Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
TAMARA ĆAPETA
presentate il 9 febbraio 2023 [1]

Causa C-444/21

Commissione europea
contro

Irlanda

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 6, paragrafo 1 – Zone speciali di conservazione – Obbligo di stabilire le misure di conservazione necessarie – Inadempimento di carattere generale e persistente»

I. Introduzione

1. «Il mondo vivente è una meraviglia unica e spettacolare. (...) Dipendiamo completamente da questa macchina di supporto vitale finemente calibrata ed essa dipende dalla sua biodiversità per funzionare fluidamente» [2].

2. La biodiversità ha non soltanto un valore intrinseco, ma è anche della massima importanza ai fini della sopravvivenza dell'uomo. Secondo il World Economic Forum (Forum economico mondiale) [3], le possibili conseguenze della perdita di biodiversità [4] comprendono, come minimo, l'insicurezza alimentare, l'aggravamento dei cambiamenti climatici e rischi per la salute, le attività economiche e la cultura.

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Hughes, J., Scholey, K. e Fothergill, A. (diretto da), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Netflix Original Documentary, 2020.

[3] World Economic Forum, The Global Risks Report 2020, disponibile all'indirizzo: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, pagg. da 47 a 49.

[4] Secondo talune stime, si calcola che la perdita di specie sia da 1 000 a 10 000 volte superiore al tasso di estinzione naturale, vale a dire il tasso di estinzione atteso senza interferenze umane. Ciò significa che, ogni anno, la Terra perde tra lo 0,01% e lo 0,1% di tutte le specie. Supponendo che le stime al ribasso del numero di specie siano accurate (circa 2 milioni), ogni anno si verificherebbero tra 200 e 2 000 estinzioni. Secondo le stime al rialzo, tra 10 000 e 100 000 specie si estinguerebbero ogni anno. V. il sito internet del World Wide Fund for Nature, disponibile all'indirizzo: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

3. L'Unione europea è consapevole dei problemi che potrebbero derivare dalla perdita di biodiversità [5]. Parte della sua lotta per la preservazione della biodiversità è rappresentata dalla direttiva habitat [6].

4. Il ricorso per inadempimento in esame riguarda tale direttiva. Sulla base dell'articolo 258 TFUE, la Commissione europea ha proposto un ricorso contro l'Irlanda per aver mancato agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

5. Si tratta del terzo ricorso per inadempimento di cui la Corte è investita, dopo le sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) [7] e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia [8], in materia di attuazione degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat. Dinanzi alla Corte sono pendenti anche altri due ricorsi di natura analoga [9] e sono in corso altri procedimenti per inadempimento [10].

6. Di conseguenza, la presente causa non è, semplicemente, un altro «ordinario» ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione nei confronti di uno Stato membro sulla base dell'articolo 258 TFUE. Esso sembra invece inserirsi in una strategia della Commissione per porre rimedio ai risultati insufficienti in materia di miglioramento dello stato degli habitat e delle specie che in essi vivono, inclusi nella direttiva habitat [11].

7. Al contempo, la presente causa offre una dimostrazione delle numerose difficoltà che la Corte incontra nei ricorsi per inadempimento vertenti sul mancato conseguimento, da parte degli Stati membri, di obiettivi in materia ambientale. Quali sono esattamente gli obblighi che uno Stato membro deve adempiere affinché si possa ritenere che esso abbia attuato la direttiva habitat in modo corretto? In che modo la Commissione può provare siffatto inadempimento e quali argomenti possono essere invocati dallo Stato membro a sua difesa? Inoltre, e soprattutto, in che modo la Corte deve valutare tali argomenti?

8. Come mi propongo di dimostrare, più che in molti altri settori del diritto dell'Unione è essenziale che, nel rispondere a tali questioni, sia seguito un approccio sostanziale, evitando il formalismo giuridico e concentrandosi sull'obiettivo principale della direttiva habitat. Tale obiettivo è la salvaguardia della biodiversità. Nell'ambito di tale direttiva, esso deve essere

5 V., a tal riguardo, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030: Riportare la natura nella nostra vita», COM(2020) 380 final, Bruxelles, 20 maggio 2020. Uno dei frutti di tale strategia è la recente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura, COM(2022) 304 final, Bruxelles, 22 giugno 2022.

6 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 97/62/CE del Consiglio del 27 ottobre 1997 (GU 1997, L 305, pag. 42; in prosieguo: la «direttiva habitat»).

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

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

9 V. a tal riguardo, Commissione/Bulgaria (C-85/22), pendente, e Commissione/Germania (C-116/22), pendente.

10 La Commissione ha precisato, nel suo ricorso nella presente causa, che sono in atto diversi altri procedimenti per inadempimento dello stesso tipo riguardanti la Spagna, l'Italia, Cipro, la Lettonia e la Polonia.

11 V., al riguardo, Agenzia europea dell'ambiente, «State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018» (Lo stato della natura nell'Unione europea: risultati delle relazioni a norma delle direttive sulla natura nel periodo 2013-2018), relazione dell'AEA n. 10/2020, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020 (in prosieguo: la «relazione dell'AEA»), pag. 127, in cui si conclude che i «progressi complessivi compiuti in relazione a specie e habitat verso l'obiettivo 1 sono relativamente esigui rispetto allo scenario di riferimento del 2010, vale a dire l'obiettivo non è stato conseguito per nessuno dei gruppi».

conseguito mediante misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di determinati habitat naturali e di fauna e flora selvatiche ivi presenti [12].

9. La direttiva habitat mira, quindi, a raggiungere un risultato che deve essere percepito empiricamente. Detto risultato non consiste in un sistema di disposizioni normative (sebbene alcune possano rivelarsi necessarie), bensì nella preservazione della biodiversità oggetto di tale direttiva. L'obiettivo della direttiva habitat non può essere raggiunto soltanto mediante l'adozione di una serie di norme giuridiche, neppure mediante l'applicazione di tali norme. Molte delle misure necessarie non sono di tipo giuridico, nel senso che creano diritti e obblighi in capo a determinati soggetti. Sovente, siffatte misure non si prestano a essere esaminate attraverso i metodi di valutazione comunemente impiegati dalla Corte nei ricorsi per inadempimento, in particolare la verifica se vi sia un atto giuridico, se esso trovi applicazione nella prassi e in capo a quali soggetti esso crei diritti e obblighi. Nel contesto di cui trattasi, le questioni sono di un altro ordine e la Corte non è in grado di rispondervi sulla base delle sue conoscenze. Ad esempio, è difficile, per la Corte, valutare la questione se il divieto dell'uso ricreativo di talune parti di una foresta sia sufficiente o meno ai fini della preservazione di una specie animale o vegetale in pericolo. Tuttavia, è necessario che la Corte sia in grado di stabilire se uno Stato membro abbia agito o meno in conformità a quanto richiesto dalla direttiva habitat.

10. Dopo aver succintamente descritto le vicende del presente procedimento per inadempimento nei confronti dell'Irlanda (II), procederò come esposto nel prosieguo. Descriverò, anzitutto, il sistema previsto dalla direttiva habitat e dimostrerò che gli obblighi degli Stati membri ai sensi degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, di tale direttiva creano un complesso inscindibile (III). Quindi, analizzerò, come richiesto dalla Corte, la censura dedotta dalla Commissione nella presente causa, vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva (IV). Concluderò che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, incorrendo pertanto, in sostanza, anche in una violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva.

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

11. La presente causa riguarda l'attuazione, da parte dell'Irlanda, degli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat nella regione biogeografica atlantica [13].

12. Per quanto riguarda tale regione, la Commissione, con la sua decisione 2004/813/CE [14], ha stabilito un elenco di 413 siti di importanza comunitaria (in prosieguo: i «SIC») nel territorio dell'Irlanda. La Commissione ha in seguito aggiornato tale elenco, in particolare mediante due

[12] V. articolo 2, paragrafi 1 e 2, della direttiva habitat. Per una descrizione più dettagliata del sistema previsto da tale direttiva, v. paragrafi da 29 a 53 delle presenti conclusioni.

[13] Si tratta di una delle regioni rientranti nella direttiva habitat, che comprende l'intero territorio dell'Irlanda. V. paragrafi da 25 a 28 delle presenti conclusioni.

[14] Decisione della Commissione 2004/813/CE, del 7 dicembre 2004, che stabilisce, ai sensi della direttiva [habitat], l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2004, L 387, pag. 1). Pertanto, il termine di sei anni per la designazione di detti siti come zone speciali di conservazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat è scaduto il 7 dicembre 2010.

decisioni [15], con le quali ha aggiunto 11 siti e ha accorpato due siti in uno per quanto riguarda l'Irlanda. La presente causa riguarda quindi, complessivamente, 423 siti elencati in queste tre decisioni della Commissione.

