

Conservazione degli uccelli selvatici e degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatiche

Corte di giustizia UE, Sez. I 12 settembre 2024, in causa C-66/23 - Arabadjiev, pres. ed est.; Kokott, avv. gen. - Elliniki Ornithologiki Etaireia ed a. c. Ypourgos Esoterikon ed a.

Bellezze naturali - Direttiva 92/43/CEE - Direttiva 2009/147/CE - Conservazione degli uccelli selvatici - Conservazione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatiche - Classificazione di un territorio come zona di protezione speciale - Specie cosiddette di “designazione” - Misure orizzontali temporanee applicate uniformemente a tutte le zone di protezione speciale - Mancata adozione di piani di gestione individualizzati.

(*Omissis*)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 4, paragrafi 1 e 2, della 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; in prosieguo: la «direttiva “Uccelli”»), dell’articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva “Habitat”»), e della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (GU 2014, L 124, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2011/92»).

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia che contrappone l’Elliniki Ornithologiki Etaireia (Società ellenica di ornitologia), il Syllogos Diktyo Oikologikon Organoseon Aigaiou (Associazione Rete Egea di Organizzazioni Ecologiche), la Perivallontikos Syllogos Rethymnou (Associazione ambientale di Rethymno), la Politistikos Syllogos Thronos Kleisidiou (Associazione culturale Thronos Kleisidi), KX e altri all’Ypourgos Esoterikon (Ministro dell’Interno, Grecia), all’Ypourgos Oikonomikon (Ministro delle Finanze, Grecia), all’Ypourgos Anaptyxis kai Ependyseon (Ministro dello Sviluppo e degli Investimenti, Grecia), all’Ypourgos Perivallontos kai Energeias (Ministro dell’Ambiente e dell’Energia, Grecia) e all’Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (Ministro dello Sviluppo rurale e dell’Alimentazione, Grecia) in merito alla legittimità di un decreto ministeriale, adottato nel 2012, inteso a modificare o integrare l’atto di recepimento della direttiva «Uccelli» nel diritto greco.

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Direttiva «Uccelli»

3 Ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, la direttiva «Uccelli» concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato FUE. Essa si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento.

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

«1. Per le specie elencate nell’allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l’habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;
- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;
- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata;
- d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

Gli Stati membri classificano in particolare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la presente direttiva.

2. Gli Stati membri adottano misure analoghe per le specie migratrici non menzionate all’allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono un’importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d’importanza internazionale.

(...)

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercano inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

Direttiva «Habitat»

5 Ai sensi dell'articolo 1, lettera l), della direttiva «Habitat», con l'espressione «zona speciale di conservazione» si intende «un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato».

6 L'articolo 6 della direttiva citata così dispone:

«1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. (...).

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Lo Stato membro informa la Commissione [europea] delle misure compensative adottate.

(...).

7 L'articolo 7 di tale direttiva così recita:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE [del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)], per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva 79/409/CEE, qualora essa sia posteriore».

Diritto greco

8 La Nomos 1650/1986 già tin prostasia tou perivallontos (legge 1650/1986, relativa alla protezione dell'ambiente) (FEK A' 160/16.10.1986), come modificata dalla Nomos 3937/2011 (legge 3937/2011) (FEK A' 60/31.3.2011) e dalla Nomos 4685/2020 (legge 4685/2020) (FEK A' 92/7.5.2020), disciplina le zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») in Grecia. La legge 1650/1986, quale modificata, impone, in sostanza, l'elaborazione di piani di gestione per le specie interessate e per le ZPS a seguito di una valutazione ambientale speciale.

9 La Nomos 4014/2011 già tin perivallontiki adeiodotisi ergon kai drastitriotiton, rithmisi afthereton se sinartisi me dimiourgia Perivallontikou isozigiou ki alles diatakseis armodiotitas Ypourgeiou Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (legge 4014/2011, relativa all'autorizzazione ambientale di progetti e di attività, alla regolarizzazione delle costruzioni non autorizzate nell'ambito della creazione di un equilibrio ambientale nonché ad altre disposizioni di competenza del Ministero dell'Ambiente, dell'Energia e dei Cambiamenti climatici) (FEK A' 209/21.9.2011) stabilisce le condizioni di realizzazione di progetti nelle ZPS.

