

Mancata designazione di zone speciali di conservazione, obiettivi di conservazione e misure di conservazione

Corte di giustizia UE, Sez. VII 20 giugno 2024, in causa C-85/22 - Biltgen, pres.; Arastey Sahún, est.; Čápetka, avv. gen.
- Commissione europea c. Repubblica di Bulgaria

Bellezze naturali - Direttiva 92/43/CEE - Conservazione degli *habitat* naturali e della fauna e flora selvatiche - Articolo 4, comma 4, e articolo 6, comma 1 - Mancata designazione di zone speciali di conservazione, obiettivi di conservazione e misure di conservazione.

(*Omissis*)

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 sulla conservazione degli habitat naturali e della fauna e flora 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) (di seguito “direttiva habitat”):

- non designando come zone speciali di conservazione nel più breve tempo possibile ed entro un periodo massimo di sei anni 194 dei 229 siti di importanza comunitaria inclusi negli elenchi stabiliti dalla decisione 2009/91/CE della Commissione del 12 dicembre 2008, adottando, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina (GU 2009 L 43, pag. 21), con decisione 2009/92/CE della Commissione del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, elenco iniziale dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica del Mar Nero (GU 2009, L 43, pag. 59), con decisione 2009/93/CE della Commissione del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la biogeografia continentale della regione (GU 2009 L 43, pag. 63), nonché con la decisione di esecuzione 2013/23/20 della Commissione UE del 16 novembre 2012 che adotta un sesto elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la biogeografia continentale della regione (GU 2013, L 24, pag. 58) (di seguito, congiuntamente, i “siti di importanza comunitaria in questione”);
- omettendo sistematicamente e persistentemente di fissare obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per le zone speciali di conservazione in questione;
- omettendo, in modo sistematico e persistente, di stabilire le necessarie misure di conservazione che soddisfino le esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I della direttiva Habitat e delle specie di cui all'allegato II di tale direttiva, e
- non recependo correttamente l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat nel diritto nazionale.

I. Il quadro normativo

A. Diritto dell'Unione

2 Il terzo e l'ottavo considerando della direttiva “habitat” così recitano:
“considerando che lo scopo principale della presente direttiva è promuovere il mantenimento della biodiversità e, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, essa contribuisce all'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile; che il mantenimento di questa biodiversità può, in alcuni casi, richiedere il mantenimento, o addirittura l'incoraggiamento, delle attività umane;

[...]

Ritenuto opportuno, in ciascuna zona designata, attuare le misure necessarie rispetto agli obiettivi di conservazione perseguiti.

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

“1. Viene istituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata “Natura 2000”. Questa rete, formata da siti che ospitano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat di specie elencate nell'allegato II, deve garantire il mantenimento o, se del caso, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, tipi di habitat naturali e habitat di specie interessate nel loro areale naturale.

La rete Natura 2000 comprende anche zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri ai sensi delle disposizioni della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, sulla conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)].

2. Ciascuno Stato membro concorre alla costituzione di Natura 2000 sulla base della rappresentazione, sul proprio



territorio, delle tipologie di habitat naturali e degli habitat delle specie di cui al comma 1. Designa a tal fine, ai sensi dell'articolo 4, i siti quali zone speciali di conservazione, e tenendo conto degli obiettivi di cui al comma 1."

4 L'articolo 4 di tale direttiva prevede quanto segue:

"1. Sulla base dei criteri stabiliti nell'allegato III (fase 1) e delle informazioni scientifiche pertinenti, ciascuno Stato membro propone un elenco di siti che indicano i tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e le specie autoctone dell'allegato II che ospitano. Per le specie animali che occupano vasti territori, questi siti corrispondono a luoghi, all'interno dell'areale naturale di queste specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita e riproduzione. Per le specie acquatiche che occupano vasti territori, tali siti vengono proposti solo se è possibile individuare con chiarezza un'area che presenti gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita e riproduzione. Gli Stati membri suggeriscono, se del caso, l'adeguamento di tale elenco alla luce dei risultati della sorveglianza di cui all'articolo 11.

L'elenco è trasmesso alla Commissione, entro tre anni dalla notifica della presente direttiva, contestualmente alle informazioni relative a ciascun sito. Tali informazioni comprendono una mappa del sito, il suo nome, 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 modulo stabilito dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

2. Sulla base dei criteri stabiliti nell'allegato III (fase 2) e nell'ambito di ciascuna delle nove regioni biogeografiche menzionate all'articolo 1, ^{lettera c}), punto iii), e dell'intero territorio interessato all'articolo 2, paragrafo 1, la Commissione stabilisce, d'intesa con ciascuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi degli Stati membri, indicando i siti che ospitano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie.

Gli Stati membri i cui siti che ospitano uno o più tipi di habitat naturali prioritari e una o più specie prioritarie rappresentano più del 5% del territorio nazionale possono, d'intesa con la Commissione, chiedere che i criteri elencati nell'allegato III (fase 2) siano applicati in modo più flessibile ai fini della selezione di tutti i siti di importanza comunitaria presenti nel loro territorio.

L'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria, indicante i siti che ospitano uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie, è adottato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21.

3. L'elenco di cui al paragrafo 2 è redatto entro sei anni dalla notifica della presente direttiva.

4. Una volta selezionato un sito di importanza comunitaria secondo la procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione nel più breve tempo possibile ed entro un periodo massimo di sei anni stabilendo priorità basate sull'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di un tipo di habitat naturale dell'allegato I o di una specie dell'allegato II e per la coerenza di Natura 2000, nonché in funzione delle minacce di degrado o distruzione che gravano su di loro.

5. Non appena un sito è inserito nell'elenco di cui al comma 2, terzo comma, esso è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4."

5 Ai sensi dell'art. 6, nn. da 1 a 3, della stessa direttiva:

"1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le necessarie misure di conservazione che comportano, se del caso, piani di gestione adeguati, specifici per i siti o integrati in altri piani di sviluppo e accordi normativi, amministrativi o contrattuali adeguati, che soddisfano le esigenze ecologiche delle zone speciali di conservazione. i tipi di habitat naturali dell'allegato I e le specie dell'allegato II presenti nei siti.

2. Gli Stati membri adottano misure adeguate per evitare, nelle zone speciali di conservazione, il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché perturbazioni a danno delle specie per le quali le zone sono state designate, a condizione che tali perturbazioni possano avere un impatto effetto significativo rispetto agli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente collegato o necessario alla gestione del sito ma che possa incidere in modo significativo su tale sito, singolarmente o in combinazione con altri piani e progetti, è soggetto a un'adeguata valutazione del suo impatto sul sito per quanto riguarda agli obiettivi di conservazione di questo sito. Tenendo conto delle conclusioni della valutazione d'impatto sul sito e fatte salve le disposizioni del paragrafo 4, le autorità nazionali competenti approvano tale piano o progetto solo dopo essersi accertati che non danneggerà l'integrità del sito interessato e dopo aver adottato, se del caso, l'opinione del pubblico. »

B. Legge bulgara

6 L'articolo 8 della Zakon za biologichno raznoobrazie (legge sulla diversità biologica) (DV 9 agosto 2002, n. ⁷⁷), nella versione applicabile ai fatti di specie (in prosieguo: la «ZBR»), così dispone:

“(1) Il Ministero dell'ambiente e delle acque assicura lo studio, la valutazione e la predisposizione della documentazione concernente i siti di cui all'articolo 7, che contiene:

1. il nome;
2. l'oggetto e gli obiettivi di conservazione del sito protetto;
4. moduli standard compilati contenenti dati e valutazioni;
5. materiale cartografico e indicazione delle coordinate dei confini del sito protetto.

