Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

20 giugno 2024*

Indice

I. Contesto normativo . . . 3

A. Diritto dell'Unione . . . 3

B. Diritto bulgaro . . . 5

II. Procedimento precontenzioso . . . 9

III. Procedimento dinanzi alla Corte . . . 11

IV. Sul ricorso . . . 13

A. Sulla prima censura, relativa alla mancata designazione delle zone speciali di conservazione . . . 13

1. Argomenti delle parti . . . 13

2. Giudizio della Corte . . . 14

B. Sulla seconda censura, relativa alla mancata fissazione di obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per le zone speciali di conservazione . . . 15

1. Argomenti delle parti . . . 15

2. Giudizio della Corte . . . 18

C. Sulla terza censura, relativa all'omessa adozione delle misure di conservazione necessarie . 20

1. Argomenti delle parti . . . 20

2. Giudizio della Corte . . . 22

D. Sulla quarta censura, vertente sul non corretto recepimento nel diritto nazionale dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» . . . 23

* Lingua processuale: il bulgaro.

1. Argomenti delle parti 23

2. Giudizio della Corte 25

Sulle spese 27

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 4, paragrafo 4, e articolo 6, paragrafo 1 – Omessa designazione di zone speciali di conservazione, di obiettivi di conservazione e di misure di conservazione»

Nella causa C-85/22,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto l' 8 febbraio 2022,

Commissione europea, rappresentata da C. Hermes e G. Koleva, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Bulgaria, rappresentata inizialmente da T. Mitova, E. Petranova e L. Zaharieva, successivamente da T. Mitova e L. Zaharieva, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, J. Passer e M.L. Arastey Sahún (relatrice), giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della 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 dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193) (in prosieguo: la «direttiva "habitat"»):

– non designando come zone speciali di conservazione, il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di sei anni, 194 dei 229 siti di importanza comunitaria inclusi negli elenchi stabiliti con la decisione 2009/91/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina (GU 2009, L 43, pag. 21), con la decisione 2009/92/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un elenco provvisorio dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica del Mar Nero (GU 2009, L 43, pag. 59), con la decisione 2009/93/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2009, L 43, pag. 63), nonché con la decisione di esecuzione 2013/23/UE della Commissione, del 16 novembre 2012, che adotta un sesto elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2013, L 24, pag. 58) (in prosieguo, congiuntamente: i «siti di importanza comunitaria in questione»);

– omettendo, in modo sistematico e continuato, di fissare obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per le zone speciali di conservazione di cui trattasi;

– omettendo, in modo sistematico e continuato, di stabilire le misure di conservazione necessarie rispondenti alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I della direttiva «habitat» e delle specie di cui all'allegato II di tale direttiva, e

– non avendo recepito correttamente nel diritto nazionale l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

2 I considerando terzo e ottavo della direttiva «habitat» così recitano:

«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;

(...)

considerando che, in ciascuna zona designata, occorre attuare le misure necessarie in relazione agli obiettivi di conservazione previsti».

3 L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva prevede quanto segue:

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

La rete "Natura 2000" comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE [del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)].

2. Ogni Stato membro contribuisce alla costituzione di Natura 2000 in funzione della rappresentazione sul proprio territorio dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie di cui al paragrafo 1. A tal fine, conformemente all'articolo 4, esso designa siti quali zone speciali di conservazione, tenendo conto degli obiettivi di cui al paragrafo 1».

4 L'articolo 4 della direttiva in parola così dispone:

«1. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 1) e alle informazioni scientifiche pertinenti, ogni Stato membro propone un elenco di siti, indicante quali tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e quali specie locali di cui all'allegato II si riscontrano in detti siti. Per le specie animali che occupano ampi territori, tali siti corrispondono ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita o riproduzione. Per le specie acquatiche che occupano ampi territori, tali siti vengono proposti solo se è possibile individuare chiaramente una zona che presenta gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita o riproduzione. Gli Stati membri suggeriscono, se del caso, un adattamento di tale elenco alla luce dell'esito della sorveglianza di cui all'articolo 11.

L'elenco viene trasmesso alla Commissione entro il triennio successivo alla notifica della presente direttiva, contemporaneamente alle informazioni su ogni sito. Tali informazioni comprendono una mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione, nonché i dati risultanti dall'applicazione dei criteri specificati nell'allegato III (fase 1) e sono fornite sulla base di un formulario elaborato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

2. In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 2) e nell'ambito di ognuna delle nove regioni biogeografiche di cui all'articolo 1, lettera c), punto iii) e dell'insieme del territorio di cui all'articolo 2, paragrafo 1, la Commissione elabora, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi degli Stati membri, in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie.

Gli Stati membri i cui siti con tipi di habitat naturali e specie prioritari rappresentano oltre il 5% del territorio nazionale, possono, d'accordo con la Commissione, chiedere che i criteri elencati nell'allegato III (fase 2) siano applicati in maniera più flessibile per la selezione dell'insieme dei siti di importanza comunitaria nel loro territorio.

L'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria in cui sono evidenziati i siti in cui si riscontrano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie è fissato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

3. L'elenco menzionato al paragrafo 2 è elaborato entro un termine di sei anni dopo la notifica della presente direttiva.

4. 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.

5. Non appena un sito è iscritto nell'elenco di cui al paragrafo 2, terzo comma, esso è soggetto alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4».

5 A norma dell'articolo 6, paragrafi da 1 a 3, della stessa direttiva:

«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.

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».

B. Diritto bulgaro

6 L'articolo 8 dello Zakon za biologichnoto raznoobrazie (legge sulla diversità biologica) (DV n. 77, del 9 agosto 2002), nella versione applicabile ai fatti del presente caso (in prosieguo: lo «ZBR»), prevede quanto segue:

«(1) Il Ministero dell'Ambiente e delle Acque è responsabile dello studio, della valutazione e dell'elaborazione dei documenti relativi ai siti di cui all'articolo 7, che contengono:

1. la denominazione;

2. l'oggetto e gli obiettivi di conservazione del sito protetto;

4. moduli standard compilati contenenti dati e valutazioni;

5. materiale cartografico e una registrazione delle coordinate dei confini del sito protetto.

(2) Proposte di siti oggetto di studio ai sensi del paragrafo 1 possono essere avanzate da organi nazionali e organizzazioni pubbliche e scientifiche.

(3) Il Ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste, l'agenzia esecutiva per le foreste, l'agenzia per la geodesia, la cartografia e il catasto e i comuni mettono a disposizione del Ministero dell'Ambiente e delle Acque i dati di cui al paragrafo 1, punto 5, dietro pagamento dei soli costi sostenuti per le copie della documentazione corrispondente.

(4) Il Ministero dell'Ambiente e delle Acque informerà il pubblico e le organizzazioni incaricate di realizzare lo studio di cui al paragrafo 2 dell'inizio dello stesso mediante un annuncio pubblicato sul suo sito Internet e almeno su un quotidiano».

7 L'articolo 12 dello ZBR dispone quanto segue:

«(1) Il Ministero dell'Ambiente e delle Acque elabora un progetto di ordinanza per la designazione di ciascun sito protetto incluso nell'elenco di cui all'articolo 10, paragrafo 4.

(2) Il progetto di ordinanza di cui al paragrafo 1 indica:

1. il fondamento della sua adozione;

2. la denominazione e l'ubicazione del sito protetto;

3. l'oggetto e gli obiettivi del sito protetto;

4. la superficie totale, insieme a una descrizione dei beni inclusi nel sito protetto e/o a una registrazione delle coordinate dei confini del sito protetto;

5. i divieti o limitazioni di attività contrarie agli obiettivi di conservazione del sito protetto.

(3) Il Ministero dell'Ambiente e delle Acque informa il pubblico del progetto di ordinanza mediante un annuncio pubblicato almeno su un quotidiano e sul suo sito Internet. L'annuncio indica dove e a quali condizioni il testo del progetto di ordinanza può essere consultato nella sua interezza.

