Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
TAMARA ĆAPETA
presentate il 20 aprile 2023 [1]

Causa C-116/22

Commissione europea
contro

Repubblica federale di Germania

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 4, paragrafo 4 – Zone speciali di conservazione – Obbligo di fissare obiettivi di conservazione»

I. Introduzione

1. «Le nostre azioni tra il 2020 e il 2030 (...) si tratta del decennio decisivo per il futuro dell'umanità sulla terra. Il futuro non è già deciso, il futuro è nelle nostre mani» [2].

2. L'Unione contribuisce a orientare il futuro, in parte attraverso la direttiva habitat [3].

3. La presente causa costituisce uno dei vari procedimenti mediante i quali la Commissione europea impone il rispetto di tale strumento. Essa ha avviato un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica federale di Germania ai sensi dell'articolo 258 TFUE per aver violato gli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

4. Si tratta, infatti, del quarto ricorso per inadempimento di cui la Corte è investita in tale settore, dopo le sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) [4] e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia [5], unitamente alla causa pendente C-444/21, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Clay, J. (diretto da), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, Netflix Original Documentary (narrato da Attenborough, D. e Rockström, J.), 2021.

3 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7) come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193) (in prosieguo: la «direttiva habitat»).

4 C-290/18, non pubblicata, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047.

conservazione), nella quale ho recentemente presentato le mie conclusioni[6]. Inoltre, un altro ricorso di tipo analogo è pendente dinanzi alla Corte[7] e sono in corso procedimenti per inadempimento nei confronti di diversi altri Stati membri[8].

5. Dopo aver descritto brevemente i fatti del procedimento per inadempimento in esame nei confronti della Germania (II), mi occuperò della direttiva habitat e dei suoi articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1 (III). Analizzerò poi, come richiesto dalla Corte, la seconda censura sollevata dalla Commissione nella presente causa, concernente la violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat per quanto attiene ai requisiti degli obiettivi di conservazione (IV).

II. Fatti della presente causa: procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

6. La presente causa riguarda l'attuazione, da parte della Germania, degli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat nelle regioni biogeografiche alpina, atlantica e continentale[9].

7. Per ciascuna di tali regioni, la Commissione ha adottato un elenco di siti di importanza comunitaria (in prosieguo: i «SIC») sul territorio tedesco, mediante decisioni adottate nel 2003 e nel 2004[10]. La Commissione ha in seguito aggiornato tali elenchi, in particolare mediante decisioni adottate nel 2007 e nel 2008[11]. La presente causa riguarda un totale di 4 606 siti elencati nelle suddette decisioni della Commissione.

8. A seguito di indagini effettuate nell'ambito di una procedura pilota dell'Unione, il 27 febbraio 2015 la Commissione ha inviato alla Germania una lettera di diffida, conformemente all'articolo 258 TFUE, nella quale ha espresso il suo parere secondo cui tale Stato membro aveva omesso di designare una serie di SIC come zone speciali di conservazione (in prosieguo: le «ZSC») e di stabilire le necessarie misure di conservazione, in violazione degli obblighi ad esso incombenti ai sensi degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 V. causa C-85/22, Commissione/Bulgaria, pendente.

8 Nel suo ricorso nella presente causa la Commissione ha indicato che sono in atto procedimenti per inadempimento dello stesso tipo nei confronti di Belgio, Spagna, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia.

9 Le regioni menzionate fanno parte della rete Natura 2000. V. anche i paragrafi da 21 a 23 delle presenti conclusioni.

10 Decisione 2004/69/CE della Commissione, del 22 dicembre 2003, recante adozione dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina (GU 2004, L 14, pag. 21); decisione 2004/813/CE della Commissione, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della [direttiva habitat], l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2004, L 387, pag. 1); decisione 2004/798/CE della Commissione, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della [direttiva habitat], l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2004, L 382, pag. 1). Il termine di sei anni per la designazione di tali siti come zone speciali di conservazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat è scaduto il 22 dicembre 2009 per la regione biogeografica alpina e il 7 dicembre 2010 per le regioni biogeografiche atlantica e continentale.

11 Decisione 2008/218/CE della Commissione, del 25 gennaio 2008, che adotta, ai sensi della [direttiva habitat], un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina (GU 2008, L 77, pag. 106); decisione 2008/23/CE della Commissione, del 12 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della [direttiva habitat], un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2008, L 12, pag. 1); decisione 2008/25/CE della Commissione, del 13 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della [direttiva habitat], un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2008, L 12, pag. 383). Il termine di sei anni previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat per tali ulteriori siti è scaduto il 25 gennaio 2014 per la regione biogeografica alpina, il 12 novembre 2013 per la regione biogeografica atlantica e il 13 novembre 2013 per la regione biogeografica continentale. Pertanto, prendendo in considerazione la prima di tali decisioni, il termine di sei anni previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat per i siti ulteriori è scaduto, al più tardi, il 25 gennaio 2014.

9. Il 24 giugno 2015 la Germania ha risposto alla lettera di diffida indicando i suoi progressi nella designazione delle ZSC e nell'adozione di misure di conservazione. In seguito a ciò, il 14 gennaio 2016, il 7 aprile 2016, il 25 luglio 2016, il 23 dicembre 2016, il 27 luglio 2017, il 22 dicembre 2017 e il 3 agosto 2018 la Germania ha trasmesso alla Commissione sette aggiornamenti concernenti la designazione di ZSC e l'adozione di misure di conservazione.

10. Un elemento importante ai fini delle presenti conclusioni è rappresentato dal fatto che, il 26 gennaio 2019, la Commissione ha inviato alla Germania una lettera di diffida complementare, nella quale ha sostenuto che, avendo omesso, in modo generale e persistente, di stabilire obiettivi di conservazione e misure di conservazione sufficientemente dettagliati e specifici per i siti interessati, tale Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4 e dell'articolo 6 della direttiva habitat.

11. Il 26 aprile 2019 e l'11 giugno 2019 la Germania ha risposto alla lettera di diffida complementare indicando i suoi progressi nella designazione delle ZSC e nell'adozione di misure di conservazione. Essa ha contestato la tesi della Commissione concernente gli obblighi previsti dalla direttiva habitat per quanto attiene agli obiettivi di conservazione e alle misure di conservazione.

12. Il 13 febbraio 2020 la Commissione ha inviato alla Germania un parere motivato, ritenendo che le asserite violazioni degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat persistessero. Su richiesta di tale Stato membro, la Commissione, con lettera del 12 marzo 2020, ha prorogato al 13 giugno 2020 il termine per rispondere al parere motivato.

13. Il 12 giugno 2020 la Germania ha risposto al parere motivato. In particolare, essa ha esposto i suoi progressi nel completamento della designazione delle ZSC e nell'adozione di misure di conservazione. Essa ha confermato il suo disaccordo rispetto alla tesi della Commissione concernente i requisiti previsti dalla direttiva habitat per gli obiettivi di conservazione e le misure di conservazione.

14. Con atto introduttivo depositato il 18 febbraio 2022, la Commissione, ritenendo che, al 13 giugno 2020, la Germania non avesse ancora adempiuto agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, ha proposto dinanzi alla Corte il presente ricorso ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

15. Con la sua prima censura, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Germania ha violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat non avendo designato come ZSC una serie di siti nel suo territorio (88 dei 4 606 SIC).

16. Con la sua seconda censura, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Germania ha violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, da un lato non avendo fissato alcun obiettivo di conservazione per 88 dei 4 606 SIC e, dall'altro, avendo fissato, in modo generale e persistente, obiettivi di conservazione non sufficientemente specifici nelle ZSC designate.

