



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

21 settembre 2023 *

Indice

I.	Contesto normativo	3
A.	Diritto dell'Unione	3
B.	Diritto tedesco	6
II.	Procedimento precontenzioso	7
III.	Sul ricorso	8
A.	Sulla prima censura, vertente sulla mancata designazione delle zone speciali di conservazione	9
1.	Argomenti delle parti	9
2.	Giudizio della Corte	9
B.	Sulla seconda censura, vertente sulla mancata determinazione degli obiettivi di conservazione	11
1.	Argomenti delle parti	11
2.	Giudizio della Corte	20
a)	Sull'argomento relativo alla mancata adozione di obiettivi di conservazione dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi	20
b)	Sull'argomento relativo alla prassi generalizzata e strutturale di fissare gli obiettivi di conservazione in contrasto con i requisiti previsti all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat»	21
C.	Sulla terza censura, vertente sulla mancata determinazione delle misure di conservazione necessarie	25
1.	Argomenti delle parti	25

* Lingua processuale: il tedesco.

2. Giudizio della Corte	25
Sulle spese	26

«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 – Mancata designazione delle zone speciali di conservazione – Mancata determinazione degli obiettivi di conservazione – Assenza o insufficienza di misure di conservazione – Prassi amministrativa»

Nella causa C-116/22,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 18 febbraio 2022,

Commissione europea, rappresentata da C. Hermes e M. Noll-Ehlers, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata da J. Möller e A. Hoesch, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 aprile 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di 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 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 avendo

designato, quali zone speciali di conservazione, 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria situati nelle regioni biografiche alpina, continentale e atlantica che sono stati iscritti negli elenchi stabiliti dalla 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), dalla decisione 2004/798/CE della Commissione, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2004, L 382, pag. 1), e dalla decisione 2004/813/CE della Commissione, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2004, L 387, pag. 1), aggiornate, rispettivamente, dalla decisione 2008/218/CE della Commissione, del 25 gennaio 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina (GU 2008, L 77, pag. 106), dalla decisione 2008/25/CE della Commissione, del 13 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2008, L 12, pag. 383), nonché dalla decisione 2008/23/CE della Commissione, del 12 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2008, L 12, pag. 1) (in prosieguo: i «siti di importanza comunitaria di cui trattasi»);

- dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», in quanto essa non ha fissato, per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, alcun tipo di obiettivo di conservazione e per di più persegue, per la fissazione degli obiettivi di conservazione, una prassi generalizzata e strutturale che non soddisfa i requisiti giuridici di tale disposizione; e
- dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», in quanto essa non ha stabilito, per 737 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, alcun tipo di misure di conservazione e per di più persegue, per la determinazione delle misure di conservazione, una prassi generalizzata e strutturale che non soddisfa i requisiti giuridici previsti in tale disposizione.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

2 I considerando terzo, ottavo e decimo 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;

(...)

considerando che qualsiasi piano o programma che possa avere incidenze significative sugli obiettivi di conservazione di un sito già designato o che sarà designato deve formare oggetto di una valutazione appropriata».

3 Ai sensi dell'articolo 1 di tale direttiva:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

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

(...)».

4 L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva così dispone:

«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».

5 L'articolo 4 della medesima direttiva prevede quanto segue:

«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».

6. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafi da 1 a 3, della direttiva «habitat»:

«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 tedesco

7 A termini dell'articolo 22 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; in prosieguo: la «legge federale sulla tutela della natura»):

«(1) La messa sotto tutela di parti della natura e del paesaggio è effettuata mediante dichiarazione. La dichiarazione determina l'oggetto della tutela, l'obiettivo della tutela, gli obblighi e i divieti necessari per raggiungere tale obiettivo di tutela e, per quanto necessario, le misure di mantenimento, di sviluppo e di ripristino, o contiene le autorizzazioni necessarie a tal fine. Le zone di conservazione possono essere suddivise in zone che beneficiano di una tutela graduata in funzione dell'obiettivo di protezione perseguito; tali zone possono includere anche l'ambiente necessario alla tutela.

(2) Se non diversamente specificato nei paragrafi 2a e 2b, la forma e il procedimento di messa sotto tutela, la rilevanza dei vizi formali e procedurali e la possibilità di porvi rimedio, nonché il mantenimento in vigore delle dichiarazioni esistenti relative alla parte protetta della natura e del paesaggio, sono disciplinati dal diritto del Land. La messa sotto tutela può essere altresì effettuata a livello transregionale.

(...)».

8 L'articolo 33 di tale legge così dispone:

«(1) Sono vietate tutte le modifiche e perturbazioni che possono determinare un degrado significativo di un sito Natura 2000 nei suoi elementi essenziali per gli obiettivi di conservazione o di tutela. L'autorità competente in materia di tutela della natura e di conservazione del paesaggio può, alle condizioni previste all'articolo 34, paragrafi da 3 a 5, concedere deroghe al divieto di cui alla prima frase, nonché ai divieti previsti all'articolo 32, paragrafo 3.

(1a) Nei siti Natura 2000 è vietata la costruzione di impianti ai seguenti scopi:

1. per la fratturazione di scisto, argilla o marna oppure di roccia sedimentaria carbonifera sotto pressione idraulica, finalizzata alla ricerca o all'estrazione di gas naturale;

2. per l'immagazzinamento sotterraneo di acqua di strato risultante dalle misure di cui al punto 1.

L'articolo 34 non si applica a questo proposito

(...)».

9 L'articolo 34 di detta legge è così formulato:

«(1) Prima di autorizzare o attuare un progetto, si deve procedere a una valutazione della sua incidenza sugli obiettivi di conservazione di un sito Natura 2000, qualora esso sia tale,

singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, da danneggiare in modo significativo il sito e non sia direttamente funzionale alla gestione del sito. (...)

(2) Se dalla valutazione d'incidenza risulta che il progetto può arrecare danni gravi al sito in questione nei suoi elementi essenziali per gli obiettivi di conservazione o per l'obiettivo di tutela, il progetto è vietato.

(3) In deroga al paragrafo 2, un siffatto progetto può essere autorizzato o attuato soltanto:

1. se è necessario per motivi imperativi di prevalente interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e

2. se non esistono altre alternative ragionevoli che consentano di raggiungere il risultato perseguito dal progetto in un altro sito, senza provocare alcun danno o provocando danni di minore entità.

(...)».

10 L'articolo 65, paragrafo 1, della medesima legge enuncia quanto segue:

«I proprietari e gli altri titolari di un diritto di godimento di beni fondiari devono tollerare le misure di tutela della natura e di conservazione del paesaggio fondate sulle disposizioni della presente legge, su prescrizioni giuridiche adottate o applicabili sulla base della presente legge o, ancora, sulla normativa dei Länder in materia di tutela della natura, purché non venga pregiudicato in modo inaccettabile il godimento del bene fondiario. Ciò lascia impregiudicate le norme più rigorose previste a livello dei Länder».

II. Procedimento precontenzioso

11 Con le decisioni 2004/69, 2004/798 e 2004/813 la Commissione ha adottato elenchi di siti di importanza comunitaria presenti, rispettivamente, nelle regioni biogeografiche alpina, continentale e atlantica. Tali elenchi sono stati aggiornati, rispettivamente, con le decisioni 2008/218, 2008/25 e 2008/23.

12 Il termine di sei anni per la designazione di tali siti come zone speciali di conservazione, in conformità all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», è scaduto, al più tardi, il 25 gennaio 2014.