(2) Le proposte di siti di studio ai sensi del paragrafo 1 possono essere presentate da organismi nazionali e organizzazioni



pubbliche e scientifiche.

(3) Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, l'Agenzia esecutiva forestale, l'Agenzia di geodesia, cartografia e catasto nonché i comuni mettono a disposizione del Ministero dell'ambiente e delle acque i dati di cui al comma 1, punto 5, dietro pagamento delle sole spese sostenute per le copie della relativa documentazione.

(4) Il Ministero dell'ambiente e delle acque informa il pubblico e gli enti incaricati della realizzazione dello studio previsto dal comma 2 dell'inizio dello studio mediante avviso pubblicato sul proprio sito internet e, almeno, in forma quotidiano.

»

7 L'articolo 12 della ZBR prevede quanto segue:

“(1) Il Ministero dell'ambiente e delle acque redige un progetto di provvedimento per la designazione di ciascun sito protetto compreso nell'elenco di cui all'articolo 10, comma 4.

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

1. le basi per la sua adozione;
2. il nome e l'ubicazione del sito protetto;
3. l'oggetto e gli obiettivi del sito protetto;
4. la superficie complessiva, nonché la descrizione dei beni compresi nel sito protetto e/o l'indicazione delle coordinate dei confini del sito protetto;
5. divieti o restrizioni ad attività contrarie agli obiettivi di conservazione del sito protetto.

(3) Il Ministero dell'ambiente e delle acque informa il pubblico del progetto di ordinanza predisposto mediante avviso pubblicato, almeno, su un quotidiano e sul proprio sito internet. Nel bando viene indicato dove e a quali condizioni è possibile consultare integralmente il testo del progetto di ordinanza.

(4) Il testo integrale dello schema di ordinanza è pubblicato sul sito web del Ministero dell'Ambiente e delle Acque ed è accessibile presso gli edifici amministrativi degli Ispettorati regionali dell'ambiente e delle acque territorialmente competenti per il sito protetto.

(5) Entro un mese dall'annuncio di cui al comma 3, gli interessati possono presentare per iscritto al Ministro dell'Ambiente e delle Acque pareri, riserve e proposte sul progetto di ordinanza, relativi esclusivamente ai divieti o alle restrizioni di cui al comma 2, punto 5.

(6) Entro un mese dalla scadenza del termine previsto dal paragrafo 5, il Ministro dell'Ambiente e delle Acque prende una decisione definitiva in merito ai pareri, alle riserve e alle proposte formulate ed emette un ordine di designazione del sito protetto interessato.

(7) L'ordinanza di cui al comma 6 è definitiva e inappellabile. »

8 Ai sensi dell'articolo 19 della ZBR:

“(1) Quando esiste un rischio di degrado dei siti inclusi nell'elenco di cui all'articolo 10, comma 2, prima della loro designazione come aree di conservazione, il Ministro dell'ambiente e delle acque vieta o limita, con provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, attività specifiche su tali siti per un periodo non superiore a due anni, esclusi i siti messi a disposizione della difesa nazionale e delle forze armate.

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

9 L'articolo 27 della ZBR è così formulato:

“Per le zone di conservazione di cui all'articolo 3, comma 1, punto 1 possono essere elaborati piani di gestione”.

10 L'articolo 29 della ZBR prevede quanto segue:

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

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

1. divieto o limitazione di attività contrarie alle esigenze di conservazione dei siti protetti interessati;
2. attività di prevenzione volte ad evitare eventi avversi prevedibili;
3. attività di supporto, indirizzo e regolamentazione;
4. il ripristino degli habitat naturali e degli habitat di specie o popolazioni di specie di fauna e flora;
5. svolgimento di attività di ricerca scientifica, didattica e di monitoraggio.

(3) Nello stabilire le misure di cui al paragrafo 2 si tiene conto, per quanto possibile, dei seguenti elementi:

1. peculiarità regionali e locali, ad eccezione di quelle relative alla conservazione della biodiversità, nonché alle esigenze della società;
2. uso sostenibile delle risorse rinnovabili.

(4) Nelle aree protette per le quali è previsto il cofinanziamento ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, e per le quali sono state definite misure ai sensi del paragrafo 1, ma la cui attuazione è stata rinviata a causa del ritardo nel cofinanziamento, non è probabile che siano adottate nuove misure. comportare il degrado dell'area protetta interessata. »

11 L'articolo 30 della ZBR prevede quanto segue:

“(1) I piani di gestione, i piani regionali per lo sviluppo delle aree forestali, i piani e programmi forestali, i programmi nazionali e regionali elaborati ai sensi di altre leggi devono rispettare le prescrizioni di cui all'articolo 12, comma 6,

all'articolo 16, comma 4, e le misure di cui all'articolo 29.

(2) Al fine di garantire i collegamenti tra le aree protette, i piani e i progetti di cui al comma 1 comprendono misure e azioni per la tutela degli elementi del paesaggio che, sulla base della loro struttura lineare e continua o di una funzione di collegamento, sono importanti per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di popolazioni e specie vegetali e animali. »

12 Ai sensi dell'articolo 35 della ZBR:

“Le specie vegetali, animali e fungine della flora, della fauna e dei funghi selvatici della Repubblica di Bulgaria sono protetti nel loro ambiente naturale da:

1. la conservazione dei loro habitat nella rete ecologica nazionale;
2. la collocazione della specie in regime di protezione o di utilizzazione regolamentata;
3. mantenimento o ripristino delle condizioni dell'habitat in conformità con le esigenze ecologiche delle specie interessate;
4. lo sviluppo e l'attuazione di piani d'azione per le specie che presentano diversi livelli di minaccia;
5. la reintroduzione di specie estinte e la ricostituzione delle popolazioni di specie rare e minacciate;
6. il controllo e la regolamentazione delle specie alloctone che sono o potrebbero essere introdotte intenzionalmente o accidentalmente nella natura e che minacciano le specie autoctone. »

13 L'articolo 115 della ZBR è così formulato:

“(1) Il Ministro dell'Ambiente e dell'Acqua:

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

[...]

4. istituisce e gestisce la rete ecologica nazionale;

[...]

6. coordina l'attività di altri ministeri, dipartimenti, comuni, enti pubblici, istituti scientifici e universitari in materia di conservazione della biodiversità;

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

[...]

9. sviluppa e implementa meccanismi per incoraggiare le attività dei proprietari o degli utenti, delle organizzazioni non governative, delle associazioni e di altri finalizzati alla conservazione, al mantenimento e al ripristino della biodiversità;

[...] »

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

“Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dello sviluppo regionale e dei lavori pubblici e gli altri enti nazionali e loro suddivisioni, nonché i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze:

1. realizzare azioni di conservazione della biodiversità;

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

[...] »

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

“Il Ministero dell'Ambiente e delle Acque, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, i comuni nonché le persone fisiche e giuridiche – proprietari e utilizzatori dei territori forestali, dei terreni e delle masse d'acqua della rete ecologica nazionale, ne assicurano la gestione e la tutela in conformità alle disposizioni della presente legge e delle altre leggi speciali. »

II. Il procedimento precontenzioso

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

17 Il termine di sei anni per la designazione di tali siti come zone speciali di conservazione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della Direttiva Habitat, è scaduto il 12 dicembre 2014 per i siti oggetto delle decisioni 2009/91, 2009/92 e 2009/93, nonché al 16 novembre 2018 per quelli oggetto della decisione di esecuzione 2013/23.

18 Con lettera del 5 ottobre 2016, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria a comunicarle le misure adottate ai fini della designazione dei siti di importanza comunitaria come zone speciali di conservazione, ai sensi

dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Habitat , e l'adozione delle necessarie misure di conservazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva.