13. A seguito di indagini effettuate nell'ambito di una procedura pilota dell'Unione, il 27 febbraio 2015 la Commissione ha inviato all'Irlanda una lettera di diffida, conformemente all'articolo 258 TFUE, nella quale ha espresso il suo parere secondo cui, avendo omesso di designare una serie di siti presenti nel suo territorio come zone speciali di conservazione (in prosieguo: le «ZSC»), di adottare obiettivi dettagliati di conservazione specifici per ciascun sito e di stabilire le necessarie misure di conservazione per tutti i 423 siti in questione, tale Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

14. Il 30 aprile 2015 l'Irlanda ha risposto alla lettera di diffida indicando i suoi progressi nella designazione delle ZSC e nell'adozione di obiettivi di conservazione specifici per i siti. Al contempo, essa ha sottolineato che il diritto irlandese tutela i siti prima della loro designazione formale come ZSC. Essa ha inoltre fornito informazioni su misure di conservazione in atto in numerosi siti. In seguito, il 9 dicembre 2015, il 15 gennaio 2016 e il 4 marzo 2016, l'Irlanda ha inviato alla Commissione tre aggiornamenti sulla designazione di ZSC e sull'adozione di obiettivi di conservazione specifici per i siti.

15. Il 29 aprile 2016 la Commissione ha inviato all'Irlanda un parere motivato, ritenendo che le asserite violazioni degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat persistessero in relazione alla maggior parte dei siti [16]. Essa ha invitato tale Stato membro a porre fine alle violazioni entro un termine di due mesi dal ricevimento del parere motivato.

16. Il 27 giugno 2016 l'Irlanda ha risposto al parere motivato. In particolare, essa ha descritto il suo «SAC Designation and Management work programme» (programma di lavoro per la designazione e la gestione delle ZSC), di recente approvazione, ai fini del completamento della designazione delle ZSC e degli obiettivi di conservazione specifici per i siti, nonché per lo sviluppo di misure di conservazione a livello di ciascun sito.

17. Il 9 novembre 2018 la Commissione ha inviato all'Irlanda un parere motivato complementare, contenente un'analisi più approfondita delle misure di conservazione presentate da tale Stato membro [17]. Con detto parere l'Irlanda è stata invitata a porre fine alle violazioni contestate entro il 9 gennaio 2019.

18. L'11 gennaio 2019 l'Irlanda ha risposto al parere motivato complementare. In particolare, tale Stato membro ha esposto i suoi progressi e un calendario per il completamento della designazione delle ZSC e l'adozione degli obiettivi di conservazione specifici per i siti entro la fine del 2020, nonché per l'individuazione e l'attuazione delle misure di conservazione necessarie per tutti i siti entro il 2021. In seguito a ciò, il 26 aprile 2019, il 2 maggio 2019, l'11 ottobre 2019, il

[15] Decisione della Commissione 2008/23/CE, del 12 novembre 2007, che stabilisce, ai sensi della direttiva [habitat], un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2008, L 12, pag. 1), e decisione della Commissione 2009/96/CE, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva [habitat], un secondo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2009, L 43, pag. 466). Pertanto, considerando quest'ultima decisione, il termine di sei anni previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat per i siti aggiuntivi è scaduto il 12 dicembre 2014.

[16] In tale parere motivato, la Commissione ha ritenuto che l'Irlanda avesse omesso di designare 401 siti come ZSC, di adottare obiettivi dettagliati di conservazione specifici per 335 siti e di stabilire le misure di conservazione necessarie per tutti i 423 siti.

[17] Nel parere motivato complementare, la Commissione ha ritenuto che l'Irlanda fosse comunque venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in relazione a un grande numero di siti. Essa ha ritenuto che l'Irlanda avesse omesso di designare 255 siti come ZSC, di adottare obiettivi dettagliati di conservazione specifici per 198 siti e di stabilire le misure di conservazione necessarie per tutti i 423 siti.

12 dicembre 2019, il 14 gennaio 2020 e il 14 aprile 2020, l'Irlanda ha trasmesso alla Commissione sei aggiornamenti per quanto riguarda la designazione di siti come ZSC, la pubblicazione di obiettivi di conservazione specifici per i siti e gli sviluppi relativi alle misure di conservazione specifiche per i siti.

19. Con atto introduttivo depositato il 16 luglio 2021, la Commissione, ritenendo che, al 9 gennaio 2019, l'Irlanda non avesse ancora adempiuto agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, ha proposto dinanzi alla Corte il presente ricorso ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

20. Con le sue prime due censure, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che l'Irlanda ha violato l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, in primo luogo in quanto essa non ha designato come ZSC una serie di siti nel suo territorio (217 dei 423 SIC) e, in secondo luogo, in quanto essa non ha adottato obiettivi dettagliati di conservazione specifici per taluni siti (140 dei 423 SIC).

21. Con la sua terza censura, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che l'Irlanda ha violato l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, avendo omesso di stabilire le necessarie misure di conservazione per i 423 siti elencati come SIC nelle pertinenti decisioni della Commissione.

22. Nel suo controricorso, depositato il 15 ottobre 2021, l'Irlanda, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania [18], chiede alla Corte di respingere integralmente il ricorso in esame, in quanto infondato.

23. La Commissione e l'Irlanda hanno inoltre depositato, rispettivamente, una replica e una controreplica, il 29 novembre 2021 e il 20 gennaio 2022.

24. Il 9 novembre 2022 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale la Commissione e l'Irlanda hanno svolto difese orali.

III. Direttiva habitat e obblighi degli Stati membri ai sensi degli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della stessa

A. Natura 2000 e regione biogeografica atlantica

25. Le ZSC istituite ai sensi della direttiva habitat [19], unitamente alle zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») istituite ai sensi della direttiva uccelli [20], fanno parte di Natura 2000, una rete ecologica europea coerente che mira a garantire la sopravvivenza a lungo termine delle specie e degli habitat più preziosi e più in pericolo dell'Unione europea.

[18] Con ordinanza del 6 dicembre 2021, il presidente della Corte ha ammesso l'intervento della Repubblica federale di Germania nella presente causa a sostegno delle conclusioni dell'Irlanda.

[19] V. i considerando sesto e settimo, nonché l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva habitat.

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

26. Natura 2000 costituisce la più grande rete coordinata di zone di conservazione della natura al mondo [21]. Essa copre quasi un quinto della terraferma dell'Unione europea e circa il 10% dei suoi mari, per un totale di circa 28 000 siti nei 27 Stati membri, secondo relazioni recenti [22].

27. Natura 2000 è suddivisa in cinque regioni biogeografiche marine e nove regioni biogeografiche terrestri, tra cui la regione atlantica di cui trattasi nella presente causa. Tale regione comprende otto Stati membri (già nove) in tutto o in parte (vale a dire l'intero territorio dell'Irlanda, dei Paesi Bassi e del Regno Unito, nonché parti del Belgio, della Danimarca, della Germania, della Spagna, della Francia e del Portogallo). Essa comprende più della metà del litorale dell'Unione europea e due dei mari più produttivi del mondo, il Mare del Nord e l'oceano Atlantico (nord-orientale). La regione atlantica è anche una delle più densamente popolate dell'Unione europea, con oltre 100 milioni di persone (quasi un quarto della popolazione dell'Unione) [23].

28. Per quanto rileva ai fini della presente causa, la regione biogeografica atlantica nel territorio dell'Irlanda contiene una serie di tipi di habitat e specie prioritari [24] che rischiano di scomparire. Ad esempio, le torbiere di copertura [25] sono un determinato tipo di habitat umido costituito da un terreno soffice e spugnoso, composto principalmente da materia vegetale parzialmente decomposta, denominata torba, che si è accumulata lentamente, nel corso di migliaia di anni, in zone con clima fresco e umido. Esse sono estremamente importanti, in particolare nel contesto dei cambiamenti climatici, poiché immagazzinano milioni di tonnellate di carbonio (le piante che formano la torba, come lo sfagno e le carici, rimuovono il carbonio dall'atmosfera) [26]. Le lagune costiere [27] costituiscono parte del litorale in cui l'oceano incontra la terra e sono importanti ecosistemi per la produttività complessiva delle acque costiere, poiché supportano diversi habitat [28]. Parimenti, la cozza perlata d'acqua dolce (margaritifera margaritifera) [29], che si trova in uno stato di rapido declino (sembra che si tratti di una delle 365 specie più minacciate al mondo), è una specie formidabile, che può vivere oltre 200 anni e svolge un ruolo essenziale per gli ecosistemi, filtrando l'acqua e migliorandone così la qualità [30].

[21] V. ad esempio, dichiarazione di Strasburgo dell'Unione Europea, del 25 febbraio 2022, punto 5; documento di lavoro dei servizi della Commissione, «Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)» [Controllo dell'adeguatezza della normativa dell'Unione a tutela della natura (direttive uccelli e habitat], SWD(2016) 472 final, Bruxelles, 16 dicembre 2016, pag. 24.