13 Con lettere del 13 giugno 2012 e del 17 febbraio 2014 la Commissione ha chiesto alla Repubblica federale di Germania informazioni sullo stato di avanzamento della designazione delle zone speciali di conservazione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», nonché sull'adozione delle misure di conservazione necessarie, in conformità all'articolo 6 di tale direttiva.

14 In considerazione della risposta della Repubblica federale di Germania del 26 giugno 2014, la Commissione ha ritenuto che tale Stato membro fosse venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle disposizioni di cui al punto precedente e gli ha inviato, il 27 febbraio 2015, una lettera di diffida.

15 Il 26 gennaio 2019 la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania una lettera di diffida complementare.

- 16 Dopo aver esaminato la risposta fornita da tale Stato membro con lettere del 26 aprile e dell'11 giugno 2019, la Commissione ha emesso, il 13 febbraio 2020, un parere motivato, in applicazione dell'articolo 258, primo comma, TFUE, addebitando a tale Stato membro di essere venuto meno, in particolare, agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6 della direttiva «habitat»:
- non avendo designato 129 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi come zone speciali di conservazione, e
 - non avendo stabilito, in modo generalizzato e strutturale, obiettivi di conservazione e misure di conservazione sufficientemente dettagliati, specifici e necessari per i siti di importanza comunitaria di cui trattasi.
- 17 Su richiesta della Repubblica federale di Germania, la Commissione, con lettera del 12 marzo 2020, ha prorogato fino al 13 giugno 2020 il termine per rispondere al parere motivato.
- 18 Con lettera del 12 giugno 2020 la Repubblica federale di Germania ha informato la Commissione che tutte le zone speciali di conservazione erano state designate, ad eccezione di quelle situate nel Land Bassa Sassonia, che la procedura si sarebbe conclusa entro la fine del 2022 per quanto riguarda gli 88 siti mancanti situati in tale Land e che le misure di conservazione mancanti per 737 siti sarebbero state completate entro il 2023. Per quanto riguarda i requisiti giuridici in materia di obiettivi di conservazione e di misure di conservazione, tale Stato membro ha confermato il suo disaccordo con la valutazione della Commissione.
- 19 Il 18 febbraio 2022 la Commissione, ritenendo che la Repubblica federale di Germania non avesse, quindi, 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», ha proposto il presente ricorso.

III. Sul ricorso

- 20 A sostegno del suo ricorso, la Commissione formula tre censure, le prime due vertenti sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» e la terza relativa alla violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva. Essa afferma, in primo luogo, che 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi non sarebbero stati designati come zone speciali di conservazione; in secondo luogo, che gli obiettivi di conservazione non sarebbero stati fissati relativamente agli 88 siti in parola e che, per la fissazione degli obiettivi di conservazione, la Repubblica federale di Germania segue una prassi generalizzata e strutturale che non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», e, in terzo luogo, che, da un lato, non sarebbero state stabilite misure di conservazione sufficienti rispetto a 737 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi e che, dall'altro, per la determinazione delle misure di conservazione la Repubblica federale di Germania segue una prassi generalizzata e strutturale che non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».
- 21 La Repubblica federale di Germania chiede che il presente ricorso sia respinto.

A. Sulla prima censura, vertente sulla mancata designazione delle zone speciali di conservazione

1. Argomenti delle parti

- 22 Con la sua prima censura la Commissione addebita alla Repubblica federale di Germania di aver violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», avendo omesso di designare quali zone speciali di conservazione, nel Land Bassa Sassonia, 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi.
- 23 Tale istituzione ritiene che la giurisprudenza della Corte, e in particolare le sentenze del 27 febbraio 2003, Commissione/Belgio (C-415/01, EU:C:2003:118, punti 22 e 23), e del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punto 64), relativa alle zone di protezione speciale previste nella 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/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193) (in prosieguo: la «direttiva “uccelli”»), sia applicabile al caso di specie, tenuto conto degli obiettivi di conservazione perseguiti dalle direttive «habitat» e «uccelli». In applicazione di tale giurisprudenza, le zone speciali di protezione dovrebbero essere designate con un'efficacia cogente incontestabile, nonché con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per soddisfare il requisito di certezza del diritto.
- 24 Nel controricorso la Repubblica federale di Germania sostiene che, tra la data dell'invio del parere motivato da parte della Commissione e il 31 marzo 2022, essa ha designato quali zone speciali di conservazione gli ultimi siti di importanza comunitaria di cui trattasi. Solo cinque dei siti in parola non sarebbero ancora stati designati quali zone speciali di conservazione e dovrebbero essere rimossi dagli elenchi dei siti nell'ambito dei prossimi aggiornamenti di tali elenchi, in conformità all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «habitat».
- 25 In via complementare, la Repubblica federale di Germania rileva che, in tutte le sue versioni in vigore dal 4 aprile 2002, l'articolo 33 della legge federale sulla tutela della natura prevede una protezione giuridica di tutti i siti di importanza comunitaria che siano notificati alla Commissione e iscritti in un elenco ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «habitat», prima che essi vengano effettivamente designati quali zone speciali di conservazione. Tale Stato membro sostiene che, di conseguenza, negli 88 siti che la Commissione indica come siti non designati quali zone speciali di conservazione, era vietato, in conformità a detto articolo 33, procedere a qualsiasi modifica e a qualsiasi perturbazione tali da determinare un degrado significativo dei siti in parola e che si doveva, in conformità all'articolo 34 di detta legge, esaminare i piani o progetti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», alla luce della loro incidenza sull'ambiente.

2. Giudizio della Corte

- 26 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.

- 27 La procedura di designazione dei siti 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, nonché per la coerenza di Natura 2000 (quarta fase) [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 45 e giurisprudenza ivi citata].
- 28 Da un lato, la Repubblica federale di Germania non contesta che, alla data in cui è scaduto il termine per rispondere al parere motivato, vale a dire il 13 giugno 2020, 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi non erano stati formalmente designati quali zone speciali di conservazione. Tuttavia, essa sostiene che, tra la data dell'invio del parere motivato da parte della Commissione e il 31 marzo 2022, essa ha designato quali zone speciali di conservazione gli ultimi siti di importanza comunitaria di cui trattasi, sicché solo cinque dei siti in parola non sarebbero ancora stati designati quali zone speciali di conservazione.
- 29 A tal proposito, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro in questione quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e che la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi [sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), C-204/21, EU:C:2023:442, punto 82 e giurisprudenza ivi citata].
- 30 Dall'altro lato, la Repubblica federale di Germania fa valere il fatto che gli articoli 33 e 34 della legge federale sulla tutela della natura prevedono, dal 2002, una tutela giuridica di tutti i siti di importanza comunitaria notificati alla Commissione e iscritti in un elenco ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «habitat», prima che essi vengano effettivamente designati quali zone speciali di conservazione.
- 31 Orbene, indicando che la tutela viene accordata dalla normativa tedesca a tutti i siti di importanza comunitaria notificati alla Commissione e iscritti in un elenco ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «habitat», prima che essi vengano effettivamente designati quali zone speciali di conservazione, la Repubblica federale di Germania ammette che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, essa non aveva ancora designato tali siti quali zone speciali di conservazione.
- 32 Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, 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 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 48 e giurisprudenza ivi citata].