17. Con la sua terza censura, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Germania ha violato l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, da un lato non avendo adottato alcuna misura di conservazione per 737 dei 4 606 SIC e, dall'altro, avendo stabilito, in modo generale e persistente, misure di conservazione che non soddisfano i requisiti di tale disposizione.

18. Nel suo controricorso, depositato il 23 maggio 2022, la Germania chiede alla Corte di respingere integralmente il ricorso in esame in quanto infondato.

19. La Commissione e la Germania hanno inoltre depositato una replica e una controreplica, rispettivamente il 4 luglio 2022 e il 16 agosto 2022.

20. Conformemente all'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, non si è tenuta udienza.

III. Direttiva habitat e articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della stessa

A. Natura 2000 e le tre regioni biogeografiche di cui trattasi

21. Giova ricordare [12] che le ZSC istituite ai sensi della direttiva habitat [13], unitamente alle zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») istituite ai sensi della direttiva uccelli [14], fanno parte di Natura 2000 [15], una rete ecologica europea coerente che mira a garantire la sopravvivenza a lungo termine delle specie e degli habitat più preziosi e più minacciati dell'Unione europea.

22. Le regioni alpina, atlantica e continentale di cui trattasi nella presente causa fanno parte di Natura 2000, che è suddivisa in cinque regioni biogeografiche marine e nove regioni biogeografiche terrestri [16].

23. La regione biogeografica alpina, descritta come «il tetto d'Europa», comprende cinque delle catene montuose più lunghe ed elevate e presenta una biodiversità molto ricca, ospitando quasi due terzi delle piante del continente europeo [17]. La regione biogeografica atlantica, conosciuta come il «margine occidentale d'Europa» comprende due dei mari più produttivi del mondo (il Mare del Nord e l'oceano Atlantico) e più della metà del litorale dell'Unione europea, anch'esso ricco di habitat e specie [18]. La regione biogeografica continentale, denominata «il cuore dell'Europa» occupa più di un quarto dell'Unione europea, presenta un elevato livello di biodiversità ed è nota, in particolare, per ospitare numerose specie animali e vegetali rare [19].

[12] V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:90, paragrafi da 25 a 28).

[13] V. articolo 3, paragrafo 1, nonché sesto e settimo considerando della direttiva habitat.

[14] Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), che ha abrogato la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva uccelli»).

[15] A titolo di curiosità, nel corso del processo decisionale, il Parlamento ha proposto, senza successo, un emendamento volto a denominare tale rete «Natura Semper». V., a tal riguardo, il parere del Parlamento europeo in prima lettura sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tutela degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche, emendamento n. 13 (GU 1990, C 324, pag. 26).

[16] V., ad esempio, relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, «Lo stato della natura nell'Unione europea. Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018», COM(2020) 635 final, Bruxelles, 15 ottobre 2020 (in prosieguo: la «relazione della Commissione»), pag. 1.

[17] V., ad esempio, Commissione, «Natura 2000 nella regione alpina», Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2005; Agenzia europea dell'ambiente, «Regioni biogeografiche in Europa: La regione alpina – montagne d'Europa», 2008, disponibile all'indirizzo: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe

[18] V., ad esempio, Commissione, «Natura 2000 nella regione atlantica», Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2009.

[19] V., ad esempio, Commissione, «Natura 2000 nella regione continentale», Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 2005.

B. Sistema della direttiva habitat rivisitato

24. Come ho spiegato più dettagliatamente nelle mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione)[20], gli Stati membri contribuiscono a Natura 2000 in funzione della rappresentazione, sul loro territorio, dei tipi di habitat e delle specie pertinenti elencati negli allegati della direttiva habitat, da essi designati come ZSC.

25. In sintesi, la direttiva habitat prevede l'istituzione di ZSC in modo graduale, a partire dai contributi degli Stati membri, sulla base dei quali la Commissione elabora l'elenco dei SIC mediante un atto vincolante. Una volta entrato in vigore tale atto vincolante, gli Stati membri dispongono di un termine di sei anni per designare formalmente tali SIC come ZSC e per stabilire le misure di conservazione necessarie.

26. L'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat impone agli Stati membri di designare le ZSC. Esso prevede quanto segue:

«Quando un sito di importanza comunitaria è stato scelto a norma della procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione il più rapidamente possibile e entro un termine massimo di sei anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali di cui all'allegato I o di una o più specie di cui all'allegato II e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti».

27. Parallelamente alla designazione di una ZSC, uno Stato membro è altresì tenuto ad adottare le misure di conservazione necessarie. Ciò è previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, che è così formulato:

«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».

28. Sebbene la direttiva habitat stabilisca gli obblighi che incombono agli Stati membri in due disposizioni distinte, la designazione di ZSC e l'adozione delle misure di conservazione necessarie rappresentano un complesso inscindibile ai fini del conseguimento degli obiettivi di Natura 2000. Ricordo che l'obiettivo della direttiva habitat è produrre risultati concreti nei luoghi naturali designati[21].

29. Per quanto riguarda i siti sul territorio tedesco di cui alla presente causa, il termine per adempiere gli obblighi previsti sia dall'articolo 4, paragrafo 4, sia dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat è scaduto, al più tardi, nel 2014 (v. nota 11 delle presenti conclusioni).

[20] V. C-444/21, EU:C:2023:90, paragrafi da 29 a 53.

[21] V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:90, paragrafo 9).

30. Né l'articolo 4, paragrafo 4, né l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat menzionano espressamente la fissazione di obiettivi di conservazione. L'obbligo di fissare obiettivi di conservazione è stato tuttavia considerato dalla Corte come una tappa obbligatoria e necessaria tra la designazione delle ZSC imposta dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat e l'attuazione delle misure di conservazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva [22].

31. In realtà, gli obiettivi di conservazione per i quali un determinato sito è stato selezionato ai fini della sua protezione come ZSC esistono già prima della sua designazione formale, almeno in una certa misura. Ciò risulta essere riconosciuto dalla giurisprudenza relativa all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat [23]. Tale disposizione, che è la sola a menzionare espressamente gli obiettivi di conservazione [24], mira a salvaguardare la possibilità di conseguire gli obiettivi di una futura ZSC sin dalla sua iscrizione nell'elenco dei SIC, esigendo una previa autorizzazione per qualsiasi progetto che possa compromettere tali obiettivi. Pertanto, come sottolineato dall'avvocato generale Kokott, «[s]ebbene al momento dell'iscrizione del sito nell'elenco comunitario non siano ancora fissati esplicitamente, gli specifici obiettivi di conservazione si desumono dal complesso degli habitat e delle specie per i quali (...) il sito era protetto (...)» [25].

32. Dato che gli obiettivi di conservazione riflettono le ragioni per le quali, *in primis*, un determinato sito deve essere designato come ZSC, è logico che la giurisprudenza della Corte abbia richiesto che tali obiettivi di conservazione siano espressi al momento della designazione formale di una ZSC. L'espressione di obiettivi di conservazione è quindi una componente della designazione formale di una ZSC. Gli obiettivi di conservazione devono quindi essere fissati nel medesimo termine di sei anni previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat [26].

33. È in quest'ottica che esaminerò ora la seconda censura sollevata dalla Commissione nella presente causa.

IV. Seconda censura, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat

34. Con la sua seconda censura, la Commissione contesta alla Germania di aver violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, non avendo fissato obiettivi di conservazione per una serie dei 4 606 siti in questione.