10 L'articolo 11 di tale legge prevede che la valutazione ambientale speciale di un progetto di lavori pubblici o privati comprenda, da un lato, la registrazione delle specie interessate e, dall'altro, l'opportuna valutazione dell'impatto di tale progetto, in particolare, sugli uccelli selvatici menzionati all'allegato I dell'articolo 14 del Koini Ypourgiki apofasi n.º37338/1807/2010 «Kathorismos metron kai diadikasion gia tin diatirisi tis agrias ornithopanidas kai ton oikotopon/endietimaton tis, se simmorfosi me tin Odigia 79/409/EOK, “peri diatiriseos ton agrion ptinon” tou Europaikou Simvoulou tis 2as Apriliou 1979, opws kodikopoiithike me tin Odigia 2009/147/EK» (decreto ministeriale congiunto n.º37338/1807/2010 «Determinazione di misure e di procedure per la conservazione degli uccelli selvatici e dei loro habitat in conformità alla direttiva 79/409/CEE, quale codificata dalla direttiva 2009/147/CE») (FEK B' 1495/6.9.2010; in prosieguo: il «decreto ministeriale del 2010»), che è stato adottato al fine di recepire la direttiva «Uccelli» nel diritto greco, nonché sulle specie migratrici non figuranti in tale allegato, ma che ritornano regolarmente nel territorio greco.

11 In forza dell'articolo 2 del decreto ministeriale del 2010, tali uccelli selvatici e specie migratrici costituiscono «specie di designazione», vale a dire specie di uccelli per le quali le zone di cui trattasi sono state classificate come ZPS,



previa valutazione, ai fini di tale classificazione, di criteri scientifici e ornitologici specifici contenuti nell'allegato A di tale decreto ministeriale. Detti uccelli selvatici e specie migratrici costituiscono, in combinazione con i criteri di classificazione delle ZPS, indicatori determinanti per la designazione di un territorio come ZPS. L'articolo 4 del decreto ministeriale citato crea ZPS in cui sono emanate misure speciali, quali la limitazione di determinate attività oppure la disciplina o il divieto di determinati interventi che possono incidere negativamente sulle zone di cui trattasi.

12 Il Koini Ypourgiki apofasi n. 8353/276/E103 «Tropopoiisi kai simplirosi tis koinis ypourgikis apofasis n. 37338/1807/2010 “Kathorismos metron kai diadikasion gia tin diatirisi tis agrias ornithopanidas kai ton oikotopon/endietimaton tis, se simmorfosi me tin Odigia 79/409/EOK, peri diatiriseos ton agrion ptinon’ tou Europaikou Simvouliou tis 2as Apriliou 1979, opws kodikopoiithike me tin Odigia 2009/147/EK”» (decreto ministeriale congiunto n. 8353/276/E103 «Disposizioni che modificano e integrano il decreto ministeriale congiunto n. 37338/1807/2010, Determinazione di misure e procedure per la conservazione degli uccelli selvatici e dei loro habitat in conformità alla direttiva 79/409/CEE, quale codificata dalla direttiva 2009/147/CE») (FEK B' 415/23.2.2012; in prosieguo: il «decreto ministeriale del 2012») modifica e integra il decreto ministeriale del 2010. Esso prevede misure orizzontali applicabili a tutte le ZPS, in tal modo designate ai sensi del decreto ministeriale del 2010. Esso ha l'effetto di integrare nell'articolo 14 di quest'ultimo un allegato che elenca le ZPS in funzione delle «specie di designazione» menzionate al punto 10 della presente sentenza e prevede misure speciali di protezione degli uccelli selvatici di cui trattasi e dei loro habitat che possono essere integrate da piani di gestione.