[22] V., ad esempio, la relazione dell'AEA, citata alla nota 11 delle presenti conclusioni, pag. 6.

[23] V., ad esempio, Commissione, «Natura 2000 in the Atlantic Region» (Natura 2000 nella regione atlantica), Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee, 2009, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] V. i considerando quinto e undicesimo, nonché l'articolo 1, lettere d) e h), della direttiva habitat.

[25] V. «Torbiere acide di sfagni», terzo trattino, sotto la rubrica «Torbiere alte, torbiere basse e paludi basse» dell'allegato I della direttiva habitat.

[26] V., ad esempio, Blanket Bog Restoration in Ireland, disponibile all'indirizzo: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] V. «Acque marine e ambienti a marea», quinto trattino, sotto la rubrica «Habitat costieri e vegetazione alofitiche» dell'allegato I della direttiva habitat.

[28] V., ad esempio, «Coastal Lagoon», *ScienceDirect*, disponibile all'indirizzo: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] V. «Bivalvia», secondo trattino, sotto le rubriche «Molluschi», «Invertebrati», «a) Animali», dell'allegato II della direttiva habitat..

[30] V., ad esempio, Dilly, L., «Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel», Alerce Environmental Blog, 16 novembre 2020, disponibile all'indirizzo: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, «The Freshwater Pearl Mussel», disponibile all'indirizzo: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

B. Sistema previsto dalla direttiva habitat

29. L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva habitat impone agli Stati membri di contribuire alla costituzione di Natura 2000 in funzione della rappresentazione, sul loro territorio, dei tipi di habitat e delle specie interessati. Pertanto, a tal fine, conformemente all'articolo 4 di tale direttiva, essi devono designare siti quali ZSC e, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, stabilire misure di conservazione per tali tipi di habitat e specie.

30. A mio avviso, la disposizione più importante, nonché la ratio della direttiva habitat, è costituita dall'articolo 6, paragrafo 1, che, in sostanza, impone agli Stati membri l'adozione di misure di conservazione positive al fine di preservare gli habitat e le specie ivi presenti.

31. Per essere conformi ai requisiti della direttiva habitat, tali misure di conservazione devono essere integrate nella struttura quale concepita da tale direttiva. Soltanto se le misure si inseriscono in tale struttura è possibile concludere che uno Stato membro ha adempiuto i suoi obblighi essenziali discendenti da detta direttiva.

32. Occorre, pertanto, esporre brevemente gli aspetti pertinenti del sistema previsto dalla direttiva habitat.

33. Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva habitat, il procedimento per la designazione di siti come ZSC si svolge in tre fasi [31] (o quattro [32], a seconda della loro articolazione).

34. In primo luogo, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva habitat, ogni Stato membro propone un elenco di siti indicante i tipi di habitat naturali e le specie locali ivi presenti, il quale viene poi trasmesso alla Commissione.

35. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva habitat, la Commissione elabora, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei SIC, sulla base degli elenchi degli Stati membri. Sulla base di tale progetto di elenco, la Commissione adotta, con decisione vincolante, l'elenco dei SIC. Le decisioni con cui è stato stabilito l'elenco dei 423 SIC nel territorio irlandese sono state adottate, come indicato in precedenza (v. paragrafo 12 delle presenti conclusioni), rispettivamente, nel 2004, nel 2007 e nel 2008.

36. Infine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat [33], quando un sito è stato individuato come SIC, lo Stato membro interessato lo designa come ZSC. L'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat prevede quanto segue:

«Quando un sito di importanza comunitaria è stato scelto a norma della procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione il più rapidamente possibile e entro un termine massimo di sei anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali di cui all'allegato I o di una o più specie di cui

[31] V., ad esempio, sentenze del 6 aprile 2000, Commissione/Francia (C-256/98, EU:C:2000:192, punto 7); del 12 giugno 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punto 37); e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 43).

[32] V., ad esempio, sentenze dell'11 settembre 2001, Commissione/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432, punto 5); del 18 ottobre 2018, Commissione/Regno Unito (C-669/16, EU:C:2018:844, punti 5 e 60); e del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) (C-290/18, non pubblicata, EU:C:2019:669, punto 34).

[33] V. anche, a tal riguardo, l'articolo 1, lettera l), della direttiva habitat, che definisce la nozione di ZSC, nonché il sesto considerando di detta direttiva.

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».

37. In altri termini, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, ogni SIC deve essere designato dallo Stato membro interessato come ZSC [34]. Inoltre, tale designazione deve avvenire entro sei anni dall'adozione dell'elenco vincolante dei SIC. Per quanto riguarda i SIC di cui trattasi nella presente causa, tale termine è scaduto, rispettivamente, nel 2010 e nel 2014 (v. note 14 e 15 delle presenti conclusioni).

38. Sebbene gli Stati membri siano tenuti a trasformare i SIC in ZSC, l'iscrizione di un sito nell'elenco dei SIC da parte della Commissione comporta già conseguenze giuridiche dirette. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva habitat, non appena un sito è iscritto nell'elenco dei SIC adottato dalla Commissione, esso è soggetto agli obblighi previsti all'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, di tale direttiva. Queste ultime disposizioni mirano a prevenire qualsiasi danneggiamento futuro del sito o, in casi eccezionali in cui i danni debbano essere tollerati per ragioni imperative, a ridurre tali danni al minimo [35].

39. Tuttavia, la disposizione centrale dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat trova applicazione soltanto a seguito della designazione di un SIC come ZSC [36].

40. L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat stabilisce quanto segue:

«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».

41. Le misure di conservazione, come indica chiaramente il testo di tale disposizione, devono essere conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat e delle specie presenti nella ZSC interessata. Ciò significa che la designazione di una ZSC esige non soltanto che si stabiliscano, mediante un atto vincolante, i suoi confini geografici [37], ma anche che si illustrino le ragioni della sua esistenza, o, in altri termini, gli obiettivi da raggiungere attraverso tale designazione. Ai sensi della giurisprudenza della Corte, l'adozione di obiettivi di conservazione costituisce una tappa obbligatoria e necessaria nella designazione delle ZSC e nell'attuazione di misure di conservazione [38].

[34] V., ad esempio, sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 207).

[35] V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Sweetman e a. (C-258/11, EU:C:2012:743, paragrafi da 43 a 45), e conclusioni dell'avvocato generale Tanchev nella causa Grace e Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, paragrafo 50). V. anche, ad esempio, Commissione, «Gestione dei siti Natura 2000: Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE», 2019, disponibile sul sito internet della Commissione, citato alla nota 23 delle presenti conclusioni, pagg. 7 e 8.

[36] Secondo la nota della Commissione sulla definizione delle misure di conservazione per i siti Natura 2000, del 18 settembre 2013, disponibile sul sito internet della Commissione, citato alla nota 23 delle presenti conclusioni, pag. 3, la designazione di un sito come ZSC ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat comporta l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva.

[37] V., per analogia, sentenze del 27 febbraio 2003, Commissione/Belgio (C-415/01, EU:C:2003:118, punto 22), e del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punto 64), nelle quali la Corte ha statuito che la delimitazione di una ZPS ai sensi della direttiva uccelli deve presentare una forma vincolante incontrovertibile.

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

42. L'attuazione delle misure di conservazione necessarie ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat è obbligatoria. In altri termini, se è vero che gli Stati membri conservano una certa discrezionalità quanto alla scelta dei mezzi più adeguati da impiegare [39], essi non possono scegliere di non adottare misure adeguate ed efficaci, ossia idonee a raggiungere gli obiettivi della ZSC.

43. Inoltre, sebbene l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat non imponga alcun termine, poiché le misure di conservazione devono essere integrate nelle ZSC che, a loro volta, devono essere designate entro un termine di sei anni a decorrere dall'adozione dell'elenco dei SIC da parte della Commissione, anche le misure di conservazione devono essere adottate entro tale termine.

44. A mio avviso, da quanto precede derivano due conseguenze. In primo luogo, gli Stati membri non possono adempiere agli obblighi ad essi incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat se non hanno designato un sito come ZSC [40] e, in secondo luogo, in sede di designazione delle ZSC, è necessario che gli Stati membri chiariscano gli obiettivi di conservazione da raggiungere nell'ambito di ciascuna specifica ZSC. In caso contrario, non sarebbe possibile verificare se le misure di conservazione siano conformi alle esigenze ecologiche del tipo di habitat e delle specie di cui trattasi.

45. Pertanto, l'accertamento di una violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, e quello di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat sono necessariamente connessi. Di conseguenza, non sorprende che la Commissione proponga usualmente ricorsi per inadempimento che vertono al tempo stesso sulla violazione di entrambe queste disposizioni.