35. La Commissione formula, in sostanza, due tipi di addebiti. In primo luogo, alcuni siti (88 dei 4 606) non dispongono di alcun obiettivo di conservazione. In secondo luogo, in molti siti gli obiettivi di conservazione non sono quantificati e misurabili; essi non distinguono tra il mantenimento e il ripristino dei beni protetti presenti sul sito; e non sono vincolanti nei confronti dei terzi. La Commissione sostiene inoltre che il secondo tipo di inadempimento ha carattere generale e persistente.

36. Mi occuperò di ciascuno di tali addebiti separatamente, nel prosieguo.

22 V. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 52).

23 V. sentenza del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 54).

24 Gli obiettivi di conservazione sono menzionati anche nei considerando 8 e 10 della direttiva habitat.

25 Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa CFE e Terre wallonne (C-43/18 e C-321/18, EU:C:2019:56, paragrafo 76).

26 V. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 53).

A. Addebito secondo cui la Germania non avrebbe stabilito alcun obiettivo di conservazione per taluni siti

37. La Commissione sostiene che, sulla base delle informazioni fornite dalla Germania nell'ambito del procedimento precontenzioso, vi sono 88 siti per i quali non esiste alcun obiettivo di conservazione. Essa si fonda sulla giurisprudenza della Corte che impone la fissazione di obiettivi di conservazione per ciascuna ZSC.

38. In risposta a tale addebito, la Germania sostiene che, tra la data di invio del parere motivato e il 31 marzo 2022, essa ha fissato obiettivi di conservazione specifici per tali siti, fatta eccezione per alcuni la cui eliminazione dall'elenco è prevista nel contesto del prossimo aggiornamento.

39. Come indicato supra (v. paragrafi 30 e 32 delle presenti conclusioni), la fissazione di obiettivi di conservazione è obbligatoria in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat. Gli Stati membri devono fissare detti obiettivi per i siti designati come ZSC entro il termine di sei anni previsto dal suddetto articolo.

40. Come indicato dalla Commissione, la Germania non contesta di non aver fissato obiettivi di conservazione per almeno alcuni dei siti in questione entro la scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire il 13 giugno 2020 (v. paragrafo 12 delle presenti conclusioni) [27].

41. Date siffatte circostanze, ritengo che debba essere accolto l'addebito della Commissione secondo cui una serie di siti è priva di obiettivi di conservazione.

B. Addebito secondo cui gli obiettivi di conservazione fissati dalla Germania non sarebbero sufficientemente specifici e tale Stato membro sarebbe incorso in un inadempimento generale e persistente

42. La Commissione sostiene che, sulla base delle informazioni fornite dalla Germania nell'ambito del procedimento precontenzioso, tale Stato membro ha violato in modo generale e persistente gli obblighi ad esso imposti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, avendo sistematicamente fissato obiettivi di conservazione che non soddisfano i requisiti di tale disposizione. In primo luogo, essi non sono quantificati e misurabili. In secondo luogo, essi non distinguono tra il mantenimento e il ripristino dei beni protetti presenti sul sito. In terzo luogo, essi non sono vincolanti nei confronti dei terzi.

43. Inoltre, la Commissione sostiene non soltanto che alcuni obiettivi di conservazione non sono sufficientemente specifici, ma anche che essi sono rappresentativi di un modello di condotta che integra un inadempimento generale e persistente da parte della Germania.

44. La Germania sostiene di non essere incorsa in un inadempimento generale e persistente dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat. Essa non contesta che gli Stati membri siano tenuti a fissare obiettivi di conservazione specifici per i siti. Tuttavia, la Germania contesta la tesi secondo cui la direttiva habitat esige che gli obiettivi di conservazione siano sempre quantificabili o debbano distinguere tra il mantenimento e il ripristino dei beni protetti, Infine, la Germania

[27] Secondo costante giurisprudenza, la questione se uno Stato membro è venuto meno agli obblighi deve essere giudicata in base alla situazione in cui lo Stato membro interessato si trovava allo scadere del termine ad esso assegnato nel parere motivato, mentre modifiche intervenute successivamente non possono essere prese in considerazione dalla Corte. V., ad esempio, sentenze dell' 11 settembre 2001, Commissione/Germania (C-71/99, EU:C:2001:433, punto 29), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 56).

sostiene che gli obiettivi di conservazione fissati nel suo quadro giuridico sono vincolanti. La Germania ritiene che la posizione della Commissione non trovi alcun fondamento nelle disposizioni della direttiva habitat o nella giurisprudenza della Corte e che possa porsi in contrasto con gli obiettivi di tale direttiva.

45. Pertanto, la controversia tra le parti concernente l'addebito di cui alla presente sezione è una controversia su questioni di diritto, non di fatto. La Germania non contesta i fatti addotti dalla Commissione. Essa sostiene, piuttosto, che tali fatti non integrano una violazione dell'obbligo di fissare obiettivi di conservazione sufficientemente chiari. In altri termini, la Germania si oppone all'interpretazione della Commissione in merito a ciò che è necessario affinché un obiettivo di conservazione sia sufficientemente specifico.

46. A mio avviso, l'interpretazione della Commissione secondo cui gli Stati membri sono sempre tenuti a indicare obiettivi di conservazione quantificati e che distinguano tra gli obiettivi di mantenimento e di ripristino non discende dalla direttiva habitat. Inoltre, la posizione della Commissione in merito a ciò che gli effetti vincolanti della designazione di una ZSC comportano non è sostenibile. Qualora la Corte accolga l'interpretazione che propongo, essa dovrebbe respingere l'addebito della Commissione secondo cui la Germania avrebbe omesso, in modo generale e persistente, di fissare obiettivi di conservazione sufficientemente specifici conformi ai requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat.

1. Addebito secondo cui gli obiettivi di conservazione dovrebbero essere quantificati

47. La Commissione sostiene che vi sono numerosi siti che non dispongono di elementi quantificati e misurabili[28]. La Commissione sostiene che l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat esige che gli obiettivi di conservazione contengano elementi che indichino in termini quantitativi il contributo concreto che il sito protetto deve apportare ai fini del conseguimento di uno stato di conservazione soddisfacente a livello nazionale per l'habitat o per le specie (quale un aumento della popolazione di talune specie mediante l'indicazione di un numero preciso di nuovi esemplari).

48. La Commissione interpreta la giurisprudenza della Corte secondo cui gli obiettivi di conservazione devono essere sufficientemente specifici nel senso che devono essere quantificati (a). La Commissione si basa inoltre sugli obiettivi (b) e sulla formulazione (c) della direttiva habitat e cita esempi di altri Stati membri che hanno introdotto obiettivi di conservazione quantificati (d).