- 33 Nel caso di specie, occorre constatare che la normativa nazionale invocata dalla Repubblica federale di Germania non è tale da soddisfare l'obbligo specifico, previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», di designazione formale dei siti di importanza comunitaria quali zone speciali di conservazione.
- 34 Infatti, una tale designazione costituisce una fase necessaria nell'ambito del regime di protezione degli habitat e delle specie previsto da tale direttiva.
- 35 A tale obbligo si aggiungono quelli di determinare gli obiettivi di conservazione, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», e di stabilire le misure di conservazione, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 53 e giurisprudenza ivi citata].
- 36 L'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure di conservazione necessarie per proteggere le zone speciali di conservazione, previsto dall'articolo 6 della direttiva «habitat», è distinto dall'obbligo formale per tali Stati, previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, di detta direttiva, di designare i siti di importanza comunitaria come zone speciali di conservazione [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 54].
- 37 In tali circostanze occorre dichiarare che, non avendo designato quali zone speciali di conservazione 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».
- 38 Pertanto, la prima censura deve essere accolta.

B. Sulla seconda censura, vertente sulla mancata determinazione degli obiettivi di conservazione

1. Argomenti delle parti

- 39 Con la sua seconda censura la Commissione critica la Repubblica federale di Germania per non aver pubblicato gli obiettivi di conservazione dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat». Dall'altro lato, tale istituzione afferma che, in modo generalizzato e strutturale, la prassi delle autorità tedesche di fissare gli obiettivi di conservazione è contraria ai requisiti previsti in tale disposizione in quanto, sotto un primo profilo, tali obiettivi non contengono elementi quantitativi e misurabili, sotto un secondo profilo, la Repubblica federale di Germania non prevede alcuna distinzione tra l'obiettivo di «ripristino» e l'obiettivo di «mantenimento» degli elementi da proteggere e, sotto un terzo profilo, gli obiettivi di conservazione fissati da tale Stato membro non sono giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi.
- 40 In primo luogo, la Commissione deduce l'esistenza di un obbligo di fissare obiettivi di conservazione dettagliati per ciascun sito di importanza comunitaria entro il termine massimo di sei anni dall'interpretazione, da parte della Corte, dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» nella sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punti da 46 a 52).

- 41 La Commissione afferma che, poiché la Repubblica federale di Germania non fissa tali obiettivi di conservazione prima della designazione di un sito quale zona speciale di conservazione, tale Stato membro non avrebbe fissato detti obiettivi per tutti i siti di importanza comunitaria di cui trattasi che non sono stati designati quali zone speciali di conservazione. Infatti, tale Stato membro avrebbe confermato che, per quanto riguarda i siti del Land Bassa Sassonia, gli obiettivi generali di conservazione sarebbero definiti nell'ambito della tutela dei siti attraverso la loro designazione quali zone speciali di conservazione e sarebbero successivamente concretizzati, se del caso, nell'ambito della pianificazione della gestione di detti siti.
- 42 In secondo luogo, per quanto riguarda l'inadempimento generalizzato e strutturale agli obblighi relativi alla fissazione degli obiettivi di conservazione, la Commissione sostiene, sotto un primo profilo, che gli obiettivi di conservazione fissati dalla Repubblica federale di Germania non contengono elementi quantitativi e misurabili, che indichino in cifre il contributo specifico che il sito protetto deve fornire al fine di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente a livello nazionale per l'habitat o la specie di cui trattasi. Lo stesso sarebbe vero per quanto riguarda gli obiettivi di conservazione contenuti nei piani di gestione di cui ha dato atto la Repubblica federale di Germania durante la fase precontenziosa del procedimento.
- 43 A tal riguardo, la Commissione rileva, a titolo esemplificativo, che per i numerosi siti del Land Baviera, dove è presente il tipo di habitat 6510 «Praterie magre da fieno a bassa altitudine (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)», per il sito DE 5630-371 che comprende il tipo di habitat «Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach», nonché per il sito DE 8020-341, «Ablach, Baggerseen und Waltere Moor», che ospita la specie 1032 «Cozza d'acqua dolce (*Unio crassus*)», la normativa interna ha determinato gli obiettivi di conservazione per gli habitat e la specie di cui trattasi in termini molto generici e senza indicare alcun elemento quantitativo o misurabile.
- 44 Orbene, la direttiva «habitat» prevedrebbe la definizione dello stato di conservazione soddisfacente delle specie e dei tipi di habitat in base a caratteristiche da determinare quantitativamente, come la «superficie» ricompresa da un habitat naturale, conformemente all'articolo 1, lettera e), primo trattino, della direttiva «habitat», o l'«andamento delle popolazioni» della specie, conformemente all'articolo 1, lettera i), primo trattino, di tale direttiva.
- 45 Gli Stati membri avrebbero così convenuto con la Commissione, nell'ambito del Comitato previsto all'articolo 20 della direttiva «habitat», di fissare valori di riferimento indicanti la soglia a partire dalla quale è raggiunto a livello nazionale uno stato di conservazione soddisfacente di un tipo di habitat o di una specie.
- 46 È rispetto a tali valori di riferimento che, successivamente, gli obiettivi di conservazione dovrebbero definire il contributo specifico che un determinato sito deve fornire al fine di raggiungere il valore di riferimento nazionale.
- 47 A titolo illustrativo, nella relazione nazionale per il 2012, redatta ai sensi dell'articolo 17 della direttiva «habitat», la Repubblica federale di Germania avrebbe fissato lo stato di conservazione soddisfacente della specie vegetale «Cicuta (*Oenanthe conioides*)», per quanto riguarda la dimensione della popolazione a livello nazionale, a un valore di riferimento di almeno 5 025 esemplari. Tuttavia, tale Stato membro non avrebbe previsto obiettivi di conservazione quantificati per ciascuno dei nove siti in cui tale specie è presente. Di conseguenza, uno stato di conservazione soddisfacente di detta specie non sarebbe garantito, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».

- 48 Tale conclusione sarebbe corroborata dal fatto che i dati relativi al periodo compreso tra il 2013 e il 2018 trasmessi dalla Repubblica federale di Germania alla Commissione, conformemente all'articolo 17 della direttiva «habitat», dimostrerebbero che circa l'80% dei tipi di habitat e di specie protetti in Germania sono ancora in uno stato di conservazione insoddisfacente, sebbene si trovino in gran parte in zone protette. Per quanto riguarda le specie protette, la proporzione di specie in uno stato di conservazione insoddisfacente sarebbe addirittura aumentata in modo costante dal 2001.
- 49 Inoltre, le misure di conservazione adottate a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» dovrebbero corrispondere a obiettivi quantificati e misurabili.
- 50 Parimenti, la valutazione dell'incidenza di un progetto sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», dovrebbe essere effettuata in relazione a obiettivi di conservazione quantificati. Infatti, gli effetti negativi rispetto a tali obiettivi potrebbero essere esclusi con certezza solo se questi ultimi sono sufficientemente specificati da elementi quantitativi.
- 51 Per di più, gli obiettivi di conservazione fissati dalla Repubblica federale di Germania, che si limitano a prevedere il miglioramento della qualità dello stato di conservazione di un elemento protetto nel sito di cui trattasi, non consentirebbero di tener conto del fatto che, per raggiungere il valore di riferimento nazionale, tale sito deve fornire contributi concreti, vale a dire, ad esempio, determinati incrementi di superficie quantificati.
- 52 A tal riguardo, oltre all'esempio relativo alla specie vegetale «*Cicuta (Oenanthe conioides)*», la Commissione richiama l'habitat 6510 «Praterie magre da fieno a bassa altitudine (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*)», che si trova in uno stato di conservazione insoddisfacente. Il valore di riferimento tedesco per tale habitat prevedrebbe la necessità di garantire più superficie di protezione, vale a dire il suo aumento di almeno il 10%. Tuttavia, il quadro di valutazione tedesco non menzionerebbe la superficie come criterio di valutazione, facendo riferimento unicamente ai criteri qualitativi, il che non sarebbe sufficiente a garantire detto aumento della superficie di protezione.
- 53 Per quanto riguarda la valutazione dell'incidenza di un progetto sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», la Commissione menziona due esempi, ossia quello della specie «Scarpetta di Venere (*Cypripedium calceolus*)» presente nel sito DE 5232-301 «Edelmannsberg» e quello del tipo di habitat 6110 «Formazioni erbose calcicole rupicole o basofile» presente nel sito DE 5231-301.
- 54 A tal riguardo, una valutazione dell'incidenza di un progetto sull'ambiente, fondata su uno stato eventualmente insoddisfacente di conservazione della specie o dell'habitat in questione nel sito di cui trattasi, porterebbe alla conclusione che tale progetto, il quale non aggrava tale stato insoddisfacente, possa essere accettato. Ciò sarebbe, tuttavia, in contrasto con l'obiettivo della direttiva «habitat» nel caso in cui lo stato di conservazione sia globalmente insoddisfacente a livello nazionale e in cui il sito in questione debba fornire un contributo positivo specifico per raggiungere uno stato soddisfacente a livello nazionale, dato che tale contributo viene messo in discussione dal progetto di cui trattasi. In un caso del genere, solo un obiettivo di conservazione quantificato potrebbe garantire il raggiungimento di uno stato di conservazione globalmente soddisfacente a livello nazionale.