46. In altri termini, a causa della struttura prevista dalla direttiva habitat, in tutte le situazioni in cui uno Stato membro non ha designato una ZSC entro il termine di sei anni dall'adozione dell'elenco dei SIC, esso viola simultaneamente gli articoli 4, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, di tale direttiva. Ciò si verifica poiché le misure di conservazione sono correttamente stabilite soltanto qualora si inseriscano nel sistema istituito dalla direttiva habitat.

47. Una delle conseguenze derivanti dalla designazione di una ZSC è che devono essere stabilite e attuate misure di conservazione, come richiesto dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat [41].

48. Secondo la Commissione, è possibile invocare una violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat separatamente rispetto a una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della stessa qualora lo Stato membro non abbia adottato misure formali per designare una ZSC. Tuttavia, a mio avviso, non è possibile concludere che uno Stato membro abbia correttamente designato una ZSC in termini sostanziali qualora non abbia stabilito i suoi obiettivi di conservazione e le misure di conservazione mediante le quali detti obiettivi possono essere raggiunti. Pertanto, è parimenti vero che, omettendo di adottare le misure di conservazione necessarie, lo Stato membro viola non soltanto l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, ma anche l'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva, in termini sostanziali.

[39] V. sentenza del 10 maggio 2007, Commissione/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, in particolare punti 75, 76, 87 e 89).

[40] V., a tal riguardo, sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) (C-290/18, non pubblicata, EU:C:2019:669, punto 52), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 76). In tali sentenze la Corte ha statuito che le misure ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat devono essere adottate nell'ambito di una ZSC designata.

[41] V., ad esempio, sentenze del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 213), e del 22 giugno 2022, Commissione/Slovacchia (Protezione del gallo cedrone) (C-661/20, EU:C:2022:496, punto 128).

49. Una questione distinta, ma altrettanto importante, concerne ciò che si deve intendere per misura di conservazione necessaria ai fini dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat. Qualora si accolga l'approccio sostanziale, come suggerito all'inizio delle presenti conclusioni (v. il precedente paragrafo 8), potrebbe trattarsi soltanto di una misura idonea, sulla base delle conoscenze scientifiche attuali, a raggiungere il risultato previsto dall'obiettivo di conservazione di una determinata ZSC. Quando una ZSC persegue molteplici obiettivi di conservazione, poiché riguarda habitat particolari e numerose specie animali e vegetali ivi presenti, le misure previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat devono includere tutti questi obiettivi. Tale approccio è stato confermato dalla giurisprudenza della Corte, ai sensi della quale le misure di conservazione devono essere attuate in modo effettivo, mediante misure complete, chiare e precise [42].

50. Nell'ambito di un procedimento per inadempimento, la Corte è chiamata a stabilire se le misure di conservazione di cui trattasi soddisfino tali requisiti sulla base degli elementi di prova prodotti dinanzi ad essa dalla Commissione, che possono essere accettati o contestati dallo Stato membro interessato. A tal riguardo, non è necessario, a mio avviso, che la Commissione dimostri, né che la Corte valuti, l'insufficienza delle misure di conservazione per ciascuna delle ZSC nel territorio dello Stato membro. È sufficiente dimostrare un'insufficienza non occasionale di siffatte misure. È a tal riguardo che assume importanza la censura vertente su un inadempimento generale e persistente (v. paragrafi da 90 a 112 delle presenti conclusioni).

51. Ciò solleva, a sua volta, la questione della prova che deve essere fornita e dei ruoli rispettivi della Commissione, dello Stato membro interessato e della Corte per quanto concerne la verifica del rispetto dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat. La Corte ha già riconosciuto, a tal riguardo, che la Commissione non dispone di propri poteri di indagine, ma dipende dagli elementi forniti dallo Stato membro interessato [43]. Tali elementi possono essere forniti nel quadro della sorveglianza e delle relazioni di cui agli articoli 11 e 17 di tale direttiva, oppure in risposta a richieste da parte della Commissione. In ogni caso, sulla base delle informazioni che riceve, la Commissione dovrebbe essere in grado di verificare agevolmente l'esistenza o meno di misure di conservazione e il loro nesso con l'insieme degli obiettivi di conservazione pertinenti per ciascuno degli habitat e delle specie [44]. Poiché tali informazioni sono nella disponibilità dello Stato membro interessato, detto Stato membro è altresì in grado di dimostrare l'esistenza e la portata delle misure di conservazione, nonché il modo in cui esse sono legate agli obiettivi di conservazione di ciascun sito. Sembra quindi possibile imporre allo Stato membro interessato di individuare le misure di conservazione adottate per ciascun habitat e ciascuna specie senza imporre alla Commissione di dimostrare che nessuna delle misure di conservazione adottate da tale Stato membro riguarda tale specie e tale habitat, il che costituirebbe un onere eccessivo. Al tempo stesso, spetterebbe comunque alla Commissione dimostrare che le misure di conservazione presentate dallo Stato membro come misure volte a tutelare una specie o un habitat sono insufficienti a svolgere tale compito. Analogamente, la Corte di giustizia dovrebbe poter

[42] V. sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) (C-290/18, non pubblicata, EU:C:2019:669, punto 53), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 77).

[43] V., ad esempio, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punto 43); del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, punto 28); e del 2 maggio 2019, Commissione/Croazia (Discarica di Biljane Donje) (C-250/18, non pubblicata, EU:C:2019:343, punto 35).

[44] V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Commissione/Belgio (C-324/01, EU:C:2002:489, paragrafo 14), in cui l'avvocato generale ha sottolineato che la Commissione adempie una funzione fondamentale nel contesto della direttiva habitat, poiché è l'unica istituzione a poter coordinare la rete Natura 2000 e garantirne la coerenza, ad esempio per quanto concerne la valutazione dello stato di conservazione di un habitat o di una specie rispetto all'insieme del territorio dell'Unione.

accertare se le misure di conservazione siano conformi all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat in virtù delle informazioni ad essa presentate dalle parti interessate, senza dover «intraprendere un'ampia attività investigativa» [45].

52. Infine, è importante sottolineare che, violando l'articolo 4, paragrafo 4, o l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, uno Stato membro pregiudica non soltanto le sue zone di conservazione della natura, ma anche gli sforzi compiuti a livello dell'Unione per promuovere la conservazione e la biodiversità attraverso Natura 2000. Come riconosciuto dalla Corte, dal quarto e dall'undicesimo considerando della direttiva habitat emerge che gli habitat e le specie minacciati fanno parte del patrimonio naturale dell'Unione europea e che i pericoli che essi corrono sono generalmente di natura transfrontaliera, così che l'adozione di misure di conservazione è responsabilità comune di tutti gli Stati membri [46].

53. La direttiva habitat, che è stata propagandata, ad esempio, come «un potente strumento per la protezione della natura» [47] e come «uno dei più formidabili strumenti della normativa ambientale dell'Unione» [48], potrebbe rivelarsi un fallimento qualora gli Stati membri non stabiliscano le misure di conservazione necessarie al conseguimento degli obiettivi di conservazione di ciascun sito scelto per fare parte di Natura 2000.

54. È in quest'ottica che mi occuperò ora della terza censura formulata dalla Commissione nella presente causa.

IV. Terza censura, vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat

55. Con la sua terza censura, la Commissione sostiene che l'Irlanda ha violato l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, avendo omesso di stabilire le necessarie misure di conservazione per tutti i 423 siti di cui trattasi.

56. La Commissione formula, in sostanza, quattro tipi di addebiti. In primo luogo, per alcuni siti le misure di conservazione sarebbero del tutto insussistenti (230 dei 423 siti). In secondo luogo, alcuni siti disporrebbero di misure di conservazione incomplete, poiché relative soltanto a un sottoinsieme dei tipi pertinenti di habitat o delle specie presenti in maniera significativa in tali siti (149 dei restanti 193 siti). In terzo luogo, alcuni siti disporrebbero di misure di conservazione non basate su obiettivi di conservazione specifici per ciascun sito e chiaramente definiti (i restanti 44 siti). In quarto luogo, in molti siti le misure di conservazione esistenti non sarebbero efficaci, in quanto mancherebbero di sufficiente precisione e non contrasterebbero tutti i rischi e le pressioni significativi. La Commissione sostiene, inoltre, che quest'ultimo inadempimento ha carattere generale e persistente.

[45] V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Austria (C-535/07, EU:C:2010:85, paragrafo 79), nelle quali l'avvocato generale ha precisato quanto segue: «[N]on ritengo giusto che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento avverso uno Stato membro, la Corte debba intraprendere un'ampia attività investigativa per rimediare alle lacune presenti negli argomenti della Commissione».

[46] V., ad esempio, sentenze del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (C-6/04, EU:C:2005:626, punto 25), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punto 78).

[47] Clément, M., «Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace», in Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. e Van Hoorick, G. (a cura di), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londra, 2015, pag. 9, in particolare pag. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A. e Schoukens, H., «Outlook», in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, citato alla nota 47 delle presenti conclusioni, pag. 499, in particolare pag. 499.