49. La Germania contesta le affermazioni della Commissione. In particolare, tale Stato membro sostiene che gli obiettivi di conservazione specifici, quantificati o meno, devono essere verificabili. Sebbene un approccio puramente quantitativo sia possibile per alcuni tipi di habitat e specie, esso non è adeguato come criterio generale. In primo luogo, il fatto di raggiungere o meno le cifre prestabilite non riflette lo stato di conservazione del sito. In secondo luogo, siffatto

[28] Nelle sue osservazioni scritte presentate alla Corte, la Commissione richiama due esempi: 1) per quanto concerne i siti in cui è presente il tipo di habitat (6510) Praterie magre da fieno a bassa altitudine (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), il Land Baviera ha fissato i seguenti obiettivi di conservazione: «Garanzia di uno stato di conservazione soddisfacente mediante il mantenimento e, ove necessario, il ripristino, di un equilibrio soddisfacente dei nutrienti destinati a tale tipo di habitat e gestione adeguata al sito esistente»; e 2) per quanto riguarda la specie cozza d'acqua dolce (*Unio crassus*), il Land Baden-Württemberg ha fissato, in un determinato sito, il seguente obiettivo di conservazione: «Mantenimento dei corsi d'acqua e dei fossi ricchi di strutture con un flusso permanente, da moderato a forte, un substrato da sabbioso a ghiaioso, ben fornito di ossigeno – Mantenimento di un ottimo stato o potenziale chimico ed ecologico delle acque, senza inquinamento nocivo di sedimenti fini o nutrienti – Mantenimento di corsi d'acqua continui con popolazioni di pesci sufficientemente numerose – Mantenimento delle specie anche ai fini di un adeguato mantenimento dei corsi d'acqua».

approccio non è adatto ai siti di conservazione complessi o dinamici. In terzo luogo, esso non tiene conto della coerenza della rete Natura 2000 e dell'esistenza di legami ecologici all'interno di tale rete (e).

50. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non sono convinta che gli obiettivi di conservazione non siano conformi all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat per il semplice motivo che non sono quantificati. Esaminerò, in sequenza, gli argomenti della Commissione e della Germania.

a) Argomenti della Commissione fondati sulla giurisprudenza della Corte

51. Nella giurisprudenza invocata dalla Commissione, segnatamente la sentenza nella causa Commissione/Grecia [29], la Corte ha dichiarato che gli obiettivi di conservazione erano insufficienti, in quanto troppo generici e imprecisi e non collegati ai principali tipi di habitat e di specie presenti nel sito. Da tale sentenza non si può dedurre che per sufficientemente specifico si intenda quantificato.

52. La giurisprudenza, dunque, non ha ancora risposto alla questione se il requisito ai sensi del quale gli obiettivi di conservazione devono essere sufficientemente specifici implichi sempre una loro quantificazione. Suggerisco alla Corte di accogliere l'interpretazione secondo cui non è necessario che gli obiettivi di conservazione siano sempre quantificati per essere sufficientemente precisi.

53. Dalla giurisprudenza risulta che gli obiettivi di conservazione non possono essere vaghi. Essi devono permettere di verificare se le misure fondate su tali obiettivi consentano di raggiungere lo stato di conservazione auspicato del sito. Tuttavia, condivido il parere della Germania secondo cui la questione se una precisione sufficiente imponga sempre una quantificazione non può essere affrontata in termini generali, ma dipende dalle circostanze che caratterizzano il sito interessato. Talora, l'obiettivo di conservazione deve essere espresso in cifre, ma per stabilire se sia così è necessaria una valutazione caso per caso [30].

54. Spetta alla Commissione dimostrare che, nel caso concreto, la protezione dei tipi di habitat e delle specie del sito interessato richiede la fissazione di obiettivi di conservazione quantificati.

55. La tesi proposta, secondo cui gli obiettivi di conservazione non devono essere necessariamente quantificati, è corroborata dalla dottrina. È stato sottolineato che uno degli elementi principali degli obiettivi di conservazione è l'importanza ecologica dei siti, che è misurata secondo i criteri di cui all'allegato III della direttiva habitat, i quali sono sia qualitativi, sia quantitativi [31].

[29] V. sentenza del 17 dicembre 2020 (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, in particolare punti da 57 a 59).

[30] Nella sua nota sulla definizione degli obiettivi di conservazione per i siti Natura 2000, 2012, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_IT.pdf, pag. 6, la Commissione dichiara quanto segue: «È necessario che gli obiettivi di conservazione per i siti Natura 2000 siano quanto più possibile chiari e diretti e permettano di porre in essere, a livello pratico, misure di conservazione operative. Gli obiettivi devono, pertanto, essere specificati in termini concreti e, *laddove possibile*, essere quantificabili in termini numerici e/o dimensionali» (il corsivo è mio). Sembra quindi che la Commissione stessa non ritenga che gli obiettivi di conservazione debbano sempre essere espressi in cifre.

[31] V., in tal senso, Stahl, L., «The concept of "conservation objectives" in the Habitats Directive: a need for a better definition?», in Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. e Van Hoorick, G. (a cura di), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londra, 2015, pag. 56, in particolare pag. 63.

b) Argomenti della Commissione fondati sugli obiettivi della direttiva habitat

56. La Commissione fonda la sua posizione secondo cui gli obiettivi di conservazione devono sempre essere quantificati sull'articolo 1 della direttiva habitat, che definisce lo «stato di conservazione soddisfacente» da raggiungere per i tipi di habitat e le specie.

57. Tuttavia, tale argomento non è persuasivo, poiché gli elementi che consentono di stabilire se lo stato di conservazione sia soddisfacente sono sia qualitativi, sia quantitativi [32].

58. La Commissione sostiene inoltre che gli Stati membri hanno concordato, nell'ambito del comitato di cui all'articolo 20 della direttiva habitat, di fissare valori di riferimento quantificati indicanti la soglia a partire dalla quale è raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente di un tipo di habitat o di una specie ai fini dei loro obblighi di informazione ai sensi dell'articolo 17 di tale direttiva. La Commissione conclude, su tale base, che gli obiettivi di conservazione devono essere quantificati anche a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat.

59. La Commissione si basa inoltre su dati empirici contenuti nella relazione della Germania ex articolo 17 per il periodo 2013-2018, i quali dimostrano che circa l'80% dei tipi di habitat e delle specie protette in Germania si trova ancora in uno stato di conservazione non soddisfacente. Essa sostiene che la Germania non ha raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente a causa della mancanza di obiettivi di conservazione quantificati.

60. In primo luogo, la Germania contesta il collegamento stabilito dalla Commissione tra i valori di riferimento e i requisiti che gli obiettivi di conservazione devono soddisfare ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat. Siffatti valori di riferimento costituirebbero un mero strumento per adempiere gli obblighi di informazione previsti all'articolo 17 della direttiva e non riguarderebbero specificamente la situazione nelle varie ZSC, bensì nell'intero territorio dello Stato membro interessato. Inoltre, qualora una relazione concluda che uno stato di conservazione soddisfacente per taluni habitat o specie non è ancora stato raggiunto, non se ne potrebbe dedurre che gli obiettivi di conservazione fissati per specifiche ZSC siano insufficienti. Se ne potrebbe concludere soltanto che detti obiettivi di conservazione non sono stati raggiunti nel loro insieme. La Germania contesta il fatto che le tendenze segnalate, anche se sfavorevoli, siano dovute all'assenza di obiettivi di conservazione quantificati.

61. Concordo con la Germania. Non vedo il collegamento tra il mancato raggiungimento delle soglie quantitative concordate ai fini degli obblighi di informazione e l'argomento secondo cui gli obiettivi di conservazione devono essere quantificati.

c) Argomenti della Commissione fondati sulla formulazione della direttiva habitat

62. La Commissione si fonda altresì sull'articolo 6 della direttiva habitat.

63. Per quanto concerne gli argomenti fondati sull'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, non vedo in che modo l'assenza di obiettivi di conservazione quantificati sarebbe in contrasto con i requisiti che impongono di stabilire le misure di conservazione necessarie. Infatti, come ho

[32] V. articolo 1, lettere e) e i), della direttiva habitat.

sottolineato nelle mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) [33], le misure di conservazione devono corrispondere a obiettivi di conservazione. Ciò non implica, tuttavia, che tali obiettivi debbano sempre essere quantificati.