19 Vista la risposta della Repubblica di Bulgaria del 14 dicembre 2016, la Commissione ha ritenuto che tale Stato membro fosse venuto meno agli obblighi derivanti da tali disposizioni e le ha inviato, il 25 gennaio 2019, una lettera di esecuzione.

20 Nella loro risposta a tale lettera di diffida, datata 21 maggio 2019, le autorità bulgare hanno presentato dettagliatamente il nuovo approccio adottato per la gestione delle aree protette nel quadro di Natura 2000. A tale riguardo, tali autorità hanno indicato che un documento era in fase di sviluppo per determinare un metodo per fissare gli obiettivi di conservazione per queste aree.

21 Il 18 maggio 2020, tali autorità hanno informato la Commissione, in particolare, dello stato di avanzamento della preparazione di detto documento e della designazione di zone speciali di conservazione.

22 Dopo aver esaminato le informazioni fornite dalla Repubblica di Bulgaria, la Commissione ha emesso un parere motivato, ai sensi dell'articolo 258, primo comma, TFUE, ricevuto da tale Stato membro il 2 luglio 2020, invitandolo ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla normativa Direttiva "habitat". In tale parere motivato la Commissione contestava allo Stato membro il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, e dall'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva:

- in quanto non ha designato, entro il termine, 207 dei 229 siti di importanza comunitaria in questione come zone speciali di conservazione;

- in quanto ha ommesso sistematicamente e persistentemente di fissare obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per le zone speciali di conservazione in questione;

- in quanto ha ommesso sistematicamente e persistentemente di stabilire le necessarie misure di conservazione rispondenti alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I della direttiva Habitat e delle specie naturali di cui all'allegato II di tale direttiva, e

- in quanto non ha recepito correttamente nell'ordinamento bulgaro l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat.

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

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

25 Considerando, dopo aver analizzato questa risposta delle autorità bulgare e le altre informazioni disponibili, che la Repubblica di Bulgaria non aveva adottato le misure necessarie per conformarsi ai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva Habitat, la Commissione, l'8 febbraio 2022, ha introdotto questa azione.

III. Il procedimento davanti alla Corte

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

27 Con decisione del presidente della Corte del 27 settembre 2023, il procedimento è stato ripreso nel caso di specie.

28 Con lettera del 1^o dicembre 2023, la Corte ha invitato la Repubblica di Bulgaria e la Commissione a pronunciarsi sull'impatto, nel caso di specie, delle sentenze del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 In risposta a tale lettera, la Commissione ha precisato, con lettera del 15 dicembre 2023, di aver richiamato, nel suo ricorso, i requisiti di specificità e precisione degli obiettivi di conservazione in quanto essi devono, in primo luogo, essere specifici della zona speciale di conservazione in questione, in secondo luogo, coprire tutte le specie e tutti i tipi di habitat di importanza comunitaria, in terzo luogo, identificare chiaramente i diversi tipi di habitat e specie interessate, in quarto luogo, designare chiaramente lo stato che deve raggiungere il tipo di habitat e le specie della zona in questione e, quinto, essere quantificabili e misurabili.

30 Secondo la Commissione, la sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-116/22, EU:C:2023:687), sarebbe irrilevante nel caso di specie in che non fornisce dettagli in merito a tali requisiti di specificità e precisione di detti obiettivi di conservazione.

31 Per quanto riguarda l'obbligo relativo al carattere quantificabile e misurabile degli obiettivi di conservazione, la Commissione ha ricordato di aver considerato, nel suo ricorso, che gli obiettivi di conservazione fissati dalla Repubblica di Bulgaria in 11 designazioni di zona ordinano zone speciali di conservazione adottate durante periodo dal 2015 al 2019 nonché in 25 ordinanze di designazione di tali zone adottate nel corso del 2020 non erano specifiche per le zone speciali di conservazione interessate né sufficientemente precise, poiché non erano né quantificabili né misurabili, ma anche perché non soddisfacevano altri requisiti in termini di specificità richiesti dalla Corte.

32 La Commissione ha aggiunto che, a sostegno della censura fondata sull'assenza di una determinazione sistematica e persistente da parte della Repubblica di Bulgaria degli obiettivi e delle misure di conservazione, in violazione,

rispettivamente, dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 6, paragrafo 1) della direttiva Habitat, aveva fornito esempi rappresentativi, dato che la richiesta riguardava tutti gli obiettivi di conservazione nonché tutte le misure di conservazione che la Repubblica di Bulgaria aveva definito e adottato allo scadere del termine fissato nel parere motivato.

33 La Commissione ha concluso che la sua interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat, cui ha fatto riferimento nell'ambito della quarta censura, era coerente con le sentenze del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Protezione delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Con lettera del 18 dicembre 2023, la Repubblica di Bulgaria ha sostenuto che, per quanto riguarda la designazione delle zone speciali di conservazione, non era in grado di confrontare la protezione accordata, da un lato, dalla normativa bulgara ai siti di importanza comunitaria in questione e, dall'altro, dalla normativa nazionale richiamata dalle sentenze del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-444/21, EU:C: 2023: 524), e del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Tuttavia, esso ha indicato che i requisiti previsti dall'articolo 4, paragrafo 4, e dall'articolo 6 della direttiva Habitat sono di fatto attuati, conformemente alla normativa bulgara, per tutti i siti di importanza comunitaria in questione.

36 Per quanto riguarda la fissazione degli obiettivi di conservazione, la Repubblica di Bulgaria ha ritenuto che, a differenza dei convenuti nelle cause che hanno dato luogo a tali sentenze, essa aveva sostenuto durante la fase scritta del procedimento che, nel suo caso, gli obiettivi di conservazione era stato fissato in tempo per tutte le zone speciali di conservazione in questione.

37 Ha precisato che, alla luce delle sentenze del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-444/21, EU:C:2023:524), e del 21 settembre 2023, [Commissione / Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) (C-116/22, EU:C:2023:687), l'approccio della Commissione su come fissare i suddetti obiettivi di conservazione è, a suo avviso, troppo formale in quanto non tengono conto della diversità delle specie e degli habitat nonché delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

38 Per quanto riguarda la designazione delle misure di conservazione, la Repubblica di Bulgaria ha sottolineato di aver adottato misure specifiche, anche attive, mirate a gruppi specifici di specie e habitat, presentando al riguardo i documenti pertinenti.

39 La Commissione, tuttavia, non ha formulato alcuna osservazione riguardo a tali documenti, pur affermando in generale che la pratica della Repubblica di Bulgaria non è conforme alla direttiva Habitat, senza tuttavia suffragare tale affermazione con prove concrete.

IV. Sull'appello

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

1. Argomenti delle parti

40 Nel suo ricorso la Commissione addebita alla Repubblica di Bulgaria di aver violato gli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva Habitat per non aver designato come zone speciali di conservazione 194 dei 229 siti di importanza comunitaria in questione, prima 12 dicembre 2014 per i siti oggetto delle decisioni 2009/91, 2009/92 e 2009/93, nonché entro il 16 novembre 2018 per quelli oggetto della decisione attuativa 2013/23.

41 La Commissione sostiene che il periodo di sei anni a disposizione degli Stati membri per conformarsi ai requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Habitat è sufficientemente lungo perché essi possano adottare le misure che consentono alle autorità nazionali di gestire la rete Natura 2000 e determinare le competenze delle autorità nazionali e regionali a questo riguardo.

42 Prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire il 2 ottobre 2020, la Repubblica di Bulgaria avrebbe designato come zone speciali di conservazione solo 35 dei 229 siti di importanza comunitaria in questione. Altri 150 siti sarebbero stati designati come zone speciali di conservazione mediante ordinanze pubblicate dopo tale scadenza, per cui il numero di siti ancora da designare come zone speciali di conservazione sarebbe 44.