(4) Il testo completo del progetto di ordinanza è pubblicato sul sito Internet del Ministero dell'Ambiente e delle Acque ed è accessibile presso gli edifici amministrativi degli ispettorati regionali dell'ambiente e delle acque territorialmente competenti per il sito protetto.

(5) Entro un mese dall'annuncio di cui al paragrafo 3, le parti interessate possono presentare per iscritto al ministro dell'Ambiente e delle Acque pareri, riserve e proposte sul progetto di ordinanza, riguardanti esclusivamente i divieti o le limitazioni di cui al paragrafo 2, punto 5.

(6) Entro un mese dalla scadenza del termine di cui al paragrafo 5, il Ministro dell'Ambiente e delle Acque prende una decisione definitiva sui pareri, le riserve e le proposte presentate ed emette un'ordinanza di designazione del sito protetto in questione.

(7) L'ordinanza di cui al paragrafo 6 è definitiva e non impugnabile».

8 L'articolo 19 dello ZBR così dispone:

«(1) Qualora vi sia un rischio di degrado dei siti inclusi nell'elenco di cui all'articolo 10, paragrafo 2, prima della loro designazione come zone di conservazione, il Ministro dell'Ambiente e delle Acque, con ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, vieta o limita attività specifiche in tali siti per un periodo non superiore a due anni, ad eccezione dei siti messi a disposizione della difesa nazionale e delle forze armate.

(2) Il ricorso contro l'ordinanza di cui al paragrafo 1 non ne sospende l'esecuzione».

9 L'articolo 27 dello ZBR è così redatto:

«Per le zone di conservazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1, possono essere elaborati piani di gestione».

10 L'articolo 29 dello ZBR così dispone:

«(1) I piani di gestione di cui all'articolo 27 prevedono misure volte a evitare il deterioramento dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie, nonché la messa in pericolo e la perturbazione delle specie per la cui conservazione sono state designate le zone corrispondenti.

(2) Le misure di cui al paragrafo 1 comprendono:

1. il divieto o la limitazione di attività contrarie alle esigenze di conservazione dei siti protetti in questione;

2. attività di prevenzione per evitare eventi avversi prevedibili;

3. attività di sostegno, orientamento e regolamentazione;

4. il ripristino degli habitat naturali e degli habitat di specie o popolazioni di specie di fauna e flora;

5. ricerca scientifica, attività didattiche e monitoraggio.

(3) Nel determinare le misure di cui al paragrafo 2, si terrà conto, per quanto possibile, dei seguenti fattori:

1. le caratteristiche regionali e locali, ad eccezione di quelle relative alla conservazione della biodiversità, e le esigenze della società;

2. l'uso sostenibile delle risorse rinnovabili.

(4) Nelle zone protette per le quali è previsto un cofinanziamento ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, e per le quali sono state definite misure ai sensi del paragrafo 1, ma la cui attuazione è stata rinviata a causa di un ritardo nel cofinanziamento, non devono essere applicate nuove misure che possano portare al deterioramento della zona protetta interessata».

11 L'articolo 30 dello ZBR dispone quanto segue:

«(1) I piani di gestione, i piani regionali di sviluppo delle aree forestali, i piani e i programmi forestali e i programmi nazionali e regionali elaborati in base ad altre leggi devono essere conformi alle ordinanze di cui all'articolo 12, paragrafo 6, all'articolo 16, paragrafo 4, e alle misure di cui all'articolo 29.

(2) Al fine di garantire i collegamenti tra zone di conservazione, i piani e i progetti di cui al paragrafo 1 includono misure e azioni volte a proteggere gli elementi del paesaggio che, sulla base della loro struttura lineare e continua o di una funzione di collegamento, sono importanti per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di popolazioni e specie vegetali e animali».

12 L'articolo 35 dello ZBR così dispone:

«Le specie vegetali, animali e fungine della flora, della fauna e del miceto selvatici della Repubblica di Bulgaria sono protette nel loro ambiente naturale mediante:

1. la conservazione dei loro habitat nella rete ecologica nazionale;

2. l'inserimento della specie in un regime di protezione o di uso regolamentato;

3. il mantenimento o il ripristino di condizioni di habitat conformi alle esigenze ecologiche delle specie interessate;

4. lo sviluppo e l'attuazione di piani d'azione per le specie che presentano diversi livelli di minaccia;

5. la reintroduzione di specie estinte e la ricostituzione di popolazioni di specie rare e minacciate;

6. il controllo e la regolamentazione delle specie non autoctone che sono o potrebbero essere introdotte intenzionalmente o accidentalmente nell'ambiente naturale e che minacciano le specie autoctone».

13 L'articolo 115 dello ZBR è così redatto:

«(1) Il Ministro dell'Ambiente e delle Acque:

1. attua la politica dello Stato in materia di protezione e mantenimento della biodiversità;

(...)

4. realizza e gestisce la rete ecologica nazionale;

(...)

6. coordina le attività di altri ministeri, dipartimenti, comuni, organizzazioni pubbliche, istituti scientifici e università nel campo della conservazione della biodiversità;

7. organizza il controllo delle attività dei proprietari o degli utilizzatori di terreni, aree forestali e corpi idrici inclusi nella rete ecologica nazionale;

(...)

9. sviluppa e attua meccanismi per incoraggiare le attività di proprietari o utenti, organizzazioni non governative, associazioni e altri soggetti finalizzate alla conservazione, al mantenimento e al ripristino della biodiversità;

(...)».

14 L'articolo 118, paragrafo 1, dello ZBR prevede quanto segue:

«Il Ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste, il Ministero dello Sviluppo regionale e dei Lavori pubblici e gli altri organi nazionali e loro suddivisioni, nonché i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze:

1. realizzano azioni per la conservazione della biodiversità;

2. integrano la conservazione della biodiversità e la gestione sostenibile delle risorse biologiche in tutti i piani, i progetti, i programmi, le politiche e le strategie del settore interessato, comprese soprattutto le attività di conservazione della biodiversità, in conformità con le priorità stabilite dalla presente legge, dalla strategia nazionale e dal piano nazionale di conservazione della biodiversità;

(...)».

15 L'articolo 119, paragrafo 1, dello ZBR prevede quanto segue:

«Il Ministero dell'Ambiente e delle Acque, il Ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste, i comuni e le persone fisiche e giuridiche - proprietari e utilizzatori di aree forestali, terreni e corpi idrici della rete ecologica nazionale, ne assicurano la gestione e la protezione in conformità alle disposizioni della presente legge e di altre leggi speciali».

II. Procedimento precontenzioso

16 Con le decisioni 2009/91, 2009/92 e 2009/93, nonché con la decisione di esecuzione 2013/23, la Commissione ha adottato elenchi di siti di importanza comunitaria per le regioni biogeografiche alpina, del Mar Nero e continentale. Tali elenchi sono stati aggiornati dalla decisione di esecuzione (UE) 2015/2375 della Commissione, del 26 novembre 2015, che adotta il terzo aggiornamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica del Mar Nero (GU 2015, L 338, pag. 938), nonché dalla decisione di esecuzione (UE) 2018/43 della Commissione, del 12 dicembre 2017, che adotta l'undicesimo aggiornamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2018, L 15, pag. 397).

17 Il termine di sei anni per la designazione di tali siti quali zone speciali di conservazione, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», è scaduto il 12 dicembre 2014 per i siti di cui alle decisioni 2009/91, 2009/92 e 2009/93, e il 16 novembre 2018 per quelli di cui alla decisione di esecuzione 2013/23.

18 Con lettera del 5 ottobre 2016, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria a comunicarle le misure adottate ai fini della designazione dei siti di importanza comunitaria quali zone speciali di conservazione, conformemente a tale articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», e dell'adozione delle misure di conservazione necessarie ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva.

19 Alla luce della risposta della Repubblica di Bulgaria del 14 dicembre 2016, la Commissione ha ritenuto che tale Stato membro fosse venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle disposizioni summenzionate e gli ha inviato, il 25 gennaio 2019, una lettera di costituzione in mora.