64. La Commissione fonda i suoi argomenti anche sull'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat, sostenendo che soltanto obiettivi di conservazione quantitativamente determinati possono fungere da criterio di valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto sul sito. Effetti negativi sugli obiettivi di conservazione potrebbero essere esclusi con certezza soltanto se sufficientemente specificati mediante elementi quantitativi. A sostegno di ciò, la Commissione fornisce un esempio. Essa spiega che una valutazione degli effetti di un progetto di centrale idroelettrica su una specie di pesce protetta in una zona protetta potrebbe fornire la certezza richiesta dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat soltanto qualora gli obiettivi di conservazione di tale zona forniscano dati numerici sul numero di esemplari di tale specie di pesci e sulla loro struttura d'età necessari per stabilire uno stato di conservazione soddisfacente.

65. Tuttavia, nel contesto di una causa avente ad oggetto una situazione analoga, la Corte è giunta alle sue conclusioni concernenti il rispetto dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat in assenza di obiettivi di conservazione quantificati di tal genere.

66. La causa a cui mi riferisco è Commissione/Germania [34]. In tale causa, la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento nei confronti della Germania, in particolare a motivo del fatto che essa aveva valutato erroneamente talune misure ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat. Dette misure riguardavano un impianto di risalita per pesci installato nei pressi della centrale di Moorburg, che era destinato a controbilanciare le perdite degli esemplari durante il funzionamento della centrale, che prelevava quantità considerevoli di acqua da un fiume vicino. Il suddetto fiume costituiva una via migratoria per diverse specie di pesci presenti in una serie di zone Natura 2000 situate a monte, i cui obiettivi di conservazione comprendevano tali specie.

67. Nella sua sentenza, la Corte ha dichiarato che l'impianto di risalita per i pesci era destinato a un rafforzamento degli stock di pesci migratori, offrendo a tali specie la possibilità di raggiungere più rapidamente le loro zone di riproduzione e quindi avrebbe compensato le perdite vicino alla centrale di Moorburg e, in tal modo, gli obiettivi di conservazione delle zone Natura 2000 situate a monte di tale centrale non avrebbero subito incidenze significative. La Corte ha proceduto a tale valutazione senza basarsi su obiettivi di conservazione quantificati [35].

[33] V. C-444/21, EU:C:2023:90, paragrafo 87.

[34] V. sentenza del 26 aprile 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, in particolare punti da 6 a 9 e 14).

[35] Tuttavia, la Corte ha dichiarato che la valutazione dell'incidenza svolta dalle autorità tedesche non conteneva constatazioni definitive per quanto riguarda l'efficacia dell'impianto di risalita, ma si limitava a precisare che tale efficacia sarebbe stata confermata solo dopo vari anni di sorveglianza. Pertanto, al momento del rilascio dell'autorizzazione, l'impianto di risalita, congiuntamente ad altre misure, non era tale da garantire che non sussistesse alcun dubbio ragionevole riguardo al fatto che detta centrale non avrebbe pregiudicato l'integrità del sito. Di conseguenza, nell'autorizzare il progetto di costruzione della suddetta centrale, la Germania era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat. V. sentenza del 26 aprile 2017, Commissione/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, in particolare punti da 36 a 38 e 45).

68. Inoltre, nella giurisprudenza si rinvengono altri esempi di situazioni in cui la Corte è stata in grado di valutare l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat in assenza di obiettivi di conservazione quantificati [36].

69. Pertanto, ritengo che gli argomenti della Commissione fondati sull'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat non consentano di sostenere l'affermazione secondo cui gli obiettivi di conservazione devono sempre essere quantificati.

d) Argomenti della Commissione fondati sugli esempi di altri Stati membri

70. Infine, la Commissione sostiene che la sua insistenza sulla quantificazione non è irragionevole, poiché vi sono Stati membri che fissano obiettivi di conservazione quantificati, e cita gli esempi del Belgio, della Bulgaria, della Lituania e della Romania [37].

71. La Germania replica a tali argomenti affermando che gli esempi scelti sono aneddotici e non dimostrano un approccio generale alla fissazione di obiettivi di conservazione. Essa sottolinea altresì che gli Stati membri interessati si annoverano fra quelli contro i quali la Commissione ha promosso procedimenti per inadempimento per asserite violazioni degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

72. A mio avviso, dalla prassi degli Stati membri non si può trarre una conclusione in merito ai requisiti imposti dalla direttiva habitat. Pertanto, gli argomenti della Commissione sono privi di pertinenza.

e) Argomenti della Germania sul motivo per cui un approccio quantitativo non può essere imposto in termini generali

73. Secondo la Germania, sebbene sia possibile stabilire obiettivi di conservazione in termini quantitativi per taluni tipi di habitat e specie, siffatto approccio non è adeguato come criterio generale. Tale Stato membro adduce tre motivi.

74. In primo luogo, un approccio puramente quantitativo, basato sulla superficie dei tipi di habitat, non può riflettere lo stato di tali zone. Ad esempio, la Germania spiega che un aumento del 10% della superficie coperta dal tipo di habitat (6510) Praterie magre da fieno a bassa

[36] V., in particolare, sentenza dell'11 aprile 2013, Sweetman e a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punto 45), nella quale la Corte ha dichiarato che «l'obiettivo di conservazione corrisponde dunque al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle caratteristiche costitutive di tale sito, ovverosia la presenza di pavimento calcareo». V. anche, ad esempio, sentenze del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punto 259); del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 101); del 15 maggio 2014, Briels e a. (C-521/12, EU:C:2014:330, punto 22); e del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 157).

[37] Nelle sue osservazioni scritte presentate alla Corte, la Commissione fornisce i seguente esempi: 1) in Belgio, la regione fiamminga ha fissato un valore di riferimento di 2 150 ettari aggiuntivi per il tipo di habitat (1130) Estuari, al fine di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente, che sono tradotti in obiettivi di conservazione quantificati e, in un sito, per il tipo di habitat (9120) Faggeti acidofili atlantici con sottobosco di *Ilex* e a volte di *Taxus* (*Quercion robori-petraeae* o *Ilici-Fagenion*), si precisa che, oltre ai 4 ettari esistenti di questo tipo di habitat, sono necessari altri 13 ettari; 2) la Bulgaria ha previsto, per un sito, che il tipo di habitat (prioritario) (1530) Steppe alofile e paludi pannoniche deve essere permanentemente presente nel sito su una superficie di almeno 29,51 ettari; 3) la Lituania ha fissato, per un sito, l'obiettivo di conservazione quantificato consistente nel ripristinare in uno stato di conservazione soddisfacente almeno 17,1 ettari per il tipo di habitat (6450) Praterie alluvionali nord-boreali, mentre per la specie (prioritaria) scarabeo eremita (*Osmoderma eremita*) ha fissato un obiettivo di conservazione consistente nel garantire ad esso un habitat adeguato nel sito di almeno 0,9 ettari; e 4) la Romania ha fissato, per un sito, un obiettivo di conservazione per il tipo di habitat (3220) Fiumi alpini con vegetazione riparia erbacea, di almeno 10 ettari, rispetto allo stato attuale di 1-2 ettari, mentre per la specie di coleotteri *Morimus Funereus* ha fissato un obiettivo di 10 000-50 000 esemplari, rispetto agli attuali 5 000-10 000, stimando inoltre che una superficie di habitat pari a 68 800 ettari (rispetto ai soli 13 765 ettari attuali) sia necessaria per raggiungere una popolazione di queste dimensioni.

altitudine, invocato dalla Commissione, potrebbe indicare un miglioramento dello stato di conservazione, ma, al tempo stesso, la condizione delle zone esistenti potrebbe peggiorare. Pertanto, l'obiettivo di conservazione quantificato non mostrerebbe, di per sé, se lo stato soddisfacente del sito sia stato raggiunto.