- 55 Tale requisito di fissazione degli obiettivi di conservazione in modo quantificato e misurabile non è, secondo la Commissione, sproporzionato. Infatti, gli Stati membri procederebbero in tal modo. In particolare, la Regione fiamminga (Belgio) avrebbe fissato un valore di riferimento di 2 150 ettari supplementari per il tipo di habitat 1130 «Estuari», al fine di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente per lo stesso. Relativamente ai siti di cui trattasi, tali valori di riferimento quantificati si tradurrebbero in obiettivi di conservazione quantificati.
- 56 Sotto un secondo profilo, la Commissione sostiene che gli obiettivi di conservazione fissati in Germania non distinguono tra l'obiettivo di «ripristino» e l'obiettivo di «mantenimento» degli elementi da proteggere e illustra tale mancata distinzione menzionando taluni siti, vale a dire il sito DE 7537-301 «Isarauen von Unterföhring bis Landshut», il sito DE 2751-302 «Große Hölle» e il sito DE 2710-331 «Wolfmeer» per il tipo di habitat 91D0 «Torbiere boschose».
- 57 Orbene, alla luce della sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punto 57), tale distinzione sarebbe necessaria per garantire la sufficiente specificità degli obiettivi di conservazione.
- 58 A tal riguardo, la Commissione rileva che le misure di conservazione volte a preservare lo stato dell'elemento protetto si distinguerebbero sostanzialmente da quelle che mirano a ripristinarlo. Le prime garantirebbero lo status quo relativamente all'elemento protetto, mentre le seconde richiederebbero sforzi notevolmente più intensi per ripristinarlo, vale a dire, ad esempio, la creazione di nuove superfici del tipo di habitat di cui trattasi. Di conseguenza, gli obiettivi di conservazione, sulla base dei quali devono essere elaborate le misure di conservazione, dovrebbero indicare chiaramente se l'obiettivo perseguito è il ripristino o il mantenimento dell'elemento da proteggere.
- 59 La distinzione tra l'obiettivo di «ripristino» e l'obiettivo di «mantenimento» dell'elemento da proteggere sarebbe parimenti determinante per la valutazione dell'incidenza dei progetti sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». Se un progetto possa avere incidenze significative su un sito è una questione che dipenderebbe, in particolare, dalla circostanza che gli obiettivi di conservazione del sito mirino al suo ripristino oppure al suo mantenimento.
- 60 Inoltre, il requisito di una siffatta distinzione non sarebbe sproporzionato, dal momento che taluni Stati membri, e in particolare il Regno del Belgio, hanno operato una distinzione del genere nella loro normativa nazionale.
- 61 Sotto un terzo profilo, la Commissione afferma che gli obiettivi di conservazione specificati solo a livello dei piani di gestione non sono giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi. A titolo esemplificativo, l'articolo 4, paragrafo 2, della Bayerische Natura 2000-Verordnung (regolamento Natura 2000 del Land Baviera), del 12 luglio 2006 (GVBl. pag. 524), prevedrebbe che i piani di gestione non creano obblighi per i proprietari fondiari e i titolari di permessi di pascolo privati. Nello stesso senso, dal piano di gestione integrato per l'estuario dell'Elba (Germania) risulterebbe che esso non ha effetti giuridici vincolanti nei confronti dei proprietari fondiari e non impone alcun obbligo diretto ai singoli. Parimenti, le autorità dei Länder Sassonia e Brandeburgo avrebbero confermato che i piani di gestione adottati nei loro territori non sono vincolanti per i singoli.

- 62 Orbene, la Commissione ricorda il requisito generale di attuazione delle disposizioni di una direttiva con un'efficacia cogente incontestabile, nonché con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto (sentenza del 27 febbraio 2003, Commissione/Belgio, C-415/01, EU:C:2003:118, punto 21).
- 63 Dal momento che gli Stati membri dispongono di un notevole margine di discrezionalità a tal riguardo, nulla osterebbe a che tali obiettivi siano, in un primo tempo, fissati in modo generale in un atto nazionale recante designazione di una zona speciale di conservazione e siano, in un secondo tempo, concretizzati nell'ambito di un piano di gestione. Tuttavia, al fine di soddisfare il requisito di certezza del diritto, gli strumenti giuridici che specificano gli obiettivi di conservazione in ciascuna di tali fasi dovrebbero essere vincolanti nei confronti dei terzi.
- 64 L'efficacia cogente degli strumenti giuridici che stabiliscono gli obiettivi di conservazione sarebbe altresì necessaria per garantire l'effettiva attuazione della valutazione dell'incidenza di un progetto sull'ambiente, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». In mancanza di efficacia cogente di siffatti strumenti, le autorità nazionali non sarebbero in grado di giustificare il rigetto di una domanda di autorizzazione di un progetto motivandolo con il rischio di pregiudizio per gli obiettivi di conservazione.
- 65 Nel suo controricorso la Repubblica federale di Germania replica, in primo luogo, che, tra la data dell'invio del parere motivato da parte della Commissione e il 31 marzo 2022, essa ha designato i siti di importanza comunitaria di cui trattasi quali zone speciali di conservazione e ha fissato obiettivi di conservazione specifici per tali siti, ad eccezione di alcuni siti per i quali sarebbe previsto il ritiro dagli elenchi dei siti. In tali circostanze, la trasposizione della direttiva «habitat» sarebbe, a tal riguardo, ormai completata.
- 66 In secondo luogo, le misure attuate dalla Repubblica federale di Germania nell'ambito della trasposizione di tale direttiva a livello nazionale non sarebbero costitutive di un inadempimento generalizzato e strutturale.
- 67 A tal riguardo, sotto un primo profilo, l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», al quale si richiama la Commissione, non conterrebbe alcun riferimento agli obiettivi di conservazione. Questi ultimi sarebbero presi in considerazione soltanto dai considerando 8 e 10 di detta direttiva. Il citato articolo si limiterebbe a imporre agli Stati membri di stabilire le priorità in funzione, da un lato, dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di un tipo di habitat naturale o di una specie in questione e per la coerenza di Natura 2000, nonché, dall'altro, dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti.
- 68 Nei limiti in cui la direttiva «habitat» si rivolge a tutti gli Stati membri, dovrebbe prevalere la sua interpretazione meno onerosa, ove sia sufficiente a garantire i suoi scopi (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, punti 3 e 4).
- 69 Per quanto riguarda gli obiettivi di conservazione, dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che lo status giuridico di protezione di cui devono beneficiare le zone di protezione speciale, di cui alla direttiva 79/409, non implica che tali obiettivi debbano essere specifici per ciascuna specie separatamente considerata (sentenza del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