20 Nella loro risposta a tale lettera di costituzione in mora, in data 21 maggio 2019, le autorità bulgare hanno illustrato in dettaglio il nuovo approccio adottato per la gestione delle zone protette nell'ambito di Natura 2000. A tal riguardo, dette autorità hanno indicato che era in corso di elaborazione un documento al fine di determinare un metodo per la fissazione degli obiettivi di conservazione di tali zone.

21 Il 18 maggio 2020 tali autorità hanno informato la Commissione, in particolare, dell'avanzamento dell'elaborazione di detto documento e della designazione delle zone speciali di conservazione.

22 Dopo aver esaminato tali informazioni fornite dalla Repubblica di Bulgaria, la Commissione ha emesso un parere motivato, in applicazione dell'articolo 258, primo comma, TFUE, ricevuto da tale Stato membro il 2 luglio 2020, invitando quest'ultimo ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla direttiva «habitat». In tale parere motivato, la Commissione contestava a detto Stato membro di essere venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, in quanto:

– non aveva designato, entro il termine previsto, 207 dei 229 siti di importanza comunitaria di cui trattasi come zone speciali di conservazione;

– aveva omesso, in modo sistematico e continuato, di fissare obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per le zone speciali di conservazione di cui trattasi;

– aveva omesso, in modo sistematico e continuato, di stabilire le misure di conservazione necessarie rispondenti alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I della direttiva «habitat» e delle specie naturali di cui all'allegato II di tale direttiva;

– non aveva correttamente recepito nel diritto bulgaro l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

23 Il termine per conformarsi al parere motivato era fisato al 2 ottobre 2020.

24 Con lettera del 29 settembre 2020, la Repubblica di Bulgaria ha risposto a tale parere motivato.

25 Ritenendo, dopo aver analizzato tale risposta delle autorità bulgare e le altre informazioni disponibili, che la Repubblica di Bulgaria non avesse adottato le misure necessarie per conformarsi agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», la Commissione, l'8 febbraio 2022, ha proposto il presente ricorso.

III. Procedimento dinanzi alla Corte

26 Con decisione del presidente della Corte del 21 febbraio 2023, il procedimento nella presente causa è stato sospeso fino alla pronuncia della sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Con decisione del presidente della Corte del 27 settembre 2023, il procedimento nella presente causa è ripreso.

28 Con lettera del 1º dicembre 2023, la Corte ha invitato la Repubblica di Bulgaria e la Commissione a pronunciarsi in merito all'impatto, sulla presente causa, delle sentenze del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 In risposta a tale lettera, la Commissione ha indicato, con lettera del 15 dicembre 2023, che, nel suo ricorso, essa aveva ricordato i requisiti di specificità e di precisione degli obiettivi di conservazione in quanto essi devono, in primo luogo, essere specifici della zona speciale di conservazione interessata, in secondo luogo, riguardare tutte le specie e tutti i tipi di habitat di importanza comunitaria, in terzo luogo, identificare chiaramente i diversi tipi di habitat e di specie interessati, in quarto luogo, indicare chiaramente lo stato che il tipo di habitat e le specie della zona di cui trattasi devono raggiungere e, in quinto luogo, essere quantificabili e misurabili.

30 Secondo la Commissione, la sentenza del 21 settembre 2023 Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687) è irrilevante per il caso di specie, in quanto non fornisce alcun chiarimento sui requisiti di specificità e precisione di detti obiettivi di conservazione.

31 Per quanto riguarda il requisito relativo al carattere quantificabile e misurabile degli obiettivi di conservazione, la Commissione ha ricordato che, nel suo ricorso, essa aveva considerato che gli obiettivi di conservazione stabiliti dalla Repubblica di Bulgaria in 11 ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione adottate nel corso del periodo compreso tra il 2015 e il 2019, nonché in 25 ordinanze di designazione di tali zone adottate nel corso del 2020, non erano specifici delle zone speciali di conservazione interessate né sufficientemente precisi, in quanto non erano né quantificabili né misurabili, ma anche perché non soddisfacevano altri requisiti in materia di specificità richiesti dalla Corte.

32 La Commissione ha aggiunto che, a sostegno della censura vertente sull'omessa fissazione, in modo sistematico e continuato, da parte della Repubblica di Bulgaria, degli obiettivi di conservazione e delle misure di conservazione, in violazione, rispettivamente, dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», essa aveva fornito esempi rappresentativi, dato che il ricorso riguardava tutti gli obiettivi di conservazione e tutte le misure di conservazione che la Repubblica di Bulgaria aveva definito e adottato alla scadenza del termine fissato nel parere motivato.

33 La Commissione ha concluso che la sua interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», a cui ha fatto riferimento nella quarta censura, era conforme alle sentenze del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Con lettera del 18 dicembre 2023, la Repubblica di Bulgaria ha fatto presente che, per quanto riguarda la designazione delle zone speciali di conservazione, non era in grado di comparare la protezione offerta, da un lato, dalla normativa bulgara ai siti di importanza comunitaria in questione e, dall'altro, dalle normative nazionali menzionate nelle sentenze del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Essa ha tuttavia indicato che i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 6 della direttiva «habitat» sono di fatto attuati, conformemente alla normativa bulgara, per tutti i siti di importanza comunitaria in questione.

36 Per quanto riguarda la fissazione degli obiettivi di conservazione, la Repubblica di Bulgaria ha considerato che, a differenza dei convenuti nelle cause che hanno dato luogo a dette sentenze, essa aveva sostenuto nel corso della fase scritta del procedimento che, nel suo caso, erano stati fissati obiettivi di conservazione entro i termini per tutte le zone speciali di conservazione in questione.

37 Essa ha precisato che, viste le sentenze del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687), l'approccio della Commissione alle modalità di definizione dei suddetti obiettivi di conservazione è, a suo avviso, troppo formale in quanto non tiene conto della diversità delle specie e degli habitat e delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

38 Quanto alla designazione delle misure di conservazione, la Repubblica di Bulgaria ha sottolineato di aver adottato misure specifiche, comprese misure attive, riguardanti gruppi specifici di specie e di habitat, presentando al contempo i documenti pertinenti al riguardo.

39 Orbene, la Commissione non avrebbe formulato osservazioni in merito a detti documenti, pur affermando in modo generico che la prassi della Repubblica di Bulgaria non è conforme alla direttiva «habitat» senza tuttavia suffragare tale affermazione con prove concrete.

IV. Sul ricorso

A. Sulla prima censura, relativa alla mancata designazione delle zone speciali di conservazione

1. Argomenti delle parti

40 Nel suo ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica di Bulgaria di aver violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», omettendo di designare, quali zone speciali di conservazione, 194 dei 229 siti di importanza comunitaria in questione, prima del 12 dicembre 2014 per i siti di cui alle decisioni 2009/91, 2009/92 e 2009/93, nonché prima del 16 novembre 2018 per quelli di cui alla decisione di esecuzione 2013/23.

41 La Commissione sostiene che il termine di sei anni di cui dispongono gli Stati membri per conformarsi ai requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» è sufficientemente lungo perché essi siano in grado di adottare le misure nazionali efficaci che consentono di gestire la rete Natura 2000 e di determinare le competenze delle autorità nazionali e regionali al riguardo.

42 Prima della scadenza del termine stabilito nell'avviso motivato, ossia il 2 ottobre 2020, la Repubblica di Bulgaria avrebbe designato quali zone speciali di conservazione soltanto 35 dei 229 siti di importanza comunitaria di cui trattasi. Altri 150 siti sarebbero stati designati come zone speciali di conservazione con ordinanze pubblicate dopo tale termine, cosicché sarebbe 44 il numero dei siti ancora da designare quali zone speciali di conservazione.