57. Nel prosieguo esaminerò separatamente ciascuno dei quattro tipi di addebiti.

58. Prima di procedere a tale analisi, occorre chiarire che, a mio avviso, nulla impedisce alla Commissione di muovere una censura distinta ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat qualora, in relazione allo stesso sito, sia stata mossa anche una censura ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva (ad esempio, per la mancata designazione formale di una ZSC o per la mancanza di obiettivi di conservazione specifici connessi a una determinata ZSC) [49].

59. Nella presente causa, la Commissione deduce la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat in relazione a tutti i 423 siti in questione, mentre per alcuni di tali siti essa contesta altresì una violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva.

60. Come ho già spiegato (v. paragrafi da 44 a 48 delle presenti conclusioni), l'accertamento di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat implica automaticamente anche la violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della stessa in termini sostanziali, poiché non si può ritenere che una ZSC sia stata correttamente designata qualora non siano state adottate e attuate le misure di conservazione necessarie. Di converso, l'accertamento del fatto che uno Stato membro non ha formalmente designato una ZSC né ha stabilito i suoi obiettivi di conservazione, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva habitat, significa, al contempo, che anche l'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva è stato violato, poiché le misure di conservazione possono essere adottate nel rispetto della direttiva habitat soltanto se collegate a una ZSC specifica e ai suoi obiettivi di conservazione.

61. Pertanto, tenuto conto della correlazione tra queste due disposizioni, sebbene gli addebiti relativi alla violazione delle stesse possano essere valutati separatamente, la Commissione non può esimersi dal proporre un ricorso per inadempimento con riferimento a entrambe le disposizioni.

A. Addebito secondo cui l'Irlanda non avrebbe adottato, per determinati siti, alcuna misura di conservazione

62. La Commissione sostiene che, sulla base delle informazioni fornite dall'Irlanda nell'ambito del procedimento precontenzioso, vi sono 230 siti per i quali non esiste alcuna misura di conservazione.

63. In risposta a tale addebito, l'Irlanda precisa che il diritto irlandese contiene un elenco delle azioni per le quali vi è l'obbligo di notifica e un elenco delle attività che richiedono un'autorizzazione, il quale individua le attività che, prima di poter essere svolte in un determinato sito, devono essere autorizzate dal ministro competente. Sia le azioni per le quali vi è l'obbligo di notifica, sia le attività che richiedono un'autorizzazione costituiscono, secondo l'Irlanda, misure di conservazione specifiche per i siti, che servono a prevenire danni alle specie e agli habitat presenti

[49] V., per analogia, sentenza del 2 agosto 1993, Commissione/Spagna (C-355/90, EU:C:1993:331, punti da 20 a 22), concernente la direttiva uccelli, in cui la Corte ha respinto l'argomento del Regno di Spagna secondo cui non si potrebbe far carico simultaneamente a uno Stato membro di avere contravvenuto sia alle disposizioni concernenti la classificazione di un sito come ZPS, sia a quelle relative alle misure di tutela in siffatta zona, dichiarando che le finalità di tutela delineate dalla direttiva non potrebbero venir perseguite se gli Stati membri fossero vincolati dagli obblighi concernenti l'adozione di misure soltanto allorché è stata costituita formalmente una ZPS. V. anche conclusioni dell'avvocato generale van Gerven nella causa Commissione/Spagna (C-355/90, non pubblicate, EU:C:1993:229, paragrafo 22).

in ciascun sito. Pertanto, secondo l'Irlanda, nessuno dei 423 siti di cui trattasi è privo di misure di conservazione specifiche, dato che ciascun sito dispone di un elenco delle azioni per le quali vi è l'obbligo di notifica o di un elenco delle attività che richiedono un'autorizzazione.

64. Tuttavia, come indicato dalla Commissione, l'obbligo di adottare le misure di conservazione necessarie ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat non dovrebbe essere confuso con l'adozione di misure volte a prevenire il deterioramento dei siti, né dovrebbe essere limitato a tale adozione. Siffatte misure devono essere adottate sulla base dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva habitat immediatamente dopo la pubblicazione dell'elenco dei SIC (v. paragrafo 38 delle presenti conclusioni). Per contro, le misure di conservazione richieste dall'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva costituiscono misure positive e proattive per il mantenimento o il ripristino di un sito in uno stato di conservazione soddisfacente [50].

65. Secondo le informazioni fornite dall'Irlanda in merito agli elenchi delle azioni per le quali vi è l'obbligo di notifica e delle attività che richiedono un'autorizzazione applicabile a ciascun sito, si tratta, sotto vari aspetti, di misure di carattere generale (molte delle quali sono le stesse per vari siti, ad esempio «recupero di terreni, compreso il riempimento» e «brillamento, perforazione, dragaggio o altre attività che comportino la rimozione o la movimentazione di fossili, rocce, minerali, fango, sabbia, ghiaia o altri sedimenti») e che non contengono dettagli quanto alla loro effettiva attuazione né al modo in cui sono collegate ai requisiti ecologici di ciascun sito.

66. Inoltre, l'Irlanda fornisce un elenco di 79 siti che, secondo quanto sostiene, sarebbero dotati di una serie piena e completa di misure di conservazione. Essa invoca altresì 10 programmi orizzontali che attuano misure di conservazione in riferimento a tipi di habitat e specie anziché a singoli siti. L'Irlanda deduce questi stessi argomenti anche per quanto concerne l'addebito secondo cui essa avrebbe adottato misure di conservazione incomplete per alcuni siti (v. paragrafi 72 e 76 delle presenti conclusioni).

67. Tuttavia, senza che sia necessario, in questa sede, verificare se le misure di conservazione per tali 79 siti siano effettivamente piene e complete, un siffatto argomento non consente di confutare l'affermazione secondo cui vi sono siti per i quali non sono state adottate misure di conservazione (la Commissione indica 230 siti in tale situazione). Lo stesso vale per quanto riguarda l'argomento dell'Irlanda concernente i 10 programmi orizzontali. In assenza di maggiori informazioni, è difficile concludere, unicamente sulla base dell'esistenza di tali programmi, che non vi sono siti privi di qualsiasi misura.

68. A mio parere, pertanto, l'Irlanda non ha confutato l'addebito della Commissione secondo cui una serie di siti è priva di misure di conservazione.

B. Addebito secondo cui l'Irlanda avrebbe adottato misure di conservazione incomplete per determinati siti

69. La Commissione sostiene che, sulla base delle informazioni fornite dall'Irlanda nell'ambito del procedimento precontenzioso, 149 siti dispongono di misure di conservazione incomplete, poiché relative soltanto a un sottoinsieme degli habitat e specie pertinenti per i quali tali siti sono stati designati.

[50] La stessa posizione è stata espressa anche nelle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Sweetman e a. (C-258/11, EU:C:2012:743, paragrafo 42), in cui l'avvocato generale ha affermato che le misure di conservazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat «sono poste, fondamentalmente, per assicurare che siano assunte iniziative concrete in maniera più o meno sistematica al fine di assicurare che lo stato di conservazione del sito considerato sia mantenuto e/o ripristinato».

70. A sostegno di tale affermazione, la Commissione si fonda sulla giurisprudenza della Corte che esige l'attuazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat mediante misure complete.

71. In tale giurisprudenza [51], la Corte ha sottolineato che le misure di conservazione da essa esaminate erano incomplete, in quanto non comportavano misure stabilite in modo sistematico, in funzione delle esigenze ecologiche di ciascun tipo di habitat e ciascuna specie presente in ciascuna ZSC.

72. In risposta, l'Irlanda sostiene che essa sta attualmente realizzando 10 programmi orizzontali in varie ZSC, i quali, come sopra menzionato, attuano misure di conservazione sulla base di habitat o specie, anziché con riferimento a singoli siti.

73. La Repubblica federale di Germania aggiunge, a tal riguardo, che, per essere complete e precise, le misure di conservazione non devono essere necessariamente determinate singolarmente, «specie per specie» e «tipo di habitat per tipo di habitat». A seconda del contesto, un divieto generale di atti dannosi è idoneo, in alcuni casi, a contrastare tutti i rischi e tutte le pressioni principali, mentre in altri casi sono necessarie misure più differenziate.

74. A mio avviso, se è vero che l'attuazione di misure di conservazione mediante programmi orizzontali non può, di per sé, essere considerata problematica, deve tuttavia essere chiaro il modo in cui siffatti programmi tutelano ciascun habitat e specie in ciascun sito.