- 70 La Repubblica federale di Germania non contesta che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», deve essere stabilito un nesso tra, da un lato, gli obiettivi di conservazione e, dall'altro, le specie e i tipi di habitat di interesse presenti nella zona speciale di conservazione. Orbene, la normativa tedesca stabilirebbe un tale nesso.
- 71 Per contro, se è vero che nella sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punto 55), la Corte ha dichiarato, alla luce del requisito di certezza del diritto, che gli obiettivi di conservazione devono essere sufficientemente specifici, da ciò non discenderebbe, tuttavia, che essi debbano essere quantificabili e misurabili.
- 72 Quand'anche fosse possibile procedere a una determinazione quantitativa e misurabile degli obiettivi di conservazione per talune specie e per taluni tipi di habitat, una simile determinazione non sarebbe, tuttavia, appropriata quale requisito generale.
- 73 Anzitutto, un approccio puramente quantitativo, basato sulla superficie dei tipi di habitat, non potrebbe rispecchiare lo stato delle superfici di cui trattasi e dovrebbe, quindi, andare di pari passo con l'utilizzo di criteri qualitativi.
- 74 Un approccio quantitativo non sarebbe poi adatto, in particolare, ai tipi di habitat complessi o alle zone di conservazione a carattere dinamico, qualora taluni elementi degli habitat complessi o diversi tipi di habitat presenti all'interno di una zona di conservazione cambino natura costantemente e interagiscano gli uni con gli altri.
- 75 Infine, obiettivi di conservazione quantitativi relativi rispettivamente a singole zone speciali di conservazione non sarebbero conformi al requisito di coerenza di Natura 2000 e non terrebbero conto dell'esistenza di legami ecologici all'interno di tale rete.
- 76 Ciò risulterebbe proprio dai valori di riferimento nazionali fissati per la specie vegetale «*Cicuta (Oenanthe conioides)*», che è una specie endemica dell'estuario dell'Elba, avente un habitat complesso altamente dinamico. I siti di crescita di tale specie potrebbero essere adattati in permanenza e la popolazione della medesima specie subisce notevoli fluttuazioni nella sua evoluzione naturale, senza per questo mettere in pericolo il suo stato di conservazione. Inoltre, l'area di ripartizione di tale specie sarebbe coperta da una pluralità di zone speciali di conservazione, che sarebbero collegate tra loro e le cui popolazioni interagirebbero. Pertanto, anche il contributo quantitativo di ciascuna zona speciale di conservazione alla conservazione di detta specie nel suo complesso è soggetto a notevoli variazioni, senza che lo stato di conservazione vari globalmente.
- 77 Valori di riferimento quantificati per la specie «*Cicuta (Oenanthe conioides)*» potrebbero, quindi, essere fissati solo per la regione biogeografica nel suo complesso, e non già per singole zone speciali di conservazione.
- 78 Per quanto riguarda le relazioni di cui all'articolo 17 della direttiva «habitat», nonché il Comitato previsto all'articolo 20 di tale direttiva, la Repubblica federale di Germania sostiene che la fissazione, da parte degli Stati membri, dei valori di riferimento ai fini della determinazione di uno stato di conservazione soddisfacente non ha effetto vincolante nei confronti di tali Stati.
- 79 Infatti, tale direttiva non prevedrebbe l'obbligo di fissare siffatti valori di riferimento.

- 80 Inoltre, la relazione redatta da uno Stato membro conformemente all'articolo 17 della direttiva «habitat» riguarderebbe non già specificamente la situazione nelle diverse zone speciali di conservazione, bensì quella relativa all'insieme del territorio dello Stato membro di cui trattasi.
- 81 La Repubblica federale di Germania aggiunge che lo stato di conservazione soddisfacente da raggiungere conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» si riferisce non già alle diverse zone speciali di conservazione presenti nel territorio degli Stati membri, bensì all'insieme del territorio europeo in cui si applica il diritto dell'Unione.
- 82 Per quanto concerne l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat», tale disposizione, a differenza dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4 di tale direttiva, sarebbe fondata non già sull'obiettivo generale di mantenimento o di ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie o dei tipi di habitat in questione, bensì, in modo concreto, sulle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I di detta direttiva e delle specie di cui all'allegato II della stessa. Le esigenze in parola dovrebbero essere determinate principalmente in termini qualitativi e, solo in singoli casi, anche in termini quantitativi.
- 83 L'argomento della Commissione secondo il quale la valutazione dell'incidenza di un progetto sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», che verta solo sugli obiettivi di conservazione generali, se non addirittura sulle informazioni contenute nel formulario informativo standard, non è conforme all'obiettivo della direttiva «habitat» contraddirebbe la giurisprudenza della Corte derivante dalle sentenze del 29 gennaio 2004, Commissione/Austria (C-209/02, EU:C:2004:61, punto 24), e del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (C-504/14, EU:C:2016:847, punti 9 e 10).
- 84 Inoltre, nella sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 116), la Corte avrebbe determinato i criteri di detta valutazione in modo astratto, e non già in funzione di obiettivi individuali quantificati.
- 85 Sotto un secondo profilo, se gli obiettivi di conservazione siano raggiunti mediante il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente di un tipo di habitat naturale o di una specie è una questione che dipenderebbe dallo stato reale relativo a una zona speciale di conservazione, il quale sarebbe soggetto a fluttuazioni naturali e a influenze umane esterne, nonché, in particolare, dalle misure di mantenimento o di ripristino anteriori.
- 86 Se, come afferma la Commissione, gli obiettivi di conservazione stessi dovessero venire differenziati a seconda del fatto che debbano essere raggiunti mediante il mantenimento o il ripristino degli elementi da proteggere, occorrerebbe, in occasione di ogni modifica effettiva del grado di conservazione delle specie e degli habitat naturali presenti in una zona speciale di conservazione, modificare l'obiettivo di conservazione corrispondente, e ciò per ciascuna specie e per ciascun tipo di habitat.
- 87 In particolare, negli habitat dinamici come l'estuario dell'Elba, in cui è presente la specie vegetale «*Cicuta (Oenanthe conioides)*», gli obiettivi di conservazione rischierebbero di dover essere adattati ripetutamente all'evoluzione delle condizioni ambientali.
- 88 Pertanto, la prassi tedesca di trasposizione della direttiva «habitat», che consiste nel prescrivere uno stato da raggiungere e impone alle autorità di raggiungere tale stato caso per caso mediante misure di mantenimento o di ripristino, sarebbe pienamente conforme all'effetto utile di tale

direttiva e, in particolare, all'obiettivo previsto al suo articolo 2, paragrafo 2, che mira ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di importanza comunitaria.