75. In secondo luogo, un approccio quantitativo non è adatto a tipi di habitat complessi o a zone di conservazione a carattere dinamico (in cui taluni elementi degli habitat complessi o dei diversi tipi di habitat all'interno di una zona di conservazione cambiano costantemente natura e interagiscono tra loro). Obiettivi di conservazione quantitativi non possono riflettere adeguatamente lo sviluppo auspicato e non sono compatibili con lo stato di conservazione dei siti nel loro complesso, dato che tali sviluppi e il loro impatto sullo stato di conservazione non possono essere calcolati, ma dovrebbero essere considerati da un punto di vista qualitativo.

76. In terzo luogo, obiettivi di conservazione quantitativi relativi a singole ZSC potrebbero non conciliarsi con la coerenza della rete Natura 2000 e non tener conto dell'esistenza di legami ecologici all'interno di tale rete.

77. A tal riguardo, la Germania fornisce un esempio. L'*Oenanthe conioides*, specie vegetale endemica dell'estuario dell'Elba, che è un habitat complesso altamente dinamico, è una pianta pioniera che colonizza spazi aperti, a seconda delle maree. Ciò comporta notevoli fluttuazioni della popolazione nell'evoluzione naturale della specie, senza mettere in pericolo il suo stato di conservazione, di modo che il fatto di non raggiungere i valori di riferimento per i siti non significa necessariamente che debbano essere adottate misure a favore della specie. Inoltre, l'area di ripartizione di tale specie è costituita da una pluralità di ZSC che sono interconnesse e le cui popolazioni interagiscono. L'evoluzione della specie è dinamica, non soltanto all'interno di una ZSC, ma anche nelle diverse ZSC per le quali tale specie è rilevante. Anche il contributo quantitativo di ciascuna ZSC alla conservazione della specie nel suo complesso è soggetto a notevoli variazioni, che non si riflettono sullo stato di conservazione nel suo complesso. Pertanto, il contributo di ciascuna ZSC alla conservazione della specie può essere determinato a lungo termine soltanto sul piano qualitativo.

78. Trovo persuasivi gli argomenti della Germania. Le differenze tra gli habitat e le specie protette dalla direttiva habitat richiedono un approccio flessibile e una scelta caso per caso di obiettivi di conservazione adeguati e idonei alle esigenze del sito di cui trattasi. Talora è necessario quantificare gli obiettivi di conservazione, ma talaltra essi possono essere fissati soltanto in termini qualitativi. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di respingere la tesi della Commissione secondo cui gli obiettivi di conservazione per ogni tipo di habitat e specie devono essere quantificati.

79. In conclusione, ritengo che l'addebito della Commissione secondo cui la Germania ha violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, avendo fissato obiettivi di conservazione non quantificati sia infondato, poiché la direttiva habitat non esige che gli obiettivi di conservazione siano sempre quantificati.

2. Addebito secondo cui gli obiettivi di conservazione dovrebbero distinguere tra il mantenimento e il ripristino dei beni protetti

80. La Commissione sostiene che vi sono numerosi siti nei quali gli obiettivi di conservazione non distinguono tra il mantenimento e il ripristino dei beni protetti presenti sul sito [38].

81. Secondo la Commissione, per essere conformi alla direttiva habitat, gli obiettivi di conservazione devono specificare se mirino al mantenimento o al ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie presenti in una ZSC.

82. La Commissione si fonda sulla giurisprudenza della Corte ai sensi della quale gli obiettivi di conservazione devono essere sufficientemente specifici, concludendo quindi che la specificità rende necessaria una distinzione tra il mantenimento e il ripristino. Essa si basa inoltre sulla formulazione della direttiva habitat. A tal riguardo, la Commissione sottolinea che siffatta distinzione è ripresa in tutta la direttiva habitat e che è essenziale per stabilire le misure di conservazione necessarie da adottare sulla base di tali obiettivi ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, e per valutare se un piano o un progetto possa avere incidenze significative su un sito ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva. Infine, la Commissione fornisce un esempio che interessa un altro Stato membro [39].

83. Sulla base della sua interpretazione secondo cui gli obiettivi di conservazione devono distinguere chiaramente tra il mantenimento e il ripristino, la Commissione conclude che gli obiettivi di conservazione che non operano siffatta distinzione, come avviene sistematicamente in Germania, non sono conformi alla direttiva habitat.

84. La Germania contesta l'interpretazione della Commissione. Sebbene tale Stato membro convenga sul fatto che si dovrebbero fissare obiettivi di conservazione chiari e univoci per ogni ZSC, esso sostiene che la questione se tali obiettivi siano raggiunti mediante il mantenimento o il ripristino dei beni protetti dipende dallo stato effettivo della ZSC. La necessità di porre in essere misure di mantenimento o di ripristino dipende dal modo in cui evolve, in ciascun caso, lo stato effettivo di un tipo di habitat o di una specie.

85. La Germania ritiene che non vi sia alcun motivo di distinguere tra il mantenimento e il ripristino al momento di stabilire gli obiettivi di conservazione, bensì che si dovrebbe definire un obiettivo qualitativo o quantitativo, in modo tale che l'obiettivo di conservazione miri al ripristino fino a quando detto obiettivo non sia raggiunto e al mantenimento dello stato auspicato non appena l'obiettivo sia raggiunto.

[38] Nelle sue osservazioni scritte presentate alla Corte, la Commissione fornisce tre esempi: 1) per il tipo di habitat (6210) Formazioni erbose secche seminaturali e facies coperte di cespugli su sustrati calcarei (*Festuco-Brometalia*), le autorità bavaresi hanno fissato il seguente obiettivo di conservazione: «mantenimento e, ove necessario, ripristino di formazioni erbose secche seminaturali su substrati calcarei ampiamente privi di specie legnose»; 2) nel Brandeburgo, in un sito l'obiettivo di conservazione del tipo di habitat (6240) Formazioni erbose sub-pannoniche è espresso nei seguenti termini: «mantenimento e ripristino di formazioni erbose semisecche ricche di strutture e di specie»; e 3) nella Bassa Sassonia, in un sito gli obiettivi di conservazione del tipo di habitat (91D0) Torbiere boscose sono «mantenimento e ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente».

[39] Nelle sue osservazioni alla Corte, la Commissione fa riferimento a un esempio della regione vallona belga, che ha fissato come obiettivo di conservazione per il tipo di habitat (5110) Formazioni stabili xerotermofile a *Buxus sempervirens* sui pendii rocciosi (*Berberidion* p.p.), il solo obiettivo del «mantenimento», poiché sia la sua estensione, sia la qualità ambientale non dovrebbero essere aumentate, mentre per l'habitat tipo (6210) Formazioni erbose secche seminaturali e facies coperte di cespugli su sustrati calcarei (*Festuco-Brometalia*), è previsto il «ripristino» di 150 ettari e della qualità ecologica.

86. Tale Stato membro aggiunge che se, secondo la Commissione, gli obiettivi di conservazione devono essere distinti a seconda che debbano essere raggiunti mediante il mantenimento o il ripristino dei beni protetti, in tal caso occorrerebbe, in presenza di qualsiasi mutamento del grado di conservazione in una ZSC, modificare l'obiettivo di conservazione corrispondente per ciascun tipo di habitat e specie. In particolare, negli habitat dinamici come l'estuario dell'Elba, in cui è presente la specie vegetale *Oenanthe conioides*, menzionata dalla Commissione, gli obiettivi di conservazione potrebbero dover essere adattati a più riprese al mutamento delle condizioni ambientali. Ne potrebbe risultare una situazione in cui, nel frattempo, non è fissato alcun obiettivo di conservazione diretto al mantenimento, ma unicamente obiettivi di conservazione diretti al ripristino, o viceversa. La posizione adottata dalla Commissione potrebbe pertanto determinare lacune nel livello di protezione.