43 Nel suo controricorso, la Repubblica di Bulgaria ribatte che il Ministro dell'Ambiente e delle Acque ha adottato, prima del 31 marzo 2021, le ordinanze di designazione di tutte le zone speciali di conservazione fino ad allora non designate, per le quali non era necessario alcun adeguamento dei limiti spaziali. La Repubblica di Bulgaria ammette tuttavia che, ad oggi, non sono ancora state adottate ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione per 44 dei siti oggetto della presente causa, poiché i limiti spaziali di tali zone devono essere modificati dopo la scoperta di inesattezze rispetto ai loro obiettivi di conservazione.

44 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che la normativa nazionale prevede adeguati meccanismi di tutela preventiva per il periodo precedente la pubblicazione ufficiale delle ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione. Pertanto, tale Stato membro indica, a titolo esemplificativo, che, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, dello ZBR, la documentazione di ciascun sito proposto per essere designato quale zona speciale di conservazione dovrebbe contenere il nome, l'oggetto e gli obiettivi di conservazione per la zona in questione, il modulo standard contenente dati e valutazioni, il materiale cartografico e il registro delle coordinate dei limiti spaziali della zona interessata. Inoltre, la Repubblica di Bulgaria produce dati che dimostrano lo stato soddisfacente, a suo avviso, della protezione dei siti di importanza comunitaria in Bulgaria.

45 Nella sua replica, la Commissione sottolinea, in particolare, che la conservazione dei siti di importanza comunitaria prima della loro designazione quali zone speciali di conservazione non dispensa lo Stato membro interessato dal suo obbligo, previsto all'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva, di procedere a una siffatta designazione.

46 Nella sua controreplica, la Repubblica di Bulgaria riconosce il ritardo accumulato nella pubblicazione ufficiale degli atti amministrativi generali ai fini della designazione delle zone speciali di conservazione, ma sostiene che, conformemente alla normativa nazionale, l'attuazione dei requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 6 della direttiva «habitat» è stata garantita per tutti i siti di importanza comunitaria in questione, poiché l'oggetto e gli obiettivi di conservazione di tali siti sono definiti dalla documentazione prevista all'articolo 8, paragrafo 1, dello ZBR.

47 La Repubblica di Bulgaria sottolinea che l'onere amministrativo connesso alla designazione delle zone speciali di conservazione è maggiore per gli Stati membri che, come la Repubblica di Bulgaria, sono caratterizzati dall'estensione significativa della rete dei siti di importanza comunitaria rispetto al loro territorio nazionale, nonché dal numero rilevante di specie e di tipi di habitat naturali protetti in tali siti. Inoltre, la biodiversità sarebbe meglio tutelata all'interno di tali Stati, in quanto essi avrebbero adempiuto in modo più completo agli obblighi previsti dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

2. Giudizio della Corte

48 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva «habitat» impone agli Stati membri di contribuire alla costituzione della rete Natura 2000 in funzione della rappresentazione, sui loro rispettivi territori, dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I di tale direttiva e degli habitat delle specie di cui all'allegato II di detta direttiva, nonché di designare, a tal fine, conformemente all'articolo 4 della medesima direttiva e al termine della procedura stabilita da quest'ultima, siti quali zone speciali di conservazione [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 26].

49 La procedura di designazione dei siti di importanza comunitaria quali zone speciali di conservazione, come prevista all'articolo 4 della direttiva «habitat», si svolge in quattro fasi. A norma del paragrafo 1 di tale articolo, ogni Stato membro propone un elenco di siti indicante quali tipi di habitat naturali e quali specie locali si riscontrano in detti siti, che trasmette alla Commissione (prima fase). Conformemente al paragrafo 2 di detto articolo, la Commissione elabora, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi redatti dagli Stati membri (seconda fase). Sulla base di tale progetto di elenco, la Commissione fissa l'elenco dei siti selezionati (terza fase). Ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, quando un sito di importanza comunitaria è stato scelto, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione il più rapidamente possibile ed 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 o di una o più specie, e per la coerenza di Natura 2000 (quarta fase) [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 27 e giurisprudenza citata].

50 La Repubblica di Bulgaria non contesta di non avere formalmente designato tutti i siti di importanza comunitaria di cui trattasi quali zone speciali di conservazione entro il termine fissato nel parere motivato, vale a dire il 2 ottobre 2020. Essa invoca tuttavia il fatto che, nonostante l'assenza di tale designazione formale, la normativa nazionale applicabile prevede adeguati meccanismi di tutela preventiva per il periodo precedente la pubblicazione ufficiale delle ordinanze di designazione dei siti di importanza comunitaria quali zone speciali di conservazione.

51 A questo proposito, va sottolineato che un'argomentazione simile è stata avanzata da diversi Stati membri nell'ambito di ricorsi per inadempimento che hanno portato alla condanna di tali Stati, in particolare dalla Repubblica portoghese (sentenza del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e tutela delle zone speciali di conservazione), C-290/18, EU:C:2019:669, punti 31, 35 e 37], dall'Irlanda [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punti da 46 a 56], e dalla Repubblica federale di Germania [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punti da 30 a 37].

52 Orbene, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per soddisfare l'esigenza di certezza del diritto [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 32 e giurisprudenza citata].

53 Il fatto che la normativa nazionale di uno Stato membro accordi una protezione ai siti di importanza comunitaria non può dispensare tale Stato dal suo obbligo specifico, previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», di designare formalmente detti siti quali zone speciali di conservazione [v., in tal senso, sentenze del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 51, e del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 33].

54 Infatti, una tale designazione costituisce una fase necessaria nell'ambito del regime di protezione degli habitat e delle specie previsto da tale direttiva [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 34 e giurisprudenza citata].

55 In tali circostanze, occorre constatare che, avendo omesso di designare come zone speciali di conservazione, il più rapidamente possibile ed entro il termine massimo di sei anni di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», 194 dei 229 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione.

B. Sulla seconda censura, relativa alla mancata fissazione di obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per le zone speciali di conservazione

1. Argomenti delle parti

56 Nel suo ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica di Bulgaria di aver violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», omettendo, in modo sistematico e continuato, di fissare obiettivi di conservazione sufficientemente dettagliati e specifici per ciascuna zona speciale di conservazione.

57 Tale istituzione ritiene che l'obbligo di fissare, entro il termine di sei anni previsto da tale disposizione, obiettivi di conservazione per ciascuna zona speciale di conservazione, che devono essere specifici per ciascuna di tali zone e per i diversi tipi di habitat e specie, esaustivi, quantificati e misurabili, si basi sulla sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punti da 46 a 52).

58 La Commissione sostiene, in particolare, che, nel corso del periodo compreso tra il 2015 e il 2019, la Repubblica di Bulgaria ha adottato 11 ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione, le quali indicherebbero obiettivi di conservazione identici per ciascuna zona, formulate in modo troppo generico, in violazione delle esigenze derivanti dalla sentenza menzionata al punto precedente.

59 Quanto alle 25 ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione adottate nel corso del 2020, esse sarebbero formulate in modo troppo generico, limitandosi a prevedere la conservazione e il mantenimento degli habitat naturali e, eventualmente, un miglioramento dello stato degli habitat e/o delle specie di cui trattasi.

60 La Commissione risponde, inoltre, all'argomento dedotto dalla Repubblica di Bulgaria nel corso del procedimento precontenzioso, secondo il quale gli obiettivi di conservazione per i siti di importanza comunitaria che non sono stati designati come zone speciali di conservazione sono fissati in ordinanze di designazione delle zone di protezione speciale, adottate conformemente alla 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), come modificata dalla direttiva 2013/17 (in prosieguo: la «direttiva "uccelli"»), dato che i limiti spaziali delle zone di protezione speciale corrispondono a quelli dei siti di importanza comunitaria, o nella documentazione relativa a ciascun sito di importanza comunitaria pubblicata sul sito Internet del Ministero dell'Ambiente e delle Acque.

61 A tal riguardo, la Commissione constata che gli obiettivi di conservazione degli habitat degli uccelli non possono essere considerati specifici delle specie diverse dagli uccelli e dei tipi di habitat rientranti unicamente nell'ambito di applicazione della direttiva «habitat» e che, in ogni caso, gli obiettivi di conservazione stabiliti dalla Repubblica di Bulgaria per le zone di protezione speciale sono formulati in maniera generale e, pertanto, non soddisfano i requisiti relativi al carattere specifico e dettagliato di tali obiettivi.