- 89 Se un progetto possa avere incidenze significative su un sito, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», è una circostanza che dipenderebbe non già da una scelta formale operata in passato, che attribuisca agli obiettivi di conservazione del sito una finalità di ripristino o di mantenimento, bensì dalle condizioni concrete esistenti nel sito nel momento in cui sorge la questione della valutazione dell'incidenza di tale progetto sull'ambiente.
- 90 Sotto un terzo profilo, in risposta all'argomento della Commissione secondo il quale gli obiettivi di conservazione devono essere incorporati in atti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi, la Repubblica federale di Germania afferma che tali obiettivi sono, per loro natura, rivolti alle autorità nazionali competenti.
- 91 In Germania, in ogni caso, gli obiettivi di conservazione in senso stretto sarebbero contenuti nei regolamenti relativi alle zone di conservazione e, dunque, in leggi sostanziali che sono giuridicamente vincolanti erga omnes. Inoltre, tali obiettivi sarebbero altresì specificati nei piani di gestione e di sviluppo e resi sufficientemente vincolanti nei confronti dei terzi. Infatti, conformemente all'articolo 34 della legge federale sulla tutela della natura, che traspone nel diritto tedesco l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», i terzi non potrebbero attuare alcun piano o progetto né intraprendere alcuna azione che possa pregiudicare gli obiettivi di conservazione, e i terzi proprietari di superfici situate in una zona speciale di conservazione dovrebbero tollerare misure di mantenimento o di ripristino, ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva «habitat», qualora organismi pubblici attuino tali misure.
- 92 Nei limiti in cui una zona speciale di conservazione richieda, per raggiungere l'obiettivo di conservazione perseguito al momento della sua designazione, non solo misure di divieto, bensì anche misure effettive di mantenimento o di ripristino dello stato di conservazione dell'elemento protetto, i regolamenti relativi alle zone di conservazione conterrebbero, conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, seconda frase, della legge federale sulla tutela della natura, la corrispondente facoltà delle autorità competenti di autorizzare l'attuazione di tali misure, mentre l'articolo 65 di detta legge obbligherebbe i soggetti terzi privati a tollerare siffatte misure.
- 93 Di conseguenza, anche se un piano di gestione o di sviluppo non è di per sé vincolante per i terzi, gli obiettivi di conservazione, precisati più dettagliatamente, che esso contiene sono, in ragione di tale situazione giuridica, indirettamente vincolanti anche per i terzi e opponibili a questi ultimi.
- 94 Nella sua replica la Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania ha indebitamente limitato le sue misure di conservazione, in larga misura, al mantenimento dello status quo e non ha sfruttato pienamente il potenziale delle zone di conservazione per stabilire uno stato di conservazione soddisfacente. Infatti, 67 degli 82 tipi di habitat di cui all'allegato I della direttiva «habitat», presenti in Germania nella regione biogeografica continentale, si troverebbero in uno stato di conservazione «insoddisfacente-inadeguato» o «insoddisfacente-cattivo». Una delle ragioni di tale evoluzione contraria all'obiettivo della direttiva in parola consisterebbe nel fatto che la Repubblica federale di Germania ometterebbe sistematicamente di fissare obiettivi di conservazione quantificati. Infatti, nei limiti in cui siano necessari incrementi di superficie o gli aumenti delle popolazioni, solo obiettivi di conservazione

che quantifichino chiaramente i contributi di una zona a tal riguardo garantirebbero che le misure adottate in ciascuna zona apportino un sicuro contributo all'instaurazione di uno stato di conservazione soddisfacente.

- 95 La Commissione sostiene di non affermare affatto che le caratteristiche da quantificare, come la superficie o la struttura della popolazione, siano gli unici criteri che consentono di stabilire obiettivi di conservazione. Infatti, gli obiettivi qualitativi, come taluni parametri relativi al valore delle nuove superfici da creare, dovrebbero essere presi in considerazione a titolo complementare. Per quanto riguarda la coerenza della rete di protezione, sarebbero proprio gli obiettivi di conservazione quantificati a garantire in modo sicuro il contributo di ciascun sito all'intera rete.
- 96 Per quanto concerne gli Stati membri che hanno previsto obiettivi di conservazione quantificati, la Commissione presenta un esempio della prassi in Bulgaria, in Lituania e in Romania.
- 97 La Commissione sottolinea che obiettivi di conservazione così vaghi come quelli determinati in Germania, che non stabiliscono neppure se mirino al ripristino o al mantenimento dello stato di conservazione soddisfacente di un elemento protetto, non garantiscono l'effetto utile della direttiva «habitat». In ogni caso, sarebbe necessario esigere quanto meno che gli obiettivi di conservazione fissino la finalità perseguita, vale a dire il ripristino o il mantenimento dello stato di conservazione degli oggetti da proteggere, e indichino i parametri precisi a questo proposito.
- 98 Per quanto riguarda l'obbligo dei terzi di tollerare misure di gestione, conformemente all'articolo 65 della legge federale sulla tutela della natura, esso riguarda, secondo la Commissione, solo l'esecuzione di misure di conservazione previste da disposizioni legislative. Orbene, come riconoscerebbe la Repubblica federale di Germania, i piani di gestione non costituirebbero per l'appunto disposizioni legislative, ai sensi di detto articolo. Inoltre, l'esecuzione di tali misure sarebbe subordinata, conformemente alla citata legge, alla condizione che l'utilizzo del terreno non venga irragionevolmente ostacolato. Tale restrizione non consentirebbe di garantire che gli obiettivi di conservazione fissati nei piani di gestione siano attuati.
- 99 Per quanto riguarda la tutela della natura per via contrattuale, la conclusione di contratti non può essere imposta a terzi, sicché la realizzazione degli obiettivi di conservazione dipenderebbe dalla sola volontà dei proprietari fondiari di concludere siffatti contratti.
- 100 Nella sua controreplica la Repubblica federale di Germania ribatte che per raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente di un habitat naturale o di una specie e per applicare le misure di conservazione necessarie a tal fine devono essere attuate procedure a lungo termine, potendo quindi trascorrere un certo tempo prima che si possano constatare miglioramenti chiaramente visibili. Anche se, come rilevato dalla Commissione, lo stato dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione si è deteriorato in Germania, da ciò non si può trarre alcuna conclusione riguardo ai requisiti giuridici relativi agli obiettivi di conservazione.
- 101 Inoltre, il presunto forte aumento della percentuale di specie in uno stato di conservazione insoddisfacente in Germania sarebbe una conseguenza della modifica del numero di beni da proteggere valutati nell'ambito della relazione redatta da tale Stato membro.

- 102 La Repubblica federale di Germania afferma che gli obiettivi di conservazione previsti nei piani di gestione e negli strumenti di tutela contrattuale della natura servono a precisare e a specificare ulteriormente gli obiettivi di conservazione già vincolanti, contenuti nei regolamenti relativi alle zone protette. Tali obiettivi sarebbero vincolanti a livello amministrativo e specificherebbero i criteri previsti ai fini degli obiettivi di conservazione nei regolamenti relativi alle zone protette, applicabili nell'ambito delle valutazioni dell'incidenza sull'ambiente di progetti presentati da terzi. Per di più, nell'ambito della tutela della natura per via contrattuale, detti obiettivi sarebbero parimenti vincolanti per le parti contraenti.
- 103 Per quanto riguarda l'articolo 65 della legge federale sulla tutela della natura, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, tale articolo non riguarderebbe soltanto l'applicazione di misure definite da disposizioni legislative, ma farebbe riferimento all'applicazione di misure «fondate sulle disposizioni [di tale] legge, su prescrizioni giuridiche adottate o applicabili sulla base [di detta] legge o, ancora, sulla normativa dei Länder in materia di tutela della natura». Il citato articolo prevedrebbe un obbligo, di ampia portata, di rispettare le misure derivanti da disposizioni di legge, senza che sia necessario che tali misure siano esse stesse direttamente previste da disposizioni di legge.
- 104 I regolamenti nazionali relativi alle zone protette non prevedrebbero soltanto misure di divieto al fine di raggiungere l'obiettivo di tutela perseguito attraverso la designazione di tali zone quali zone protette, ma autorizzerebbero anche le autorità competenti ad adottare le misure effettive di conservazione o di ripristino necessarie. Tali regolamenti relativi alle zone protette costituirebbero, dal canto loro, «la normativa dei Länder in materia di tutela della natura», ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, prima frase, della legge federale sulla tutela della natura, o, nei limiti in cui si tratti di regolamenti relativi alle zone protette, prescrizioni giuridiche riguardanti esclusivamente la zona economica tedesca, adottate sul fondamento di detta legge. Di conseguenza, gli obiettivi di conservazione e le misure di conservazione adottate dalle autorità competenti avrebbero incontestabilmente carattere vincolante.