75. L'Irlanda, tuttavia, non fornisce informazioni specifiche concernenti quali misure di conservazione stabilite sulla base di tali programmi soddisfino gli obiettivi di conservazione specifici per ciascun sito. È quindi difficile concludere, sulla sola base delle informazioni concernenti tali programmi orizzontali, che essi soddisfano le necessità di ciascun habitat e di ciascuna specie in ciascuna ZSC. Inoltre, come osservato dalla Commissione senza contestazioni da parte dell'Irlanda, quattro di questi programmi sono posteriori alla scadenza del termine fissato nel parere motivato complementare (v. paragrafo 17 delle presenti conclusioni) e non possono quindi essere presi in considerazione nel caso di specie [52].

76. L'Irlanda fornisce altresì un elenco di 79 siti i quali, secondo quanto sostiene, sarebbero dotati di misure di conservazione piene e complete. Tuttavia, come indicato dalla Commissione, tale elenco non è accompagnato da alcuna informazione concernente le misure piene complete per tali siti o le date in cui tali misure sono state adottate. L'Irlanda fornisce esempi illustrativi di sei siti e di altri 21 siti di protezione del ferro di cavallo minore (Rhinolophus hipposideros) ma non spiega, in relazione ad alcuno di tali esempi, in che modo essi siano collegati agli obiettivi di conservazione né se gli stessi siano completi, tenendo conto di tali obiettivi. L'Irlanda non indica neppure, in tali esempi, le date in cui le misure di conservazione sono state stabilite e attuate. Ne consegue che non è possibile verificare se esse siano state adottate prima o dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato (v. paragrafo 17 delle presenti conclusioni) [53].

[51] V. sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) (C-290/18, non pubblicata, EU:C:2019:669, in particolare punti 54 e 55), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, in particolare punti da 80 a 86 e 88).

[52] Secondo costante giurisprudenza, nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la sussistenza di un inadempimento deve essere valutata alla luce della situazione dello Stato membro esistente alla scadenza del termine fissato nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivamente intervenuti. V., ad esempio, sentenze del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punto 74), e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio) (C-550/18, EU:C:2020:564, punto 30).

[53] Osservo che la Commissione annovera molti di questi siti tra quelli privi di qualsiasi misura di conservazione sulla base delle informazioni da essa ricevute dall'Irlanda nell'ambito del procedimento precontenzioso.

77. Mi permetto di citare vari esempi.

– Il sito IE000090, Glengarriff Harbour and Woodland SAC ospita un tipo di habitat prioritario (foreste alluvionali di Alnus glutinosa e Fraxinus excelsior) unitamente a un altro tipo di habitat (vecchi querceti delle isole britanniche con Ilex e Blechnum) e quattro specie (la lumaca del Kerry (Geomalacus maculosus), il ferro di cavallo minore, la lontra (Lutra lutra) e la foca comune (Phoca vitulina). Per tale sito sono indicate sei misure di conservazione. Si tratta, tuttavia, di misure di carattere generale («programma di controllo delle specie esotiche invasive», «regime di gestione delle foreste autoctone», «regime di gestione delle attività ricreative», «regime di gestione degli erbivori selvatici», «gestione dei rifugi per pipistrelli» e «programma di comunicazione e di trasferimento di conoscenze»). Non vi sono informazioni specifiche quanto al modo in cui tali misure di conservazione corrispondono agli obiettivi di conservazione specifici fissati per ciascuno di tali habitat e specie presenti nel sito [54]. Vi sono numerosi obiettivi di conservazione per i quali sembrano mancare le corrispondenti misure di conservazione (ad esempio, per quanto riguarda la foca comune, sono indicate soltanto la terza e la sesta misura di conservazione succitate, senza alcuna indicazione degli obiettivi concernenti i siti di riproduzione, muta e riposo), e non vi è alcuna misura di conservazione per la lontra.

– Il sito IE00000364, Kilgarvan Ice House SAC ospita una specie (il ferro di cavallo minore) e per esso sono indicate tre misure di conservazione («gestione dei rifugi per pipistrelli», «piantumazione di alberi» e «acquisto di terreni»). Per questo sito, l'Irlanda ha elencato sette obiettivi di conservazione specifici concernenti il mantenimento della popolazione, i rifugi invernali, i rifugi estivi, i rifugi ausiliari, l'estensione del potenziale habitat per il foraggiamento, i percorsi lineari (itinerari di spostamento) e l'inquinamento luminoso, senza indicare il modo in cui le misure e gli obiettivi sono tra loro collegati.

– Il sito IE0000412, Slieve Bloom Mountains SAC ospita un tipo di habitat prioritario (torbiere di copertura) e due altri tipi di habitat (lande umide atlantiche settentrionali a Erica tetralix e foreste alluvionali di Alnus glutinosa e Fraxinus excelsior) e per esso sono indicate 10 misure di conservazione («programma di controllo delle specie esotiche invasive», «adozione di un piano per la gestione degli incendi», «regime di gestione delle foreste autoctone», «regime di gestione delle attività ricreative», «regime di gestione degli erbivori selvatici», «regime per la riparazione/manutenzione dei percorsi al fine di prevenire danni ad aree sensibili», «programma di blocco del drenaggio», «creazione di percorsi/sentieri per prevenire danni ad aree sensibili», «programma di comunicazione e di trasferimento di conoscenze» e «regime per l'aumento della resistenza degli habitat agli incendi»). Tuttavia, non è precisato in che modo tali misure corrispondano ai 19 obiettivi di conservazione specifici per tale habitat prioritario, nonché ai 20 e ai 13 obiettivi di conservazione specifici per il sito indicati, rispettivamente, per i due altri habitat e concernenti, in particolare, l'area dell'habitat, la sua distribuzione, la funzione dell'ecosistema, la diversità ecosistemica, la composizione della vegetazione, la struttura della vegetazione, la struttura fisica, il drenaggio e l'erosione, gli indicatori di tipicità locali, le dimensioni dell'area boschiva e la sua struttura.

– Il sito IE0001242, Carrownagappul Bog SAC ospita un tipo di habitat prioritario (torbiere alte attive), nonché due altri tipi di habitat (torbiere alte degradate ancora suscettibili di

[54] Gli obiettivi di conservazione specifici per le ZSC possono essere reperiti sul sito internet del National Parks and Wildlife Service (https://www.npws.ie), che è responsabile dell'attuazione della direttiva habitat in Irlanda. Per tale ZSC sono indicati 12 obiettivi per il tipo di habitat prioritario, 13 per l'altro tipo di habitat, 4 per la lumaca del Kerry, 7 per il ferro di cavallo minore, 8 per la lontra e 5 per la foca comune.

rigenerazione naturale e depressioni su substrati torbosi del Rhynchosporion) e per esso sono elencate 12 misure di conservazione, per la maggior parte generiche (ad esempio, «disboscamento di piantagioni forestali», «determinazione della proprietà», «programma di controllo delle specie esotiche invasive», «regime di gestione del drenaggio», «regime di gestione dell'estrazione di torba» e «programma di blocco del drenaggio»). Sono previsti, al contempo, 17 obiettivi di conservazione per quanto riguarda l'area dell'habitat, la sua distribuzione, l'area della torbiera alta, i livelli dell'acqua, il tracciato dei flussi, le aree di transizione, la qualità della vegetazione, le specie tipiche delle torbiere alte attive, gli elementi di tipicità locale, gli indicatori fisici negativi, la composizione della vegetazione, la qualità dell'aria e la qualità dell'acqua.

– Il sito IE0002010, Old Domestic Building (Keevagh) SAC, designato ai fini della protezione della specie del ferro di cavallo minore, è dotato di una misura di conservazione («gestione dei rifugi per pipistrelli») con contestuali dettagli («riparazione del camino e delle finestre; ulteriori lavori necessari a causa del deterioramento della costruzione»), mentre sono elencati cinque obiettivi dettagliati di conservazione specifici per il sito, concernenti la popolazione presente in ciascun rifugio, i rifugi estivi, l'estensione del potenziale habitat per il foraggiamento, i percorsi lineari e l'inquinamento luminoso.

78. Non vedo quindi in che modo gli elementi addotti dall'Irlanda corroborino l'affermazione secondo cui tali esempi possono essere considerati una prova che i siti dispongono di misure di conservazione piene e complete. Il fatto che possano esservi alcune misure di conservazione per alcuni siti non è sufficiente, a mio avviso, per soddisfare i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

79. L'Irlanda non ha quindi confutato, a mio avviso, l'addebito della Commissione secondo cui una serie di siti sarebbe priva di misure di conservazione complete.

C. Addebito secondo cui le misure di conservazione adottate dall'Irlanda non sarebbero fondate su obiettivi di conservazione

80. La Commissione sostiene che, sulla base delle informazioni fornite dall'Irlanda nell'ambito del procedimento precontenzioso, per (almeno) 44 siti, le misure di conservazione non si basano sugli obiettivi di conservazione fissati per ciascun sito.