43 Nel controricorso, la Repubblica di Bulgaria replica che il Ministro dell'Ambiente e delle Acque ha adottato, prima del 31 marzo 2021, i decreti di designazione di tutte le zone speciali di conservazione non precedentemente designate, per le quali non era necessario alcun adattamento dei confini spaziali. La Repubblica di Bulgaria ammette tuttavia che per 44 dei siti oggetto della presente causa non sono ancora stati adottati provvedimenti di designazione di zone speciali di conservazione, i cui confini spaziali hanno dovuto essere modificati dopo la scoperta di inesattezze rispetto agli obiettivi di conservazione.

44 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che la normativa nazionale prevede adeguati meccanismi di protezione preventiva per il periodo precedente la pubblicazione ufficiale dei provvedimenti che designano zone speciali di conservazione. Pertanto, tale Stato membro indica, a titolo esemplificativo, che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della ZBR, la documentazione di ciascun sito che si propone di designare come zona speciale di conservazione dovrebbe contenere il nome, i dati di conservazione finalit  e obiettivi dell'area interessata, il modulo tipo contenente dati e

valutazioni, il materiale cartografico e il registro delle coordinate dei confini spaziali dell'area interessata. Inoltre, la Repubblica di Bulgaria produce dati che dimostrano lo stato, a suo avviso, soddisfacente della tutela dei siti di importanza comunitaria in Bulgaria.

45 Nella replica, la Commissione sottolinea, in particolare, che la conservazione dei siti di importanza comunitaria prima della loro designazione come zone speciali di conservazione non esonera lo Stato membro interessato dall'obbligo, previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, di tale direttiva, per effettuare tale designazione.

46 Nella controreplica, la Repubblica di Bulgaria riconosce il ritardo nella pubblicazione ufficiale degli atti amministrativi generali ai fini della designazione delle zone speciali di conservazione, ma sostiene che, conformemente alla normativa nazionale, l'attuazione dei requisiti previsti dall'articolo 4 (4) e l'articolo 6 della direttiva Habitat è stato garantito per tutti i siti di importanza comunitaria in questione, l'oggetto e gli obiettivi di conservazione di tali siti essendo definiti dalla documentazione prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, della ZBR.

47 La Repubblica di Bulgaria sottolinea che l'onere amministrativo legato alla designazione di zone speciali di conservazione è maggiore per gli Stati membri che, come la Repubblica di Bulgaria, sono caratterizzati dall'estensione significativa della rete di siti di importanza comunitaria in considerazione della loro territorio nazionale, nonché il significativo numero di specie e tipologie di habitat naturali tutelati in questi siti. Inoltre, la biodiversità sarebbe protetta meglio all'interno di questi Stati, poiché **questi ultimi** avrebbero rispettato più da vicino gli obblighi previsti dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva Habitat.

2. Valutazione della Corte

48 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva Habitat impone agli Stati membri di contribuire alla realizzazione della rete Natura 2000 basata sulla rappresentazione, nei rispettivi territori, delle tipologie di habitat naturali elencate nell'allegato I di tale direttiva e gli habitat delle specie elencate nell'allegato II di tale direttiva, nonché designare a tal fine, conformemente all'articolo 4 della stessa direttiva e al termine della procedura da essa stabilita, i siti come zone speciali di conservazione [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 26].

49 Il procedimento volto a designare i siti di importanza comunitaria come zone speciali di conservazione, previsto dall'art. 4 della direttiva Habitat, si svolge in quattro fasi. Secondo il paragrafo 1 di questo articolo, ciascuno Stato membro propone un elenco di siti indicanti i tipi di habitat naturali e le specie autoctone che ospitano, che trasmette alla Commissione (prima fase). Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, la Commissione stabilisce, d'intesa con ciascuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, sulla base degli elenchi stabiliti dagli Stati membri (seconda fase). Sulla base di questo progetto di elenco, la Commissione redige l'elenco dei siti selezionati (terza fase). Ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, una volta selezionato un sito di importanza comunitaria, lo Stato membro interessato lo designa come zona speciale di conservazione nel più breve tempo possibile ed entro un periodo massimo di sei anni, stabilendo le priorità secondo all'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 nonché per la coerenza di Natura 2000 (quarta fase) (sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/ Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

50 La Repubblica di Bulgaria non contesta di non aver formalmente designato tutti i siti di importanza comunitaria in questione come zone speciali di conservazione allo scadere del termine fissato nel parere motivato, vale a dire il 2 ottobre 2020. Essa invoca, tuttavia, il fatto che, nonostante l'assenza di tale designazione formale, la normativa nazionale applicabile prevede adeguati meccanismi di protezione preventiva per il periodo precedente la pubblicazione ufficiale dei provvedimenti che designano i siti di importanza comunitaria come zone speciali di conservazione.

51 Va osservato, al riguardo, che un argomento simile è stato avanzato da diversi Stati membri nell'ambito di azioni di infrazione che hanno portato alla condanna di tali Stati, segnatamente da parte della Repubblica portoghese [sentenza del 5 settembre 2019, [Commissione/Portogallo \(Designazione e protezione delle zone speciali di conservazione\)](#), C-290/18, EU:C:2019:669, punti 31, 35 e 37], dall'Irlanda [sentenza del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Protezione delle zone speciali di conservazione\)](#), C-444/21, EU:C:2023:524, punti da 46 a 56], nonché dalla Repubblica federale di Germania [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Protezione delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punti da 30 a 37].

52 Tuttavia, dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con incontestabile forza vincolante, con la specificità, la precisione e la chiarezza richieste per soddisfare l'esigenza di sicurezza giuridica [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 32 e giurisprudenza ivi citata].

53 Il fatto che la normativa nazionale di uno Stato membro riconosca i siti di importanza comunitaria non è tale da esonerare tale Stato dal suo obbligo specifico, previsto dall'art. 4, n. 4, della direttiva "habitat", di designare formalmente i siti detti siti come zone speciali di conservazione [v., in tal senso, sentenze del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Protezione delle zone speciali di conservazione\)](#), C-444/21, EU:C: 2023:524, punto 51, come nonché del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 33].

54 Infatti, tale designazione costituisce un passo essenziale nell'ambito del regime di protezione degli habitat e delle



specie previsto da tale direttiva [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Protezione delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116 /22, EU:C:2023:687, punto 34 e giurisprudenza citata].

55 Ciò premesso, si deve rilevare che, omettendo di designare come zone speciali di conservazione, nel più breve tempo possibile ed entro il termine massimo di sei anni previsto dall'art. 4, n. 4, della direttiva «habitat», 194 del dei 229 siti di importanza comunitaria in questione, la Repubblica di Bulgaria non ha adempiuto agli obblighi previsti da tale disposizione.

B. Sulla seconda censura, fondata sulla mancata fissazione di obiettivi di conservazione dettagliati e specifici per zone particolari di conservazione

1. Argomenti delle parti

56 Nel suo ricorso la Commissione addebita alla Repubblica di Bulgaria di aver violato gli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Habitat, omettendo sistematicamente e persistentemente di fissare obiettivi di conservazione sufficientemente dettagliati e specifici per ciascuna zona speciale di conservazione.

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

58 La Commissione sostiene, in particolare, che, nel periodo dal 2015 al 2019, la Repubblica di Bulgaria ha adottato 11 ordinanze di designazione di zone speciali di conservazione, che indicano obiettivi di conservazione identici per ciascuna zona, formulate in modo troppo generico, in violazione della le esigenze risultanti dalla sentenza di cui al punto precedente.