87. La Germania respinge altresì gli argomenti della Commissione fondati sulla formulazione della direttiva habitat. In particolare, il fatto che vi sia una dicotomia tra l'obiettivo del mantenimento e l'obiettivo del ripristino nell'intero testo di tale direttiva non depone a sfavore della prassi tedesca, dato che lo stato che deve obbligatoriamente essere raggiunto va sempre mantenuto o ripristinato. Non risulta neppure che il mantenimento e il ripristino debbano essere distinti l'uno dall'altro; la lettura combinata dell'ottavo considerando e dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva habitat mostra che vi è un unico criterio variabile: l'obiettivo è uno stato di conservazione soddisfacente in termini generali e le misure di mantenimento o di ripristino si fondano su circostanze che cambiano dinamicamente in ogni caso specifico.

88. Per quanto riguarda l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, la Germania concorda sul fatto che le misure di conservazione dirette a mantenere la condizione dei beni protetti sono diverse da quelle volte a ripristinarlo. Tuttavia, da ciò non si può trarre alcuna conclusione quanto ai requisiti che gli obiettivi di conservazione devono soddisfare. Per quanto attiene agli argomenti fondati sull'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat, la questione se un piano o un progetto proposti possano avere incidenze significative su un sito dipende dalle condizioni concrete esistenti in quest'ultimo al momento della valutazione, e non dalla scelta formale effettuata in passato, che ha assegnato agli obiettivi di conservazione di tale sito la finalità del suo mantenimento o ripristino. Infatti, la Germania sostiene altresì, in tale contesto, che la Corte non ha constatato nulla di erroneo in un obiettivo di conservazione nella cui formulazione non è operata siffatta distinzione [40].

89. La direttiva habitat impone agli Stati membri di distinguere, all'atto della definizione degli obiettivi di conservazione di una ZSC, tra la necessità di mantenimento e la necessità di ripristino?

90. Anzitutto, analogamente a quanto ho già osservato in relazione alla questione se gli obiettivi di conservazione debbano essere quantificati (v. paragrafi 51 e 52 delle presenti conclusioni), nella giurisprudenza della Corte ai sensi della quale gli obiettivi di conservazione devono essere sufficientemente specifici non è affrontata la questione se ciò implichi che siffatti obiettivi debbano distinguere tra il mantenimento e il ripristino. La Commissione non può, pertanto, basarsi su tale giurisprudenza per suffragare la sua posizione in merito alla necessità di una distinzione del genere. Inoltre, gli argomenti tratti dalla prassi di uno Stato membro sono, come già spiegato al paragrafo 72 delle presenti conclusioni, privi di pertinenza.

[40] La Germania richiama, a tal riguardo, la sentenza del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, punto 36), nella quale la Corte ha dichiarato che «l'obiettivo di conservazione della ZPS è quello di mantenere o ripristinare lo stato di conservazione favorevole per l'albanella reale. In particolare, è fornendo alla specie protetta un habitat comprendente una zona di foraggiamento che la ZPS consente di realizzare tale obiettivo». In ultima analisi, la Corte ha statuito che il progetto proposto in tale causa non soddisfaceva i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva (v. punti da 42 a 57 di tale sentenza).

91. Ciò premesso, tengo a sottolineare che, come stabilito al suo articolo 2, paragrafo 1, l'obiettivo generale della direttiva habitat è il mantenimento della biodiversità. Il suddetto obiettivo è espresso anche nel preambolo:

«considerando che la presente direttiva, il cui scopo principale è promuovere il *mantenimento* della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, contribuisce all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole; che *il mantenimento* di detta biodiversità *può in taluni casi richiedere il mantenimento* e *la promozione* di attività umane» [41].

92. La salvaguardia della biodiversità richiede, quindi, azioni diverse, a seconda che lo stato di conservazione di taluni habitat o specie sia soddisfacente oppure no. In sintesi, lo stato di un habitat o di una specie è soddisfacente quando non necessita di un intervento umano per sopravvivere in un futuro prossimo [42]. All'atto di istituzione di ZSC, gli Stati membri devono essere chiari quanto al loro obiettivo rispetto allo sforzo più ampio di salvaguardia della biodiversità, e quanto allo stato (soddisfacente o meno) degli habitat e delle specie che hanno motivato la scelta di una zona specifica quale parte di Natura 2000. Posso pertanto convenire con la Germania sul fatto che gli obiettivi di conservazione di una ZSC devono essere scopi (qualitativi o quantitativi) che esprimono lo stato di conservazione soddisfacente dell'habitat e delle specie ivi presenti.

93. Qualora lo stato di conservazione sia soddisfacente, il conseguimento di tali obiettivi non richiederà, sovente, alcun intervento umano (fatto salvo un monitoraggio volto a garantire che la tendenza positiva si mantenga). Tuttavia, sembra che molte ZSC non raggiungano uno stato di conservazione soddisfacente rispetto agli habitat e alle specie ivi presenti [43]. Al contempo, uno stato di conservazione soddisfacente potrebbe mutare a causa di un evento (naturale o causato dall'uomo) che ne provoca il deterioramento (ad esempio, una forte siccità durante un lungo periodo di tempo o uno spandimento di idrocarburi in un fiume). Il conseguimento degli obiettivi richiederà, in questo caso, misure positive da parte dell'uomo. Pertanto, le misure di conservazione necessarie per raggiungere lo stesso obiettivo potrebbero, talora, mirare al mantenimento e, talaltra, al ripristino. La fissazione degli obiettivi che, una volta raggiunti, dimostrino che lo stato di conservazione è soddisfacente permette l'adozione delle misure necessarie per raggiungere tali obiettivi.

94. Mentre gli obiettivi rimangono invariati (o potrebbero dover essere leggermente modificati nel corso del tempo), le misure devono essere adattate costantemente ed essere dirette al mantenimento o al ripristino. A mio avviso, ciò che è espresso dal termine «obiettivi di conservazione» sono gli obiettivi da raggiungere all'interno di una ZSC. Non è quindi necessario che gli obiettivi di conservazione siano fissati in termini di mantenimento o ripristino.

95. Le autorità responsabili della gestione di una ZSC devono essere ogni volta consapevoli se il conseguimento degli obiettivi di conservazione richieda misure di mantenimento o misure di ripristino più incisive e devono adattare, di conseguenza, le misure di conservazione. A mio

[41] Il corsivo è mio.

[42] A tale riguardo, l'articolo 1, lettera e), della direttiva habitat chiarisce che cosa si debba intendere per stato di conservazione soddisfacente di un habitat, mentre l'articolo 1, lettera i), definisce quando uno stato di conservazione di una specie può essere considerato soddisfacente.

