Tra obiettivi generali dell'Unione e margine di discrezionalità degli Stati membri: riflessioni sulla sentenza della Corte di Giustizia C-47/23 relativa gestione di siti nella rete Natura 2000

di Sara Todeschini

Title: General objectives and discretion of Member States: considerations on the judgement of the Court of Justice C-47/24 regarding the management of sites within the Nature 2000 network

Keywords: Nature 2000; Environmental protection; Member States' discretion

1. - Con la sentenza del 14 novembre 2024 (*Commissione Europea contro Repubblica Federale di Germania*, Causa C-47/23), la terza sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è intervenuta in tema di habitat protetti dalla rete Natura 2000 in seguito al ricorso per inadempimento sollevato dalla Commissione Europea contro la Repubblica Federale di Germania. In questa occasione, la Corte, grazie alle censure sollevate relative alla violazione dell'articolo 6 paragrafo 2 e 4 paragrafo 1 della direttiva Habitat, ha avuto modo di pronunciarsi su alcune questioni di fondamentale rilevanza: dagli obiettivi generali della direttiva e loro influenza nell'identificare misure 'opportune' per la gestione dei siti (oltre che sulla interpretazione letterale di disposizioni concernenti la trasmissione di informazioni alla Commissione), fino al tema della discrezionalità in capo agli Stati membri nell'adempimento degli oneri stabiliti dalla direttiva per il perseguimento degli obiettivi generali. Proprio il tenore delle tematiche trattate, di portata sistematica, rende questo caso interessante oltre la fattispecie specifica e utile per meglio inquadrare le modalità di intervento dell'Unione nell'amministrazione dei territori.

La direttiva 92/43/CEE, nota come Direttiva Habitat, è stata adottata nel 1992 e concerne la conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche. I principali obiettivi di questa direttiva sono la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente – da intendersi come habitat, flora e fauna – nonché il mantenimento della biodiversità al fine di evitare il degradarsi degli ecosistemi e il conseguente aumento delle minacce a specie protette. Di fondamentale importanza per il perseguimento di questi obiettivi è dunque l'individuazione di determinati siti come 'prioritari' e, conseguentemente, agli obiettivi di natura ambientale si devono necessariamente affiancare azioni (che costituiscono in contemporanea anche obiettivi) di natura politica. La direttiva, infatti, si inserisce nel quadro di un programma di azione comunitario in materia ambientale per gli anni tra 1987 e 1992 (Gazzetta ufficiale n. C 328 del 07/12/1987 pag. 1 – 44) che puntava ad una più forte ed efficace azione a livello comunitario anziché meramente nazionale. Sulla linea e a complemento

della direttiva 79/409/CEE che sottolineava la necessità di istituire un sistema generale di protezione di alcune specie di flora e fauna, la direttiva Habitat si propone di designare zone speciali di conservazione (ZSC) al fine di “realizzare una rete ecologica coerente secondo uno scadenario definito” (considerando n. 6 direttiva Habitat). Così, in seno alla direttiva Habitat, è nata rete Natura 2000 con lo scopo ultimo di individuare e tutelare tutti i siti contenenti specie di flora e fauna considerati ‘prioritari’ sulla base di quanto stabilito dalla direttiva Habitat e dalla Direttiva Uccelli (Direttiva 2009/147/CEE) (le cosiddette ‘direttive Natura’). I siti appartenenti a rete Natura 2000 si distinguono in due macro categorie: siti di interesse comunitario (SIC) – in seguito integrati sotto la designazione di zone speciali di conservazione (ZSC) – e zone di protezione speciale (ZPS).

La designazione dei siti è compito degli Stati membri, tuttavia, nel caso in cui l’Unione consideri essenziale per il mantenimento o per la sopravvivenza un tipo di habitat prioritario non identificato dallo Stato membro, è prevista una procedura *ad hoc* che consenta di designarlo pur senza proposta da parte dello Stato membro in questione (M. Zinzi *Natura 2000 e criteri di selezione dei SIC: l’inderogabilità del dato tecnico-scientifico*, Diritto pubblico comparato ed europeo, 2/2010, pp. 900-902). La Commissione svolge un ruolo particolarmente rilevante in tal senso in quanto può avviare una procedura di concertazione bilaterale con lo Stato membro interessato per classificare un eventuale nuovo sito (Allegato III, Direttiva Habitat). L’adozione di misure per favorire la conservazione e la tutela di certi habitat è considerata responsabilità comune degli Stati membri. Inoltre, come si vedrà in seguito, la Commissione svolge un ruolo di primaria importanza nella verifica e monitoraggio dell’azione degli Stati membri per la conservazione degli habitat nei rispettivi territori conformemente agli obiettivi sanciti dalla direttiva stessa. La Commissione, tra gli altri compiti, è deputata alla stesura di una relazione periodica di sintesi basata sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri in merito alla attuazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della direttiva al fine di garantire e controllarne l’attuazione della stessa.