59 Per quanto riguarda le 25 ordinanze per la designazione di zone speciali di conservazione adottate nel corso dell'anno 2020, esse sono formulate in modo eccessivamente generale, limitandosi a prevedere la conservazione e il mantenimento degli habitat naturali e, se del caso, il miglioramento dello stato di gli habitat e/o le specie in questione.

60 La Commissione replica inoltre all'argomento avanzato dalla Repubblica di Bulgaria nel corso del procedimento precontenzioso, secondo il quale gli obiettivi di conservazione per i siti di importanza comunitaria che non sono stati designati come zone speciali di conservazione sarebbero stabiliti nelle ordinanze di designazione di zone di protezione speciale, adottata ai sensi della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), come modificata dalla direttiva 2013/17 (di seguito “Direttiva Uccelli”), i limiti territoriali delle zone di protezione speciale corrispondenti a quelli dei siti di importanza comunitaria, ovvero nella documentazione relativa a ciascun sito di importanza comunitaria pubblicata sul sito web del Ministero dell'Ambiente e acqua.

61 A questo proposito, la Commissione rileva che gli obiettivi di conservazione degli habitat degli uccelli non possono essere considerati specifici di specie diverse dagli uccelli e di tipi di habitat contemplati esclusivamente dalla direttiva «habitat» e che, in ogni caso, gli obiettivi di conservazione fissati dalla Repubblica di Bulgaria per le zone di protezione speciale sono formulati in modo generale e, pertanto, non soddisfano i requisiti relativi alla natura specifica e dettagliata di tali obiettivi.

62 Per quanto riguarda il documento relativo al metodo di fissazione degli obiettivi di conservazione delle aree protette nell'ambito di Natura 2000, redatto dalle autorità bulgare nella fase precontenziosa del procedimento, come menzionato al punto 20 della presente sentenza, la Commissione ritiene che tale documento, avendo carattere “informativo” e “consultivo”, non fissa né riesamina gli obiettivi concreti e specifici di conservazione per i siti di importanza comunitaria in questione, ma si limita a dare indicazioni circa la fissazione dei futuri obiettivi di conservazione.

63 Nel controricorso la Repubblica di Bulgaria replica che la direttiva “habitat” non fissa requisiti quanto alla specificità e alla misurabilità degli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria.

64 A tal riguardo, il rispetto del principio generale della certezza del diritto impedirebbe alla Commissione di imporre agli Stati membri requisiti che vanno oltre quelli previsti espressamente, chiaramente e precisamente dalla direttiva Habitat.

65 Secondo la Repubblica di Bulgaria, la Corte, nella sentenza del 17 dicembre 2020, [Commissione/Grecia](#) (C-849/19, EU:C:2020:1047), alla quale la Commissione fa riferimento nel suo ricorso, non imporrebbe Gli Stati membri formulano obiettivi di conservazione in modo quantificabile.

66 La Repubblica di Bulgaria ritiene che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, essa non aveva sostenuto nel corso del procedimento precontenzioso che gli obiettivi di conservazione degli uccelli selvatici fissati per le zone di protezione speciale erano rilevanti per quanto riguarda i siti di importanza comunitaria coperti dalla Direttiva “habitat”. Ciò, infatti, non sarebbe il caso degli obiettivi di conservazione, ma delle misure di conservazione.

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

68 Inoltre, il documento relativo al metodo di fissazione degli obiettivi di conservazione delle aree protette nell'ambito di Natura 2000, menzionato al punto 20 della presente sentenza, è attualmente pubblicato sul sito web del sistema informativo bulgaro relativo ai siti rientranti nella rete Natura 2000. rete.

69 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che, dopo aver ricevuto la lettera di diffida della Commissione, ha adottato diversi decreti che designano zone speciali di conservazione rispondenti ai requisiti fissati dalla Commissione. Tali ordinanze definirebbero gli obiettivi di conservazione specifici delle zone speciali di conservazione in questione e li renderebbero quindi vincolanti.

70 Per soddisfare l'esigenza, invocata dalla Commissione, di formulare dettagliatamente tali obiettivi di conservazione, sarebbe necessario disporre di dati provenienti da studi sistematici che coprano un periodo di tempo significativo e dimostrino l'evoluzione dello stato delle specie e i principali fattori influenzandoli. Tuttavia, le lacune nelle conoscenze scientifiche accumulate nel periodo precedente al 2007 non potranno essere colmate a breve termine.

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

72 Tale istituzione sostiene che la Repubblica di Bulgaria non ha dimostrato, nel suo controricorso, che gli obiettivi di conservazione fissati da quest'ultima fossero sufficientemente precisi. Tale Stato membro, infatti, si è limitato a citare numerosi atti riprodotti negli allegati al proprio controricorso. Tuttavia, non spetta né alla Commissione né alla Corte esaminare tali allegati poiché il loro contenuto non è sufficientemente esposto nel controricorso.

73 Per quanto riguarda i moduli tipo presentati dalla Repubblica di Bulgaria, come menzionato al punto 67 della presente sentenza, la Commissione sostiene che essi contengono una descrizione dello stato reale delle zone speciali di conservazione in questione senza tuttavia precisare lo stato in cui si trovano specie e tipi di habitat devono raggiungere queste aree. Pertanto, tali forme non possono compensare gli obiettivi di conservazione per tali aree che uno Stato membro è tenuto a fissare.

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

75 La Commissione riconosce che i processi naturali dinamici nelle zone speciali di conservazione in questione possono talvolta richiedere l'adattamento degli obiettivi di conservazione e delle misure di conservazione per tali zone. Tuttavia, gli Stati membri non potevano evitare di apportare tali adattamenti semplicemente definendo obiettivi di conservazione molto generali.

76 Nella controreplica, la Repubblica di Bulgaria sottolinea che gli obiettivi generali dei siti della rete Natura 2000 sono già previsti dall'articolo 5 della ZBR, il quale prevede che le zone speciali di conservazione siano destinate alla protezione o al ripristino dei Lo stato favorevole degli habitat naturali che ospitano queste aree, nonché delle specie nel loro areale naturale.

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

78 La Repubblica di Bulgaria ritiene che le esigenze della Commissione relative alla specificità e al dettaglio degli obiettivi di conservazione siano eccessive, poiché il ripristino dello stato dei tipi di habitat e delle specie naturali è un processo complesso e dinamico, che richiede risorse significative e un monitoraggio prolungato.

2. Valutazione della Corte

79 In via preliminare, occorre ricordare che, sebbene il testo dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Habitat non menzioni espressamente l'obbligo di fissare obiettivi di conservazione, tale disposizione impone tuttavia che le autorità competenti dello Stato membro Lo Stato interessato, nel designare la zona speciale di conservazione, stabilisce le priorità in base all'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione favorevole, di un tipo di habitat. Tuttavia, stabilire tali priorità implica che tali obiettivi di conservazione siano stati fissati in anticipo (sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Protezione delle zone speciali di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punto 105 e giurisprudenza citata).

80 Per essere considerati "obiettivi di conservazione", ai sensi della direttiva "habitat", gli obiettivi fissati non devono essere enunciati in modo generale, ma devono essere specifici e precisi [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Protection of special aree di conservazione\)](#), C-116/22, EU:C:2023:687, punti 107 e 114 nonché la giurisprudenza ivi citata].

81 Gli obiettivi di conservazione devono quindi essere stabiliti rispetto a informazioni basate su un esame scientifico della situazione delle specie e dei loro habitat in un sito in questione. Infatti, poiché, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva Habitat, nel corso della procedura di designazione dei siti come zone speciali di conservazione, i siti proposti dagli Stati membri devono basarsi sui criteri stabiliti nell'allegato III della presente direttiva e le informazioni scientifiche pertinenti, tali informazioni sono anche idonee a garantire la specificità e la precisione degli



obiettivi di conservazione [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) , C-116/22, EU:C: 2023:687, paragrafo 115].