2. Giudizio della Corte

a) Sull'argomento relativo alla mancata adozione di obiettivi di conservazione dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi

- 105 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 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 64 e giurisprudenza ivi citata].
- 106 Pertanto, tenendo conto anche del contesto e della finalità del paragrafo 4 dell'articolo 4 della direttiva «habitat», la Corte ha stabilito che, sebbene da tale disposizione risulti che la designazione delle zone speciali di conservazione e la definizione delle priorità in materia di conservazione devono essere effettuate il più rapidamente possibile e, in ogni caso, entro un termine massimo di sei anni a decorrere dal momento in cui un sito di importanza comunitaria è stato selezionato nell'ambito della procedura di cui al paragrafo 2 di tale articolo, nemmeno la

fissazione degli obiettivi di conservazione può superare tale termine, in quanto gli stessi sono necessari per la definizione di tali priorità e devono perciò precedere la definizione di queste ultime [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 65 e giurisprudenza ivi citata].

- 107 Si deve aggiungere che, per essere considerati come «obiettivi di conservazione», ai sensi della direttiva «habitat», gli obiettivi fissati devono essere specifici e precisi [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 66 e giurisprudenza ivi citata].
- 108 Nel caso di specie, la Repubblica federale di Germania riconosce che, alla scadenza del termine per rispondere al parere motivato, ossia al 13 giugno 2020, essa non aveva fissato nel diritto interno gli obiettivi di conservazione dettagliati relativi a 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, a cui fa riferimento la seconda censura formulata dalla Commissione.
- 109 In tali circostanze, occorre dichiarare che, non avendo definito obiettivi di conservazione dettagliati per l'insieme degli 88 siti in parola, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».

b) Sull'argomento relativo alla prassi generalizzata e strutturale di fissare gli obiettivi di conservazione in contrasto con i requisiti previsti all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat»

- 110 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo il quale la Repubblica federale di Germania ha adottato una prassi generalizzata e strutturale consistente nel fissare gli obiettivi di conservazione in modo contrario ai requisiti dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», occorre ricordare che, fatto salvo l'obbligo della Commissione di adempiere all'onere della prova su di essa gravante, nulla vieta a quest'ultima, a priori, di accertare simultaneamente gli inadempimenti a talune disposizioni della direttiva «habitat» in base all'atteggiamento adottato dalle autorità di uno Stato membro con riferimento a situazioni concrete, specificamente identificate, e gli inadempimenti a tali disposizioni derivanti dall'adozione, da parte di tali autorità, di una prassi generalizzata contraria alle stesse, di cui le situazioni specifiche citate rappresenterebbero, eventualmente, l'esempio [sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punto 27, e del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 165].
- 111 Quando la Commissione fornisce elementi sufficienti da cui risulti che le autorità di uno Stato membro hanno sviluppato una prassi reiterata e persistente contraria alle disposizioni di una direttiva, spetta a tale Stato membro contestare in modo sostanziale e dettagliato i dati in tal modo forniti nonché le conseguenze che ne derivano [sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punto 47, e del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 166].
- 112 Allo stesso tempo, 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 [sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Italia (Batterio *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punto 80, e del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 167].

- 113 Nel caso di specie la Commissione deduce, in primo luogo, che la Repubblica federale di Germania ha adottato una prassi generalizzata consistente nel fissare gli obiettivi di conservazione senza specificare gli elementi quantitativi e misurabili che consentano di stabilire il contributo specifico che il sito protetto deve fornire per raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente a livello nazionale per l'habitat o la specie di cui trattasi.
- 114 A tal riguardo, occorre constatare che, in effetti, come risulta dalla giurisprudenza menzionata al punto 107 della presente sentenza, gli obiettivi di conservazione non devono essere enunciati in maniera generale, ma devono essere specifici e precisi.
- 115 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.
- 116 Al contempo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, 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.
- 117 Infatti, come rilevato, in sostanza, dalla Repubblica federale di Germania nel suo controricorso, 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.
- 118 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.
- 119 Nel caso di specie, la Commissione ha indubbiamente presentato esempi concreti di siti per i quali gli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie in questione non sono formulati in modo quantitativo e misurabile.
- 120 Ciò posto, da un lato, tali esempi sono stati presentati dalla Commissione al fine di illustrare la prassi generalizzata e strutturale della Repubblica federale di Germania, la quale, secondo tale istituzione, sarebbe contraria all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».

- 121 Pertanto, nelle conclusioni del suo ricorso la Commissione non ha chiesto alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di detta disposizione in ragione della mancata fissazione degli obiettivi di conservazione in modo quantitativo e misurabile per quanto riguarda gli habitat e le specie presenti nei siti menzionati da tale istituzione a titolo illustrativo nel ricorso.
- 122 Dall'altro lato, il presente ricorso riguarda i 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi situati nelle regioni biogeografiche alpina, continentale e atlantica.
- 123 Dette regioni comprendono un ampio numero di siti oggetto della seconda censura formulata dalla Commissione e, come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte, sono caratterizzate da una notevole diversità delle specie e degli habitat.
- 124 In tali circostanze, tenuto conto della giurisprudenza richiamata al punto 112 della presente sentenza, spettava alla Commissione dimostrare che gli esempi di specie e di habitat forniti da tale istituzione, 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., per analogia, sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 170].
- 125 Tuttavia, anche ammettendo che la Commissione abbia effettivamente dimostrato che gli obiettivi di conservazione dei siti di cui si è avvalsa a titolo illustrativo devono essere formulati in modo quantitativo e misurabile al fine di garantire lo stato di conservazione auspicato di tali siti, è sufficiente constatare che né nel ricorso né nella replica tale istituzione ha dimostrato in modo giuridicamente adeguato, mediante argomenti e dati sufficientemente precisi, chiari e dettagliati, che gli esempi dei citati siti da essa menzionati siano rappresentativi del complesso dei siti di importanza comunitaria di cui trattasi per quanto riguarda l'indebita assenza di misure quantitative.
- 126 In tali circostanze, occorre concludere che l'argomento della Commissione, secondo il quale la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», adottando una prassi generalizzata che consiste nel fissare gli obiettivi di conservazione senza specificare elementi quantitativi e misurabili, deve essere respinto.
- 127 In secondo luogo, la Commissione afferma che la prassi della Repubblica federale di Germania consistente nel fissare gli obiettivi di conservazione senza distinguere tra, da un lato, il ripristino degli elementi da proteggere e, dall'altro, il mantenimento di tali elementi, è contraria all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».
- 128 A tal riguardo, come ricordato al punto 106 della presente sentenza, l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» esige che le autorità competenti dello Stato membro interessato, all'atto della designazione della zona speciale di conservazione, fissino gli obiettivi di conservazione e stabiliscano le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di un tipo di habitat.