81. La Commissione interpreta l'obbligo, previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, di basare le misure di conservazione su obiettivi dettagliati di conservazione specifici per il sito, nel senso che tale obbligo comprende una componente sostanziale (gli obiettivi e le misure devono essere correlati) e una componente riguardante la sequenza procedurale (gli obiettivi devono precedere le misure). Secondo la Commissione, ciò è conforme al contesto e agli obiettivi di tale direttiva. Come sottolineato dalla Commissione in udienza, sarebbe irrealistica la situazione nella quale uno Stato membro stabilisca, dapprima, misure di conservazione e, in seguito, obiettivi di conservazione, e nella quale tali misure finiscano con il corrispondere pienamente a detti obiettivi, essendovi inoltre un rischio notevole che gli obiettivi di conservazione non fungano da parametri per valutare l'adeguatezza delle misure di conservazione, ma si limitino a rispecchiare tali misure.

82. L'Irlanda, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, contesta le affermazioni della Commissione. In particolare, tali due Stati membri sostengono che non vi è alcun obbligo di fissare gli obiettivi di conservazione prima dell'adozione di misure di conservazione.

83. Come sottolineato dall'Irlanda in udienza, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat non imporrebbe un ordine sequenziale specifico tra obiettivi di conservazione e misure di conservazione, e ciò non troverebbe riscontro neppure nel testo di tale disposizione o nella giurisprudenza della Corte. L'Irlanda sostiene che vi sono 37 siti nei quali le misure di conservazione si sono basate su una valutazione individualizzata dei rischi e delle pressioni, nonostante il fatto che gli obiettivi di conservazione specifici per i siti non fossero stati ancora sviluppati e pubblicati.

84. La Repubblica federale di Germania sottolinea che una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat non può discendere dal solo fatto che siano state adottate misure di conservazione prima della fissazione degli obiettivi di conservazione; dovrebbe essere decisiva la questione se le misure di conservazione necessarie siano state adottate e siano efficaci in quanto tali.

85. A tal riguardo, a differenza di quanto sostiene la Commissione, non sono convinto del fatto che una misura di conservazione non sia conforme all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat per il solo fatto che gli obiettivi di conservazione sono stati fissati dopo l'adozione di tale misura. Ciò che conta, a mio avviso, è stabilire se le misure di conservazione necessarie siano adeguate ed efficaci per rispondere alle esigenze ecologiche degli habitat e delle specie per i quali il sito è stato designato.

86. L'argomento della Commissione vertente sul rischio che, in caso di inversione della sequenza, gli obiettivi di conservazione siano concepiti in modo tale da adeguarsi alle misure di conservazione non mi sembra persuasivo. È più probabile, invece, che le esigenze di un sito siano già state individuate dallo Stato membro, anche se non formalmente espresse come obiettivi di conservazione. È difficile credere che gli Stati membri abbiano adottato misure di conservazione senza una valida ragione.

87. Tuttavia, ciò non significa che, anche se preesistenti, le misure di conservazione non debbano corrispondere agli obiettivi di conservazione di specifici siti al fine di soddisfare i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat. Ciò non significa neppure che gli obiettivi di conservazione non debbano essere chiaramente stabiliti. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte [55], l'adozione di obiettivi di conservazione costituisce una tappa obbligatoria e necessaria nella designazione delle ZSC e nell'attuazione delle misure di conservazione (v. paragrafo 41 delle presenti conclusioni).

88. Pertanto, ritengo che la censura della Commissione secondo cui l'Irlanda avrebbe violato l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat avendo stabilito le misure di conservazione prima di fissare gli obiettivi di conservazione non sia fondata.

89. Tuttavia, poiché l'Irlanda non ha confutato l'affermazione secondo cui le misure di conservazione non possono essere abbinate agli obiettivi di conservazione dei siti in questione, la censura della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat è fondata.

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

D. Addebito secondo cui le misure di conservazione adottate dall'Irlanda non sarebbero efficaci e quest'ultima sarebbe incorsa in un inadempimento generale e persistente

90. La Commissione sostiene che, sulla base delle informazioni fornite dall'Irlanda nell'ambito del procedimento precontenzioso, quest'ultima ha violato in modo generale e persistente gli obblighi ad essa imposti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, avendo sistematicamente stabilito misure di conservazione non sufficientemente dettagliate e che non contrastano tutti i rischi e le pressioni gravanti sugli habitat e sulle specie presenti in ciascun sito.

91. Pertanto, la Commissione sostiene non soltanto che alcune misure di conservazione non soddisfano requisiti qualitativi, non essendo sufficientemente efficaci, ma anche che gli esempi forniti sono rappresentativi di un modello di condotta che integra un inadempimento generale e persistente da parte dell'Irlanda.

92. La Commissione fornisce tre esempi relativi a due tipi di habitat prioritario (lagune costiere e torbiere di copertura) e una specie prioritaria (cozza perlata d'acqua dolce) per dimostrare che le misure di conservazione sono di qualità insufficiente, poiché mancano di indicazioni quantitative, non menzionano i soggetti responsabili, né le tempistiche e non affrontano i principali rischi e pressioni gravanti su tali habitat e specie [56].

93. Nella giurisprudenza citata dalla Commissione [57], la Corte ha precisato che le misure di conservazione devono non soltanto essere complete, ma anche chiare e precise. Il requisito della completezza è stato trattato nel contesto del secondo addebito della Commissione nella presente causa (v. paragrafi da 69 a 79 delle presenti conclusioni). La Corte, tuttavia, non ha ancora avuto occasione di precisare in dettaglio ciò che comporta il requisito di misure chiare e precise. Fino ad oggi, la Corte ha ritenuto insufficienti misure di conservazione generiche e programmatiche o che esigevano ulteriori misure attuative per divenire efficaci.

94. Posso concordare con la Commissione sul fatto che misure di conservazione efficaci devono contrastare tutti i principali rischi e pressioni gravanti sugli habitat e sulle specie presenti in ciascun sito. Posso altresì concordare sul fatto che tali misure devono essere sufficientemente precise e dettagliate per rispondere alle esigenze del sito interessato. Tuttavia, la questione se una precisione sufficiente esiga una quantificazione o un'individuazione preventiva dei soggetti responsabili e delle tempistiche non può essere risolta in termini generali, ma dipende dalle circostanze del sito di cui trattasi e dai tipi di misure adeguate alle sue esigenze. L'aspetto decisivo è che sia possibile attuare siffatte misure [58]. Pertanto, qualora, senza l'individuazione dei soggetti responsabili, delle tempistiche o degli obiettivi in termini quantitativi, non ci si possa attendere che l'attuazione abbia luogo, siffatte misure devono specificare preventivamente tali

[56] Secondo la Commissione, per le lagune costiere l'Irlanda ha designato 25 siti, ma soltanto per tre di essi ha comunicato misure di conservazione, che mancano di indicazioni quantitative, non menzionano i soggetti responsabili né una tempistica delle azioni e non affrontano i principali rischi e pressioni, come quelli concernenti l'inquinamento e gli scarichi. Per le torbiere di copertura l'Irlanda ha designato 50 siti, ma soltanto per 13 di essi ha indicato talune misure di conservazione, che sono estremamente generiche, mancano di dettagli quantitativi quanto alle misure di conservazione programmate e non contrastano taluni rischi e pressioni importanti, come impianti eolici, sviluppo di infrastrutture, estrazione di torba, erosione, abbruciamento e drenaggio. Per la cozza perlata d'acqua dolce l'Irlanda ha designato 19 siti, ma ha notificato misure di conservazione soltanto per tre di essi, senza precisare dettagli quantitativi, soggetti responsabili e tempistiche, e non ha affrontato i principali rischi e pressioni, come quelli provenienti da fonti puntuali e diffuse.

[57] V. sentenze del 5 settembre 2019, Commissione/Portogallo (Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione) (C-290/18, non pubblicata, EU:C:2019:669, in particolare punti 53 e 55), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Grecia (C-849/19, non pubblicata, EU:C:2020:1047, punti 77 e 82).

[58] V. sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punti 213 e 214).

tipi di dettagli. Qualora, al contrario, ciò non sia necessario in un determinato caso, incombe allo Stato membro spiegare le ragioni per le quali la misura può, ciò nonostante, essere efficacemente attuata.

95. L'Irlanda non deduce alcun argomento per confutare le informazioni addotte dalla Commissione quanto all'inefficacia delle misure di conservazione nei tre esempi forniti.

96. Poiché i 27 esempi addotti dall'Irlanda per dimostrare l'esistenza di misure di conservazione piene e complete possono essere intesi anche come una risposta all'addebito concernente la qualità insufficiente di tali misure, osservo che soltanto un esempio (la Slieve Bloom Mountains SAC, menzionata al paragrafo 77 delle presenti conclusioni, riguardante torbiere di copertura) si riferisce a uno degli habitat e delle specie prioritari richiamati dalla Commissione a sostegno di tale addebito.