Fatti della causa principale e questioni pregiudiziali

13 Più associazioni e molti singoli cittadini contestano il regime di protezione previsto nel decreto ministeriale del 2012. Essi sostengono in particolare che tale decreto ministeriale non ha correttamente recepito la direttiva «Uccelli» nell'ordinamento giuridico greco.

14 Detto decreto ministeriale è quindi oggetto di due ricorsi di annullamento dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia), giudice del rinvio. L'uno è diretto a che lo stesso decreto ministeriale sia annullato integralmente. L'altro è diretto all'annullamento dell'articolo 5 *bis*, paragrafo 2, dell'articolo 5 *ter*, paragrafi 3 e 4, dell'articolo 5 *quater*, paragrafo 1, dell'articolo 5 *quinquies*, paragrafi 1 e 3 *ter*, nonché dell'articolo 5 *decies*, paragrafo 4, del medesimo decreto.

15 A sostegno di tali due ricorsi, i ricorrenti nel procedimento principale sostengono, da un lato, che le misure di protezione previste nel decreto ministeriale del 2012 riguardano esclusivamente le «specie di designazione» menzionate al punto 10 della presente sentenza qualora soddisfino i criteri numerici fissati all'allegato A dell'articolo 14 del decreto ministeriale del 2010. Tale disposizione sarebbe contraria all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli», che subordinerebbe la concessione della protezione prevista in detta direttiva al fatto che alcune specie figurino nell'allegato I della suddetta direttiva e non alla questione se le specie figurino in un elenco redatto a livello nazionale.

16 D'altro lato, i ricorrenti nel procedimento principale osservano che il decreto ministeriale del 2012 prevede misure di protezione orizzontali per tutte le ZPS, senza che siano protette tutte le specie di uccelli di cui all'allegato I della direttiva «Uccelli» nonché gli uccelli migratori che ritornano regolarmente in ciascuna ZPS (in prosieguo: le «specie protette»).

17 I convenuti nel procedimento principale rilevano che tale decreto ministeriale funge da «linea direttrice per la conduzione di attività nell'ambito delle ZPS» e che i provvedimenti di cui trattasi sono «misure precauzionali», adottate in attesa dell'istituzione di un quadro di protezione completo e specifico per ciascuna ZPS.

18 Il giudice del rinvio aggiunge che, al momento dell'adozione del suddetto decreto ministeriale, non erano ancora stati fissati obiettivi di conservazione adeguati e che le misure di conservazione adeguate non erano state adottate per ciascuna ZPS singolarmente considerata. Pertanto, tale giudice si chiede se il legislatore greco abbia correttamente recepito la direttiva «Uccelli», in particolare a causa del mantenimento in vigore di misure «precauzionali» orizzontali, le quali riguardano tuttavia solo la protezione delle «specie di designazione» menzionate al punto 10 della presente sentenza.

19 In tale contesto, il Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della [direttiva “Uccelli”], in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della [direttiva “Habitat”], debba essere interpretato nel senso che esso osta a disposizioni nazionali (...), che prevedono che le misure speciali di protezione, conservazione e ripristino delle specie e degli habitat degli uccelli selvatici nelle [ZPS] si applichino solo alle “specie di designazione”, vale a dire solo alle specie di uccelli selvatici elencate nell'allegato I della [direttiva “Uccelli”] e agli uccelli migratori regolarmente presenti all'interno di ciascuna ZPS che, insieme ai criteri per la designazione delle ZPS contenuti nella legislazione nazionale, sono utilizzati come indicatori decisivi per la designazione di un territorio come ZPS.

2. Se ai fini di una risposta alla prima questione sia rilevante il fatto che le suddette misure speciali di protezione, conservazione e ripristino delle specie e degli habitat degli uccelli selvatici nelle [ZPS] sono essenzialmente misure

preventive basiche di salvaguardia (“misure precauzionali”) delle ZPS, con applicazione orizzontale, vale a dire per tutte le ZPS, e che a tutt’oggi non sono stati adottati nell’ordinamento giuridico greco piani di gestione per ogni specifica ZPS, che definiscano gli obiettivi e le misure necessarie per raggiungere o garantire la conservazione soddisfacente di ciascuna ZPS e delle specie che in essa vivono.

