	% coperta
Heath, Scrub, Maquis and Garrigue, Phygrana [brughiere, boscaglie, macchia, garighe, frigane]	20
Dry grassland, Steppes [praterie aride, steppe]	65
Evergreen woodland [foreste di sempreverdi]	15
Copertura totale habitat	100 %

Altre caratteristiche del sito

Paesaggio suggestivo costituito da lievi ondulazioni e da avvallamenti doliniformi, con fenomeni carsici superficiali rappresentati dai puli e dagli inghiottitoi. Il substrato è di calcareo cretaceo, generalmente ricoperto da calcarenite pleistocenica. Il bioclimate è submediterraneo.

Qualità e importanza

Subregione fortemente caratterizzata dall'ampio e brullo tavolato calcareo che culmina nei 679 m del monte Caccia. Si presenta prevalentemente come un altipiano calcareo alto e pietroso. È una delle aree substeppeiche più vaste d'Italia, con vegetazione erbacea ascrivibile ai *Festuco brometalia*. La flora dell'area è particolarmente ricca, raggiungendo circa 1 500 specie. Da un punto di vista dell'avifauna nidificante sono state censite circa 90 specie, numero che pone quest'area a livello regionale al secondo posto dopo il Gargano. Le formazioni boschive superstiti sono caratterizzate dalla prevalenza di *Quercus pubescens* spesso accompagnate da *Fraxinus ornus*. Rare *Quercus cerris* e *Q. frainetto*.

Vulnerabilità

Il fattore distruttivo di maggiore entità è rappresentato dallo spietramento del substrato calcareo che viene poi sfarinato con mezzi meccanici. In tal modo vaste estensioni con vegetazioni substeppeiche vengono distrutte per la messa a coltura di nuove aree. L'operazione coinvolge spesso anche muri a secco e altre forme di delimitazione, con grossi pericoli di dissesto idrogeologico. Incendi ricorrenti, legati alla prevalente attività cerealicola. Insediamento di seconde case in località a maggiore attrattiva turistica. Uso improprio delle cavità carsiche per discarica di rifiuti solidi urbani e rifiuti solidi».

Fatti

- 10 Il 27 dicembre 2000 il Comune di Altamura, attraverso plurime deliberazioni della sua giunta comunale, ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, relativa all'ordinamento delle autonomie locali (Supplemento ordinario alla GURI n. 135, del 12 giugno 1990), ha approvato accordi di programma per circa un centinaio di interventi edilizi di tipo industriale, la gran parte dei quali ricadrebbe all'interno della ZPS e del SICp di Murgia Alta. Tali accordi riguardavano in particolare 34 opifici, per una superficie di ha 60, previsti in seno al progetto del Consorzio di Sviluppo Murgiano, e 11 opifici, per una superficie di ha 8, previsti dal progetto del Consorzio San Marco. Gli accordi in parola sono stati successivamente approvati mediante decreto dalla Giunta regionale della Regione Puglia.
- 11 Al fine di incentivare l'occupazione nel settore produttivo a carattere industriale e artigianale, i sindaci dei comuni interessati possono chiedere alla Giunta regionale la definizione di un accordo di programma per autorizzare la realizzazione di complessi che attivino immediatamente importanti livelli di occupazione.
- 12 La sottoscrizione di un accordo di programma, che deve essere autorizzata dalla Giunta regionale, è ammissibile solo qualora il piano urbanistico vigente non preveda aree idonee con destinazione specifica operante e giuridicamente efficace per le opere da realizzare o qualora sia indispensabile l'ampliamento di strutture esistenti in aree contigue non destinate alle attività industriali e artigianali.
- 13 Nel periodo dal 1998 al 2001, numerose imprese hanno presentato al Comune di Altamura istanze dirette ad ottenere accordi di programma di tipo industriale e artigianale, alcuni dei quali comportavano una variante al piano urbanistico

generale. I procedimenti avviati sulla base di dette istanze non prevedevano alcuna fase di programmazione generale, bensì implicavano singole procedure di variante al citato piano.

- 14 L'amministrazione regionale ha sottoposto i progetti di competenza del Consorzio di Sviluppo Murgiano ad una procedura di verifica con riferimento alla necessità di valutazione dell'impatto ambientale, ritenendo, tuttavia, che non occorresse sottoporre ad una tale procedura altri progetti, come quelli del Consorzio San Marco. Sulla base di tali accordi, il Comune di Altamura ha concesso un certo numero di licenze edilizie.

Fase precontenziosa

- 15 Ai sensi dell'art. 226 CE, il 9 luglio 2004 la Commissione inviava una lettera di diffida alla Repubblica italiana, invitandola a trasmettere le proprie osservazioni in merito alla situazione della zona in questione riguardo agli obblighi enunciati agli artt. 6, n. 3, e 7 della direttiva 92/43.
- 16 La Repubblica italiana rispondeva alla suddetta lettera mediante comunicazioni del 14 ottobre 2004 e del 9 giugno 2005, alle quali erano allegate diverse note del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.
- 17 Successivamente, in data 13 luglio 2005 la Commissione inviava alla Repubblica italiana un parere motivato, invitando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi entro due mesi dal suo ricevimento.