Nonostante i pregevoli intenti della direttiva e della rete ecologica Natura 2000, varie e numerose sono state le problematiche che sono insorte in alcuni Stati membri dell’Unione (già all’epoca della Comunità). Data infatti la discrezionalità lasciata agli Stati membri sia per l’individuazione e designazione dei siti che per la loro regolamentazione, sono state adottate soluzioni molto differenti che hanno portato alla creazione di un quadro disarmonico a livello europeo. Se si considera l’aspetto della regolamentazione, ad esempio, alcuni stati hanno optato per un approccio centralizzato mentre altri per una maggiore decentralizzazione. Inoltre, alcuni stati hanno adottato un tipo di gestione esclusivamente contrattuale (Francia e Regno Unito) in opposizione ad altri che hanno scelto una gestione regolamentare o mista (E. Brachini, *La regolamentazione degli interventi di trasformazione del territorio in attuazione della direttiva Habitat tra diritto europeo e diritto interno*, Rivista giuridica dell’ambiente, 5/2013, pp. 629-639; R., Comas, *La gestione concertata dei siti Natura 2000 francesi: quale politica ambientale?*, Université De Limoges, 2005; A. Body, *Perspectives Pour La Gestion D’un Site Natura 2000 En France: Cas Du Complexe Du*, Université De Sherbrooke, 2014; B. Maresca, et al., *Evolution économique et institutionnelle du programme Natura 2000 en France*, CRÉDOC, 2006; D. McCauley, *Sustainable development and the ‘governance challenge’: the French experience with Natura 2000*, European environment 18.3, 2008, pp.152-167; I. Bouwma, et al., *Following old paths or shaping new ones in Natura 2000 implementation? Mapping path dependency in instrument choice*, Journal of Environmental Policy & Planning, 18.2, 2016, pp.214-233.). A ciò si aggiunge la sfiducia e/o il rifiuto maggiormente presente in alcuni Stati membri rispetto che in altri, relativo ad argomenti delicati quali la reintroduzione di specie non più presenti, ad esempio l’orso bruno o il lupo (F. Benhammou, *Protéger l’ours et le loup en France. Antihumanisme ou coexistence*

territoriale durable ?, Open Edition Journals, 2009, pp. 25-42; C. Mounet, *The territories of the unpredictable. Conflicts, controversies and "living together" around wildlife management. The case of the wolf and the wild boar in the French Alps.*, Geography. Université Joseph-Fourier, Grenoble- I, 2007, F. Rolando, *Attenti...ai lupi! La tutela delle specie animali prevista dalla Direttiva Habitat e la possibilità di autorizzare la cattura di un numero limitato di esemplari*, Rivista giuridica dell'ambiente 2/2021, pp. 389-413; M. Corti, *La reintroduzione sulle Alpi dell'orso e del lupo: le ragioni degli ecologisti e quelle dei pastori e alpigiani, ma non solo*, CONFRONTI, 2010; L. Pelliccioli, D. Brumana, *Considerazioni in merito al quadro normativo relativo alla presenza dell'orso bruno (ursus arctos) nella realtà alpina*, Rassegna di Diritto, Legislazione e Medicina, 2011). Chiaro è che questa mancanza di uniformità – formale e ‘emotiva’ – va a detrimento della tutela di quelle zone la cui conservazione e protezione è di primaria importanza.

Tra gli Stati membri che hanno riscontrato maggiori difficoltà nell'implementazione della direttiva e nella creazione e gestione della rete ecologica relativa, nonché nei rapporti con la Commissione sono senza ombra di dubbio da annoverarsi Francia e Germania, quest'ultima protagonista del caso in quesitone.

Dal punto di vista della gestione, la Repubblica francese ha optato per un sistema alquanto complesso che prevede il coinvolgimento di numerose figure. Una volta designato un sito come ZCS o ZPS viene designato un ‘amministratore’, solitamente un ente territoriale o gruppo di enti territoriali. La sorveglianza sul buon svolgimento della gestione del sito spetta al comitato di controllo, noto come COPIL, il quale è regolato dal codice ambientale e composto da numerosi stakeholders appartenenti a diverse categorie di soggetti interessati. Viene in seguito nominato un operatore tecnico o facilitatore avente come principale compito quello di redigere il cosiddetto DOCOB, ossia il documento degli obiettivi sia per la gestione e conservazione del patrimonio naturale che per la sensibilizzazione dell'informazione del pubblico. Nel DOCOB sono anche elencati i ‘contratti Natura 2000’, ossia quei contratti stipulati tra lo Stato e il proprietario del sito che è sia incluso nella rete ecologica Natura 2000 sia interessato da una o più misure di gestione indicate nel DOCOB (Codice dell'ambiente, Artt. R414-13-R414-17.). Dal punto di vista della regolamentazione, la Repubblica francese è stata uno dei pochi Stati membri ad adottare una forma di contrattualizzazione pura (E. Truilhé-Marengo, *Contractualisation, réglementation: quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ?*, Revue juridique de l'Environnement, 2005, pp. 131-146). Da un lato, sono stati creati i contratti Natura 2000 aventi come scopo quelli di indicare le pratiche che il contraente si impegna a seguire in assenza di contropartita finanziaria e la descrizione degli impegni che invece ammettono la presenza di una contropartita finanziaria. Dall'altro lato, sono state sviluppate le ‘carte Natura 2000’: istituite con la legge n° 2005-157 relativa allo sviluppo dei territori rurali, si sono presentate come un nuovo strumento contrattuale a disposizione del governo francese per garantire una maggiore semplificazione rispetto ai contratti Natura 2000 e sono ora codificate nel codice ambientale francese agli articoli R 414-12 e R 414-12-1. Per quanto concerne i conflitti con la Commissione, alcuni sono addirittura originati dalla percezione di una sorta di confisca in atto anziché di una politica europea volta ad una maggiore tutela di determinati habitat e specie di flora e fauna tramite una gestione diversa da quella in precedenza adottata dagli stati. Questa percezione ha portato l'ordinamento francese ad una eccessiva dilazione dei termini per la designazione di siti e per la conseguente creazione della rete ecologica. Dopo tre pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in cause che vedevano contrapposte sempre la Commissione alla Francia (Corte di giustizia, sentenza del 6 aprile 2000, causa C-256/98, *Commissione delle Comunità europee contro la repubblica francese*; sentenza dell'11 settembre 2001, causa C-220/99; sentenza del 26 novembre 2002, causa C-202/01), i rapporti tra le due parti sono diventanti

ancora più tesi ed hanno portato la Commissione ad intervenire nuovamente minacciando sanzioni tra cui la sospensione dei fondi strutturali europei (J. Bizet, parere n° 101 2005-2006; D. Marage, M. Delmas, *Ten years of implementation of the Natura 2000 objective documents: analyses, assessments and perspectives*, Revue forestière française, 60 (1), 2008, pp.25-36).