3. Se ai fini di una risposta alle questioni prima e seconda sia rilevante il fatto che, sul fondamento dell’obbligo di valutazione ambientale di progetti e attività ai sensi della [direttiva 2011/92] e della “opportuna valutazione” di cui all’articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della [direttiva “Habitat”], le specie elencate nell’allegato I della [direttiva “Uccelli”] o gli uccelli migratori regolarmente presenti in ciascuna ZPS siano, nell’ambito di una valutazione degli effetti sull’ambiente di ogni specifico piano di lavori pubblici o privati, presi in considerazione tutti».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

20 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l’articolo 4 della direttiva «Uccelli», in combinato disposto con l’articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva «Habitat» debba essere interpretato nel senso che le misure di protezione, conservazione e ripristino delle specie e degli habitat di uccelli selvatici nelle ZPS da esso previste riguardano le sole specie che giustificano la classificazione della zona interessata o anche altre specie di uccelli da proteggere in forza dell’articolo 4 della direttiva «Habitat» presenti in tali ZPS.

21 Anzitutto, occorre rilevare che, conformemente al suo articolo 1, paragrafo 1, prima frase, la direttiva «Uccelli» «concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato [FUE]».

22 L’articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che gli Stati membri debbano adottare misure speciali di conservazione per quanto riguarda l’habitat che devono essere idonee a garantire, in particolare, la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli di cui all’allegato I di detta direttiva. Tale disposizione impone altresì di classificare come ZPS i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie menzionate nel suddetto allegato I.

23 In forza dell’articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «Uccelli», gli Stati membri classificano parimenti come ZPS le aree di riproduzione, di muta e di svernamento delle specie migratrici non menzionate in detto allegato I che ritornano regolarmente, nonché le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione (v., per analogia, sentenze del 6 marzo 2003, Commissione/Finlandia, C-240/00, EU:C:2003:126, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

24 Pertanto, l’articolo 4 della direttiva «Uccelli» prevede un regime specificamente mirato e rafforzato sia per le specie menzionate all’allegato I di tale direttiva sia per le specie migratrici non menzionate in tale allegato che ritornano regolarmente, il quale trova giustificazione nel fatto che si tratta, rispettivamente, delle specie più minacciate e delle specie che costituiscono un patrimonio comune dell’Unione europea. Gli Stati membri hanno dunque l’obbligo di adottare le misure necessarie alla conservazione di dette specie (v., per analogia, sentenza del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

25 Tale regime prevede due categorie di obblighi complementari.

26 Da una parte, gli Stati membri hanno l’obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie protette, cui non è possibile sottrarsi adottando altre misure speciali di conservazione. Pertanto, qualora il territorio di uno Stato membro ospiti tali specie, esso è obbligato a definire, per esse, in particolare delle ZPS (v., per analogia, sentenza del 19 maggio 1998, Commissione/Paesi Bassi, C-3/96, EU:C:1998:238, punti 55 e 56 nonché giurisprudenza ivi citata).

27 A tal proposito, la Corte ha precisato che, se gli Stati membri potessero sottrarsi a tale obbligo qualora ritenessero che altre misure di conservazione specifiche fossero sufficienti a garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie protette, l’obiettivo di creare una rete coerente di ZPS, come indicato nell’articolo 4, paragrafo 3 della direttiva «Uccelli», potrebbe non essere raggiunto (v., per analogia, sentenza del 19 maggio 1998, Commissione/Paesi Bassi, C-3/96, EU:C:1998:238, punto 58).