- 18 La Repubblica italiana rispondeva al detto parere mediante la trasmissione di due nuove note ministeriali, datate 3 ottobre 2005 e 7 ottobre 2005.
- 19 Ritenendo persistesse una situazione insoddisfacente, la Commissione proponeva il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 20 La Commissione deduce che non è stata effettuata alcuna procedura di valutazione di incidenza di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 relativamente all'insieme degli interventi previsti negli accordi di programma in parola, che possono avere un impatto significativo sulla zona in esame.
- 21 Essa rileva che le svariate decisioni amministrative mediante le quali sono stati approvati gli interventi controversi contrastano con il citato art. 6, n. 3, in quanto, pur essendo tali interventi atti ad avere un impatto significativo sulla ZPS e sul SICp di Murgia Alta, essi non hanno costituito oggetto di una procedura di valutazione di incidenza ambientale.
- 22 La Commissione sottolinea che la natura giuridica degli accordi di programma e dei conseguenti atti è irrilevante rispetto agli obblighi che incombono agli Stati membri in forza di tale disposizione.

- 23 Essa afferma inoltre che esiste contiguità tra le parti del territorio interessate dai progetti in questione e che, pertanto, possono prodursi significativi impatti complessivi.
- 24 La Commissione deduce altresì l'irrelevanza del fatto che il Comune di Altamura abbia rilasciato solo un limitato numero di licenze edilizie, che nessun'altra licenza sia stata concessa nel 2003, che le altre richieste di licenza siano sottoposte a procedura di valutazione di incidenza e che sia stata avviata un'azione per procedere a una valutazione di incidenza globale sui siti oggetto degli insediamenti produttivi già programmati.
- 25 Essa constata anche che non si è affatto provveduto a motivare l'omessa valutazione di incidenza e che nessuna informazione è stata fornita per dimostrare che gli interventi di edilizia industriale e artigianale di cui trattasi non potessero avere effetti significativi sulla zona protetta.
- 26 La Repubblica italiana rileva che un accordo di programma non è né un atto che definisce una situazione giuridica, né un atto amministrativo, né un contratto, bensì costituisce un modulo procedurale nel quale soggetti pubblici e privati predeterminano i comportamenti e gli impegni da rispettare per giungere ad un risultato finale. Di conseguenza, a suo giudizio occorrono altri provvedimenti amministrativi affinché le iniziative oggetto del ricorso, previste negli accordi di programma, siano effettivamente realizzate.
- 27 Questo Stato membro osserva inoltre che le disposizioni di legge relative all'incentivazione dell'occupazione non possono derogare alle norme in materia di tutela del territorio e dell'ambiente. Orbene, nell'ordinamento italiano, le ZPS e i siti di importanza comunitaria godrebbero di un regime molto simile a quello dei parchi e delle altre aree naturali vincolate ex lege.

- 28 La Repubblica italiana osserva che il Comune di Altamura ha rilasciato solo un numero limitato di licenze edilizie per singole iniziative, in parte riferite ad ampliamenti di opifici esistenti, in parte ricadenti in zone destinate ad insediamenti industriali. Successivamente al giugno 2003 non risultano concesse ulteriori licenze, né risulta che sia stata rilasciata alcuna autorizzazione per le iniziative proposte dal Consorzio di Sviluppo Murgiano nonché dal Consorzio San Marco.
- 29 Tale Stato membro sottolinea che sono stati effettivamente attivati solo quindici progetti, ognuno dei quali ha riguardato parti distinte del territorio e distinte modalità di realizzazione, consistenti, ad esempio, in costruzioni ex novo o in ampliamenti. Esso sostiene che non esiste alcuna contiguità tra tali progetti, né tanto meno un piano generale o territoriale che li riguardi. Alcuni di essi sono stati sottoposti a preventiva valutazione d'incidenza, mentre per altri era previsto il rilascio di diverse autorizzazioni in relazione agli aspetti ambientali e paesaggistici.
- 30 La Repubblica italiana rileva che, per l'insieme dei progetti, il Comune di Altamura si appresta ad effettuare una valutazione globale di incidenza e a promuovere iniziative di mitigazione di eventuali effetti sull'ambiente.
- 31 Essa deduce inoltre che sono stati sospesi tutti i procedimenti relativi alle istanze per insediamenti industriali previsti nel Comune di Altamura nelle more della definizione degli esiti di studi scientifici relativi alla valutazione di incidenza ambientale dei progetti interessati.