[43] V., ad esempio, documento di lavoro dei servizi della Commissione, «Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)» [Controllo dell'adeguatezza della normativa dell'Unione a tutela della natura (direttive uccelli e habitat], SWD (2016) 472 final, Bruxelles, 16 dicembre 2016, in particolare punti 5.5, 6.1.1 e 7; relazione della Commissione, citata alla nota 16 delle presenti conclusioni, in particolare punti 2, 3 e 6.

avviso, è opportuno operare una distinzione tra il mantenimento e il ripristino a livello delle misure di conservazione, e non a livello degli obiettivi di conservazione. Una siffatta lettura consente di operare una distinzione tra le nozioni di obiettivi di conservazione e di misure di conservazione. Gli obiettivi di conservazione sono, in quest'ottica, obiettivi stabili fissati per gli habitat e le specie all'interno di una ZSC, mentre le misure di conservazione costituiscono una categoria dinamica, che deve essere costantemente adattata in funzione dello stato di conservazione effettivo di una ZSC. Diversamente, la differenza tra obiettivi di conservazione e misure di conservazione diverrebbe una mera differenza in termini di grado, rendendo superfluo il ricorso alle due nozioni.

96. La prassi tedesca, che definisce lo stato da raggiungere di un habitat o di una specie e obbliga le autorità a raggiungerlo, caso per caso, mediante misure di mantenimento o di ripristino, soddisfa la direttiva habitat e, in particolare, l'obiettivo enunciato al suo articolo 2, paragrafo 2, di assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie.

97. In conclusione, ritengo che l'addebito della Commissione secondo cui la Germania ha violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat avendo fissato obiettivi di conservazione che non distinguono tra il mantenimento e il ripristino dei beni protetti presenti sul sito non sia fondato, in quanto la direttiva habitat non impone agli Stati membri di operare siffatta distinzione a livello degli obiettivi di conservazione.

3. Addebito secondo cui gli obiettivi di conservazione dovrebbero essere vincolanti nei confronti dei terzi

98. La Commissione sostiene che vi sono siti in cui gli obiettivi di conservazione specificati a livello dei piani di gestione non sono vincolanti nei confronti dei terzi [44].

99. La Commissione ritiene che l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat imponga che gli obiettivi di conservazione siano definiti in atti che vincolano non soltanto le autorità nazionali competenti, internamente, ma anche i terzi.

100. La Germania contesta tale posizione. A suo avviso, gli obiettivi di conservazione, per la loro stessa natura di «obiettivi», non sono concepiti per essere imposti a terzi, ma per essere attuati dalle autorità competenti.

101. Tuttavia, tale Stato membro spiega che, in un primo momento, obiettivi di conservazione specifici per i siti sono fissati in disposizioni legislative o regolamentari che designano le ZSC e che, quindi, incontestabilmente, sono vincolanti nei confronti dei terzi. Quindi, in un secondo momento, le misure di conservazione e, se del caso, obiettivi di conservazione più specifici sono fissati in modo più dettagliato nell'ambito dei piani di gestione e di sviluppo, anch'essi indirettamente vincolanti nei confronti dei terzi.

[44] Nelle sue osservazioni scritte presentate alla Corte, la Commissione fornisce tre esempi: 1) l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento Natura 2000 bavarese dispone che i piani di gestione non creano obblighi per i proprietari di terreni e i titolari privati di permessi di pascolo, mentre il piano di gestione integrato per l'estuario dell'Elba stabilisce che esso non impone alcun obbligo diretto in capo ai singoli; 2) il sito internet pertinente del Land Sassonia indica che le disposizioni dei piani di gestione non sono vincolanti per i singoli e che i piani di gestione sono vincolanti soltanto per le autorità preposte alla conservazione della natura, mentre le altre autorità sono tenute unicamente a consultarli o a tenerne conto; e 3) il manuale per la pianificazione della gestione dei siti nel Land Brandeburgo prevede che i piani di gestione sono vincolanti per le autorità preposte alla conservazione della natura.

102. La Commissione non contesta gli argomenti della Germania secondo cui gli obiettivi di conservazione a livello dei siti sono enunciati in atti giuridici generalmente vincolanti nei confronti di terzi. Tuttavia, la Commissione sostiene che gli obiettivi di conservazione più dettagliati fissati nei piani di gestione non sono giuridicamente vincolanti, ma dovrebbero esserlo.

103. Secondo la Germania, le misure di mantenimento o di ripristino elaborate a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat in quanto necessarie a conseguire gli obiettivi di conservazione potrebbero dover essere attuate da terzi. In tal caso, i piani di gestione e di sviluppo non recano, al loro interno, le disposizioni necessarie, ma esigono altri strumenti, quali, ad esempio, la conclusione di contratti o l'adozione di ulteriori misure regolamentari. Soltanto detti contratti o ulteriori regolamenti creano l'obbligo, per i terzi contraenti, di attuare tali misure.

104. Tuttavia, come sostenuto dalla Germania, gli obiettivi di conservazione precisati in modo più dettagliato nei piani di gestione e di sviluppo sono indirettamente vincolanti nei confronti dei terzi in quanto, da un lato, tali parti non possono dare corso ad alcun piano o progetto o ad altre azioni suscettibili di compromettere gli obiettivi di conservazione [45] e, dall'altro, i proprietari di terreni situati in una ZSC devono tollerare misure di mantenimento e di ripristino [46].

105. A mio avviso, gli obiettivi di conservazione, in virtù della loro stessa natura di «obiettivi», sono concepiti per essere ulteriormente attuati, il che deve essere garantito dalle autorità competenti. La giurisprudenza della Corte secondo cui la designazione dei siti deve essere vincolante [47] non può essere intesa come un requisito ai sensi del quale siffatto atto di designazione deve imporre a terzi obblighi positivi concreti. Tuttavia, come spiegato dalla Germania, gli obiettivi di conservazione limitano la libertà dei terzi di porre in essere azioni private in contrasto con tali obiettivi e impongono ai terzi di tollerare misure positive adottate allo scopo di conseguire tali obiettivi. Una volta che gli obiettivi di conservazione sono attuati mediante misure, queste ultime possono creare obblighi concreti per i terzi (ad esempio, il divieto di accedere a determinate zone di una foresta), qualora ciò sia necessario per conseguire l'obiettivo che riflette uno stato di conservazione soddisfacente.

106. In conclusione, ritengo che la Commissione non abbia dimostrato che la Germania ha violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat non avendo fissato gli obiettivi di conservazione in atti vincolanti nei confronti dei terzi.

107. Sulla base delle considerazioni che precedono, la seconda censura sollevata dalla Commissione, ai sensi della quale la Germania avrebbe violato in modo generale e persistente l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat avendo fissato obiettivi di conservazione che non soddisfano i requisiti giuridici di tale disposizione, non può essere accolta [48].

[45] Ciò è garantito dall'articolo 34 del Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (legge federale sulla tutela della natura e sulla conservazione del paesaggio), del 29 luglio 2009 (BGBl. 2009 I, pag. 2542), nella versione applicabile ai fini del presente procedimento (in prosieguo: il «BNatSchG»), che recepisce l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat nel diritto interno.

[46] Ciò è garantito dall'articolo 65 del BNatSchG.

[47] V., a tal riguardo, sentenze del 27 febbraio 2003, Commissione/Belgio (C-415/01, EU:C:2003:118, punto 22), e del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punti 64 e 65).

[48] Non è necessario analizzare se l'inadempimento abbia carattere generale e persistente, poiché le singole violazioni non sono state provate nella presente causa. Sulla nozione di inadempimento generale e persistente, v. le mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:90, paragrafi da 103 a 107).

V. Conclusione

108. Alla luce delle considerazioni che precedono, e fatto salvo l'esame delle altre censure sollevate nella presente causa, suggerisco alla Corte di:

– dichiarare che la Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1993, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche non avendo fissato alcun obiettivo di conservazione per 88 dei 4 606 siti di cui trattasi;

– respingere la seconda censura della Commissione quanto al resto.