62 Per quanto riguarda il documento sul metodo di definizione degli obiettivi di conservazione delle zone protette nell'ambito di Natura 2000, che era in corso di elaborazione da parte delle autorità bulgare nella fase precontenziosa del procedimento, come menzionato al punto 20 della presente sentenza, la Commissione ritiene che tale documento, di natura «informativa» e «consultiva», non stabilisca e non riesamini gli obiettivi di conservazione concreti e specifici per i siti di importanza comunitaria in questione, ma si limiti a fornire indicazioni sulla definizione di futuri obiettivi di conservazione.

63 Nel suo controricorso, la Repubblica di Bulgaria ribatte che la direttiva «habitat» non fissa i requisiti relativi alla specificità e alla misurabilità degli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria.

64 A tal riguardo, il rispetto del principio generale della certezza del diritto osterebbe a che la Commissione imponga agli Stati membri requisiti che vadano oltre quelli espressamente previsti, in modo chiaro e preciso, dalla direttiva «habitat».

65 Secondo la Repubblica di Bulgaria, la Corte, nella sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), a cui la Commissione fa riferimento nel suo ricorso, non imporrebbe agli Stati membri di formulare gli obiettivi di conservazione in modo quantificabile.

66 La Repubblica di Bulgaria ritiene, contrariamente a quanto afferma la Commissione, di non aver sostenuto nel corso del procedimento precontenzioso che gli obiettivi di conservazione degli uccelli selvatici fissati per le zone di protezione speciale fossero pertinenti per quanto riguarda i siti di importanza comunitaria contemplati dalla direttiva «habitat». Infatti, ciò varrebbe non per quanto riguarda gli obiettivi di conservazione, bensì per quanto riguarda le misure di conservazione.

67 Inoltre, in Bulgaria, gli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria sarebbero previsti nello ZBR e, più precisamente, nei documenti di cui all'articolo 8, paragrafo 1, di quest'ultimo, negli atti amministrativi e nei documenti pertinenti al riguardo. Inoltre, tale Stato membro avrebbe trasmesso alla Commissione i formulari standard debitamente compilati di cui a tale disposizione, contenenti le valutazioni quantitative e qualitative specifiche degli habitat e delle specie per ciascun sito di importanza comunitaria in questione.

68 Inoltre, il documento sul metodo di definizione degli obiettivi di conservazione per le zone protette nell'ambito di Natura 2000, di cui al punto 20 della presente sentenza, è attualmente pubblicato sul sito Internet del sistema bulgaro di informazione sui siti della rete Natura 2000.

69 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che, a partire dal ricevimento della lettera di costituzione in mora della Commissione, essa ha adottato diverse ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione rispondenti ai requisiti fissati dalla Commissione. Tali ordinanze prevederebbero gli obiettivi di conservazione specifici delle zone speciali di conservazione di cui trattasi rendendoli così vincolanti.

70 Al fine di soddisfare l'esigenza, invocata dalla Commissione, di formulare detti obiettivi di conservazione in modo dettagliato, sarebbe necessario disporre dei dati provenienti da studi sistematici che coprono un periodo di tempo significativo e che dimostrano l'evoluzione dello stato delle specie e i principali fattori che li influenzano. Orbene, le lacune nelle conoscenze scientifiche accumulate nel corso del periodo precedente il 2007 non possono essere colmate a breve termine.

71 Nella sua replica, la Commissione fa valere che gli obiettivi di conservazione formulati in modo troppo generico nella prassi amministrativa delle autorità bulgare non soddisfano i requisiti derivanti dalla giurisprudenza della Corte.

72 Tale istituzione sostiene che la Repubblica di Bulgaria non ha dimostrato, nel suo controricorso, che gli obiettivi di conservazione fissati da quest'ultima fossero sufficientemente precisi. Infatti, tale Stato membro si sarebbe limitato a citare numerosi atti riprodotti negli allegati del suo controricorso. Orbene, non spetterebbe né alla Commissione né alla Corte esaminare siffatti allegati, dal momento che il loro contenuto non è sufficientemente esposto nel controricorso.

73 Per quanto riguarda i moduli standard presentati dalla Repubblica di Bulgaria, quali menzionati al punto 67 della presente sentenza, la Commissione sostiene che essi contengono una descrizione dello stato effettivo delle zone speciali di conservazione in questione, senza tuttavia specificare lo stato che devono raggiungere le specie e i tipi di habitat in tali zone. Pertanto, detti moduli non possono supplire agli obiettivi di conservazione per tali zone che uno Stato membro è tenuto a fissare.

74 Per quanto riguarda la mancanza di sufficienti conoscenze scientifiche, che non potrebbe essere colmata a breve termine, invocata dalla Repubblica di Bulgaria, la Commissione ricorda, citando la sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Parco eolico di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 89), che gli Stati membri non possono invocare disposizioni, prassi o situazioni del loro ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

75 La Commissione riconosce che i processi naturali dinamici nelle zone speciali di conservazione di cui trattasi possono talvolta richiedere l'adattamento degli obiettivi di conservazione e delle misure di conservazione per tali zone. Tuttavia, gli Stati membri non potrebbero evitare di procedere a tali adeguamenti limitandosi a definire obiettivi di conservazione molto generali.

76 Nella sua controreplica, la Repubblica di Bulgaria sottolinea che gli obiettivi generali dei siti della rete Natura 2000 sono già previsti all'articolo 5 dello ZBR, il quale dispone che le zone speciali di conservazione sono destinate alla protezione o al ripristino dello stato soddisfacente degli habitat naturali che tali zone ospitano, nonché delle specie nella loro area naturale di ripartizione.

77 Per quanto riguarda gli obiettivi di conservazione specificati nelle ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione, tale Stato membro presenta, a titolo di esempio, gli obiettivi previsti nell'ordinanza di designazione della zona «BG0000119 "Trite bratiya"».

78 La Repubblica di Bulgaria ritiene che i requisiti della Commissione quanto al carattere specifico e dettagliato degli obiettivi di conservazione siano eccessivi, in quanto il ripristino dello status dei tipi di habitat naturali e delle specie è un processo complesso e dinamico, che richiede risorse importanti e un monitoraggio duraturo.

2. Giudizio della Corte

79 Preliminarmente occorre ricordare che, sebbene il testo dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» non menzioni espressamente l'obbligo di fissare obiettivi di conservazione, tale disposizione esige, tuttavia, che le autorità competenti dello Stato membro interessato, in sede di designazione della zona speciale di conservazione, stabiliscano 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. Orbene, stabilire tali priorità implica che detti obiettivi di conservazione siano stati preliminarmente fissati [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 105 e giurisprudenza citata)].

80 Per essere considerati «obiettivi di conservazione», ai sensi della direttiva «habitat», gli obiettivi fissati non devono essere enunciati in maniera generale, ma devono essere specifici e precisi [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punti 107 e 114 e giurisprudenza citata].

81 Gli obiettivi di conservazione devono, di conseguenza, essere stabiliti alla luce di informazioni fondate su un esame scientifico della situazione delle specie e dei loro habitat in un sito in questione. Infatti, dal momento che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «habitat», nel corso della procedura di designazione dei siti quali zone speciali di conservazione, i siti proposti dagli Stati membri devono esserlo in base ai criteri di cui all'allegato III di tale direttiva e alle informazioni scientifiche pertinenti, siffatte informazioni sono parimenti tali da

garantire la specificità e la precisione degli obiettivi di conservazione [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 115].

82 Inoltre, sebbene gli obiettivi di conservazione fissati da uno Stato membro debbano permettere di verificare se le misure di conservazione fondate su questi ultimi siano idonee a raggiungere lo stato di conservazione auspicato del sito di cui trattasi, ciò non toglie che la necessità di formulare tali obiettivi in modo quantitativo e misurabile deve essere esaminata in ciascun caso concreto e non può essere considerata un obbligo generale per gli Stati membri [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 116].