97. A tal riguardo, come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione, la quale ha l'onere di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato, fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di detto inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione [59]. Quando la Commissione fornisca elementi sufficienti a dimostrare che le disposizioni nazionali di recepimento di una direttiva non sono correttamente applicate nella prassi nel territorio dello Stato membro convenuto, spetta a quest'ultimo contestare in modo sostanziale e dettagliato gli elementi in tal senso presentati e le conseguenze che ne derivano [60].

98. A mio avviso, nel caso di specie la Commissione ha fornito prove sufficienti del fatto che le misure di conservazione di cui ai tre esempi sono di qualità insufficiente a soddisfare i requisiti qualitativi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, mentre l'Irlanda non ha addotto alcun elemento idoneo a confutare tale affermazione.

99. Ritengo pertanto che, per quanto riguarda gli habitat e le specie presentati a titolo esemplificativo dalla Commissione, l'Irlanda sia venuta meno ai propri obblighi, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, di adottare misure efficaci.

100. La Commissione sostiene altresì che questi tre esempi sono rappresentativi di un inadempimento generale e persistente, poiché essi riguardano un grande numero di siti, sono rappresentativi della configurazione geografica della rete di ZSC in Irlanda e riguardano habitat e specie per la cui conservazione tale rete è cruciale.

101. Pertanto, sebbene la Commissione non abbia dedotto argomenti specifici riguardanti altre ZSC con habitat o specie differenti, invocando un inadempimento generale e persistente essa suggerisce che la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat riguardi anche altre zone, qualora le misure adottate nell'ambito di tali altre ZSC non soddisfino requisiti qualitativi.

[59] V., ad esempio, sentenze del 28 marzo 2019, Commissione/Irlanda (Rete fognaria e trattamento delle acque reflue) (C-427/17, non pubblicata, EU:C:2019:269, punto 38), e dell'8 marzo 2022, Commissione/Regno Unito (Lotta contro la frode da sottovalutazione) (C-213/19, EU:C:2022:167, punto 221).

[60] V., ad esempio, sentenze del 28 marzo 2019, Commissione/Irlanda (Rete fognaria e trattamento delle acque reflue) (C-427/17, non pubblicata, EU:C:2019:269, punto 39), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 112).

102. L'Irlanda non ha confutato gli addebiti concreti contenuti negli esempi presentati dalla Commissione, né ha contestato l'affermazione secondo cui tali esempi sarebbero rappresentativi, nel senso che consentirebbero di stabilire l'esistenza di una violazione generale e persistente dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat.

103. Qual è il valore aggiunto, se esiste, della censura vertente sul fatto che un inadempimento ha carattere generale e persistente?

104. La Commissione ha dato avvio alla prassi consistente nel contestare un inadempimento generale e persistente nei procedimenti in materia ambientale nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Irlanda [61]. In tale sentenza [62], la Corte ha riconosciuto che «nulla vieta [alla Commissione], a priori, di perseguire simultaneamente l'accertamento di inadempimenti a talune disposizioni della direttiva in base all'atteggiamento adottato dalle autorità di uno Stato membro con riferimento a situazioni concrete, specificamente identificate, e l'accertamento di 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».

105. Tale orientamento giurisprudenziale riguardante inadempimenti generali e persistenti [63] implica, in sostanza, che la Commissione può avviare un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro a causa di un'asserita violazione generale e persistente del diritto dell'Unione sulla base di esempi concreti, anziché un procedimento per inadempimento tipico, che riguarda eventi isolati [64]. Pertanto, il valore aggiunto di questo tipo di censura sembra consistere nel fatto che, qualora la Corte constati che uno Stato membro è responsabile di un siffatto inadempimento generale e persistente del diritto dell'Unione, è probabile che detto accertamento imponga un cambiamento generale e strutturale della prassi, e non un mero rimedio alle violazioni puntuali constatate [65].

106. Come spiegato dall'avvocato generale Geelhoed nelle conclusioni nella causa Commissione/Irlanda [66], per accertare che un inadempimento di uno Stato membro è generale e persistente, si possono prendere in considerazione le dimensioni, la durata e la gravità. Il parametro relativo alle dimensioni significa, a mio avviso, che gli esempi in base ai quali è

[61] V. sentenza del 26 aprile 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Sentenza del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punto 27). V., più recentemente, ad esempio, sentenza del 5 settembre 2019, Commissione/Italia (Batterio Xylella fastidiosa) (C-443/18, EU:C:2019:676, punto 73); v. anche conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, in particolare paragrafi da 15 a 22 e da 43 a 60).

[63] V., ad esempio, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punti 127 e 174), e del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punto 33) («generale e persistente»). Talora sono utilizzati aggettivi analoghi. V., ad esempio, sentenze del 10 settembre 2009, Commissione/ Grecia (C-416/07, EU:C:2009:528, punto 25) («strutturat[o] e generalizzat[o]») e del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punti 75 e 77) («sistematico e continuato» e «sistematico e costante»).

[64] V. anche, ad esempio, Wennerås, P., «A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments», *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, pag. 31, in particolare pagg. da 33 a 50; Lenaerts, K. e Gutiérrez-Fons, J.A., «The General System of EU Environmental Law Enforcement», *Yearbook of European Law*, vol. 30, 2011, pag. 1, in particolare pagg. da 9 a 11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, pagg. da 95 a 98. Come indicato in dottrina, tale filone giurisprudenziale non è identico a quello concernente le prassi amministrative nell'ambito dei procedimenti per inadempimento. V., ad esempio, Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pag. 167.

[65] V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, paragrafo 48); v. anche, ad esempio, Wennerås, citato alla nota 64 delle presenti conclusioni, pagg. da 42 a 46, e Prete, citato alla nota 64 delle presenti conclusioni, pag. 97. Ciò comporta la possiblità che lo Stato membro interessato debba versare sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE qualora non ponga rimedio all'inadempimento generale e persistente. V., ad esempio, sentenza del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, paragrafo 43.

dimostrato l'inadempimento sono rappresentativi del comportamento di uno Stato membro nei settori contemplati da una direttiva. Il parametro riguardante la durata implica che l'inadempimento si è prolungato per un periodo di tempo sufficientemente lungo, mentre il parametro relativo alla gravità può essere collegato ai primi due parametri o all'importanza delle conseguenze che derivano dalla mancata attuazione di una determinata normativa dell'Unione.

107. Quando si tratta di verificare i parametri che consentono di accertare l'esistenza di un inadempimento di carattere generale e persistente, nulla cambia, a mio avviso, per quanto concerne l'onere della prova. La Commissione deve fornire elementi sufficienti a dimostrare che uno Stato membro è incorso in un inadempimento generale e persistente, sulla base di una serie di esempi da considerare rappresentativi della prassi dello Stato membro di cui trattasi e che, sulla base di un siffatto modello di condotta, lo stesso tipo di inadempimento interessa, verosimilmente, anche altre situazioni concrete non specificamente trattate. Spetta allo Stato membro contestare in modo sostanziale e dettagliato i dati forniti in relazione a tali esempi e le conseguenze che ne derivano [67].

108. Nella presente causa, l'Irlanda non ha dedotto alcun argomento diretto a contestare l'affermazione della Commissione secondo cui i tre esempi sarebbero rappresentativi dell'asserito inadempimento generale e persistente.

109. A mio avviso, quindi, l'Irlanda non ha confutato l'affermazione della Commissione secondo cui essa sarebbe incorsa in un inadempimento generale e persistente dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat, avendo sistematicamente stabilito misure di conservazione che non sono sufficientemente dettagliate e non contrastano tutti i rischi e le pressioni gravanti sugli habitat e sulle specie presenti in ciascun sito.

110. Inoltre, dato che, nella maggior parte delle ZSC di cui trattasi, dovevano essere adottate e attuate misure efficaci fin dal 2010, il parametro riguardante la durata, necessario ai fini dell'accertamento di un inadempimento generale e persistente è, a mio avviso, soddisfatto. Se a ciò si aggiunge la gravità delle conseguenze che possono scaturire da tale inadempimento, specialmente in considerazione del fatto che alcuni processi potrebbero diventare irreversibili qualora non siano adottate le misure necessarie, ritengo che, nella presente causa, le condizioni per l'accertamento di un inadempimento generale e persistente dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat siano soddisfatte.

111. Di conseguenza, ritengo che la Commissione abbia fornito prove sufficienti del fatto che l'Irlanda sia venuta meno ai suoi obblighi di stabilire le misure di conservazione necessarie ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva habitat in modo generale e persistente.

112. Sulla base dei motivi che precedono, la terza censura sollevata dalla Commissione è fondata.

V. Conclusione

113. Alla luce delle considerazioni che precedono, e fatto salvo l'esame delle altre censure dedotte nella presente causa, suggerisco alla Corte di dichiarare che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza 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

[67] V., ad esempio, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punti 46 e 47), e del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, punto 32).

fauna selvatiche, non avendo stabilito le 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 della stessa presenti nei siti.