82 Inoltre, anche se gli obiettivi di conservazione fissati da uno Stato membro devono consentire di verificare se le misure di conservazione basate su di essi sono in grado di raggiungere lo stato di conservazione desiderato del sito in questione, resta il fatto che la necessità di formulare tali obiettivi in modo quantitativo e misurabile deve essere esaminato caso per caso concreto e non può essere riconosciuto come un obbligo generale per gli Stati membri [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) , C-116/22 EU:C:2023:687, punto 116].

83 In effetti, l'approccio quantitativo e misurabile per determinare gli obiettivi di conservazione può rivelarsi inadatto per alcuni habitat complessi e alcune aree di conservazione di natura dinamica, i cui elementi variano notevolmente a seconda dei fattori esterni dell'ambiente o interagiscono in modo significativo con altri habitat e aree di conservazione. zone speciali di conservazione (sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) , C-116/22, EU:C:2023:687, punto 117].

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

85 Inoltre, tenuto conto dell'obbligo che le spetta di dimostrare l'asserito inadempimento, la Commissione non può, con il pretesto di imputare allo Stato membro interessato un inadempimento generale e persistente degli obblighi ai quali esso è tenuto in base al diritto nazionale Unione, si esonera dal rispettare tale obbligo di fornire la prova della presunta violazione sulla base di elementi concreti che caratterizzano la violazione delle specifiche disposizioni da essa invocate e si basa su semplici presunzioni o schematiche causalità [sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) , C-116/22, EU:C:2023:687, punto 112 e giurisprudenza ivi citata].

86 Nella fattispecie, la Commissione ha certamente presentato esempi concreti di provvedimenti di designazione di zone speciali di conservazione in cui gli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie in questione non sembrano essere formulati in modo sufficientemente dettagliato e specifico aree di conservazione in questione.

87 Ciò premesso, da un lato, tali esempi sono stati presentati dalla Commissione unicamente al fine di illustrare la prassi generale e strutturale della Repubblica di Bulgaria, la quale, secondo tale istituzione, sarebbe contraria all'articolo 4, paragrafo 4, della la direttiva Habitat.

88 Tuttavia, nelle conclusioni del suo ricorso, la Commissione non ha chiesto alla Corte di constatare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi di tale disposizione per aver omesso di fissare gli obiettivi di conservazione in modo quantitativo dettagliato e concreto e misurabile per quanto riguarda gli habitat e le specie presenti nei siti interessati dalle ordinanze menzionate da questa istituzione a titolo esemplificativo nella richiesta.

89 Inoltre, il presente ricorso riguarda un gran numero di siti di importanza comunitaria situati nelle regioni biogeografiche alpine, del Mar Nero e continentali, che sono caratterizzati da una significativa diversità di specie e di habitat.

90 Pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte, spettava alla Commissione dimostrare che gli esempi da essa presentati a sostegno della censura diretta a dimostrare un inadempimento generale e strutturale degli obblighi derivanti da direttiva Habitat, sono rappresentativi dell'insieme dei siti di importanza comunitaria in questione [v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#) , C-116/22, EU:C : 2023:687, paragrafo 124 e giurisprudenza citata].

91 Nella fattispecie, si deve rilevare che né nel ricorso né nella replica questa istituzione ha dimostrato giuridicamente, con argomenti e dati sufficientemente precisi, chiari e circostanziati, che gli esempi di provvedimenti di designazione di zone speciali di conservazione in cui gli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie in questione non sono formulati in modo quantitativo e misurabile, da lei menzionati per illustrare la pratica generale e strutturale della Repubblica di Bulgaria, sono rappresentativi di tutte le zone speciali di conservazione in questione.

92 Pertanto, la seconda censura deve essere respinta.

C. Sulla terza censura, fondata sulla mancata predisposizione delle necessarie misure di conservazione

1. Argomenti delle parti

93 Nel suo ricorso la Commissione sostiene che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno in modo sistematico e persistente all'obbligo impostole dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat di adottare le misure di conservazione necessarie per soddisfare le esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali considerati nell'allegato I della presente direttiva e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti di importanza comunitaria in questione.

94 Più precisamente, la Commissione ritiene che tale situazione sia la conseguenza della mancata fissazione, da parte della Repubblica di Bulgaria, di obiettivi di conservazione dettagliati e concreti per i siti di importanza comunitaria di cui trattasi. A questo proposito, come risulta dalla sentenza del 17 dicembre 2020, [Commissione/Grecia](#) (C-849/19, EU:C:2020:1047, punto 85), tali misure di conservazione dovrebbero basarsi su obiettivi di conservazione specifici



dell'ambiente zona speciale di conservazione in questione.

95 La Repubblica di Bulgaria ha riconosciuto, nell'ambito del procedimento precontenzioso, il ritardo nei lavori legislativi volti a rendere vincolanti i piani di gestione territoriale comprendenti le suddette misure di conservazione.

96 Per quanto riguarda le misure di conservazione previste dagli 11 decreti di designazione di zone speciali di conservazione adottati tra il 2015 e il 2019, la Commissione sostiene che tali decreti riguardano soltanto 11 dei 229 siti di importanza comunitaria di cui la Repubblica di Bulgaria dispone obbligo di tutela. Inoltre, per la maggior parte di questi siti, per raggiungere gli obiettivi pianificati sarebbero necessarie misure attive mirate specificamente a ciascuna delle diverse specie e a ciascuno dei diversi tipi di habitat in uno stato di conservazione sfavorevole. Tuttavia, le misure attive dovrebbero essere determinate in base agli obiettivi di conservazione dettagliati specifici di ciascun sito di importanza comunitaria in questione, che non figurano nei detti decreti.

97 Per quanto riguarda le misure di protezione adottate dalla Repubblica di Bulgaria nei confronti delle zone di protezione speciale, conformemente alla direttiva sugli uccelli, la Commissione ammette che, è vero, alcune misure stabilite per le specie di uccelli, in particolare misure di conservazione, possono anche essere indirettamente utili per le specie e gli habitat protetti nell'ambito dei siti di importanza comunitaria, ai sensi della direttiva "habitat". Tuttavia, questa circostanza non può esentare le autorità bulgare dall'obbligo di adottare le necessarie misure di conservazione per tutte le specie e per tutti i tipi di habitat previsti dalla direttiva Habitat, che sono protetti all'interno dei siti di conservazione di importanza comunitaria interessati.

98 Per quanto riguarda i vari atti amministrativi e normativi, nonché altri documenti strategici, indicati dalla Repubblica di Bulgaria nel corso del procedimento precontenzioso, nei quali, secondo tale Stato membro, figurano misure aventi un nesso con la conservazione, il mantenimento o ripristinare lo stato degli habitat e delle specie nei siti d'importanza comunitaria in questione, la Commissione ritiene che tali misure, troppo generiche e incomplete, non costituiscano misure di conservazione, almeno ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva Habitat.

99 La Commissione ritiene che anche i nuovi provvedimenti di designazione di zone speciali di conservazione, comunicati dalla Repubblica di Bulgaria nel corso del mese di maggio 2020, non soddisfino i requisiti previsti da tale disposizione. Queste ordinanze, infatti, che si limiterebbero a fornire raccomandazioni, riguarderebbero solo la gestione dei terreni coltivati e dei prati e non indicherebbero da chi, quando e su quale area dovranno essere attuate.

100 Nel controricorso la Repubblica di Bulgaria replica che le misure di conservazione da essa adottate sono complete, chiare e precise e che sono state effettivamente attuate, conformemente alla giurisprudenza della Corte. Tali misure verrebbero definite in base alle esigenze ecologiche delle specie e ai tipi di habitat naturali in questione.