Giudizio della Corte

- 32 In via preliminare occorre osservare che la disposizione di cui la Commissione invoca la violazione rientra in un complesso insieme di norme che vertono, come risulta dal terzo, quarto, quinto e sesto 'considerando' della direttiva, sull'istituzione e la gestione delle zone appartenenti alla rete europea Natura 2000.
- 33 L'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 subordina l'obbligo di effettuare un'opportuna valutazione delle incidenze di un piano o progetto su un sito protetto alla condizione che questo sia idoneo a pregiudicare significativamente il sito interessato (v. sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, Racc. pag. I-7405, punto 40; in prosieguo: la sentenza «Waddenzee»).
- 34 La Corte ha altresì sottolineato, al punto 43 della detta sentenza, che l'avvio del meccanismo di tutela dell'ambiente previsto dall'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 richiede l'esistenza di una probabilità o di un rischio che un piano o un progetto pregiudichi significativamente il sito interessato.
- 35 Per quanto attiene a quest'ultimo criterio, la Corte ha precisato, ai punti 46-48 della stessa sentenza, che, come emerge dal combinato disposto dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva e del decimo 'considerando' della stessa, la significatività dell'incidenza su un sito di un piano o di un progetto deve essere messa in relazione con gli obiettivi di conservazione del sito stesso. Di conseguenza, quando un tale piano o progetto, pur avendo un'incidenza sul detto sito, non rischia di comprometterne gli obiettivi di conservazione, il piano o il progetto non può essere considerato idoneo a pregiudicare significativamente il sito in questione. La valutazione di un siffatto rischio deve essere effettuata segnatamente alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto.

- 36 Al fine di verificare la fondatezza dell'addebito formulato nei confronti della Repubblica italiana, occorre collocare l'obbligo risultante dall'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, come precisato ai punti precedenti della presente sentenza, nell'ambito del ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione ai sensi dell'art. 226 CE.
- 37 A tale proposito occorre ricordare anzitutto che, per giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento del genere, la Commissione ha l'obbligo di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato. Essa è infatti tenuta a fornire alla Corte tutti gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v. sentenza 14 giugno 2007, causa C-342/05, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-4713, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Inoltre, l'onere della prova gravante sulla Commissione nell'ambito di un ricorso per inadempimento deve essere individuato in funzione del tipo di obblighi imposti dalle direttive agli Stati membri e, dunque, quanto ai risultati che debbono essere raggiunti da questi ultimi (v., in tal senso, sentenza 18 giugno 2002, causa C-60/01, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5679, punto 25).
- 39 Per quanto riguarda l'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, spetta pertanto alla Commissione fornire la prova che un piano o un progetto, alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto, possa pregiudicare significativamente il sito in questione, in relazione agli obiettivi di conservazione stabiliti riguardo a quest'ultimo.
- 40 Quanto alle misure su cui verte il ricorso e al fine di valutarne la fondatezza, occorre distinguere i vari accordi di programma dalle opere realizzate successivamente alla concessione, da parte del Comune di Altamura, di licenze edilizie.

- 41 Riguardo, in primo luogo, agli accordi di programma, che si trovano a livelli differenti di elaborazione, e considerato l'argomento della convenuta, secondo cui tali accordi non presentano le caratteristiche giuridiche di un piano o di un progetto di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, occorre osservare che la Commissione, nell'ambito di un ricorso per inadempimento relativo agli obblighi previsti dalla norma menzionata, non può limitarsi a invocare la mera esistenza di tali accordi, ma deve anche fornire elementi sufficientemente concreti per poter dichiarare che questi accordi vanno al di là della fase di una riflessione amministrativa preliminare e comportano un livello di precisione nella pianificazione di cui trattasi che richiede una valutazione in termini ambientali dei loro effetti.
- 42 Orbene, senza che occorra stabilire la portata e le conseguenze giuridiche derivanti dagli accordi di programma controversi in forza del diritto nazionale, si deve constatare che la Commissione, limitandosi a invocare tali accordi, non ha dimostrato l'esistenza di elementi sufficientemente precisi per consentire alla Corte di dichiarare che fossero in questione misure in grado di pregiudicare significativamente il sito interessato ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43.
- 43 Per quanto attiene, in secondo luogo, alle opere realizzate e agli elementi sui quali verte l'onere della prova relativo all'obbligo di effettuare una valutazione di incidenza ambientale, è d'uopo constatare che la Commissione non ha fornito alla Corte precise indicazioni in merito alla collocazione geografica e alla portata degli interventi edilizi posti in essere riguardo al sito. Essa d'altronde, in udienza, ha ammesso di non disporre di tali informazioni.
- 44 La Commissione non ha nemmeno trasmesso dati relativi alla natura tecnica delle opere in parola né ha precisato in quale misura queste ultime, alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito, potrebbero pregiudicare quest'ultimo in modo significativo.

- 45 Alla luce di tali circostanze, si deve concludere che la Commissione non ha adempiuto l'onere probatorio relativo all'invocato inadempimento.
- 46 Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto in toto.

Sulle spese

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

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

- 1) Il ricorso è respinto.**

- 2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Firme