28 In particolare, l’articolo 4, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva impone agli Stati membri di conferire alle ZPS uno status giuridico di protezione che possa garantire, segnatamente, la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli menzionate nell’allegato I di quest’ultima, nonché la riproduzione, la muta e lo svernamento delle specie migratrici non menzionate in detto allegato che ritornano regolarmente (sentenza del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

29 Ne consegue che le ZPS sono designate per specie di uccelli specifiche, menzionate nell’allegato I della direttiva «Uccelli», nonché per specie migratrici non menzionate in tale allegato che ritornano regolarmente. Ciascuna di tali zone di protezione è quindi caratterizzata da determinate specie protette.

30 D’altra parte, gli Stati membri devono adottare misure speciali di conservazione dell’habitat.

31 Tali misure non possono limitarsi a ovviare ai danni e alle perturbazioni esterne causati dall’uomo, ma devono anche comprendere, in funzione della situazione di fatto, misure positive per la conservazione e il miglioramento dello

stato del sito interessato [sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 209 e giurisprudenza ivi citata].

32 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva «Uccelli», che è stata sostituita dagli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafi da 2 a 4 della direttiva «Habitat», gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle ZPS, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi dell'articolo 4 summenzionato.

33 Occorre rilevare, al pari dell'avvocata generale al paragrafo 36 delle sue conclusioni, che, per quanto attiene alle esigenze di protezione, l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» non opera distinzioni a seconda che la ZPS interessata sia stata designata per le specie di uccelli protette ai sensi di tale disposizione o che tali specie vi siano «presenti» come altre specie da proteggere, senza che tale area sia stata classificata come ZPS per queste ultime.

34 Va inoltre evidenziato che tale articolo 4 ha ad oggetto l'adozione delle misure di conservazione necessarie al mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente delle specie protette presenti nelle ZPS designate [v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 210].

35 Ciò premesso, come sottolineato al punto 32 della presente sentenza, in virtù dell'articolo 7 della direttiva «Habitat», gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, di tale direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva «Uccelli», per quanto riguarda le zone classificate ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di quest'ultima direttiva o analogamente riconosciute ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, di quest'ultima direttiva.

36 L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «Habitat» prevede un obbligo generale per gli Stati membri di adottare opportune misure per evitare, nelle zone speciali di conservazione, il degrado degli habitat e le perturbazioni significative delle specie «per cui tali zone sono state designate», nella misura in cui tali perturbazioni potrebbero avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi di tale direttiva.

37 Nel caso di specie, i ricorrenti nel procedimento principale evidenziano che, in forza delle disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale o dell'applicazione dei criteri previsti da tali disposizioni, né le misure speciali di conservazione previste dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli», relative alle specie di cui all'allegato I di tale direttiva, né le misure equivalenti previste dall'articolo 4, paragrafo 2, di detta direttiva, relative alle specie migratrici che ritornano regolarmente, e neppure le misure previste dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «Habitat», si applicano a tutte le specie di uccelli comprese nei formulari standard di dati, stabiliti dalla decisione 97/266/CE della Commissione, del 18 dicembre 1996, concernente un formulario informativo sui siti proposti per l'inserimento nella rete Natura 2000 (GU 1997, L 107, pag. 1) e la cui presenza è stata valutata con un punteggio superiore a «non significativo».

38 L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «Habitat» deve essere letto nel suo contesto, tenendo conto dell'articolo 4 della direttiva «Uccelli», nonché delle disposizioni che precedono tale disposizione e di quelle che le sono succedute.

39 A tal riguardo, occorre constatare che l'articolo 6 della direttiva «Habitat» suddivide le misure da adottare in tre categorie, vale a dire le misure di conservazione, le misure di prevenzione e le misure compensative, previste rispettivamente ai paragrafi 1, 2 e 4 di tale articolo [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 147 e giurisprudenza ivi citata].

40 Da un lato, occorre rilevare che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «Habitat», che non è applicabile alle ZPS ma costituisce, come sottolineato dalla Commissione, la disposizione equivalente all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli», per quanto riguarda l'istituzione di misure di conservazione, impone quindi agli Stati membri l'obbligo di stabilire misure di conservazione conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I della direttiva «Habitat» e delle specie di cui all'allegato II di quest'ultima direttiva «presenti nei siti». Il criterio pertinente è quindi quello della presenza delle specie nel sito interessato.

41 Dall'altro, secondo la giurisprudenza, le disposizioni dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» devono essere interpretate come un insieme coerente con riferimento agli obiettivi di conservazione perseguiti da tale direttiva. Infatti, i paragrafi 2 e 3 di detto articolo mirano ad assicurare uno stesso livello di protezione degli habitat naturali e degli habitat delle specie, mentre il paragrafo 4 del medesimo articolo costituisce solo una disposizione in deroga alla seconda frase del suddetto paragrafo 3 (sentenza del 12 aprile 2018, People Over Wind e Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punto 24 nonché giurisprudenza ivi citata).

42 A tal proposito, come sottolineato dalla Commissione, i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», che si applicano anche alle ZPS conformemente all'articolo 7 della stessa direttiva, e in base ai quali gli Stati membri sono tenuti ad effettuare una valutazione *ex ante* e a sottoporre ad autorizzazione preventiva i piani o i progetti che possono avere un impatto significativo sui siti interessati, specificano che gli obiettivi di conservazione del sito costituiscono un punto di riferimento obbligatorio per le opportune valutazioni richieste.

43 Pertanto, il livello di protezione previsto all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «Habitat» deve essere determinato, in particolare, alla luce degli obiettivi di conservazione del sito interessato.

44 Per di più, va notato che le ZPS sono soggette agli obblighi relativi alla gestione delle zone di protezione di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» e all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «Habitat» che, come sottolineato dall'avvocata generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, mirano a garantire una protezione equivalente

all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «Habitat» nelle ZPS.

45 Nella sentenza del 21 settembre 2023, Commissione/Germania (Protezione delle zone speciali di conservazione) (C-116/22, EU:C:2023:687, punto 105), riguardante la direttiva «Habitat», ma la cui interpretazione è applicabile alla direttiva «Uccelli», la Corte ha dichiarato che l'obbligo di fissare obiettivi di conservazione sussiste per i siti designati in forza della direttiva «Habitat», sebbene quest'ultima non menzioni esplicitamente tale obbligo.

46 Ne consegue che gli obblighi relativi alla gestione delle ZPS, previsti dall'articolo 4 della direttiva «Uccelli», letto alla luce dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», implicano che gli Stati membri debbano fissare obiettivi di conservazione per tali zone. In conformità alla giurisprudenza ricordata al punto 28 della presente sentenza, lo status giuridico di una ZPS deve includere tali obiettivi di conservazione.

47 Orbene, come osservato in sostanza dall'avvocata generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, nel definire gli obiettivi di conservazione di un sito, si deve tenere conto sia delle specie protette, vale a dire quelle elencate nell'allegato I della direttiva «Uccelli» che delle specie migratrici non elencate in tale allegato che ritornano regolarmente, essendo tali specie protette dal regime specificamente mirato e rafforzato previsto dall'articolo 4 della suddetta direttiva.

48 Inoltre, l'obbligo di fissare obiettivi di conservazione per i siti selezionati si applica alle specie interessate in funzione della loro presenza significativa all'interno dei siti interessati, senza limitarsi alle sole specie su cui si basava la selezione dei siti.

49 Pertanto, si deve constatare che gli obiettivi di conservazione di un sito devono essere definiti tenendo conto delle «specie di designazione» nonché delle altre specie di uccelli da proteggere in forza dell'articolo 4 della direttiva «Uccelli» presenti in quantità significative nella ZPS interessata, senza che tale sito sia stato oggetto di una designazione come ZPS per queste ultime.

50 Un'interpretazione contraria dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», letto alla luce dell'articolo 4 della direttiva «Uccelli», secondo cui occorrerebbe prendere in considerazione solo le «specie di designazione», non sarebbe conforme alla finalità di tali direttive. Infatti, secondo siffatta interpretazione contraria, lo Stato membro interessato non sarebbe tenuto, per quanto riguarda una ZPS, né a stabilire obiettivi di conservazione che includano l'obiettivo specifico della popolazione e dell'habitat di una specie protetta da tale articolo 4, diversa da quella che ha giustificato la classificazione come ZPS, né ad adottare e ad attuare misure di conservazione che rispondano specificamente alle esigenze ecologiche di detta specie, come prevede comunque l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli». Tale Stato membro non sarebbe neppure tenuto ad adottare le misure, previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva «Habitat», per evitare il degrado degli habitat naturali o le perturbazioni significative che colpiscono tale specie, o ad effettuare un'opportuna valutazione dell'impatto dei progetti sulla popolazione e sull'habitat di questa stessa specie.

51 È quindi giocoforza constatare che una simile interpretazione contraria non consentirebbe di far beneficiare le specie protette del «regime specificamente mirato e rafforzato» di protezione richiesto per l'insieme di tali specie dall'articolo 4 della direttiva «Uccelli». Orbene, come emerge dal punto 24 della presente sentenza, è imperativo che questo regime venga adottato e attuato nella misura in cui riguarda le «specie più minacciate e le specie che costituiscono un patrimonio comune» dell'Unione.

52 Occorre aggiungere che, se è vero che incombe quindi agli Stati membri prendere in considerazione tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» presenti in una ZPS, nonché il loro habitat, in quanto tale disposizione impone l'adozione di misure in funzione delle esigenze di protezione delle specie, che dipendono dalla situazione nella ZPS di cui trattasi, spetta agli Stati membri definire priorità per quanto riguarda la protezione di tali specie.

53 A tale proposito, in forza di detta disposizione, le autorità nazionali sono tenute a dimostrare la presenza di specie di uccelli da proteggere in una ZPS, il contributo delle popolazioni interessate agli obiettivi della direttiva «Uccelli» e i rischi e le minacce a cui tali popolazioni sono esposte.

54 In tale contesto, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, le specie e gli habitat per i quali un sito è stato designato come ZPS godono naturalmente di uno status prioritario per quanto riguarda le misure speciali di conservazione che dovrebbero essere adottate e attuate in tale sito. Ciò premesso, la presenza di altre specie, quali specie di uccelli rari, vulnerabili o persino specie di uccelli che evolvono naturalmente in maniera isolata nel sito interessato, non può essere trascurata e l'adozione di siffatte misure di conservazione nei loro confronti può rivelarsi utile o necessaria per raggiungere gli obiettivi di conservazione pertinenti.

55 I ricorrenti nel procedimento principale sostengono inoltre che, ai sensi delle disposizioni nazionali in esame nel procedimento principale, i piani di gestione delle ZPS nonché le misure e le azioni previste in tali piani per proteggere le specie di uccelli e i loro habitat non coprono tutte le specie elencate nei formulari informativi per un sito proposto come sito Natura 2000 di cui trattasi. Tale situazione comporterebbe una mancanza di protezione delle specie protette in quanto le disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale sarebbero tali da limitare la portata dell'obbligo, previsto all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «Habitat», di includere una sintesi dei dati ornitologici specifici nella valutazione ambientale speciale di un progetto in forza della direttiva 2011/92. Poiché nessun dato scientifico preciso è, per tale motivo, incluso per le specie diverse dalle «specie di designazione», tale valutazione ambientale non sarebbe effettuata conformemente a tale disposizione.

56 A tal riguardo, occorre ricordare che gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» devono essere attuati in modo effettivo e mediante misure complete, chiare e precise [sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-444/21, EU:C:2023:524, punto 138 e giurisprudenza ivi citata].

57 Va precisato che lo status giuridico di protezione di cui devono beneficiare le ZPS non implica che gli obiettivi di conservazione debbano essere specificati per ciascuna specie considerata separatamente. Peraltro, non si può ritenere che tali obiettivi debbano essere contenuti nel medesimo atto giuridico che ha ad oggetto le specie e gli habitat protetti di una determinata ZPS (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

58 Occorre infine precisare che la delimitazione di una ZPS, così come l'identificazione delle specie che hanno giustificato la classificazione della zona interessata come ZPS, deve rivestire una forma cogente incontestabile. Infatti, in caso contrario, l'obiettivo di tutela risultante dall'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli», nonché dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «Habitat», rischierebbe di non essere pienamente conseguito (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2010, Commissione/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, punto 64).

59 Alla luce dell'insieme di considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» nonché l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva «Habitat» devono essere interpretati nel senso che impongono agli Stati membri di definire, per ciascuna ZPS, singolarmente considerata, obiettivi e misure di conservazione riguardanti tutte le specie protette nonché il loro habitat. Spetta agli Stati membri, ciò facendo, definire priorità in funzione della rilevanza di tali misure per il conseguimento degli obiettivi di conservazione di tutte tali specie.

Sulla seconda questione

60 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non è necessario esaminare la seconda questione. Infatti, come risulta dalla risposta alla prima questione, le misure di protezione, conservazione e di ripristino adottate sulla base dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» e dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva «Habitat» devono, in linea di principio, essere fondate sulle esigenze ecologiche specifiche delle diverse ZPS e richiedono di determinare, per ciascuna ZPS, considerata singolarmente e secondo una gerarchizzazione definita dallo Stato membro interessato, obiettivi e misure di conservazione riguardanti tutte le specie di uccelli menzionate all'allegato I della direttiva «Uccelli» e le specie migratrici non menzionate in tale allegato che ritornano regolarmente, nonché il loro habitat.

61 Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che le misure nazionali di cui trattasi nel procedimento principale sono individualizzate solo in quanto si presume che vadano a beneficio delle specie di uccelli che giustificano la designazione della ZPS di cui trattasi.

Sulla terza questione

62 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» e l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva «Habitat», debbano essere interpretati nel senso che l'obbligo di procedere a una valutazione ambientale di un progetto ai sensi della direttiva 2011/92 incide sulla portata degli obblighi derivanti da tali disposizioni.

63 Il giudice del rinvio indica, in tale contesto, che, nell'ambito di tale valutazione, viene effettuata un'analisi dell'impatto del progetto di cui trattasi su tutte le specie di uccelli elencate all'allegato I della direttiva «Uccelli», e sulle specie migratrici che ritornano regolarmente in ciascuna ZPS.

64 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che la realizzazione di una siffatta analisi può essere complementare ma è, in ogni caso, irrilevante ai fini dell'interpretazione degli obblighi di conservazione delle ZPS derivanti dalla direttiva «Uccelli», letta in combinato disposto con la direttiva «Habitat».

65 Alla luce dell'insieme di considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Uccelli» nonché l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva «Habitat», devono essere interpretati nel senso che l'obbligo di procedere a valutazioni ambientali di progetti in forza della direttiva 2011/92 non incide sulla portata degli obblighi derivanti dalle summenzionate disposizioni.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

1) L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nonché l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, devono essere interpretati nel senso che:

impongono agli Stati membri di definire, per ciascuna zona di protezione speciale, singolarmente considerata, obiettivi e misure di conservazione riguardanti tutte le specie di uccelli menzionate all'allegato I della direttiva 2009/147 e le specie migratrici non menzionate in tale allegato che ritornano regolarmente, nonché il loro habitat. Spetta agli Stati membri, ciò facendo, definire priorità in funzione della rilevanza di tali misure per il conseguimento degli obiettivi di conservazione di tutte tali specie.

2) L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/147 nonché l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 92/43

devono essere interpretati nel senso che:

l'obbligo di procedere a valutazioni ambientali di progetti in forza della direttiva 2011/92/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, quale modificata dalla direttiva 2014/52/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, non incide sulla portata degli obblighi derivanti dalle summenzionate disposizioni.

(Omissis)