83 Infatti, l'approccio quantitativo e misurabile relativo alla determinazione degli obiettivi di conservazione può rivelarsi inadeguato per taluni habitat complessi e per talune zone di conservazione a carattere dinamico, i cui elementi variano notevolmente a seconda dei fattori ambientali esterni o interagiscono in modo significativo con gli altri habitat e zone di conservazione [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 117].

84 Pertanto spetta, in linea di principio, alla Commissione fornire la prova che, in ciascun caso concreto, lo Stato membro interessato è tenuto a formulare gli obiettivi di conservazione in modo quantitativo e misurabile, al fine di garantire lo stato di conservazione auspicato del sito di cui trattasi [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 118].

85 Inoltre, alla luce dell'onere che le incombe di provare l'inadempimento dedotto, la Commissione non può, con il pretesto di addebitare allo Stato membro interessato un inadempimento generale e costante degli obblighi ai quali quest'ultimo è tenuto in forza del diritto dell'Unione, dispensarsi dall'assolvere tale onere di provare l'inadempimento addebitato sulla base di elementi concreti che caratterizzano la violazione delle disposizioni specifiche che essa deduce e basarsi su semplici presunzioni o causalità schematiche [sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 112 e giurisprudenza citata].

86 Nel caso di specie, è vero che la Commissione ha presentato esempi concreti di ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione nelle quali gli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie di cui trattasi non appaiono formulati in modo sufficientemente dettagliato e specifico per le zone speciali di conservazione in questione.

87 Ciò posto, da un lato, tali esempi sono stati presentati dalla Commissione solo al fine di illustrare la prassi generalizzata e strutturale della Repubblica di Bulgaria, la quale, secondo tale istituzione, sarebbe in contrasto con l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».

88 Orbene, nelle conclusioni del suo ricorso la Commissione non ha chiesto alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione in ragione della mancata fissazione degli obiettivi di conservazione in modo dettagliato e specifico, quantitativo e misurabile per quanto riguarda gli habitat e le specie presenti nei siti interessati dalle ordinanze menzionate da tale istituzione a titolo illustrativo nel ricorso.

89 Dall'altro, il presente ricorso verte su un gran numero di siti di importanza comunitaria situati nelle regioni biogeografiche alpina, del Mar Nero e continentale, le quali sono caratterizzate da una notevole diversità delle specie e degli habitat.

90 In tali circostanze, conformemente alla giurisprudenza della Corte, spettava alla Commissione dimostrare che gli esempi da essa forniti a sostegno della censura volta a far dichiarare un inadempimento generale e strutturale degli obblighi derivanti dalla direttiva «habitat» sono rappresentativi di tutti i siti di importanza comunitaria di cui trattasi [v., in tale senso, sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 124 e giurisprudenza citata].

91 Nel caso di specie, è giocoforza constatare che né nel ricorso né nella replica tale istituzione ha dimostrato in modo giuridicamente sufficiente, con argomenti e dati sufficientemente precisi, chiari e dettagliati, che gli esempi di ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione nelle quali gli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie di cui trattasi non sarebbero formulati in modo quantitativo e misurabile, da essa menzionati per illustrare la prassi generale e strutturale della Repubblica di Bulgaria, sono rappresentativi dell'insieme delle zone speciali di conservazione in questione.

92 Occorre quindi respingere la seconda censura.

C. Sulla terza censura, relativa all'omessa adozione delle misure di conservazione necessarie

1. Argomenti delle parti

93 Nel suo ricorso, la Commissione sostiene che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno in modo sistematico e continuato all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» di stabilire misure di conservazione necessarie conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I di tale direttiva e delle specie di cui all'allegato II di quest'ultima presenti nei siti di importanza comunitaria di cui trattasi.

94 Più concretamente, la Commissione ritiene che tale situazione sia la conseguenza dell'omessa fissazione, da parte della Repubblica di Bulgaria, degli obiettivi di conservazione dettagliati e specifici relativi ai siti di importanza comunitaria di cui trattasi. A questo proposito, come risulterebbe dalla sentenza del 17 dicembre 2020 Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punto 85), tali misure di conservazione dovrebbero basarsi su obiettivi di conservazione specifici per la zona speciale di conservazione in questione.

95 La Repubblica di Bulgaria avrebbe riconosciuto, nell'ambito del procedimento precontenzioso, il ritardo dei lavori legislativi destinati a rendere vincolanti i piani di gestione territoriali contenenti dette misure di conservazione.

96 Per quanto riguarda le misure di conservazione previste nelle 11 ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione adottate tra il 2015 e il 2019, la Commissione sostiene che tali ordinanze riguardano soltanto 11 dei 229 siti di importanza comunitaria che la Repubblica di Bulgaria ha l'obbligo di proteggere. Inoltre, per la maggior parte di tali siti sarebbero necessarie misure attive, specificamente incentrate su ciascuna delle diverse specie e su ciascuno dei diversi tipi di habitat che si trovano in uno stato di conservazione sfavorevole, per raggiungere gli obiettivi

previsti. Orbene, le misure attive dovrebbero essere determinate in funzione degli obiettivi di conservazione dettagliati specifici per ciascun sito di importanza comunitaria in questione, che mancherebbero nelle dette ordinanze.

97 Per quanto riguarda le misure di protezione adottate dalla Repubblica di Bulgaria nei confronti delle zone di protezione speciale, conformemente alla direttiva «uccelli», la Commissione ammette che, certamente, talune misure stabilite per le specie di uccelli, in particolare le misure di conservazione, possono essere indirettamente utili anche per le specie e gli habitat protetti nell'ambito di siti di importanza comunitaria, conformemente alla direttiva «habitat». Tuttavia, tale circostanza non può dispensare le autorità bulgare dal loro obbligo di adottare le misure di conservazione necessarie per tutte le specie e per tutti i tipi di habitat previsti nella direttiva «habitat», che sono protetti all'interno dei siti di importanza comunitaria di cui trattasi.

98 Per quanto riguarda i diversi atti amministrativi e normativi, nonché altri documenti strategici, indicati dalla Repubblica di Bulgaria nel corso del procedimento precontenzioso, nei quali figurano, secondo tale Stato membro, misure aventi un nesso con la conservazione, il mantenimento o il ripristino dello stato degli habitat e delle specie nei siti di importanza comunitaria di cui trattasi, la Commissione ritiene che tali misure, troppo generali e lacunose, non costituiscano misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

99 La Commissione ritiene che neppure le nuove ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione, comunicate dalla Repubblica di Bulgaria nel corso del mese di maggio 2020, soddisfino i requisiti previsti da tale disposizione. Infatti, tali ordinanze, che si limiterebbero a prevedere raccomandazioni, riguarderebbero unicamente la gestione delle terre coltivate e delle praterie e non indicherebbero da chi, quando e su quale superficie debbano essere attuate.

100 Nel suo controricorso, la Repubblica di Bulgaria ribatte che le misure di conservazione da essa adottate sono complete, chiare e precise e che sono state attuate efficacemente, conformemente alla giurisprudenza della Corte. Tali misure sarebbero definite in funzione delle esigenze ecologiche delle specie e dei tipi di habitat naturali di cui trattasi.

101 In un certo numero di casi di sovrapposizione dei limiti spaziali delle zone di protezione speciale previste dalla direttiva «uccelli» e di quelli dei siti di importanza comunitaria, contemplati dalla direttiva «habitat», i divieti e le limitazioni già imposti per quanto riguarda le zone di protezione speciale contribuirebbero al rispetto degli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria.