101 In un certo numero di casi di sovrapposizione dei confini spaziali delle zone di protezione speciale previste dalla direttiva Uccelli e di quelli di siti di importanza comunitaria, coperti dalla direttiva Habitat, i divieti e le restrizioni già imposti in materia di zone di protezione speciale contribuirebbero al rispetto con gli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria.

102 A questo proposito, la Repubblica di Bulgaria presenta alcuni esempi di misure di conservazione specifiche di determinate zone di protezione speciale, segnatamente quelle previste dalla ZBR, dalla normativa bulgara relativa alla caccia e alla protezione della selvaggina, alla pianificazione territoriale della costa del Mar Nero, pesca e acquacoltura, nonché le normative nazionali sul disboscamento. Inoltre, con un'ordinanza del 23 febbraio 2015 del Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, sarebbero state introdotte norme nazionali relative alle buone condizioni agricole e ambientali. Sarebbero applicabili sia ai tipi di habitat di acqua dolce e costieri e alle specie ad essi associate, sia a una serie di formazioni di praterie e semi-praterie e alle specie ad esse associate.

103 La Repubblica di Bulgaria sostiene che la Commissione ha interpretato selettivamente alcune delle misure menzionate nell'ambito del procedimento precontenzioso, al di fuori del contesto complessivo della normativa bulgara e dell'insieme dei vari documenti che disciplinano le misure di protezione della zona e le misure particolari di conservazione. Tuttavia, in questo senso sarebbero rilevanti anche i vari atti normativi e amministrativi nonché i documenti di pianificazione, programmazione e strategia. Quando tali atti e documenti venissero considerati nel loro insieme per una determinata area di conservazione, la loro applicazione si estenderebbe a tutte le tipologie di utilizzo dell'area in questione, con riguardo sia ai divieti che alle restrizioni di attività come alle misure attive poste in essere per gestire le zone in questione.

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

105 Nella replica, la Commissione sostiene che, in mancanza di argomenti chiari e di riferimenti precisi nella difesa della Repubblica di Bulgaria, essa non è in grado di verificare se i numerosi allegati a quest'ultimo mezzo supportino la tesi di questo Stato membro secondo cui la sua pratica è conforme ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat.

106 Secondo tale istituto, l'insieme delle misure disperse negli atti normativi e amministrativi nonché nei numerosi

documenti strategici, di pianificazione e di programmazione non sono collegati alle zone speciali di conservazione in questione e ai loro specifici obiettivi di conservazione.

107 Si ricorda, a questo proposito, che le misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat, devono essere stabilite e attuate nell'ambito di zone speciali di conservazione specifiche e devono basarsi su obiettivi di conservazione specifici di ciascun sito [v., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2019, [Commissione/Portogallo \(Designazione e tutela delle zone speciali di conservazione\)](#), C-290/18, EU:C:2019: 669, punto 52, nonché del 17 dicembre 2020, [Commissione/Grecia](#), C-849/19, EU:C:2020:1047, punto 85].

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

2. Valutazione della Corte

109 Si deve rilevare che, come l'argomento dedotto dalla Commissione nell'ambito della seconda censura, tale istituzione non asserisce nel suo ricorso, per quanto riguarda la terza censura, che la Repubblica di Bulgaria non ha adottato misure di conservazione per il sito di importanza comunitaria in questione, vale a dire i siti specifici oggetto della sua prima denuncia, ma si limita nelle conclusioni di questo ricorso ad accusare questo Stato membro di una violazione "sistematica e persistente" » dei suoi obblighi ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat.

110 Inoltre, come nell'ambito della seconda censura, la Commissione si limita a fare riferimento, per quanto riguarda la terza censura, ad alcuni esempi di decreti di designazione di zone speciali di conservazione adottati dalle autorità bulgare per illustrare una violazione sistematica e persistente della Repubblica di Bulgaria a conformarsi a questa disposizione.

111 Di conseguenza, si deve considerare che, in spregio alla giurisprudenza richiamata al punto 90 della presente sentenza, la Commissione non ha fornito la prova della rappresentatività di tali esempi e non ha preso di mira siti di specifica importanza comunitaria o zone speciali concrete di conservazione.

112 Ne consegue che la terza censura deve essere respinta.

D. Sulla quarta censura, vertente sull'errata trasposizione nel diritto nazionale dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat

1. Argomenti delle parti

113 Nel suo ricorso la Commissione contesta alla Repubblica di Bulgaria di non aver adempiuto gli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva Habitat, in quanto la normativa di tale Stato membro prevede che l'adozione di misure di conservazione sia facoltativa.

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

115 La Commissione sostiene in particolare che, ai sensi dell'articolo 27 della ZBR, «possono essere elaborati piani di gestione». Certamente gli articoli 12 e 19 della ZBR prevedono la possibilità di adottare, in presenza di un rischio di degrado dei siti protetti, divieti o restrizioni di attività contrarie agli obiettivi di conservazione di tali siti. Tuttavia, l'obbligo di adottare le necessarie misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat, non può ridursi ai suddetti divieti e restrizioni da adottare e dovrebbe includere l'adozione, in determinati casi, di misure di conservazione attiva.

116 Per quanto riguarda l'articolo 118 della ZBR, questo prevede che le azioni di conservazione della biodiversità devono essere coerenti con le priorità stabilite in tale legge, nel quadro della strategia nazionale e del piano nazionale di conservazione della biodiversità. Tuttavia, tale articolo non contiene alcun riferimento alle misure di conservazione di cui all'articolo 29 della ZBR.

117 Nel controricorso la Repubblica di Bulgaria non contesta che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat, le misure di conservazione devono essere adottate in ogni caso, l'espressione «se applicabile», che figura in tale disposizione, relativi solo a piani di gestione e che non possono essere intesi come una limitazione generale dell'obbligo di adottare adeguate misure legali, amministrative o contrattuali.

118 Tuttavia, citando le sentenze del 14 febbraio 2012, [Flachglas Torgau](#) (C-204/09, EU:C:2012:71, punti 60 e 61), nonché del 24 ottobre 2013, [Commissione/Spagna](#) (C-151/12, EU:C:2013:690, punti 27 e 28), tale Stato membro sostiene che, ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, quando traspongono una direttiva, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità quanto alla scelta dei mezzi e metodi per garantirne l'attuazione. Pertanto, il recepimento di una direttiva non richiederebbe necessariamente un'azione legislativa in ciascuno Stato membro.

119 A tal riguardo, la Repubblica di Bulgaria sostiene che gli articoli 12, 19, 27, 29, 30 e 118 della ZBR hanno trasposto l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat.

120 La sezione 12 di questa legge stabilirebbe i requisiti che gli ordini speciali di designazione delle aree di conservazione devono soddisfare. Pertanto, non appena verrà designata la zona speciale di conservazione in questione, verranno messe in atto misure di conservazione.

121 L'articolo 19 di tale legge prevede azioni volte a proteggere i siti di importanza comunitaria prima della loro designazione come zone speciali di conservazione. Divieti o restrizioni potrebbero anche essere imposti prima della

designazione di tale zona se esiste il rischio di danni al sito in questione. Tuttavia, tali divieti e restrizioni costituiscono misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat.

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

123 Come risulta dall'articolo 30 della ZBR, i piani urbanistici, i piani regionali di sviluppo forestale, i piani e programmi forestali, i programmi nazionali e regionali elaborati sulla base di altre leggi devono rispettare le ordinanze che designano le zone speciali di conservazione e le misure previste nei piani di gestione.

124 Ai sensi dell'articolo 118, paragrafo 1, punto 2, della ZBR, le misure di conservazione contemplate dalla direttiva Habitat dovrebbero essere specificate in tutti i piani, progetti, programmi, politiche e strategie per il settore interessato.