Anche per la Repubblica federale di Germania i rapporti con la Commissione sono stati problematici in molteplici occasioni, come nel caso in oggetto. Prima di analizzare la sentenza è opportuno volgere uno sguardo anche alla situazione tedesca sia per quanto concerne la gestione delle aree di prioritaria importanza sia per quanto riguarda la tipologia di regolamentazione adottata. In Germania è stato adottato un approccio decentrato: ogni *Land* elabora un elenco di siti la cui sussunzione sotto la direttiva Habitat ed ingresso nella rete Natura 2000 viene discusso a livello statale. La decisione viene poi trasmessa a livello federale dove le osservazioni da parte di un comitato scientifico e dei ministeri coinvolti tornano al rispettivo *Land* il quale, infine, grazie alla discrezionalità in suo possesso e sancita dalla direttiva, stabilisce il tipo di gestione che appare più adeguato tra i seguenti: regolamentare, contrattuale o misto.

Tra le principali problematiche vi è anzitutto la natura della rete che si è venuta formando nel territorio tedesco: essa, infatti, è estremamente frammentata e caratterizzata da siti di modeste dimensioni. A questa si aggiunge un'altra problematica caratterizzante il caso oggetto della presente nota, ossia la gestione decentrata e non uniforme dei siti protetti dalla rete Natura 2000. Decentramento e assenza di uniformità a livello federale che portano con sé conseguenze negative sia per quanto concerne l'adozione di misure ritenute sufficienti per la protezione degli habitat in questione, sia per quanto riguarda la differente tipologia di regolamentazione adottata, nonché per quanto riguarda le modalità e i tempi di comunicazione con la Commissione (G. Ellwanger, A. Ssymank, *Managementpläne für Natura-2000-Gebiete*, 2016. In: W. Riedel, H.Lange, E. Jedicke, M. Reinke, (eds) *Landschaftsplanung*, Springer Reference Naturwissenschaften, Springer Spektrum, Berlin, Heidelberg; N. Crossey, A. Roßmeier, F. Weber, *Zwischen der Erreichung von Biodiversitätszielen und befürchteten Nutzungseinschränkungen – (Landschafts)Konflikte um das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 in Bayern*, 2019. In: K. Berr, C. Jenal, (eds) *Landschaftskonflikte*; M. Eben, *Public Participation during Site Selections for Natura 2000 in Germany: The Bavarian Case*, 2006. In: S. Stollkleemann, M. Welp, (eds) *Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management*, Environmental Science and Engineering, Springer, Berlin, Heidelberg; B. Petersen et al., *Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Ökologie und Verbreitung von Arten der FFH-Richtlinie in Deutschland*, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, 69(1), Bundesamt für Naturschutz Bonn - Bad Godesberg, 2003).

2. - Come già anticipato, i rapporti tra la Commissione e la Repubblica federale di Germania si sono presentati tesi in alcune occasioni. Il caso in esame ne è un esempio. La Commissione si rivolge alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea tramite un ricorso per inadempimento chiedendo alla Corte di dichiarare, in primo luogo, l'omissione generale e sistematica da parte della Germania dell'adozione di opportune misure per evitare il degrado degli habitat 6510 (praterie magre da fieno a bassa altitudine) e 6520 (praterie montane da fieno) protetti dalla rete Natura 2000, ed in secondo luogo, di dichiarare l'omissione generale e sistematica di trasmettere alla Commissione i dati aggiornati relativi ai tipi di habitat summenzionati nei siti designati. La Commissione chiede dunque la soccombenza della Repubblica federale di Germania in quanto sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6 paragrafo 2 e dell'articolo 4 paragrafo 1

della direttiva Habitat per quanto riguarda rispettivamente la prima e la seconda omissione.

Nell'ambito del ricorso per inadempimento (o per infrazione artt. 258-260 TFUE) va ricordato che per Stato membro è da intendersi lo Stato-organizzazione, comprensivo di tutte le articolazioni in cui è strutturato l'esercizio del pubblico potere su tutto il territorio statale. Conseguentemente, uno Stato può essere chiamato a rispondere non soltanto di comportamenti (od omissioni, come in questo caso) in capo al Governo nazionale bensì anche di comportamenti imputabili ad enti territoriali aventi autonomia e competenze esclusive, come i *Länder* tedeschi. (L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2024, pag. 377-392). Questo è confermato dalla Corte in ulteriori sentenze, come nella pronuncia del 9 dicembre 2003, C-129/00, *Commissione c. Italia*, nella quale la Corte ricorda che "l'inadempimento di uno Stato membro può essere in via di principio dichiarato ai sensi dell'art. 258 TFUE indipendentemente dall'organo dello stato la cui azione o inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente" (sul tema si veda ad esempio anche la sentenza 4 ottobre 2018, C-416/17, *Commissione c. Francia*; la sentenza 14 marzo 2024, C-516-22, *Commission c. Regno Unito*; la sentenza 16 gennaio 2003, C-388/01, *Commissione c. Italia*; la sentenza 4 ottobre 2010, C-75/11, *Commissione c. Austria*).