102 A tal riguardo, la Repubblica di Bulgaria presenta alcuni esempi di misure di conservazione specifiche per talune zone di protezione speciale, vale a dire, in particolare, quelle previste dallo ZBR, dalla normativa bulgara relativa alla caccia e alla protezione della selvaggina, alla pianificazione del territorio della costa del Mar Nero, alla pesca e all'acquacoltura, nonché dalla normativa nazionale sullo sfruttamento forestale. Inoltre, con ordinanza del 23 febbraio 2015 del Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, sarebbero state introdotte norme nazionali relative alle buone condizioni agricole e ambientali. Esse sarebbero applicabili sia ai tipi di habitat d'acqua dolce e costieri, sia alle specie ad essi connesse, nonché a una serie di formazioni di praterie e semipraterie e alle specie ad esse relative.

103 La Repubblica di Bulgaria sostiene che la Commissione ha interpretato in maniera selettiva talune delle misure oggetto del procedimento precontenzioso, al di fuori del contesto globale della normativa bulgara e dell'insieme dei vari documenti che espongono le misure di protezione delle zone speciali di conservazione. Orbene, anche i diversi atti regolamentari e amministrativi nonché i documenti di pianificazione, di programmazione e di strategia sarebbero pertinenti al riguardo. Quando tali atti e documenti sono considerati nel loro insieme per una determinata zona specifica di conservazione, la loro applicazione si estenderebbe a tutti i tipi di uso della zona in questione, per quanto riguarda sia i divieti e le limitazioni di attività sia le misure attive adottate per gestire le zone in questione.

104 Tale Stato membro aggiunge che le ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione rinviano ad atti giuridici e amministrativi, ai documenti di pianificazione, di programmazione e di strategia che prevedono misure volte a raggiungere gli obiettivi di conservazione delle zone speciali di conservazione di cui trattasi. Le azioni raccomandate da tali ordinanze potrebbero anche essere attuate come misure contrattuali volontarie, come avviene in altri Stati membri per quanto riguarda la gestione della rete Natura 2000.

105 Nella sua replica, la Commissione fa valere che, in assenza di argomenti chiari e di riferimenti precisi nel controricorso della Repubblica di Bulgaria, essa non è in grado di verificare se i numerosi allegati a quest'ultimo consentano di suffragare l'argomento di tale Stato membro, secondo cui la sua prassi è conforme ai requisiti posti dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

106 Secondo tale istituzione, l'insieme delle misure disperse negli atti giuridici e amministrativi nonché i numerosi documenti strategici, di pianificazione e di programmazione non sono collegati alle zone speciali di conservazione di cui trattasi e ai loro obiettivi specifici di conservazione.

107 A questo proposito, essa ricorda che le misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», devono essere stabilite e attuate nel contesto di specifiche zone speciali di conservazione e devono essere basate su obiettivi di conservazione specifici per ciascun sito [v., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione), C-290/18, EU:C:2019:669, punto 52, e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia, C-849/19, EU:C:2020:1047, punto 85].

108 Nella controreplica, la Repubblica di Bulgaria indica che i casi in cui le misure di conservazione non sono connesse alla designazione di un sito specifico sono generalmente quelli in cui tali misure sono introdotte per tutti i siti o per tutti i siti in cui un determinato tipo di habitat naturale o una determinata specie sono protetti.

2. Giudizio della Corte

109 Occorre constatare che la Commissione, come nell'argomentazione presentata nell'ambito della seconda censura, non afferma nel suo ricorso, per quanto riguarda la terza censura, che la Repubblica di Bulgaria ha omesso di adottare le misure di conservazione per i siti di importanza comunitaria in questione, vale a dire i siti specifici oggetto della sua prima censura, ma si limita, nelle conclusioni di tale ricorso, a contestare a tale Stato membro una violazione «sistematica e continuata» degli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

110 Inoltre, come nell'ambito della seconda censura, la Commissione si limita a fare riferimento, con la terza censura, a taluni esempi di ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione adottate dalle autorità bulgare al fine di illustrare un inadempimento sistematico e continuato di tale disposizione da parte della Repubblica di Bulgaria.

111 Di conseguenza, si deve considerare che, in violazione della giurisprudenza citata al punto 90 della presente sentenza, la Commissione non ha fornito la prova del carattere rappresentativo di tali esempi e non ha fatto riferimento a siti di importanza comunitaria specifici o a zone speciali di conservazione concrete.

112 Ne consegue che la terza censura deve essere respinta.

D. Sulla quarta censura, vertente sul non corretto recepimento nel diritto nazionale dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat»

1. Argomenti delle parti

113 Nel suo ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica di Bulgaria di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» in quanto la normativa di tale Stato membro prevede che l'adozione di misure di conservazione sia facoltativa.

114 Orbene, dalla sentenza del 10 maggio 2007, Commissione/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punti 76 e 87), risulta che gli Stati membri hanno l'obbligo di stabilire tali misure.

115 La Commissione fa valere in particolare che, ai sensi dell'articolo 27 dello ZBR, «possono essere elaborati piani di gestione». Ebbene, è vero che gli articoli 12 e 19 dello ZBR prevederebbero la possibilità di adottare, in presenza di un rischio di degrado di siti protetti, divieti o limitazioni di attività contrari agli obiettivi di conservazione di tali siti. Tuttavia, l'obbligo di adottare le misure di conservazione necessarie, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», non può soltanto riferirsi alla previsione di detti divieti e limitazioni e dovrebbe comprendere l'adozione, in taluni casi, di misure di conservazione attive.

116 Per quanto riguarda l'articolo 118 dello ZBR, esso prevederebbe che le azioni di conservazione della biodiversità devono essere conformi alle priorità enunciate in tale legge, nel quadro della strategia nazionale e del piano nazionale di conservazione della biodiversità. Tuttavia, tale articolo non conterrebbe alcun riferimento alle misure di conservazione di cui all'articolo 29 dello ZBR.

117 Nel suo controricorso, la Repubblica di Bulgaria non contesta che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», debbano essere adottate misure di conservazione in tutti i casi, dato che l'espressione «all'occorrenza», che figura in tale disposizione, riguarda solo i piani di gestione e non può essere intesa come una limitazione generale dell'obbligo di adottare le opportune misure giuridiche, amministrative o contrattuali.

118 Tuttavia, citando le sentenze del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punti 60 e 61), e del 24 ottobre 2013, Commissione/Spagna (C-151/12, EU:C:2013:690, punti 27 e 28), tale Stato membro sostiene che, ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, in sede di recepimento di una direttiva, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità

per quanto riguarda la scelta dei mezzi e dei metodi per garantirne l'attuazione. Pertanto, il recepimento di una direttiva non esige necessariamente un'azione legislativa in ciascuno Stato membro.

119 A tal riguardo, la Repubblica di Bulgaria fa valere che gli articoli 12, 19, 27, 29, 30 e 118 dello ZBR hanno recepito l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

120 L'articolo 12 di tale legge enuncerebbe i requisiti che le ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione devono rispettare. Pertanto, a partire dalla designazione della zona speciale di conservazione di cui trattasi, sarebbero adottate misure di conservazione.

121 L'articolo 19 di detta legge prevederebbe azioni volte a proteggere i siti di importanza comunitaria prima della loro designazione come zone speciali di conservazione. Divieti o limitazioni potrebbero essere imposti anche prima della designazione di una tale zona se esiste un rischio di danno per il sito interessato. Orbene, detti divieti e limitazioni costituirebbero misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

122 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che, conformemente all'articolo 27 dello ZBR, possono essere elaborati piani di gestione per le zone speciali di conservazione e che l'articolo 29 di tale legge prevede le misure da includere nei piani di gestione.

123 Come risulterebbe dall'articolo 30 dello ZBR, i piani regolatori, i piani regionali di sviluppo forestale, i piani e i programmi forestali, i programmi nazionali e regionali elaborati in forza di altre leggi devono rispettare i decreti che designano le zone speciali di conservazione e le misure previste nei piani di gestione.

124 Conformemente all'articolo 118, paragrafo 1, punto 2, dello ZBR, le misure di conservazione di cui alla direttiva «habitat» dovrebbero essere specificate in tutti i piani, i progetti, i programmi, le politiche e le strategie del settore interessato.