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

126 Per quanto riguarda le misure di conservazione attiva, la Repubblica di Bulgaria fa riferimento all'articolo 115, paragrafo 1, punto 9, della ZBR, secondo cui il ministro dell'Ambiente e delle Acque deve sviluppare e attuare meccanismi volti a incoraggiare le attività dei proprietari o degli utenti, organizzazioni non governative, associazioni e altri finalizzati alla conservazione, al mantenimento e al ripristino della biodiversità. Inoltre, tale Stato membro presenta esempi di siffatte misure, adottate ai sensi della normativa bulgara.

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

128 Per quanto riguarda gli articoli 115 e 118 nonché l'articolo 119, paragrafo 1, della ZBR, ai quali fa riferimento la Repubblica di Bulgaria nel suo controtorcorso, essi determinano le competenze dei diversi enti per quanto riguarda la politica in materia di biodiversità, ma non prevedere l'istituzione e l'applicazione delle necessarie misure di conservazione in tutte le zone speciali di conservazione.

129 Nella controreplica, la Repubblica di Bulgaria replica che, nell'ordinamento giuridico bulgaro, l'autonomia delle autorità amministrative consiste nella scelta dei mezzi più adeguati per dare attuazione agli obblighi giuridici.

130 Detto Stato membro richiama altresì la giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza del 3 aprile 2014, [Cascina Tre Pini](#) (C-301/12, EU:C:2014:214, punti da 40 a 41), secondo la quale la direttiva, vincolando l'eventuale Stato membro destinatario quanto al risultato da raggiungere, lascia alle autorità nazionali la competenza quanto alla forma e ai mezzi.

131 Conformemente alle disposizioni della ZBR, l'adozione dei provvedimenti di designazione delle zone speciali di conservazione di cui all'articolo 12 di tale legge non costituirebbe una facoltà ma un obbligo per le autorità amministrative competenti, per quanto riguarda l'insieme di tali zone. Tali autorità sarebbero inoltre tenute a indicare nei loro provvedimenti l'oggetto e gli obiettivi di conservazione della zona speciale di conservazione in questione nonché i divieti o le restrizioni sulle attività contrarie a tali obiettivi.

132 Oltre ai piani urbanistici, ai piani regionali per lo sviluppo delle aree forestali e ai piani e programmi per il settore forestale, l'articolo 30, paragrafo 1, della ZBR prevede che tutti i programmi nazionali e regionali elaborati ai sensi di leggi diverse dalla ZBR devono rispettare con le ordinanze per la designazione di zone speciali di conservazione nonché le loro eventuali modificazioni.

133 La Repubblica di Bulgaria aggiunge che l'articolo 35 della ZBR prevede l'adozione di determinate misure di conservazione delle specie e prevede specificamente che le specie vegetali, animali e fungine della flora, della fauna e dei funghi selvatici siano protetti nel loro ambiente naturale mediante, in particolare particolare, la conservazione dei loro habitat nella rete ecologica nazionale, mediante la collocazione delle specie sotto un regime di protezione o di uso regolamentato, mediante il mantenimento o il ripristino delle condizioni degli habitat in conformità con i requisiti ecologici delle specie in questione.

134 Infine, la normativa nazionale sulle acque prevederebbe l'attuazione obbligatoria di misure per raggiungere gli obiettivi di conservazione dei siti di importanza comunitaria. Come risulterebbe da tale regolamento, i piani di gestione dei bacini idrografici devono prevedere misure che consentano di raggiungere gli obiettivi di conservazione di tali siti, sulla base delle analisi richieste dal regolamento stesso. Queste misure non si limiterebbero a divieti o restrizioni sulle attività.

2. Valutazione della Corte

135 Ai sensi 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 soddisfino le esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I della direttiva Habitat direttiva nonché le specie elencate nell'allegato II di tale direttiva,

presenti nel sito interessato [v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#)], C-116/22 EU:C:2023:687, punto 143 e giurisprudenza citata].

136 Le misure di conservazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat non possono, in linea di principio, limitarsi a misure intese a prevenire attacchi e perturbazioni esterne causate dall'uomo e dovrebbero includere, se necessario, misure proattive positive per il mantenimento o il ripristino del territorio stato di conservazione del sito [sentenza del 29 giugno 2023, [Commissione/Irlanda \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#)], C-444/21, EU:C:2023:524, punto 150].

137 Per quanto riguarda il quadro normativo nazionale necessario ad assicurare l'attuazione di tali obblighi, va ricordato che le disposizioni della direttiva "habitat" devono essere attuate con incontestabile forza vincolante, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per soddisfare l'esigenza di certezza del diritto [v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2023, [Commissione/Germania \(Tutela delle zone speciali di conservazione\)](#)], C-116/22, EU:C:2023:687, punto 32 e giurisprudenza ivi citata].

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

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

140 A tal riguardo, si deve rilevare che l'argomentazione della Commissione si basa su una confusione tra, da un lato, l'assenza di un quadro normativo sufficiente, in uno Stato membro, che consenta, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 137 della presente sentenza, di adottare idonee misure di conservazione e, in secondo luogo, la mancata istituzione di dette misure per tutte le zone speciali di conservazione.

141 Per quanto riguarda il primo di tali aspetti, occorre rilevare che, tenendo conto degli elementi presentati dalla Repubblica di Bulgaria, in particolare degli esempi di disposizioni nazionali che prevedono l'obbligo, per le autorità bulgare, di adottare misure di conservazione, comprese le misure proattive, la Commissione non ha dimostrato in maniera sufficientemente giuridica che la normativa bulgara non garantisce l'effettivo adempimento degli obblighi di tale Stato membro, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva "habitat".

142 Per quanto riguarda il secondo di tali aspetti, occorre rilevare che esso è già stato oggetto della terza censura, nell'ambito della quale la Commissione non contesta alla Repubblica di Bulgaria di non aver adottato le misure di conservazione per i siti di L'importanza comunitaria in questione, vale a dire i siti specifici oggetto della sua prima denuncia.

143 Pertanto, la quarta censura deve essere respinta.

144 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre constatare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Habitat omettendo di designare come zone speciali di conservazione il più rapidamente possibile e entro un periodo massimo di sei anni, 194 dei 229 siti di importanza comunitaria in questione.

145 Il ricorso per il resto è respinto.

Sulle spese

146 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte, se le parti sono rispettivamente soccombenti in uno o più capi di imputazione, ciascuna parte sopporta le proprie spese.

147 Nella fattispecie, essendo rimaste soccombenti ciascuna alcune censure, la Commissione e la Repubblica di Bulgaria supporteranno le proprie spese.

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

1) **La Repubblica di Bulgaria non ha adempiuto agli obblighi previsti dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, sulla conservazione degli habitat naturali e della fauna e flora selvatiche, come modificata dalla direttiva 2013/2013 del Consiglio. 17/UE del 13 maggio 2013, non avendo designato come zone speciali di conservazione, nel più breve tempo possibile ed entro un termine massimo di sei anni, 194 dei 229 siti di importanza comunitaria inclusi negli elenchi stabiliti dalla decisione 2009/91 della Commissione /CE del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina, con decisione 2009/92/CE della Commissione del 12 dicembre 2008 che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco iniziale dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica del Mar Nero, con la decisione 2009/93/CE della Commissione del 12 dicembre 2008 che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale, nonché dalla decisione di esecuzione 2013/23/UE della Commissione, del 16 novembre 2012, che adotta un sesto elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale.**

2) **Il ricorso è respinto per il resto.**

3) La Commissione europea e la Repubblica di Bulgaria sopporteranno le proprie spese.

(Omissis)