Il procedimento precontenzioso preliminare alla fase giurisdizionale presenta due scopi, tanto di composizione amichevole della controversia 'imponendo' alle parti di discutere e confrontare le rispettive posizioni con il fine ultimo di evitare l'intervento della Corte, quanto di condizione di ricevibilità del ricorso così che processualmente le contestazioni non inserite nel precontenzioso determinerebbero l'irricevibilità parziale ove promosse solo in ricorso, a meno che non costituiscano una semplice continuazione di azioni od omissioni già contestate (così, ad esempio, sentenza 11 luglio 1984, causa n. 51/83, *Commissione c. Italia*; sentenza 2 marzo 2023, C-432/21, *Commissione c. Polonia*). Nel caso in specie, la fase precontenziosa preliminare aveva preso avvio in data 7 maggio 2018 con la richiesta di informazioni inviata dalla Commissione alla repubblica federale di Germania circa la situazione di supposto degrado degli habitat 6510 e 6520 che pareva emergere dalla relazioni elaborate dallo Stato ai sensi dell'art. 17 della direttiva Habitat. Alla risposta fornita dallo Stato membro aveva fatto seguito una lettera di diffida da parte della Commissione contenente due censure: la prima relativa alla sistematica omissione nell'adottare opportune misure per evitare il degrado degli habitat, e la seconda relativa alla sistematica omissione nell'aggiornamento dei formulari standards (FS) per i detti habitat ai sensi della decisione di esecuzione 2011/484. Contestate le due censure, la Commissione non si arrestava ed inviava un parere motivato allo Stato ribadendo le medesime. La repubblica federale tedesca rispondeva con una lettera a sostegno dell'infondatezza degli addebiti mossi dalla Commissione ma, in data 31 gennaio 2023, la Commissione effettuava il ricorso per inadempimento in oggetto sostenendo che la Germania non si fosse confermata agli obblighi ad essa incombenti.

Come sopra accennato, la questione della ricevibilità riveste un ruolo essenziale nell'ambito del ricorso per inadempimento ed il caso in questione ne è una riprova. La repubblica federale tedesca solleva due eccezioni di irricevibilità: la prima vertente sulla mancata corrispondenza tra il parere motivato e il ricorso; la seconda sul carattere impreciso del ricorso relativamente all'addebito concernente un'insufficiente sorveglianza. Particolare attenzione merita la prima eccezione, che tuttavia non può essere accolta qualora la Commissione produca nel ricorso nuovi elementi destinati ad illustrare gli addebiti formulati nel suo parere motivato, addebiti dunque complementari e non idonei a modificare l'oggetto della controversia (si veda, a sostegno, sentenza del 26 aprile 2005, Causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*; sentenza 4 marzo 2021, C-664/18, *Commissione c. Regno*

Unito). Anche per quanto concerne la seconda eccezione, la Corte quindi opta, su tali basi, per il suo rigetto (si vedano anche in questo caso sentenza del 26 aprile 2005, Causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*; sentenza 4 marzo 2021, C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*). E' opportuno sottolineare come i ricorsi per infrazione possano originare da una scelta politica della Commissione. La Commissione è infatti dotata di discrezionalità nell'adottare la decisione sul se avviare tale procedura o meno. Pur bastando un qualsiasi tipo di inadempimento per consentire a questa istituzione la presentazione del ricorso per infrazione, quest'ultimo non è certamente la scelta più celere ed immediata per porre fine all'inadempimento. La scelta quindi operata dalla Commissione può essere considerata una scelta di natura politica per dare maggiore rilievo a infrazioni relative alla Direttiva Habitat e alla rete Natura 2000. Questa scelta sembra inoltre sostenuta dalla Corte di Giustizia, che, respingendo tutte le censure sollevate di natura processuale (in questo come in altri casi), trae dal principio di leale collaborazione deduzioni rigorose per dichiarare l'inadempimento di Stati membri (Comunicazione della Commissione, *Enforcing EU law for a Europe that delivers*, 2022).

3. - Nell'affrontare poi la prima censura sostanziale vertente sulla violazione dall'articolo 6 paragrafo 2 della direttiva Habitat, la Corte ha modo non solo di fare maggiore chiarezza circa le definizioni delle singole parole ed espressioni contenute nella disposizione e nelle censure mosse dalla Commissione ma anche di esprimersi circa questioni di rilevanza generale quali l'onere della prova e la possibilità di adottare una regolamentazione di tipo contrattuale per la gestione dei siti coinvolti nella rete Natura 2000 (Si veda anche D. Nardi, *Onere della prova e direttiva "habitat": la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella causa Commissione c. Italia, "Murgia Alta"*, Rivista giuridica dell'ambiente 3-4/2008, pp. 701-706).

Anzitutto, sul piano degli approcci alla regolamentazione l'articolo 6 della direttiva Habitat individua tre categorie di misure: misure di conservazione (paragrafo 1), misure di prevenzione (paragrafi 2 e 3) e misure di compensazione (paragrafo 4). Lo scopo dunque del paragrafo 2 oggetto della prima censura è quello di proteggere i siti evitandone il degrado attraverso un set di mezzi su cui la PA conserva fisiologicamente uno spazio di scelta (in questo senso anche sentenza 29 giugno 2023, C-444/21, *Commissione c. Irlanda*, sentenza del 21 luglio 2016, Orleans e a., C-387/15 e C-388/15, sentenza del 20 ottobre 2005, C-6/04, *Commissione c. Regno Unito*). Per quanto riguarda in particolare il paragrafo 2, si statuisce che agli Stati membri spetta adottare le opportune misure per evitare il degrado degli habitat e/o la perturbazione delle specie tenendo agendo sempre nell'ottica del perseguimento degli obiettivi della direttiva.

Al fine di giustificare la violazione dell'articolo menzionato, la Commissione adduce tre 'dimostrazioni' dell'inadempimento. In primo luogo, l'istituzione europea sostiene che si sia verificata una perdita di superficie significativa dei tipi di habitat 6510 e 6520 nelle ZSC e un loro deterioramento. Questa considerazione si fonda sulle relazioni trasmesse dalla Repubblica federale di Germania nei quinquenni dal 2001 al 2018 nonché da una analisi comparativa dei dati trasmessi sempre dalle autorità tedesche nei FS a partire dall'anno 2006, fonti dalle quali la perdita di superficie ed il deterioramento delle stesse appare evidente. In secondo luogo, la Commissione sostiene l'assenza di sorveglianza specifica dei siti che ospitano gli habitat in quesitone. Infine, la Commissione ritiene che non siano state adottate misure giuridicamente vincolanti contro la fertilizzazione eccessiva e la mietitura precoce delle zone. Non solo la lettera della disposizione che si assume violata ma anche ciascuna di queste giustificazioni addotte dalla Commissione permettono di analizzare in maniera dettagliata e sistematica una serie di espressioni utilizzate nella direttiva al fine di chiarirne l'interpretazione

maggioritaria data dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Posto che l'articolo 6 paragrafo 2 nel richiedere agli Stati un atteggiamento di tipo preventivo stabilisce un obbligo generale di protezione, non è facilmente identificabile in quali atteggiamenti si espliciti concretamente questo obbligo. Agli Stati viene infatti dato un margine di discrezionalità per l'adozione di misure opportune per evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie che li abitano. Ebbene, per quanto questa discrezionalità sia da riconoscersi e da rispettarsi, i comportamenti (azioni od omissioni) posti (o non posti) in essere in base alla stessa devono ad ogni modo essere idonei a rispettare e perseguire gli obiettivi della direttiva, in un'ottica di effetto utile. Ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2 della stessa, le misure adottate devono essere intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato. Nel caso in questione, le misure sono quindi da considerarsi opportune se idonee ad assicurare la protezione e la prevenzione degli habitat 6510 e 6520, potendo esse essere "sia dirette ad ovviare ai danni sia volte a neutralizzare evoluzioni naturali che potrebbero comportare un degrado dello stato di conservazione degli habitat." (Par. 95 causa in oggetto. Si vedano anche sul tema delle 'opportune misure' la sentenza 11 dicembre 2008, C-293/07, *Commissione c. Repubblica di Grecia*; la sentenza 24 novembre 2011, C-404/09, *Commissione c. Regno di Spagna*; la domanda di pronuncia pregiudiziale 14 gennaio 2016, C-399/14, nel procedimento *Grüne Liga Sachsen eV e altri c. Freistaat Sachsen*).

Per quanto riguarda il concetto di degrado, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha precisato degli indicatori da tenere in considerazione. Anzitutto, è essenziale guardare alle caratteristiche ecologiche del territorio (spazio, acqua, aria e suolo). Secondo, è necessario considerare il tipo di habitat, quindi guardare al grado di rappresentatività, alla superficie ed al grado di conservazione. Infine, per quanto riguarda i tipi di specie, è fondamentale tenere conto dell'andamento della popolazione, del declino nell'area di riproduzione naturale e della presenza di habitat sufficienti (sentenza 14 settembre 2006, C-244/05, rinvio pregiudiziale nella causa tra *Bund Naturschutz in Bayern eV, Johann Märkl e altri, Angelika Graubner-Riedelsheimer e altri, Friederike Nischwitz e altri, c. Freistaat Bayern*). Considerati questi parametri, nella causa oggetto della presente nota, il concetto di degrado è da intendersi e può quindi essere rappresentato da perdite di superficie e da deterioramento delle stesse, peraltro non compensabile con miglioramenti che si sono avuti in altre zone (sul concetto di deterioramento, si veda la sentenza del 24 giugno 2021, C-559/19, *Commissione c. Spagna*, sentenza del 14 gennaio 2016, *Commissione c. Bulgaria*, C-141/14, sentenza del 24 novembre 2011, *Commissione c. Spagna*, C-404/09).

La Commissione è infatti riuscita a dimostrare una violazione generale e sistematica dell'articolo 6 paragrafo 2 tramite l'individuazione di una riduzione significativa delle superfici interessate dalla direttiva e dalla rete ecologica Natura 2000 facendo dunque perno sulla quantità, in questo caso sul numero, di siti coinvolti da significative perdite di superficie. Infatti, anche dopo la correzione di supposti errori addotti dalla controparte nel calcolo delle superfici andate perdute, il numero permane comunque significativo e sufficiente per rientrare nella definizione di degrado e, conseguentemente, per sostenere la violazione dell'articolo 6 paragrafo 2. Nell'analizzare questo punto e nell'accogliere la dimostrazione della Commissione, la Corte si sofferma sul concetto di onere della prova nell'ambito di ricorsi per inadempimento ex art. 258 TFUE. Al fine di 'provare' se si sia concretamente verificata una degradazione o deterioramento degli habitat, l'onere della prova spetta all'istituzione sollevante il ricorso. Più precisamente, all'istituzione non è richiesto di dimostrare un nesso di causa-effetto tra l'azione (o in questo caso, l'omissione) dell'Stato ed il significativo degrado causato agli habitat

interessati. La corte reputa infatti sufficiente che la Commissione dimostri l'esistenza di una probabilità e/o di un rischio che tale azione (od omissione) provochi un deterioramento o un degrado per tali habitat (sulla stessa linea anche sentenza 24 giugno 2021, C-559/19, *Commissione c. Spagna*). Il criterio del più probabile che non, in questo senso, pare coerentemente essere applicato in luogo dell'esclusione di ogni ragionevole dubbio in questioni che – come si diceva – sono fortemente improntate al rapporto politico di leale collaborazione.

La seconda dimostrazione che adduce la Commissione per sostenere la violazione da parte della repubblica federale di Germania dell'articolo 6 paragrafo 2 consiste, come detto, nell'assenza di sorveglianza specifica. Essa, infatti, sostiene che se le autorità nazionali non effettuano controlli periodici e specifici delle zone speciali di conservazione lo Stato viene necessariamente meno agli obblighi incombenti in forza dell'articolo in questione. Dato che la gestione delle ZSC in Germania è decentrata e che non tutti i *Länder* hanno prodotto una mappatura precisa dei tipi di habitat, consegue necessariamente che il controllo da parte delle autorità tedesche sarebbe inadeguato e insufficiente poiché effettuato a campione o determinato solo da un evento. Per quanto sia corretta l'osservazione della Repubblica federale tedesca nell'affermare che non è esplicitato nella lettera dell'articolo 6 paragrafo 2 alcun requisito vincolante circa l'obbligo di sorveglianza, la Corte, da un lato, sottolinea nuovamente come esista un obbligo generale in base al medesimo articolo di evitare il degrado degli habitat naturali e, dall'altro, afferma che spetta allo Stato membro confutare gli elementi invocati dall'istituzione.

La Germania, avendo solo parzialmente confutato le allegazioni della Commissione, non è in grado di provare che le misure di sorveglianza da essa adottate siano opportune e idonee al raggiungimento dell'obiettivo generale. La sorveglianza è dunque da considerarsi tra le 'opportune misure' che gli stati sono richiesti di adottare per assicurare, in questo caso, la prevenzione di ZSC. Le autorità nazionali, benché munite di discrezionalità nella scelta delle misure, non possono prescindere – pena la violazione della disposizione in esame – dall'individuazione di misure che siano sufficientemente precise, specifiche e adatte ai siti considerati poiché il motore dell'azione statale in materia deve essere sempre e comunque il perseguimento dell'obiettivo ultimo sancito all'articolo 2 paragrafo 2 della direttiva.

In terzo luogo, la Commissione sostiene che non siano state adottate misure giuridicamente vincolanti per proteggere le ZSC. Anche l'espressione 'misure giuridicamente vincolanti' è da leggersi ed interpretarsi sempre in virtù dell'obiettivo generale di protezione dei siti dal degrado. Tuttavia, nell'analizzare questa espressione, non è possibile esimersi dall'analizzare la questione relativa alle modalità di regolamentazione dei siti, in particolare se sia ammissibile o meno un approccio contrattuale. Da un lato, la Commissione sostiene che la contrattualizzazione adottata dalla Repubblica federale di Germania non rappresenti una misura giuridicamente vincolante in quanto inadeguata al perseguimento dell'obiettivo generale. Dall'altro lato, lo Stato membro sottolinea che il margine di discrezionalità che gli è conferito dalla direttiva gli consente di adottare accordi di natura contrattuale, reputati dallo Stato più adeguanti al carattere 'anticipatorio' dell'articolo 6 paragrafo 2. La Corte, appoggiando la posizione della Commissione, sostiene che, considerando l'obiettivo generale da perseguirsi, ossia evitare il degrado dei siti in questione, sia necessario un approccio di tipo regolamentare poiché gli accordi di tipo contrattuale non sarebbero in grado di soddisfare le prescrizioni dell'articolo 6 paragrafo 2 in quanto non aventi l'effetto tipico di una disposizione giuridicamente vincolante, solo quest'ultima idonea al raggiungimento dell'obiettivo generale. La decisione della Corte sul punto, tuttavia, potrebbe apparire fragile e contestabile in quanto altri Stati, come menzionato in precedenza, adottano esclusivamente approcci di tipo contrattuale. La Francia, ad

esempio, per quanto abbia vissuto momenti particolarmente travagliati nella trasposizione e applicazione della direttiva (nonché nella gestione della rete Natura 2000 sul suo territorio), non ha rinunciato alla contrattualizzazione; e, va evidenziato, nei ricorsi sollevati dalla Commissione contro la Repubblica presidenziale francese non emerge alcun accenno critico circa l'adozione dell'approccio contrattuale.

4. - Con la sua seconda censura la Commissione ritiene che la Repubblica federale di Germania, avendo omesso in maniera generale e sistematiche di trasmetterle dati aggiornati relativi ai siti che ospitano gli habitat di tipo 6510 e 6520, abbia violato l'articolo 4 paragrafo 1 della direttiva Habitat. L'inadempimento sarebbe stato dettato dal fatto che lo Stato si sarebbe limitato ad inviare i dati soltanto la prima volta, non consentendo così, secondo la Commissione, di garantire in maniera sufficiente la realizzazione degli obiettivi di conservazione e protezione sanciti dalla direttiva all'articolo 6. La Repubblica federale tedesca ritiene assente un siffatto obbligo (coerente invece con un'esegesi improntata a leale collaborazione) e di aver assolto ai doveri "formali" ad essa incombenti di trasmissione delle informazioni necessarie. La Corte, rigettando la censura della Commissione, propone un ragionamento che merita di essere analizzato in questa sede circa l'interpretazione di disposizioni in direttive.

La Corte, basandosi su precedente giurisprudenza, afferma che, poiché la lettera di una disposizione – in questo caso l'articolo 4 paragrafo 1 – è chiara e precisa, una sua interpretazione sulla base di documenti ad essa correlati – nel caso di specie le note esplicative contenute nell'allegato della decisione di esecuzione 2011/484 – non può privare di ogni efficacia pratica la disposizione, in un'ottica appunto di effetto utile del diritto dell'Unione (depongono in tal senso le sentenze del 22 marzo 2007, C-437/04, *Commissione c. Belgio*; la sentenza del 20 settembre 2022, C-339/20 e C-397/20, *VD e SR*). È d'altra parte opportuno sottolineare la necessità di interpretare la seppur chiara e precisa disposizione anche alla luce di altri articoli presenti nella stessa direttiva, quali, ad esempio l'articolo 17, il quale impone ogni sei anni agli Stati di elaborare una relazione nella quale essi devono descrivere dettagliatamente le misure adottate a livello nazionale e le conseguenze dell'adozione di queste misure sullo stato di conservazione. Se, da un lato, è quindi corretta la scelta della Corte di prediligere l'interpretazione letterale della disposizione, dall'altro lato sarebbe altrettanto importante garantire una maggiore coerenza tra gli adempimenti richiesti agli Stati membri nell'ambito della stessa direttiva posto che l'obiettivo generale da raggiungere è il medesimo e che, per raggiungerlo, una maggiore trasparenza e comunicazione tra il livello nazionale e il livello europeo sarebbe se non dovuta, per lo meno auspicabile. Dato che l'interpretazione letterale non dà luogo ad incertezze o dubbi ma può apparire semmai poco coerente o funzionale con l'obiettivo della direttiva e che, di conseguenza, un altro tipo di interpretazione (es. sistematica) non sarebbe possibile, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore per dare maggiore coerenza all'insieme delle disposizioni della direttiva Habitat che prevedono obblighi di comunicazione degli Stati membri alla Commissione.

5. - Merita a questo punto sottolineare come la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di direttiva Habitat e rete Natura 2000 sia nella maggior parte dei casi chiamata a pronunciarsi in seguito a richieste non tanto di invio pregiudiziale per finalità interpretative, quanto a ricorsi per inadempimento ex art. 258 TFUE nei confronti di Stati reputati inadempienti dalla Commissione, promotrice del ricorso. Il carattere diffuso degli interessi sottesi, infatti, raramente motiva il

singolo legittimato ad agire, e emerge così un importante ruolo politico della Commissione quale ente quasi esponentiale di interessi di promozione della tutela.

Il ruolo della Commissione per quanto riguarda la gestione della rete Natura 2000 è quindi di primaria importanza. Infatti, la Commissione lavora a stretto contatto sia con le autorità nazionali che con gli stakeholders al fine di promuovere un approccio integrato nella gestione della rete ecologica. Per garantire questo approccio, l'Istituzione europea ha prodotto varie note, linee guida ed esempi di buone pratiche, nonché ha pubblicato ulteriori e dettagliati studi sul tema.

La Commissione è stata però molto attiva anche sul piano giudiziale: numerosi sono infatti i ricorsi per inadempimento che ha presentato alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea contro vari Stati membri. Dal 1987 ad oggi la Corte ha emesso ben 82 sentenze che vedono come parti la Commissione ed uno Stato membro in tema di direttiva Habitat, la maggior parte delle quali concerne violazioni dell'articolo 6 della direttiva stessa. Solo sei però vedono coinvolta la Repubblica federale di Germania, otto la Repubblica presidenziale francese ed ancora otto la Repubblica italiana. La quasi totalità delle sentenze individuate vede la totale o parziale soccombenza dello Stato membro chiamato in causa per mancata designazione dei siti, per mancata fissazione degli obiettivi e/o delle misure di conservazione. La Corte è venuta con il passare degli anni stabilendo una chiara tendenza verso l'accoglimento delle censure sollevate dalla Commissione al fine di garantire nel modo più ampio e profondo possibile l'obiettivo generale della direttiva, ossia garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente per quanto riguarda i siti protetti in forza della direttiva Habitat e facenti parte della rete Natura 2000 (sentenza 7 November 2018, C-461/17, par. 30). Tra le numerose pronunce merita segnalare la sentenza 22 giugno 2022, C-661/20 *Commissione c. Slovacchia*, la sentenza 24 giugno 2021, C-559/19, *Commissione c. Spagna*, la sentenza 5 settembre 2019, C-290/18, *Commissione c. Portogallo*, la sentenza 17 aprile 2018, C-441/17, *Commissione c. Polonia*, la sentenza 21 settembre 2023, C-116/22, *Commissione c. Germania*, la sentenza 29 giugno 2023, C-444/21, *Commissione c. Irlanda*, la sentenza 2 marzo 2023, C-432/21, *Commissione c. Polonia*, la sentenza 26 aprile 2017, C-142/16, *Commissione c. Germania*). La questione da valutare è se a ciò si accompagna un'erosione del come il sistema UE intende la tutela dei margini di discrezionalità nazionali, o se al contrario la dinamica giurisdizionale descritta abbia arginato condotte violative dei parametri di buon andamento e corretto esercizio del potere che a livello nazionale difficilmente non potevano essere registrate e solo nel livello sovranazionale europeo sono venute ad essere correttamente registrate. Nel caso di specie pare questa seconda la lettura più corretta, dato un atteggiamento processuale della Germania che è sembrato più rivendicare uno spazio di discrezionalità non sindacabile che poi, alla prova dell'analisi giuridica, orientato a porsi come in grado di difendere le ragioni delle proprie decisioni.

6. - La Corte, dunque, chiamata a pronunciarsi nella causa C-47/23 oggetto della presente annotazione, accoglie la prima censura relativa alla violazione dell'articolo 6 paragrafo 2 e respinge la seconda censura relativa alla violazione dell'articolo 4 paragrafo 1 della direttiva Habitat, compensando così le spese. Con questa pronuncia, la Corte si inserisce in una chiara tendenza all'accoglimento dei ricorsi per inadempimento proposti dalla Commissione contro gli Stati membri verificatesi negli ultimi decenni (C. Di Marco *La direttiva habitat ancora all'attenzione della Corte di Lussemburgo*, Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2010, pp. 1293-12979). In particolare, questo ricorso dà l'occasione alla Corte di rimarcare la propria posizione circa l'importanza degli obiettivi generali stabiliti dalla direttiva nonché circa l'ampiezza della discrezionalità degli Stati membri.

Per quanto concerne gli obiettivi generali sanciti all'articolo 2 paragrafo 2 della direttiva Habitat, questi hanno rivestito nel caso in ispecie una importanza fondamentale sotto tre diversi punti di vista. In primo luogo, nella definizione di cosa fosse da intendersi per 'misure opportune', la Corte ha affermato che sono proprio gli obiettivi generali a dettare i limiti entro i quali determinati comportamenti e/o azioni siano da considerarsi adeguati (o per lo meno sufficienti) a garantire la conservazione degli habitat identificati e ad evitarne il degrado. In secondo luogo, è sempre alla luce degli obiettivi generali che la Corte ha sancito – seppur in modo forse contestabile – la inidoneità della contrattualizzazione come approccio di gestione dei siti. Infine, la necessità di perseguire gli obiettivi generali ha permesso di mettere in discussione l'obbligo di interpretazione letterale di una disposizione chiara quando questa appaia però non completamente in linea con altre disposizioni della medesima direttiva e non del tutto idonea al perseguimento gli obiettivi generali.

Per quanto riguarda la discrezionalità, questa merita di essere affrontata sotto due punti di vista. Anzitutto dal punto di vista della Commissione, la quale, come indicato in precedenza, ha potere di scelta circa la valutazione della consistenza, della continuità e delle conseguenze dell'inadempimento dello Stato membro e, di conseguenza, anche dell'opportunità politica di risolvere la questione ricorrendo al ricorso per infrazione (R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, p.317). Dopodiché, si deve fare riferimento alla discrezionalità dal punto di vista dello Stato-organizzazione. Questi infatti, seppur dotato di discrezionalità nella trasposizione ed attuazione della direttiva in questione, si vede in qualche modo limitato nella scelta dell'approccio di gestione dei siti che può adottare. Come visto sopra, la Corte ha espresso un chiaro *favor* verso un tipo di gestione non contrattuale e quindi verso una regolamentazione basata su chiare disposizioni di rango legislativo ritenute maggiormente idonee al perseguimento degli obiettivi generali. Una posizione, quest'ultima, che può leggersi come basata sul principio di leale collaborazione tra istituzioni dell'Unione.

Obiettivi generali e discrezionalità sono dunque al centro di questa pronuncia la quale, benché inserendosi nell'alveo di una giurisprudenza consolidata, dà comunque modo di sollevare riflessioni circa sia la lettera della direttiva Habitat sia l'approccio adottato della giurisprudenza europea.

Per concludere, merita soffermarsi un'ultima volta sulla diversità di approcci adottabili per la gestione dei siti, in particolare sull'antitesi tra modello regolatorio e contrattuale. Come menzionato in precedenza, la Francia adotta un approccio puramente contrattuale invece la Germania adotta un approccio misto. Mentre la prima, tuttavia, non è mai stata 'redarguita' dalla Corte circa l'adozione di questo approccio, la Germania invece si è vista con questa sentenza privata della possibilità di adottare un modello contrattuale sostenendo la Corte che quello regolatorio fosse l'unico opportuno ed idoneo al perseguimento degli obiettivi generali della direttiva. Vi è tuttavia un riferimento alla natura contrattuale nella sentenza 25 giugno 2009, Causa C-241/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, ma in quel caso, la discussione verteva sulla conformità dei contratti Natura 2000 agli obiettivi di conservazione del sito. La Corte considerava insufficiente alla luce dell'art. 6 par. 3 della direttiva Habitat la mera conformità dei contratti Natura 2000 agli obiettivi di conservazione del sito al fine di esentare sistematicamente della procedura di valutazione delle incidenze sul sito i lavori, le opere e le realizzazioni previsti dei contratti in oggetto. Di conseguenza, la Corte dichiarava la Repubblica francese in violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 6.3 Si vede tuttavia chiaramente come questo caso non faccia riferimento alla contrapposizione tra approccio regolamentare e approccio contrattuale, ma ad un altro aspetto della natura contrattuale che, seppure rilevante, non è strettamente correlato alla presente annotazione.

L'Italia adotta un approccio di tipo misto: la normativa di recepimento prevede infatti la possibilità di adottare misure di conservazione di natura regolamentare, amministrativa o contrattuale. (P. Angelini, L. Cetara, M. T. Idone, *Capitolo 1.4 La Gestione Delle Aree Protette: Livelli, Tipologie E Modelli Di Governance. Sviluppare Il Potenziale Delle Aree Protette Alpine*, 2017.) Lo Stato italiano ha optato per un approccio di tipo decentrato delegando quindi alle Regioni e alle Province Autonome la gestione dei siti ricadenti sotto la direttiva Habitat e facenti parte della rete Natura 2000 all'interno dei rispettivi confini regionali o provinciali (l'art. 4 del DPR n. 120/2003). Tuttavia, per evitare il rischio di ampliare eccessivamente la discrezionalità degli enti territoriali e per mantenere un quadro normativo più coerente sul territorio nazionale, evitando quindi il formarsi di problematiche analoghe a quelle sviluppatesi sul territorio tedesco, sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale apposite Linee Guida (Decreto 3 settembre 2002, *Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000*).

Sara Todeschini
Università di Trento
sara.todeschini@unitn.it