125 Pertanto, la normativa bulgara prevederebbe non solo strumenti giuridici che garantiscono la conservazione dei siti protetti nell'ambito di Natura 2000, ma anche disposizioni espresse che obbligano le autorità competenti ad applicare detti strumenti nei casi previsti e secondo i criteri definiti dalla direttiva «habitat».

126 Per quanto riguarda le misure attive di conservazione, la Repubblica di Bulgaria fa riferimento all'articolo 115, paragrafo 1, punto 9, dello ZBR, ai sensi del quale il Ministro dell'Ambiente e delle Acque deve sviluppare e attuare meccanismi per incoraggiare le attività di proprietari o utenti, organizzazioni non governative, associazioni e altri soggetti finalizzate alla conservazione, al mantenimento e al ripristino della biodiversità. Inoltre, tale Stato membro presenta esempi di tali misure, adottate in applicazione della normativa bulgara.

127 Nella replica, la Commissione sostiene che gli articoli 12 e 19 dello ZBR riguardano solo alcuni tipi di misure di conservazione, vale a dire divieti e limitazioni, e non misure proattive di conservazione. Gli articoli 27 e 29 dello ZBR prevederebbero unicamente la possibilità di elaborare piani di gestione e non l'introduzione obbligatoria di misure di conservazione per tutti i siti di importanza comunitaria. L'articolo 30 e l'articolo 118, paragrafo 1, dello ZBR introdurrebbero taluni requisiti per taluni tipi di piani e di programmi che non attuano gli obblighi imposti da Natura 2000, ma tali requisiti non includerebbero un insieme completo di misure di conservazione per tutti i siti protetti nell'ambito di Natura 2000.

128 Per quanto riguarda gli articoli 115 e 118 e l'articolo 119, paragrafo 1, dello ZBR, ai quali fa riferimento la Repubblica di Bulgaria nel suo controricorso, essi determinerebbero i poteri dei diversi soggetti per quanto riguarda la politica in materia di biodiversità, ma non prevederebbero né l'istituzione né l'applicazione delle misure di conservazione necessarie in tutte le zone speciali di conservazione.

129 Nella sua controreplica, la Repubblica di Bulgaria controbatte che, nell'ordinamento giuridico bulgaro, l'autonomia delle autorità amministrative consiste nella scelta dei mezzi più appropriati per attuare gli obblighi di legge.

130 Tale Stato membro invoca altresì la giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza del 3 aprile 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punti 40 e 41), secondo cui la direttiva, pur vincolando lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lascia agli organi nazionali la competenza in merito alla forma e ai mezzi.

131 Conformemente alle disposizioni dello ZBR, l'adozione di ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione di cui all'articolo 12 di tale legge non sarebbe una facoltà bensì un obbligo per le autorità amministrative competenti, e ciò per l'insieme di tali zone. Tali autorità sarebbero altresì tenute a indicare nelle loro ordinanze l'oggetto e gli obiettivi di conservazione per la zona speciale di conservazione di cui trattasi nonché i divieti o le limitazioni di attività contrarie a tali obiettivi.

132 Oltre ai piani di gestione del territorio, ai piani regionali di sviluppo delle zone forestali e ai piani e programmi del settore forestale, l'articolo 30, paragrafo 1, dello ZBR prevederebbe che tutti i programmi nazionali e regionali elaborati in forza di leggi diverse dallo ZBR devono essere conformi alle ordinanze di designazione delle zone speciali di conservazione nonché alle loro eventuali modifiche.

133 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che l'articolo 35 dello ZBR prevede l'adozione di talune misure per la conservazione delle specie e dispone specificamente che le specie vegetali, animali e fungine della flora, della fauna e del miceto selvatici sono protette nel loro ambiente naturale mediante, in particolare, la conservazione dei loro habitat nella rete ecologica nazionale, l'inserimento delle specie in un regime di protezione o di uso regolamentato, il mantenimento o il ripristino di condizioni di habitat conformi alle esigenze ecologiche delle specie interessate.

134 Infine, la normativa nazionale in materia di acque prevederebbe l'attuazione obbligatoria di misure per raggiungere gli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria. Come risulterebbe da tale normativa, i piani di gestione dei bacini idrografici devono prevedere misure che consentano di raggiungere gli obiettivi di conservazione di tali siti, sulla base delle analisi richieste da detta normativa. Tali misure non sarebbero limitate a divieti o a limitazioni di attività.

2. Giudizio della Corte

135 In forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», per ciascuna zona speciale di conservazione gli Stati membri devono stabilire le misure di conservazione necessarie che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I di tale direttiva nonché delle specie di cui all'allegato II della medesima presenti nel sito interessato [v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 143 e giurisprudenza citata].

136 Le misure di conservazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» non possono, in linea di principio, limitarsi alle misure destinate ad ovviare ai danni e alle perturbazioni provenienti dall'esterno e causati dall'uomo e dovrebbero comprendere, se necessario, le misure proattive positive per il mantenimento o il ripristino del sito in uno stato di conservazione [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 150].

137 Con riferimento al quadro normativo nazionale necessario a garantire l'attuazione di tali obblighi, occorre ricordare che le disposizioni della direttiva «habitat» devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per soddisfare l'esigenza di certezza del diritto [v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 32 e giurisprudenza citata].

138 Nel caso di specie, la Repubblica di Bulgaria ha illustrato, nel suo controricorso, un certo numero di disposizioni concrete di carattere vincolante che prevedono l'adozione, da parte delle autorità bulgare, di misure di conservazione, in particolare misure attive di conservazione.

139 Nella sua replica, la Commissione ha sostenuto che dette disposizioni bulgare non prevedono un obbligo di adottare le misure di conservazione necessarie in tutte le zone speciali di conservazione.

140 A tal proposito, si deve osservare che l'argomento della Commissione si basa su una confusione tra, da un lato, l'assenza di un quadro normativo sufficiente in uno Stato membro che consenta, conformemente alla giurisprudenza citata al punto137 della presente sentenza, l'adozione di misure di conservazione adeguate e, dall'altro, l'omessa adozione di tali misure per tutte le zone speciali di conservazione.

141 Per quanto riguarda il primo di tali aspetti, occorre rilevare che, tenuto conto degli elementi presentati dalla Repubblica di Bulgaria, in particolare degli esempi di disposizioni nazionali che prevedono l'obbligo, per le autorità bulgare, di stabilire misure di conservazione, comprese misure proattive, la Commissione non ha dimostrato in modo giuridicamente sufficiente che la normativa bulgara non consente di garantire l'effettiva realizzazione degli obblighi di tale Stato membro, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

142 Per quanto riguarda il secondo di tali aspetti, occorre constatare che esso è già stato oggetto della terza censura, nell'ambito della quale la Commissione non afferma che la Repubblica di Bulgaria abbia omesso di adottare le misure di conservazione per i siti di importanza comunitaria di cui trattasi, vale a dire i siti specifici oggetto della sua prima censura.

143 Occorre quindi respingere la quarta censura.

144 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», avendo omesso di designare come zone speciali di conservazione, il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di sei anni, 194 dei 229 siti di importanza comunitaria di cui trattasi.

145 Il ricorso è respinto quanto al resto.

Sulle spese

146 A norma dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate.

147 Nel caso di specie, la Commissione e la Repubblica di Bulgaria, soccombenti ciascuna su alcuni capi, si faranno carico delle proprie spese.

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

1) **La Repubblica di Bulgaria 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 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, quale modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, avendo omesso di designare come zone speciali di conservazione, il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di sei anni, 194 dei 229 siti di importanza comunitaria inclusi negli elenchi stabiliti con la decisione 2009/91/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina, con la decisione 2009/92/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un elenco provvisorio dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica del Mar Nero, con la decisione 2009/93/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale, nonché con la decisione di esecuzione 2013/23/UE della Commissione, del 16 novembre 2012, che adotta un sesto elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale.**

2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

3) **La Commissione europea e la Repubblica di Bulgaria si faranno carico delle proprie spese.**

Firme