- 129 Sebbene, come ricordato al punto 107 della presente sentenza, gli obiettivi di conservazione debbano essere specifici e precisi, resta tuttavia il fatto che nulla nella direttiva «habitat» consente di concludere che gli Stati membri siano tenuti, in ogni caso, a operare una distinzione tra, da un lato, il ripristino degli elementi da proteggere e, dall'altro, il mantenimento di tali elementi, già nella fase della formulazione di tali obiettivi.
- 130 Infatti, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 94 e 95 delle sue conclusioni, tale distinzione può risultare pertinente nella fase della fissazione delle misure concrete di conservazione, senza che sia necessario operarla nell'ambito della determinazione degli obiettivi di conservazione.
- 131 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere l'argomento della Commissione, secondo il quale la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat» adottando una prassi generalizzata consistente nel fissare gli obiettivi di conservazione senza distinguere tra, da un lato, il ripristino degli elementi da proteggere e, dall'altro, il mantenimento di tali elementi.
- 132 In terzo luogo, la Commissione addebita alla Repubblica federale di Germania di fissare obiettivi di conservazione che non sono giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».
- 133 A tal riguardo, occorre constatare che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle sue conclusioni, gli obiettivi di conservazione sono, per loro natura, destinati a essere attuati mediante misure concrete di conservazione.
- 134 Infatti, al fine di assicurare la tutela dell'ambiente in modo effettivo e, più specificamente, come enunciato all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva «habitat», al fine di garantire il mantenimento o, se del caso, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse per l'Unione europea, dette misure concrete di conservazione devono essere adottate dagli Stati membri quali strumenti giuridici aventi forza vincolante, se necessario, in particolare, nei confronti dei terzi.
- 135 Per contro, nulla nella direttiva «habitat» consente di concludere che, al fine di garantire l'efficacia delle misure di conservazione, gli obiettivi sui quali tali misure sono fondate debbano anch'essi essere giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi. Occorre aggiungere che l'assenza di un simile carattere vincolante non osta in alcun modo a che tali obiettivi possano indirettamente produrre effetti vincolanti nei confronti di terzi, in particolare in quanto fungano da criterio di valutazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», per valutare l'incidenza che un piano o un progetto può avere su un sito protetto, dato che una valutazione del genere può, in effetti, condurre al divieto di intraprendere un siffatto piano o progetto (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 32).
- 136 Pertanto, si deve respingere l'argomento della Commissione di cui al punto 132 della presente sentenza.
- 137 Di conseguenza, la seconda censura è fondata solo nei limiti in cui la Repubblica federale di Germania non ha adottato obiettivi dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat».

C. Sulla terza censura, vertente sulla mancata determinazione delle misure di conservazione necessarie

1. Argomenti delle parti

- 138 Nel suo ricorso la Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania ha violato l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» in quanto essa non ha stabilito alcun tipo di misura di conservazione per 737 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi e persegue una prassi generalizzata per la determinazione delle misure di conservazione che non soddisfa i requisiti di tale disposizione.
- 139 La prassi di tale Stato membro, che consiste nel fondare le misure di conservazione su obiettivi di conservazione che già di per sé non soddisfano i requisiti della direttiva «habitat», dovrebbe essere sanzionata attraverso la dichiarazione di un inadempimento generalizzato e strutturale all'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva.
- 140 Tale requisito, secondo il quale le misure di conservazione devono essere fondate su obiettivi di conservazione sufficientemente specifici, sarebbe confermato dalla sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punti da 48 a 52), e sarebbe giustificato sia dall'impianto sistematico che dallo scopo della direttiva «habitat».
- 141 Nel suo controricorso la Repubblica federale di Germania ribatte che, a partire dalla notifica del parere motivato, ha compiuto notevoli progressi e che, alla data del 31 marzo 2022, aveva fissato le misure di conservazione necessarie per il 99% delle zone speciali di conservazione. Per le 45 zone mancanti nei Länder Bassa Sassonia, Brandeburgo e Renania-Palatinato, le misure di conservazione sarebbero state definite, salvo qualche eccezione, nel corso del 2022.
- 142 Inoltre, l'inadempimento generalizzato e strutturale all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» asseritamente commesso dalla Repubblica federale di Germania non riguarderebbe affatto misure di conservazione specifiche in Germania, ma costituirebbe soltanto una censura conseguente alla seconda censura dedotta. Pertanto, dato che la seconda censura sarebbe infondata, lo sarebbe anche la terza censura.

2. Giudizio della Corte

- 143 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 [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 137 e giurisprudenza ivi citata].
- 144 Gli obblighi che incombono agli Stati membri ai sensi dell'articolo 6 della direttiva «habitat», compreso l'obbligo di adottare le misure di conservazione necessarie previsto al paragrafo 1 di tale articolo, devono essere adempiuti in modo efficace e mediante misure complete, chiare e precise [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 138 e giurisprudenza ivi citata].

- 145 Nel caso di specie occorre constatare che la Repubblica federale di Germania non contesta il fatto di non aver formalmente adottato, alla data del 13 giugno 2020, che corrisponde al termine fissato per rispondere al parere motivato della Commissione, misure di conservazione per i 737 siti di cui trattasi.
- 146 Per quanto riguarda l'argomento sollevato dalla Commissione, secondo il quale la Repubblica federale di Germania viola l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat» adottando, in modo generalizzato e strutturale, le misure di conservazione fondate su obiettivi di conservazione che già di per sé non soddisfano i requisiti di tale direttiva, occorre constatare che tale argomento si innesta, così, sull'oggetto della seconda censura relativa agli obiettivi di conservazione, come rilevato da tale Stato membro, e deve pertanto dividerne la sorte.
- 147 Orbene, come risulta dal punto 137 della presente sentenza, la seconda censura è fondata solo nei limiti in cui la Repubblica federale di Germania non ha adottato obiettivi dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», mentre gli altri argomenti della Commissione presentati nell'ambito della seconda censura e relativi alle caratteristiche degli obiettivi di conservazione adottati da tale Stato membro sono stati respinti.
- 148 Pertanto, occorre concludere che la terza censura è fondata solo nei limiti in cui la Repubblica federale di Germania non ha adottato misure di conservazione per 737 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, in violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «habitat».
- 149 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare che:
- non avendo designato quali zone speciali di conservazione 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat»;
 - avendo omesso di adottare gli obiettivi di conservazione dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva «habitat», e
 - avendo omesso di adottare le misure di conservazione necessarie per 737 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui trattasi, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva.

150 Il ricorso è respinto quanto al resto.

Sulle spese

- 151 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica federale di Germania, rimasta sostanzialmente soccombente, deve essere condannata alle spese.

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

- 1) **Non avendo designato, quali zone speciali di conservazione, 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria che sono stati iscritti nell'elenco stabilito dalla decisione 2004/69/CE della Commissione, del 22 dicembre 2003, recante adozione dell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina, dalla decisione 2004/798/CE della Commissione, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale, e dalla decisione 2004/813/CE della Commissione, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica, aggiornate, rispettivamente, dalla decisione 2008/218/CE della Commissione, del 25 gennaio 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina, dalla decisione 2008/25/CE della Commissione, del 13 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale, nonché dalla decisione 2008/23/CE della Commissione, del 12 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica, la Repubblica federale di 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 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013.**
- 2) **Avendo omesso di adottare gli obiettivi di conservazione dettagliati per 88 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui al punto 1 del dispositivo, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2013/17.**
- 3) **Avendo omesso di adottare le misure di conservazione necessarie per 737 dei 4 606 siti di importanza comunitaria di cui al punto 1 del dispositivo, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2013/17.**
- 4) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 5) **La Repubblica federale di Germania si fa carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme