

***La gestione dei siti della rete  
Natura 2000***

***Guida all'interpretazione  
dell'articolo 6 della direttiva Habitat  
- 92/43/CEE -***

Aprile 2000

# Indice

## PREFAZIONE

<b>1. INTRODUZIONE</b> .....	<b>0</b>
1.1. POSTO NELLA STRUTTURA GENERALE DELLE DIRETTIVE 92/43/CEE E 79/409/CEE E IN UN CONTESTO PIÙ AMPIO..	0
1.2. RAPPORTO CON IL CAPITOLO SULLA PROTEZIONE DELLE SPECIE.....	2
1.3. RECEPIMENTO DELL'ARTICOLO 6 NEL DIRITTO NAZIONALE: IL DOVERE DI RECEPIMENTO.....	2
1.4. PERIODO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 6: A PARTIRE DA QUALE DATA SI APPLICANO GLI OBBLIGHI DI CUI ALL'ARTICOLO 6?.....	3
1.4.1. <i>Zone di protezione speciale</i> .....	3
1.4.2. <i>Siti basati sulla direttiva 92/43/CEE</i> .....	4
<b>2. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 1</b> .....	<b>7</b>
2.1. IL TESTO .....	7
2.2. CAMPO DI APPLICAZIONE .....	7
2.3. QUALE DEVE ESSERE IL CONTENUTO DELLE "MISURE DI CONSERVAZIONE NECESSARIE"?.....	8
2.3.1. <i>Il concetto di conservazione</i> .....	8
2.3.2. <i>Lo stato di conservazione</i> .....	8
2.3.3. <i>Le esigenze ecologiche</i> .....	9
2.4. QUALE FORMA POSSONO ASSUMERE LE MISURE DI CONSERVAZIONE NECESSARIE? .....	10
2.4.1. <i>Piani di gestione</i> .....	10
2.4.2. <i>Misure regolamentari, amministrative o contrattuali</i> .....	11
<b>3. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 2</b> .....	<b>13</b>
3.1. IL TESTO .....	13
3.2. CAMPO DI APPLICAZIONE .....	13
3.3. L'ATTUAZIONE È DIVERSA PER IL DEGRADO E LA PERTURBAZIONE? .....	14
3.4. QUALI CONDIZIONI DEVONO FAR SCATTARE LE MISURE DEGLI STATI MEMBRI?.....	14
3.5. QUANDO BISOGNA PRENDERE MISURE IN RELAZIONE ALLA PERTURBAZIONE E AL DEGRADO? .....	15
3.6. INDICATORI DI PERTURBAZIONE E DEGRADO.....	16
3.6.1. <i>Degrado di habitat</i> .....	16
3.6.2. <i>Perturbazione delle specie</i> .....	17
<b>4. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 3</b> .....	<b>19</b>
4.1. IL TESTO .....	19
4.2. CAMPO DI APPLICAZIONE .....	19
4.3. COSA SIGNIFICA IL CONCETTO "PIANO O PROGETTO NON DIRETTAMENTE CONNESSO E NECESSARIO ALLA GESTIONE DEL SITO"? .....	20
4.3.1. <i>Progetto</i> .....	20
4.3.2. <i>Piano</i> .....	21
4.3.3. <i>Non direttamente connesso e necessario alla gestione</i> .....	21
4.4. COME DETERMINARE SE UN PIANO O PROGETTO "POSSA AVERE INCIDENZE SIGNIFICATIVE, SINGOLARMENTE O CONGIUNTAMENTE AD ALTRI PIANI O PROGETTI"? .....	22
4.4.1. <i>Incidenza significativa</i> .....	22
4.4.2. <i>Possa avere</i> .....	23
4.4.3. <i>... singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti</i> .....	24
4.5. COSA SI INTENDE CON LA FRASE "OPPORTUNA VALUTAZIONE DELL'INCIDENZA CHE HA SUL SITO, TENENDO CONTO DEGLI OBIETTIVI DI CONSERVAZIONE DEL MEDESIMO"?.....	25
4.5.1. <i>Forma della valutazione</i> .....	25
4.5.2. <i>Contenuto della valutazione</i> .....	26
4.5.3. <i>Come sono determinati "gli obiettivi di conservazione del sito"?</i> .....	27
4.6. PROCESSO DECISIONALE .....	28
4.6.1. <i>Le "autorità nazionali competenti"</i> .....	28
4.6.2. <i>Quando è opportuno chiedere il parere dell'opinione pubblica?</i> .....	28
4.6.3. <i>Il concetto di "Integrità del sito"</i> .....	28
<b>5. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 4</b> .....	<b>30</b>

5.1. IL TESTO .....	30
5.2. CAMPO DI APPLICAZIONE .....	30
5.3. CONSIDERAZIONI INIZIALI .....	31
5.3.1. <i>Esame di soluzioni alternative</i> .....	31
5.3.2. <i>Esame dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico</i> .....	31
5.4. ADOZIONE DI MISURE COMPENSATIVE .....	32
5.4.1. <i>Cosa si intende con "misure compensative" e quando esse vanno prese in considerazione?</i> .....	32
5.4.2. <i>Contenuto delle misure compensative</i> .....	33
5.4.3. <i>"Coerenza globale" della rete Natura 2000</i> .....	34
5.4.4. <i>Chi assume i costi delle misure compensative?</i> .....	35
5.4.5. <i>Comunicazione alla Commissione delle misure compensative</i> .....	35
5.5. COSA SUCCEDDE CON I SITI IN CUI SI TROVANO HABITAT E/O SPECIE PRIORITARI? .....	36
5.5.1. <i>I siti in questione</i> .....	36
5.5.2. <i>I concetti di "salute umana", "sicurezza pubblica" e "conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente</i> .....	37
5.5.3. <i>L'adozione del parere della Commissione – le sue conseguenze</i> .....	37

ALLEGATO I Riferimenti delle cause della Corte di giustizia

ALLEGATO II Considerazioni sui piani di gestione

ALLEGATO IIa Esempi di progetti LIFE-Natura che hanno comportato piani di gestione o misure regolamentari, amministrative o contrattuali

ALLEGATO III Considerazione di piani e progetti con un'incidenza sui siti Natura 2000

ALLEGATO IV Formulario per la presentazione di informazioni alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4

ALLEGATO V Elenco delle autorità degli Stati membri preposte alla protezione della natura

*La biodiversità è sempre più riconosciuta come un elemento prezioso del nostro patrimonio comune. L'ultima indagine Eurobarometro mostra che i cittadini europei hanno un grande interesse per la protezione di specie e habitat rari e in pericolo. Questa è appunto la finalità della rete ecologica Natura 2000 istituita dalla direttiva "Habitat" adottata nel 1992. La rete che comprende anche zone create ai sensi della direttiva "Uccelli" fornirà, una valida protezione per le zone faunistiche più importanti dell'Europa.*

*La gestione dei siti Natura 2000 è essenziale per la loro conservazione. Perché quest'operazione sia coronata da successo è necessaria in primo luogo la partecipazione attiva delle persone che vivono in queste zone e che da loro dipendono. Le misure per la gestione dei siti Natura 2000 sono indicate nell'articolo 6 della direttiva "Habitat". Trattandosi di un testo giuridico conciso, molti concetti chiave non sono di facile interpretazione.*

*Ritengo importante avere una comprensione chiara e accessibile di queste disposizioni chiave della direttiva in modo che essa possa essere applicata in maniera omogenea in tutta la Comunità.*

*Il presente documento mira a facilitare l'interpretazione dell'articolo 6 da parte delle autorità competenti degli Stati membri. Spero che esso sia per loro un utile strumento per una piena applicazione di quest'articolo e, li inviti ad elaborare ulteriormente orientamenti per i diversi soggetti interessati.*

*Quest'importante documento, inteso a creare una migliore comprensione della legislazione comunitaria da parte dei cittadini, rientra anche nella politica d'apertura e trasparenza della Commissione europea.*

*Margot Wallström*

*Commissaria per l'ambiente*

## **Prefazione**

### ***Perché una guida all'interpretazione dell'articolo 6?***

L'articolo 6 della direttiva "Habitat" (92/43/CEE) ha una funzione cruciale per la gestione dei siti della rete Natura 2000. In un'ottica di integrazione esso indica i vari compiti necessari per tutelare gli interessi di conservazione della natura dei siti.

Gli Stati membri e gli operatori hanno sollevato varie obiezioni sul significato di quest'articolo. A prima vista questo sembra di portata ampia e non ben definito ma, ad un'analisi approfondita, collegandolo agli altri articoli della direttiva esso diventa facile da capire e da applicare. L'articolo n 6 non va in ogni caso considerato come a sé stante. Qualora l'applicazione di quest'ultimo, comporti requisiti specifici, l'articolo 8 prevede il cofinanziamento di alcune delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

### ***Finalità ed obiettivi del presente documento***

Il presente documento intende fornire agli Stati membri gli orientamenti per interpretare alcuni concetti chiave figuranti all'articolo 6 della direttiva "Habitat".

I principali destinatari del documento sono le autorità degli Stati membri e non le persone. Esso faciliterà in ogni modo la comprensione della meccanica della direttiva "Habitat" da parte dei vari organismi e gruppi interessati, soprattutto se il documento sarà completato con criteri più dettagliati redatti dagli Stati membri stessi.

### ***Natura e limiti del documento***

Il documento è stato preparato dai servizi della Direzione generale Ambiente della Commissione europea dopo importanti discussioni informali avute con le autorità degli Stati membri competenti per la protezione della natura (cfr. elenco nell'allegato V). Il documento riflette, di per sé, unicamente il punto di vista dei servizi della Commissione e non ha natura vincolante. Va sottolineato che, in ultima analisi, spetta alla Corte di giustizia delle Comunità europee interpretare una direttiva.

Le interpretazioni fornite dai servizi della Commissione non possono andare di là dalla direttiva. Ciò è particolarmente valido per questa direttiva, in quanto essa incorpora il principio di sussidiarietà e, come tale lascia un ampio spazio di manovra agli Stati membri nell'attuazione pratica delle misure specifiche concernenti i vari siti della rete Natura 2000. Gli Stati membri sono liberi di scegliere, comunque, la maniera in cui attuare le opportune le misure pratiche, a condizione che, esse rispettino la finalità generale della direttiva.

Questo documento interpretativo non intende fornire risposte assolute alle questioni specifiche concernenti i siti che vanno trattate, caso per caso, alla luce degli orientamenti forniti dal documento.

L'attuale versione non è ancora definitiva. Il documento potrà essere riveduto in futuro alla luce dell'esperienza acquisita con l'attuazione dell'articolo 6 negli Stati membri ed in relazione alla futura giurisprudenza in materia. I servizi della Commissione prepareranno inoltre orientamenti metodologici più specifici sulla valutazione dei piani e progetti ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, che completeranno il presente documento.

### *Struttura del documento*

Dopo una nota introduttiva sul contenuto generale e la logica dell'articolo 6, segue una presentazione dettagliata di ciascun paragrafo (1, 2, 3, 4) dell'articolo 6, secondo lo stesso schema generale, ossia un'introduzione all'articolo ed al suo campo di applicazione seguita da una discussione sui concetti e le questioni principali, sulla base delle conoscenze della Commissione, della esistente giurisprudenza della Corte di giustizia e di altre direttive pertinenti.

I punti chiave che emergono dall'analisi della Commissione, sono riassunti (in grassetto) alla fine d'ogni sezione per facilitare una rapida lettura delle relative conclusioni. Un allegato alla fine del documento contiene i riferimenti completi delle cause presso la Corte di giustizia citate nel testo.

## 1. INTRODUZIONE

### L'ARTICOLO 6 NEL CONTESTO

#### ***1.1. POSTO NELLA STRUTTURA GENERALE DELLE DIRETTIVE 92/43/CEE E 79/409/CEE E IN UN CONTESTO PIÙ AMPIO***

Prima di trattare in dettaglio l'articolo 6, è bene situarlo nella struttura generale della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 79/409/CEE<sup>1</sup> e collegarlo anche ad un contesto giuridico più ampio.

Il primo capitolo della direttiva 92/43/CEE, che comprende gli articoli 1 e 2, è intitolato "Definizioni". Questo capitolo enuncia lo scopo della direttiva di *"contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato"*<sup>2</sup>. Esso fornisce anche orientamenti generali con riferimento alla necessità che le misure adottate a norma della direttiva siano intese a mantenere o ripristinare alcuni habitat e specie *"in uno stato di conservazione soddisfacente"*<sup>3</sup>, nonché alla necessità di misure adottate a norma della direttiva per tener conto *"delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali"*<sup>4</sup>.

I principali requisiti specifici della direttiva 92/43/CEE sono raggruppati nei due capitoli successivi. Il primo, intitolato "Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie", comprende gli articoli da 3 a 11. Il secondo, intitolato "Tutela delle specie", comprende gli articoli da 12 a 16.

Il capitolo "Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie" tratta gli aspetti più ambiziosi e di vasta portata della direttiva – l'istituzione e la conservazione della rete di siti Natura 2000. In questo capitolo, l'articolo 6 stabilisce le disposizioni che disciplinano la conservazione e la gestione dei siti Natura 2000. In questo contesto, l'articolo 6 è uno dei più importanti tra i 24 articoli della direttiva in quanto è quello che maggiormente determina il rapporto tra conservazione ed uso del territorio

L'articolo contiene tre serie di disposizioni. L'articolo 6, paragrafo 1 concerne l'introduzione delle necessarie misure di conservazione ed è incentrato su interventi positivi e proattivi. L'articolo 6, paragrafo 2 concerne le disposizioni per evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie significative. L'accento è quindi di carattere preventivo. I paragrafi 3 e 4 stabiliscono una serie di salvaguardie procedurali e concrete che disciplinano i piani ed i progetti atti ad avere incidenze significative su un sito Natura 2000. All'interno di questa struttura si può osservare una distinzione tra il paragrafo 1 ed il paragrafo 2 che definiscono un regime generale ed i paragrafi 3 e 4 che definiscono una procedura applicabile a circostanze specifiche.

---

<sup>1</sup> Rispettivamente GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7 e GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1.

<sup>2</sup> Articolo 2, paragrafo 1.

<sup>3</sup> Articolo 2, paragrafo 2.

<sup>4</sup> Articolo 2, paragrafo 3.

Globalmente, le disposizioni dell'articolo 6 riflettono l'orientamento generale dei considerandi della direttiva, tra cui la necessità di promuovere la biodiversità mantenendo o ripristinando determinati habitat e specie in uno "stato di conservazione soddisfacente" nel contesto dei siti Natura 2000, tenendo conto delle esigenze economiche, sociale e culturali, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Oltre alla rilevanza dell'articolo 6 nella struttura generale della direttiva 92/43/CEE, va anche menzionato il suo *rapporto con la struttura della direttiva 79/409/CEE* sulla conservazione degli uccelli selvatici:

- In primo luogo, la struttura della prima delle direttive è in larga misura comparabile a quella della successiva. Si riscontra in particolare un parallelismo tra il capitolo "Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie" della direttiva 92/43/CEE e gli articoli 3 e 4 della direttiva 79/409/CEE.
- In secondo luogo, vi è stato un alto grado di fusione tra le strutture delle due direttive. Innanzi tutto, le zone di protezione speciale classificate ai sensi della prima direttiva, costituiscono parte integrante della rete Natura 2000<sup>1</sup>. In secondo luogo, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva 92/43/CEE sono state rese applicabili alle zone di protezione speciale<sup>2</sup>. Nel presente documento, la maggior parte delle osservazioni sull'articolo 6 fanno riferimento a siti proposti a norma della direttiva 92/43/CEE. In generale, queste osservazioni si applicheranno, *mutatis mutandis*, ai siti classificati a norma della direttiva 79/409/CEE.

Nel più ampio contesto del trattato che istituisce la Comunità europea, l'articolo 6 può essere considerato un elemento chiave per attuare il principio di integrazione in quanto incoraggia gli Stati membri a gestire in maniera sostenibile le zone protette e stabilisce limiti alle attività atte ad avere un impatto negativo sulle zone tesse consentendo alcune deroghe in circostanze specifiche.

In un *contesto internazionale*, l'articolo 6 contribuisce a raggiungere le finalità delle convenzioni internazionali concernenti la conservazione della natura, come la Convenzione di Berna<sup>3</sup> e la Convenzione sulla biodiversità<sup>4</sup>, creando al tempo stesso un quadro generale più dettagliato per la conservazione e la protezione dei siti rispetto a queste convenzioni.

- **L'articolo 6 è un punto chiave del capitolo "Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie" della direttiva 92/43/CEE. Esso stabilisce il quadro generale per la conservazione e la protezione dei siti e comprende disposizioni propositive, preventive e procedurali. Esso è importante per le zone di protezione speciale a norma della direttiva 79/409/CEE e per i siti proposti secondo la direttiva 92/43/CEE. Il quadro generale è la chiave per realizzare il principio dell'integrazione ambientale e, in ultima analisi, lo sviluppo sostenibile.**

---

<sup>1</sup> L'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 92/43/CEE recita: "la rete Natura 2000 comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE".

<sup>2</sup> Articolo 7 della direttiva 92/43/CEE.

<sup>3</sup> Decisione del Consiglio 82/72/CEE, del 3 dicembre 1981, concernente la conclusione della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1).

<sup>4</sup> Decisione del Consiglio 93/626/CEE, del 25 ottobre 1993, concernente la conclusione della Convenzione sulla diversità biologica (GU L 309 del 13.12.1993, pag. 1).

## 1.2. RAPPORTO CON IL CAPITOLO SULLA PROTEZIONE DELLE SPECIE

Come già menzionato, il capitolo della direttiva 92/43/CEE "Tutela delle specie" comprende gli articoli da 12 a 16 e concerne le specie animali e vegetali oggetto di protezione rigorosa elencate nell'allegato IV della direttiva.

Gli articoli 12, 13 e 14, che sono applicabili a partire dalla data di attuazione della direttiva 92/43/CEE, ossia il 10 giugno 1994, concernono determinate specie vegetali ed animali elencate anche nell'allegato II della direttiva e che beneficiano pertanto delle disposizioni dell'articolo 6 relative ai siti Natura 2000 in cui sono presenti.

Di conseguenza, un'azione può al tempo stesso rientrare nel campo di applicazione di ambo i capitoli.

Ad esempio la distruzione di un'area di riposo dell'orso bruno, *Ursus arctos*, può contravvenire al divieto di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d) ed andare anche contro l'articolo 6 se l'area di riposo si trova in un sito Natura 2000 per le specie.

Si ha apparentemente una duplicazione, ma va osservato quanto segue:

- In primo luogo, alcune specie animali e vegetali contemplate dagli articoli 12, 13 e 14 non figurano nell'allegato II e non beneficiano quindi direttamente della conservazione e protezione del sito nell'ambito di Natura 2000.
  - In secondo luogo, per specie come l'*Ursus arctos*, che beneficiano sia del capitolo sulla conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie e del capitolo sulla protezione delle specie, la protezione di cui all'articolo 6 è limitata alla rete Natura 2000, mentre la protezione fornita dal capitolo sulla tutela delle specie è maggiormente incentrata sulle specie (anche se essa ha ovviamente implicazioni per i siti dove sono presenti le specie, in particolare i siti di riproduzione e le aree di riposo degli animali).
- **Alcune specie vegetali ed animali beneficiano sia del capitolo sulla conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie che del capitolo sulla tutela delle specie, ma il campo di applicazione e la natura delle pertinenti disposizioni sono diversi.**

## 1.3. RECEPIMENTO DELL'ARTICOLO 6 NEL DIRITTO NAZIONALE: IL DOVERE DI RECEPIMENTO

È importante notare che le disposizioni dell'articolo 6 devono essere recepite nel diritto nazionale (cioè esse devono essere oggetto di disposizioni del diritto nazionale che ne attuino i requisiti). Esse rientrano quindi nel campo di applicazione dell'articolo 23 della direttiva che recita: "*Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica*". Il termine ultimo per il recepimento era il 10 giugno 1994 (o il 1° gennaio 1995 nel caso di Austria, Svezia e Finlandia).

Ciò riflette il tipo di strumento comunitario usato, ossia una direttiva. Una direttiva è vincolante in termini di risultati da raggiungere, ma lascia agli Stati membri un margine di scelta circa la forma ed i metodi per conseguire tali risultati. Per la maggior parte delle direttive, i risultati necessari necessitano di una legislazione nazionale (cfr. allegato I, punto 1).

- **In funzione dello Stato membro di cui si tratta, l'articolo 6 doveva essere recepito nella legge nazionale entro il 10 giugno 1994 o il 1° gennaio 1995.**

#### **1.4. PERIODO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 6: A PARTIRE DA QUALE DATA SI APPLICANO GLI OBBLIGHI DI CUI ALL'ARTICOLO 6?**

In generale occorre distinguere tra il termine ultimo per il recepimento delle disposizioni dell'articolo 6 nel diritto nazionale e la data a partire dalla quale queste disposizioni si applicano ai singoli siti.

Per i singoli siti occorre fare una distinzione tra le zone di protezione speciale classificate a norma della direttiva 79/409/CEE ed altri siti.

##### **1.4.1. Zone di protezione speciale**

I requisiti di protezione concernenti le zone di protezione speciale (*Special Protection Area - SPA*) sono indicati all'articolo 4, paragrafo 4, prima frase della direttiva 79/409/CEE che per queste zone prevede: "... *Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire ... l'inquinamento o il degrado degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo...*".

Dopo l'entrata in vigore della direttiva 92/43/CEE, gli obblighi di cui sopra sono stati sostituiti a norma dell'articolo 7 della direttiva 92/43/CEE che 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, 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 dall'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."*

Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1 non si applicano quindi alle zone di protezione speciale. Ad esse, tuttavia, si applicano disposizioni analoghe in virtù dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2 della direttiva 79/409/CEE. La data a partire dalla quale disposizioni analoghe dovrebbero di massima applicarsi alle zone di protezione speciale è la data di applicazione della direttiva 79/409/CEE negli Stati membri (cfr. allegato I, punto 2).

In base ai termini dell'articolo 7, è chiaro che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 si applicano ora alle zone di protezione speciale già classificate.

Considerata però la formulazione dell'articolo 7, c'è da chiedersi se le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase della direttiva 79/409/CEE rimangano applicabili dopo la "data di attuazione della presente direttiva" (10 giugno 1994 per dieci Stati membri e 1° gennaio 1995 per Austria, Finlandia e Svezia) fino a quando un sito è classificato come una zona di protezione speciale.

Nella causa *Santoña Marshes* (cfr. allegato I, punto 3) la Corte di giustizia ha stabilito che le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase erano applicabili ad un sito non classificato che avrebbe dovuto essere classificato come zona speciale di protezione a decorrere dalla data di

attuazione della direttiva 79/409/CEE (ossia il 7 aprile 1981 per dieci Stati membri e la data di adesione per gli altri Stati membri).

Secondo la motivazione alla base della causa *Santoña Marshes*, i siti che meritano di essere classificati devono essere trattati nella stessa maniera, a prescindere che siano o meno ufficialmente classificati. I servizi della Commissione considerano pertanto che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 siano applicabili alle zone di protezione speciale o ai siti che dovrebbero essere classificati come zone di protezione speciale, a decorrere dalla data di attuazione della direttiva 92/43/CEE.

- **L'articolo 6, paragrafo 1 della direttiva 92/43/CEE non si applica alle zone di protezione speciale. La direttiva 79/409/CEE contiene però all'articolo 4, paragrafi 1 e 2 disposizioni analoghe che si applicano a decorrere dalla data della sua attuazione. Circa la data di applicazione dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva 92/43/CEE alle zone di protezione speciale, si può ragionevolmente concludere che tutti i siti classificati o con caratteristiche idonee per la classificazione sono soggetti come le zone di protezione speciale a queste disposizioni, a decorrere dalla data di attuazione della direttiva 92/43/CEE.**

#### **1.4.2. Siti basati sulla direttiva 92/43/CEE**

L'articolo 6, paragrafo 1 si applica alle zone speciali di conservazione (*Special Areas of Conservation* – SAC). Secondo l'articolo 4, paragrafo 4 della direttiva, le zone speciali di conservazione sono designate dagli Stati membri. Questa designazione è possibile unicamente dopo che un sito è stato designato come un sito di importanza comunitaria (*Site of Community Importance* – SCI), conformemente all'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva. Un sito di importanza comunitaria deve essere designato come zona speciale di conservazione "il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di 6 anni". Ciò significa che il termine ultimo per la designazione come zona speciale di conservazione – e quindi per la conformità all'articolo 6, paragrafo 1 – è il 10 giugno 2004.

L'articolo 4, paragrafo 5 della direttiva 92/43/CEE recita:

*“Non appena un sito è iscritto nell'elenco di cui al paragrafo 2, terzo comma, esso è soggetto alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4.”*

A differenza quindi delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1 che si applicano soltanto quando un sito di importanza comunitaria è stato designato come zona speciale di conservazione, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 diventano applicabili non appena un sito diventa un sito di importanza comunitaria e prima della sua designazione come zona speciale di conservazione. Gli Stati membri possono anche scegliere una data anteriore per l'attuazione dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 e ciò è stato previsto da alcune legislazioni nazionali.

In base all'articolo 4 della direttiva 92/43/CEE, gli Stati membri avrebbero dovuto presentare i loro elenchi nazionali entro il 10 giugno 1995 e la Commissione avrebbe dovuto adottare un elenco comunitario entro il 10 giugno 1998. Non è stato possibile però adottare un elenco comunitario entro il 10 giugno 1998 a causa dei ritardi nella presentazione degli elenchi nazionali completi.

Il testo della direttiva 92/43/CEE sembra indicare che gli Stati membri non devono prendere in considerazione le disposizioni dell'articolo 6 prima dell'adozione di un elenco comunitario. Essi

devono però tener conto di altre disposizioni del diritto comunitario, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia.

L'articolo 10 (ex articolo 5) del trattato che istituisce la Comunità europea recita:

*"Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato, ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.*

*Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato".*

In più occasioni, la Corte di giustizia ha sostenuto che, anche in assenza di misure di recepimento o del soddisfacimento di obblighi specifici derivanti da una direttiva, le autorità nazionali quando interpretano il diritto nazionale devono adottare tutte le misure possibili per conseguire i risultati perseguiti da una direttiva.

La Corte di giustizia ha inoltre affermato nella causa *Santoña Marshes* che uno Stato membro non può eludere il proprio dovere di tutelare un sito che deve essere protetto secondo i pertinenti criteri scientifici, non classificandolo come zona di protezione speciale. Per analogia, si potrebbe usare questo principio per questioni legate alla direttiva 92/43/CEE.

Alla luce di quanto precede, le autorità degli Stati membri sono invitate ad adoperarsi per evitare un degrado dei siti dei loro elenchi nazionali che sono stati proposti come siti di importanza comunitaria prima dell'adozione del relativo elenco comunitario. Se gli elenchi nazionali rimangono incompleti, si consiglia loro di adoperarsi in modo da evitare il degrado di siti che, in base alle prove scientifiche secondo i criteri dell'allegato III della direttiva 92/43/CEE, dovrebbero figurare sull'elenco nazionale. A livello pratico, si suggerisce di applicare correttamente la valutazione di impatto ambientale (VIA) ai sensi della direttiva 85/337/CEE (valutazione di impatto) in relazione a progetti potenzialmente dannosi. La Corte di giustizia ha già confermato l'importanza che si deve conferire ai siti naturali sensibili nel decidere se i progetti debbano essere oggetto di una VIA ai sensi di questa direttiva (cfr. allegato I, punto 4).

Le considerazioni di cui sopra possono essere riassunte come segue:

Stato del sito	SCI	SCI	SAC
<b>Termine ultimo previsto dalla direttiva</b>	giugno 1995	giugno 1998	giugno 2004
<b>Applicabilità delle disposizioni dell'articolo 6</b>	facoltativo per l'articolo 6, paragrafi 1, 2, 3 e 4; necessità di misure per evitare il degrado del sito	articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4	articolo 6, paragrafi 1, 2, 3 e 4

Una volta redatto l'elenco comunitario, diventerà chiaro quali siti necessitano di una protezione ai sensi della direttiva e la protezione provvisoria del sito non sarà più applicabile.

- **Per i siti basati sulla direttiva 92/43/CEE, si può argomentare che gli Stati membri, soprattutto dopo la scadenza, il 10 giugno 1998, della data per l'adozione dell'elenco**

**comunitario, hanno determinati obblighi ad agire in maniera da garantire che non siano messi a repentaglio gli obiettivi della direttiva. In assenza di un elenco comunitario, si consiglia pertanto alle autorità degli Stati membri di astenersi almeno da tutte le attività che possono causare il degrado di un sito figurante nell'elenco nazionale. Nei casi in cui non sia stato ancora presentato un elenco nazionale completo, lo stesso consiglio vale per i siti che, sulla base dei criteri scientifici della direttiva, dovrebbero chiaramente figurare nell'elenco nazionale.**

## 2. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 1

CHIARIFICAZIONE DEI CONCETTI: "*MISURE DI CONSERVAZIONE*", "*MISURE REGOLAMENTARI, AMMINISTRATIVE O CONTRATTUALI*" E "*PIANI DI GESTIONE*"

### 2.1. IL TESTO

*"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."*

### 2.2. CAMPO DI APPLICAZIONE

L'articolo 6, paragrafo 1 stabilisce un regime generale di conservazione che deve essere istituito dagli Stati membri per le zone speciali di conservazione (SAC).

L'articolo 6, paragrafo 1:

- Prevede **esplicite** misure comprendenti piani di gestione e misure regolamentari, amministrative o contrattuali intese a raggiungere l'obiettivo generale della direttiva. A tale proposito, l'articolo 6, paragrafo 1 si distingue dagli altri tre paragrafi dello stesso articolo che prevedono misure preventive per evitare il degrado, la perturbazione delle specie e conseguenze significative per i siti di Natura 2000;
- Ha un valore di **riferimento** per la logica e la comprensione globale dell'articolo 6; per una lettura strutturata e la comprensione degli altri tre paragrafi dell'articolo 6 è necessario prima leggere e capire il paragrafo 1;
- Istituisce un regime generale di conservazione che si applica a **tutte** le zone speciali di conservazione della rete Natura 2000, senza eccezioni, ed a **tutti** i tipi di habitat naturale dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti nei siti, ad eccezione di quelle identificate come non significative nel formulario standard di Natura 2000 (cfr. sezione 4.5.3);
- **Concerne in modo specifico le zone speciali di conservazione:** l'articolo 6, paragrafo 1 non si applica alle zone di protezione speciale, a differenza dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4. In questa maniera, il legislatore ha stabilito:
  - Un regime contenente misure di conservazione speciali per le **zone di protezione speciale** classificate ai sensi della direttiva "Uccelli", conformemente al suo articolo 4, paragrafi 1 e 2;
  - Un regime che stabilisce misure di conservazione per le **zone speciali di conservazione** designate ai sensi della direttiva "Habitat", conformemente al suo articolo 6, paragrafo 1;
  - Un riferimento all'articolo 2, paragrafo 3 che specifica: "Le misure .... tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali".
- **Per tutte le zone speciali di conservazione, gli Stati membri devono elaborare misure di conservazione positive e che si applicano a tutti i tipi di habitat naturale dell'allegato I e**

**delle specie dell'allegato II presenti sui siti, tranne nei casi in cui la presenza di tali specie non sia significativa secondo il formulario standard di Natura 2000.**

### 2.3. *QUALE DEVE ESSERE IL CONTENUTO DELLE "MISURE DI CONSERVAZIONE NECESSARIE"?*

#### 2.3.1. *Il concetto di conservazione*

Il concetto di conservazione figura nel sesto considerando della direttiva che recita: "*considerando che, per assicurare il ripristino o il mantenimento degli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario in uno stato di conservazione soddisfacente, occorre designare zone speciali di conservazione per realizzare una rete ecologica europea coerente, secondo uno scadenziario definito*"; e nell'ottavo considerando: "*considerando che, in ciascuna zona designata, occorre attuare le misure necessarie in relazione agli obiettivi di conservazione previsti*".

All'articolo 1, lettera a) della direttiva figura poi la definizione seguente: "*a) conservazione: un complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato soddisfacente ai sensi delle lettere e) ed i)*".

Gli Stati membri devono adottare le misure di conservazione necessarie per realizzare la finalità generale della direttiva, come indicato al suo articolo 2, paragrafo 1: "*Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato*". Esiste quindi un **obbligo di risultato**.

L'articolo 2, paragrafo 2 in particolare, specifica l'obiettivo delle misure da adottare a norma della direttiva: "*Le misure adottate ...sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e della specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario*". Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, queste misure "*tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali*".

L'articolo 3 specifica che la rete Natura 2000 "*formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II*" deve garantire l'obiettivo perseguito dall'articolo 2, paragrafo 2.

Le misure di conservazione necessarie devono pertanto mirare a mantenere o ripristinare lo stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat naturali e delle specie di interesse comunitario. Esse sono connesse con l'obiettivo generale della direttiva che si applica alla rete Natura 2000 come definito all'articolo 3.

- **Il raggiungimento dello scopo di cui all'articolo 2, paragrafo 1 dipende in grande misura dalle misure di conservazione che gli Stati membri devono adottare per mantenere o ripristinare i tipi di habitat naturali e le specie in uno stato di conservazione soddisfacente. Queste misure sono attuate attraverso la rete Natura 2000, definita all'articolo 3, paragrafo 1, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.**

#### 2.3.2. *Lo stato di conservazione*

Lo stato di conservazione è definito all'articolo 1 della direttiva:

- Per un *habitat naturale*, l'articolo 1, lettera e) specifica che è: *"l'effetto della somma dei fattori che influiscono sull'habitat naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, che possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche..."*.
- Per una *specie*, l'articolo 1, lettera i) specifica che è: *"l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni..."*.

Lo Stato membro deve pertanto tener conto di tutte le influenze sull'ambiente (aria, acqua, suolo, territorio), sugli habitat e sulle specie presenti sul sito.

Lo stato di conservazione soddisfacente è anche definito dall'articolo 1, lettera e) per gli habitat naturali e dall'articolo 1, lettera i) per le specie:

- Per un *habitat naturale* quando:
  - *"la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione;*
  - *la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile; e*
  - *lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente"*.
- Per una *specie* quando:
  - *"i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene;*
  - *l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile; e*
  - *esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine."*

Lo stato di conservazione soddisfacente di un habitat naturale o di una specie deve essere considerato nella sua area di ripartizione naturale a norma dell'articolo 1, lettere e) ed i), ossia a livello biogeografico e quindi a livello della rete Natura 2000. Poiché la coerenza ecologica della rete dipenderà dal contributo di ciascun singolo sito e di conseguenza dallo stato di conservazione dei tipi di habitat e delle specie in essi presenti, la valutazione dello stato di conservazione soddisfacente a livello del sito sarà sempre necessaria.

- **Lo stato di conservazione dei tipi di habitat naturali e delle specie presenti su un sito è valutato conformemente ad una serie di criteri stabiliti dall'articolo 1 della direttiva. Questa valutazione è effettuata a livello del sito e della rete.**

### 2.3.3. Le esigenze ecologiche

L'articolo 6, paragrafo 1 specifica che le misure di conservazione necessarie devono essere 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"*. Gli Stati membri devono quindi determinare le misure di conservazione in relazione alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali e delle specie.

Anche se la direttiva non contiene una definizione di “*esigenze ecologiche*”, la finalità ed il contesto dell'articolo 6, paragrafo 1 indicano che esse comprendono tutte le esigenze ecologiche dei fattori abiotici e biotici necessari per garantire lo stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat e delle specie, comprese le loro relazioni con l'ambiente (aria, acqua, suolo, vegetazione, ecc.).

Queste esigenze si basano su conoscenze scientifiche e possono unicamente essere definite, caso per caso, in funzione dei tipi di habitat naturali dell'allegato I, delle specie dell'allegato II e dei siti che le ospitano. Queste conoscenze sono essenziali per poter elaborare misure di conservazione, caso per caso.

Le esigenze ecologiche possono variare da una specie all'altra, ma anche per la stessa specie, da un sito all'altro.

Per i chiropteri (*Chiroptera*) elencati nell'allegato II della direttiva, le esigenze ecologiche variano tra il periodo di ibernazione (quando riposano in ambienti sotterranei, cavità o abitazioni) ed il periodo attivo, a partire dalla primavera (quando lasciano la dimora invernale e riprendono a cacciare insetti).

Per l'anfibio (*Triturus cristatus*) elencato nell'allegato II, le esigenze ecologiche variano durante il suo ciclo di vita. Questa specie iberna nel terreno (cavità, fessure), depone le uova in primavera ed all'inizio dell'estate in stagni. Successivamente abbandona l'ambiente acquatico e vive a terra durante l'estate e l'autunno. Per la stessa specie, le esigenze ecologiche possono quindi variare in funzione dei siti (acquatici o terrestri).

L'identificazione delle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti sui siti è di **responsabilità degli Stati membri**. Questi ultimi possono desiderare uno scambio di conoscenze nel settore, con il sostegno della Commissione europea e dell'Agenzia europea dell'ambiente – Centro tematico europeo per la conservazione della natura.

- **Le misure di conservazione devono corrispondere alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti sul sito. Le esigenze ecologiche di questi tipi di habitat naturali e specie comprendono tutti i parametri ecologici necessari per garantire il loro stato di conservazione soddisfacente. Esse possono essere definite soltanto caso per caso e sulla base di conoscenze scientifiche**

#### **2.4. QUALE FORMA POSSONO ASSUMERE LE MISURE DI CONSERVAZIONE NECESSARIE?**

Le misure di conservazione possono assumere come minimo due forme: la forma di “*opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali...*” e “*all'occorrenza*”, quelle che implicano “*appropriati piani di gestione*”.

##### **2.4.1. Piani di gestione**

Le misure di conservazione necessarie possono implicare “*all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo*”. Questi piani di gestione devono trattare tutte le attività previste essendo le nuove attività impreviste trattate dall'articolo 6, paragrafi 3 e 4.

Le parole “*all'occorrenza*” indicano che i piani di gestione non sono sempre necessari. Se i piani di gestione sono scelti da uno Stato membro, spesso sarà logico stabilirli prima di procedere alle altre misure menzionate all'articolo 6, paragrafo 1, in particolare le misure contrattuali. Spesso le misure contrattuali implicano una relazione tra le autorità competenti ed i singoli proprietari di terre e sono limitate a singoli appezzamenti, di norma più piccoli del sito. In queste circostanze, un piano di

gestione incentrato sul sito fornirà un quadro generale ed il suo contenuto fornirà un utile punto di partenza per i dettagli specifici delle misure contrattuali.

I piani di gestione devono essere "*appropriati*" e "*specifici*", e quindi concernere i siti della rete Natura 2000, **oppure** "*integrati ad altri piani di sviluppo*". Quest'ultima disposizione è conforme al principio di integrazione dell'ambiente in altre politiche comunitarie. Questa integrazione deve contribuire alla coerenza della rete, come menzionato all'articolo 3, paragrafo 1. Potrà comunque essere necessario applicare l'articolo 6, paragrafo 3 agli aspetti del piano di gestione non connessi alla gestione della conservazione (cfr. osservazioni sull'articolo 6, paragrafo 3 alla sezione 4.3.3).

Non è possibile fornire indicazioni sul contenuto specifico dei piani di gestione, ma, alla fine del presente documento, l'allegato II contiene varie considerazioni che si possono tener presenti nella preparazione di tali piani. L'allegato II A fornisce inoltre un elenco indicativo dei progetti LIFE-Nature che hanno prodotto piani di gestione o altre misure regolamentari, amministrative o contrattuali (cfr. infra) concernenti la conservazione dei siti.

- **Gli Stati membri possono varare piani di gestione che si sovrappongono ad altre categorie di misure. Questi piani non sono sempre necessari, ma se usati essi devono tener conto delle particolarità di ciascun sito e di tutte le attività previste. Essi possono essere dei documenti a se stanti oppure essere incorporati in altri eventuali piani di sviluppo.**

#### 2.4.2. *Misure regolamentari, amministrative o contrattuali*

Le parole "all'occorrenza" si riferiscono unicamente ai piani di gestione e non alle misure regolamentari, amministrative o contrattuali. Di conseguenza, anche se uno Stato membro ritiene superfluo un piano di gestione, esso dovrà comunque adottare tali misure.

La divisione in queste tre categorie di misure va considerata in senso lato. Una serie di misure può essere considerata opportuna per conseguire le finalità della direttiva. Di massima, ciò sottintende misure aventi un **effetto positivo** ma, in alcuni casi eccezionali, ciò può anche comprendere misure che non necessitano di **alcun intervento**. D'altro lato, queste misure non sono necessariamente delle misure nuove in quanto quelle esistenti, se opportune, possono essere considerate sufficienti.

Le misure che implicano un'azione positiva, *le misure agroambientali o silvoambientali*, sono un buon esempio per illustrare come tener conto delle esigenze socioeconomiche conformemente all'articolo 2, paragrafo 3.

1. *Misure agroambientali*: per alcuni tipi di habitat artificiali seminaturali dell'allegato I (prati, pascoli) e delle specie dell'allegato II presenti in questi habitat, gli accordi con gli agricoltori nell'ambito del nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale<sup>1</sup> saranno nella maggior parte dei casi una sufficiente misura contrattuale volta a mantenere uno "stato di conservazione soddisfacente" dei tipi di habitat e delle specie.
2. *Misure silvoambientali*: misure appropriate potrebbero essere un'iniziativa di un'impresa forestale nel quadro di un determinato regime di certificazione, a condizione che l'iniziativa garantisca il mantenimento dello "stato di conservazione soddisfacente".

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80.

In questa prospettiva, tutti i fondi idonei dell'UE (ad esempio LIFE, sviluppo rurale e fondi regionali) dovrebbero essere considerati come uno strumento per attuare queste misure.

La scelta tra misure regolamentari, amministrative o contrattuali, o anche di piani di gestione, è lasciata agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà. Gli Stati membri devono però scegliere almeno una di queste categorie, ossia misure di tipo regolamentare, amministrativo, contrattuale.

Non esiste una gerarchia tra queste tre categorie. Gli Stati membri possono quindi usare, su un sito di Natura 2000, soltanto una categoria di misure (ad esempio soltanto misure contrattuali) o una combinazione di esse (ad esempio combinazione di misure regolamentari e contrattuali in funzione degli aspetti di conservazione dei tipi di habitat naturali dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti sul sito). Oltre alle misure obbligatorie scelte, gli Stati membri possono inoltre varare ed attuare "piani di gestione".

Le tre categorie di misure sono qualificate come "*opportune*". Questo parametro non è definito nella direttiva. Nel caso dell'articolo 6, paragrafo 1, tuttavia, le misure regolamentari, amministrative o contrattuali rientrano nel concetto di misure di conservazione. Il parametro "*opportune*" ha unicamente l'obiettivo di ricordare che, a prescindere dal tipo di misura scelta dagli Stati membri, esiste l'obbligo di rispettare gli obiettivi generali della direttiva.

Di conseguenza, se uno Stato membro sceglie le misure contrattuali, esso mantiene l'obbligo di istituire in maniera permanente le misure di conservazione necessarie 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*" ed a rispettare le finalità generali della direttiva definite all'articolo 2, paragrafo 1.

- **Per le zone speciali di conservazione gli Stati membri devono usare le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali. Queste misure devono tener conto delle esigenze socioeconomiche conformemente all'articolo 2, paragrafo 3. Esse devono:**
  - a) **corrispondere alle esigenze ecologiche degli habitat dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti nei siti e**
  - b) **soddisfare l'obiettivo generale della direttiva di mantenere o ripristinare in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat naturali e le specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.**

### 3. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 2

#### CHIARIFICAZIONE DEI CONCETTI: “DEGRADO”, “PERTURBAZIONE” E “CONSEGUENZE SIGNIFICATIVE”

##### 3.1. IL TESTO

*"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."*

##### 3.2. CAMPO DI APPLICAZIONE

L'articolo prende come punto di partenza il *principio di prevenzione*: *"Gli Stati membri adottano le opportune misure **per evitare**, nelle zone speciali di conservazione il degrado ..., nonché la perturbazione ..."*.

Queste misure vanno al di là delle semplici misure di gestione necessarie per garantire la conservazione già coperte dall'articolo 6, paragrafo 1. Le parole "evitare" e "potrebbe avere conseguenze significative" sottolineano la natura anticipatoria delle misure da prendere. Non è accettabile aspettare che si verifichi un degrado o una perturbazione per varare le misure (cfr. sezione 4.4.2 l'interpretazione di "che possa avere" di cui all'articolo 6, paragrafo 3).

Questo articolo va interpretato nel senso che impone agli Stati membri di prendere tutte le misure opportune, che ragionevolmente si attende che essi prendano, per garantire che non si verifichino un degrado o una perturbazione significativi.

Il campo di applicazione di questo articolo è più ampio di quello dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 che concernono unicamente i piani ed i progetti per i quali è necessaria un'autorizzazione. Esso è anche applicabile alla realizzazione di attività che non richiedono necessariamente un'autorizzazione preventiva, come l'agricoltura o la pesca.

Articolo 6, paragrafo 2:

- Si applica **in permanenza** nelle zone speciali di conservazione e può riferirsi ad attività o eventi passati, presenti o futuri (ad esempio, nel caso di uno spandimento tossico in una zona umida, l'articolo significherebbe che sono state prese tutte le misure preventive per evitare lo spandimento, anche se esso si è verificato a distanza di una zona umida). Se un'attività già in atto in una zona speciale di conservazione provoca un degrado di habitat naturali o una perturbazione delle specie per le quali la zona è stata designata, quest'ultima deve essere coperta dalle necessarie misure di conservazione previste dall'articolo 6, paragrafo 1. Ciò può comportare, se opportuno, la cessazione dell'impatto negativo cessando l'attività oppure adottando misure di attenuazione. Può inoltre comprendere una compensazione economica.
- **Non è limitato ad atti intenzionali**, ma può anche coprire eventi fortuiti (incendio, inondazione, ecc.) nella misura in cui essi sono prevedibili. In caso di catastrofi, ciò concerne unicamente l'obbligo di prendere le misure di precauzione (del caso) per diminuire il rischio di tali catastrofi, nella misura in cui queste ultime potrebbero mettere a repentaglio la finalità della direttiva.

Il legislatore ha previsto alcune *limitazioni* alla responsabilità degli Stati membri:

- *Limite spaziale.* Misure concernenti unicamente specie ed habitat situati "*nelle zone speciali di conservazione*". D'altro lato, può essere necessario attuare misure *all'esterno* delle zone speciali di conservazione, ad esempio nel caso di eventi esterni che possono avere un impatto sulle specie e sugli habitat all'interno delle zone speciali di conservazione. L'articolo non specifica quali misure si *debbano prendere nelle zone speciali di conservazione* e si limita ad indicare quelle *da evitare all'interno di esse*.
- *Limite di habitat e specie interessati.* Le misure opportune concernono unicamente habitat e specie "*per cui le zone sono state designate*". In particolare, gli habitat e le specie cui si riferiscono le misure da prendere sono quelli identificati nei formulari standard (cfr. sezioni 2.2 e 4.5.3). L'idea non è quindi di adottare misure generali di conservazione, bensì di adottare misure mirate per le specie e gli habitat che hanno giustificato la scelta della zona speciale di conservazione. Le perturbazioni e/o il degrado saranno quindi determinati in base alle informazioni comunicate dagli Stati membri ed usate per garantire la coerenza della rete per le specie e gli habitat di cui si tratta.
- **Gli Stati membri devono prendere misure preventive per evitare il degrado e le perturbazioni legati ad un evento prevedibile. Queste misure si applicano unicamente alle specie ed agli habitat per i quali i siti sono stati designati e, se necessario, vanno attuate anche all'esterno dei siti.**

### 3.3. L'ATTUAZIONE È DIVERSA PER IL DEGRADO E LA PERTURBAZIONE?

L'articolo 6, paragrafo 2 specifica che si devono adottare opportune misure per evitare la *perturbazione delle specie*, "*nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva*".

La perturbazione deve essere importante per (avere un impatto su) lo stato di conservazione delle specie o degli habitat in relazione agli obiettivi della direttiva. Gli Stati membri devono quindi determinare se la perturbazione è significativa o meno in relazione a questi **obiettivi**.

Il testo della direttiva non menziona l'effetto del *degrado degli habitat* in relazione agli obiettivi della direttiva ed afferma semplicemente che "*bisogna evitare il degrado degli habitat*". La finalità di tutte le misure adottate ai sensi della presente direttiva deve corrispondere agli obiettivi della direttiva e rispettare il principio di proporzionalità. Si deve quindi valutare anche il degrado degli habitat in relazione agli obiettivi della direttiva. Sembra infatti difficile valutare il degrado in termini assoluti senza riferimento a limiti misurabili. Come indicato più avanti, il collegamento del degrado agli obiettivi della direttiva consente di usare l'articolo 1 della stessa per interpretare i limiti di ciò che si può considerare un degrado.

- **La perturbazione ed il degrado devono essere valutati con riferimento agli obiettivi della direttiva**

### 3.4. QUALI CONDIZIONI DEVONO FAR SCATTARE LE MISURE DEGLI STATI MEMBRI?

Esiste un'apparente differenza tra il limite di accettabilità per il degrado di un habitat o la perturbazione di una specie:

- La *perturbazione* deve essere **significativa** (è tollerato un certo grado di perturbazione). Inoltre, non è necessario dimostrare che vi sarà un reale effetto significativo, bensì la probabilità da sola ("*potrebbe*") è sufficiente a giustificare le misure correttive. Ciò può essere considerato coerente con i principi di prevenzione e di precauzione.
- Per il *degrado*, il legislatore non ha espressamente previsto questo margine. Ciò non esclude tuttavia un certo margine di manovra nel determinare cosa può essere descritto come degrado (cfr. infra).

Il degrado è un degrado fisico di un habitat che può essere valutato direttamente attraverso una serie di indicatori (cfr. infra), ad esempio, una riduzione della zona o delle particolarità dell'habitat.

D'altro lato, le perturbazioni non incidono direttamente sulle condizioni fisiche. Se però esse sono significative, possono provocare un cambiamento dei parametri fisici, con lo stesso risultato del degrado. Se le perturbazioni sono sufficientemente significative per provocare questi cambiamenti, esse possono essere valutate nella stessa maniera del degrado, ricorrendo ad indicatori dello stato di conservazione (cfr. infra).

- **Le perturbazioni sono valutate nella stessa maniera del degrado nella misura in cui provocano un cambiamento negli indicatori dello stato di conservazione delle specie protette in maniera tale da incidere sullo stato di conservazione delle specie interessate.**

### 3.5. QUANDO BISOGNA PRENDERE MISURE IN RELAZIONE ALLA PERTURBAZIONE E AL DEGRADO?

In primo luogo, va sottolineato che le misure devono essere **opportune**, ossia esse devono soddisfare l'obiettivo principale della direttiva di contribuire allo stato di conservazione degli habitat o delle specie interessati tenendo conto "*delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali*".

La correlazione tra considerandi ed articoli della direttiva fornisce il contesto per esaminare le misure opportune che gli Stati membri devono prendere (cfr. sezione 2.3).

Come menzionato al precedente paragrafo 4, la perturbazione ed il degrado vanno valutati in relazione al concetto di conservazione, tenendo presente che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, la rete si compone di **siti** e consente di mantenere i tipi di habitat naturali e delle specie interessati in uno **stato di conservazione soddisfacente** nella loro area di ripartizione naturale.

Lo *stato di conservazione soddisfacente*, quale definito all'articolo 1 della direttiva, funge da riferimento per fissare il limite della perturbazione e del degrado accettabile rispetto agli obiettivi della direttiva e per determinare se le misure opportune sono attuate correttamente (cfr. infra).

Lo stato di conservazione di un habitat o di una specie in un sito sarà valutato in funzione del contributo di questo sito alla coerenza ecologica della rete in due maniere:

- rispetto al suo stato iniziale al momento della trasmissione delle informazioni sul sito fornite nei formulari standard Natura 2000 (cfr. sezione 4.5.3) se lo stato di conservazione è soddisfacente; oppure
- rispetto alla finalità di migliorare lo stato di conservazione dichiarato al momento della costituzione della rete. Se uno Stato membro è obbligato a proporre la classificazione di habitat in uno stato di conservazione insoddisfacente, si deduce logicamente che fisserà un obiettivo di

ripristino per questi habitat per garantirne la sostenibilità. Nel concedere finanziamenti comunitari per migliorare lo stato di conservazione di un habitat o di una specie in un sito, si terrà conto di questo stato migliorato.

In un dato sito, lo stato di conservazione dovrebbe rispecchiare la natura dinamica degli habitat e delle specie interessati. Al riguardo, va sottolineata l'importanza della *sorveglianza* dello stato di conservazione delle specie e degli habitat imposta dall'articolo 11 della direttiva.

- **Il degrado o la perturbazione sono valutati rispetto allo stato di conservazione di specie ed habitat interessati. A livello di sito, il mantenimento dello stato di conservazione soddisfacente deve essere valutato rispetto alle condizioni iniziali indicate nei formulari standard Natura 2000 quando il sito è stato proposto per selezione o designazione, conformemente al contributo del sito alla coerenza ecologica della rete. Questo concetto va interpretato in maniera dinamica conformemente all'evoluzione dello stato di conservazione dell'habitat e della specie.**

### 3.6. INDICATORI DI PERTURBAZIONE E DEGRADO

Le condizioni che disciplinano i concetti di perturbazione e degrado sono ben definite, ma devono essere valutate dallo Stato membro, da un lato, rispetto allo stato di conservazione generale delle specie o degli habitat interessati (a livello biogeografico) e, d'altro lato, rispetto alle condizioni locali (a livello del sito). Come regola generale, la perturbazione o il degrado in un dato sito sono valutati caso per caso mediante indicatori (cfr. infra) rispetto all'importanza del loro cambiamento in valore. Ciò è misurato con riferimento: a) lo *stato di conservazione* dell'habitat naturale o della specie in causa e b) il contributo del sito alla coerenza della rete Natura 2000.

#### 3.6.1. Degrado di habitat

Il degrado è un deterioramento fisico che colpisce un habitat. La definizione dello stato di conservazione (articolo 1, lettera e) – cfr. sezione 2.3) significa che lo Stato membro deve tener conto di tutte le influenze sull'ambiente che ospita gli habitat (spazio, acqua, aria, suolo). Se queste influenze rendono lo stato di conservazione dell'habitat meno soddisfacente di quanto lo era prima, si considera che vi è stato un degrado.

Per valutare questo degrado rispetto agli obiettivi della direttiva, si può far riferimento alla definizione di *stato di conservazione soddisfacente di un habitat naturale* di cui all'articolo 1, lettera e), sulla base dei fattori seguenti:

- ***"la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione"***.

Qualsiasi evento che contribuisca a ridurre le superfici di un habitat naturale per il quale questo sito è stato designato può essere considerato un degrado. *Ad esempio*, l'importanza della riduzione della superficie dell'habitat va valutata in relazione alla superficie totale occupata nel sito in funzione dello stato di conservazione dell'habitat interessato.

- ***"la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile"***.

Qualsiasi alterazione negativa dei fattori necessari per il mantenimento a lungo termine degli habitat può essere considerata un degrado.

Le funzioni necessarie per il mantenimento a lungo termine dipendono chiaramente dall'habitat interessato (sarebbe utile avere indicatori comuni che consentano di valutare questi elementi per ciascun tipo di habitat). Gli Stati membri devono conoscere queste esigenze (mediante studi, raccolta di dati, ecc.) in quanto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, essi devono adottare misure *"che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II"*.

- *"Lo stato di conservazione delle sue specie tipiche è soddisfacente, come definito alla lettera i)"* (cfr. sezione 2.3 per la definizione della lettera i) dell'articolo 1).
- **In un sito si ha un degrado di habitat quando la superficie dell'habitat viene ridotta oppure la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine o al buon stato di conservazione delle specie tipiche ad esso associate vengono ridotte rispetto alla situazione iniziale. Questa valutazione è effettuata in funzione del contributo del sito alla coerenza della rete.**

### 3.6.2. *Perturbazione delle specie*

A differenza del degrado, la perturbazione non incide direttamente sulle condizioni fisiche di un sito; essa concerne le specie ed è spesso limitata nel tempo (rumore, sorgente luminosa, ecc.). L'intensità, la durata e la frequenza del ripetersi della perturbazione sono quindi parametri importanti.

Per essere significativa una perturbazione deve influenzare lo stato di conservazione. Lo stato di conservazione di una specie è definito all'articolo 1, lettera i) (cfr. sezione 2.3).

Per valutare se una perturbazione è significativa rispetto agli obiettivi della direttiva, si può far riferimento alla definizione di *stato di conservazione soddisfacente di una specie* figurante all'articolo 1, lettera i), sulla base dei fattori seguenti:

- *"I dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene"*.

Qualsiasi evento che contribuisce al declino a lungo termine della popolazione della specie sul sito può essere considerato una perturbazione significativa.

- *"L'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile"*

Qualsiasi evento che contribuisce alla riduzione o al rischio di riduzione della gamma di specie nel sito può essere considerato come una perturbazione significativa.

- *"Esiste e continuerà probabilmente ad esistere un **habitat sufficiente** affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine"*.

Qualsiasi evento che contribuisce alla riduzione delle dimensioni dell'habitat e della specie nel sito può essere considerato una perturbazione significativa.

- **Si ha una perturbazione di una specie in un sito quando i dati sull'andamento delle popolazioni di questo sito indicano che tale specie non può più essere un elemento vitale**

**dell'habitat cui appartiene rispetto alla situazione iniziale. Questa valutazione è effettuata conformemente al contributo del sito alla coerenza della rete.**

## 4. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 3

CHIARIFICAZIONE DEI CONCETTI: "*PIANO O PROGETTO*", "*INCIDENZE SIGNIFICATIVE*", "*OPPORTUNA VALUTAZIONE*", "*OBIETTIVI DI CONSERVAZIONE DEL SITO*", "*AUTORITÀ COMPETENTI*", "*OPINIONE PUBBLICA*", "*INTEGRITÀ DEL SITO*"

### 4.1. IL TESTO

*"Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o 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 un'opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica."*

### 4.2. CAMPO DI APPLICAZIONE

Relativamente alla *finalità e al contesto*, il ruolo dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo 6 va considerato in relazione a quello del primo (oppure nel caso delle zone di protezione speciale, rispetto a quello del primo e del secondo paragrafo dell'articolo 4 della direttiva 79/409/CEE) e del secondo paragrafo dell'articolo 6. È importante tener presente che, anche se un'iniziativa o attività non rientra nel campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, essa dovrà essere compatibile con le altre disposizioni *supra* menzionate.

Si può osservare che le attività ecologicamente positive o ecologicamente compatibili possono già essere contemplate dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2 – ad esempio pratiche agricole tradizionali favorevoli a particolari tipi di habitat e specie. Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 costituiscono una forma di programma di sviluppo e definiscono le circostanze nelle quali i piani ed i progetti con effetti negativi possono o non possono essere autorizzati. Con queste disposizioni le esigenze economiche negative ed altre esigenze non ecologiche possono essere soppesate rispetto agli obiettivi di conservazione.

L'articolo 6, paragrafi 3 e 4 definisce una *procedura progressiva* per la valutazione di piani e progetti<sup>1</sup>.

- a) La prima parte della procedura comprende una valutazione ed è disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, prima frase.
- b) La seconda parte della procedura; disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, concerne la decisione delle autorità nazionali competenti.
- c) La terza parte della procedura (disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 4) subentra se, nonostante una valutazione negativa, si propone di non respingere un piano o progetto e di riesaminarlo.

---

<sup>1</sup> Uno schema semplificato di questa procedura figura nell'allegato III, alla fine del presente documento.

L'applicabilità della procedura ed il suo grado di applicazione dipendono da diversi fattori e, nella sequenza delle tappe, ogni tappa è influenzata da quella precedente.

Relativamente al *campo di applicazione geografico*, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3 non sono limitate a piani e progetti concernenti esclusivamente un sito protetto e prendono anche in considerazione sviluppi al di fuori del sito, ma che possono avere incidenze significative su esso.

- **L'articolo 6, paragrafi 3 e 4 determina le circostanze nelle quali i piani ed i progetti con incidenze negative possono o non possono essere autorizzati. Le attività che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3 dovranno essere compatibili con le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1 – o nel caso delle zone di protezione speciale, dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2 della direttiva 79/409/CEE – e dell'articolo 6, paragrafo 2 della direttiva 92/43/CEE.**

#### **4.3. COSA SIGNIFICA IL CONCETTO "PIANO O PROGETTO NON DIRETTAMENTE CONNESSO E NECESSARIO ALLA GESTIONE DEL SITO"?**

Poiché la direttiva 92/43/CEE non definisce il concetto di "piano" o "progetto", si devono prendere in debita considerazione i principi generali di interpretazione, in particolare il principio secondo cui una singola disposizione del diritto comunitario deve essere interpretata sulla base della sua dicitura, della sua finalità e del contesto in cui si situa.

A favore di un'ampia interpretazione dei concetti di "piano" o "progetto" esistono due argomenti:

- Innanzitutto, la direttiva non circoscrive la portata di un "piano" o di un "progetto" facendo riferimento a categorie particolari di essi. Il principale fattore di limitazione è dato dal fatto che essi possano o non possano avere incidenze significative su un sito (cfr. allegato I, punto 5).
- In secondo luogo, un corollario della continua applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 2 alle attività escluse dal campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 è che una definizione più stretta di "piano" e di "progetto" ridurrebbe in maniera corrispondente la possibilità di equilibrare un interesse di "conservazione" rispetto ad un interesse contrapposto di "non conservazione". Ciò potrebbe provocare risultati sproporzionati o incoerenti.

##### **4.3.1. Progetto**

Per analogia, un altro argomento a favore di un'ampia definizione di "progetto" è il riferimento alla *direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* (modificata dalla direttiva 97/11/CEE)<sup>1</sup>. Questa direttiva funziona in un contesto simile e stabilisce regole per la valutazione di progetti aventi incidenze significative sull'ambiente. L'articolo 1(2) della direttiva 85/337/CEE dà la seguente definizione di "progetto":

*"- la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,  
- altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo."*

---

<sup>1</sup> Rispettivamente GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40 e GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5.

Come si può vedere, si tratta di una definizione molto ampia (cfr. allegato I, punto 6), che non è limitata a costruzioni fisiche. Ad esempio si può trattare di uno sfruttamento agricolo intensivo che minaccia di danneggiare o distruggere il carattere seminaturale di un sito.

#### 4.3.2. *Piano*

La parola "piano" ha potenzialmente un significato molto ampio<sup>1</sup>. Questo punto è già stato notato nelle conclusioni dell'Avvocato generale (cfr. allegato I, punto 7).

Ovviamente è importante il concetto di *piani di uso del territorio*. Alcuni di essi hanno effetti legali diretti, altri invece soltanto indiretti. Ad esempio i piani territoriali regionali o aventi un'ampia estensione geografica spesso non sono applicati direttamente, bensì costituiscono la base per piani più dettagliati o fungono da quadro generale per consensi allo sviluppo con effetti legali diretti. Si può considerare che l'articolo 6, paragrafo 3 copra i due tipi di piani di uso del terreno nella misura in cui essi possono avere effetti significativi su un sito Natura 2000.

Si può considerare che anche i *piani settoriali* rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3 nella misura in cui essi possono avere un effetto significativo su un sito Natura 2000. Citiamo, a titolo di esempio: piani di reti di trasporto, piani di gestione dei rifiuti e piani di gestione dell'acqua.

Sono necessarie delle distinzioni. I "piani" sotto forma di dichiarazioni politiche, ossia documenti che dimostrano la generale volontà politica o l'intenzione di un ministro o di un'autorità a livello più basso. Citiamo il caso di un piano generale per lo sviluppo sostenibile concernente un territorio o una regione di uno Stato membro. Non sembra opportuno considerare questi piani come dei "piani" ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, soprattutto se qualsiasi iniziativa derivante da tali dichiarazioni politiche deve essere tradotta in un piano di uso territoriale o settoriale. L'articolo 6, paragrafo 3 va comunque applicato quando esiste un nesso preciso e diretto tra il contenuto di una tale iniziativa e probabili effetti significativi su un sito Natura 2000.

Quando uno o più progetti specifici sono inclusi in un piano in maniera generale senza entrare nei dettagli di progetto, la valutazione effettuata a livello di piano non esonera i progetti specifici dagli obblighi di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3 relativamente ai dettagli non coperti dalla valutazione del piano.

#### 4.3.3. *Non direttamente connesso e necessario alla gestione ...*

Dal contesto e dalla finalità dell'articolo 6, è chiaro che la parola "gestione" va considerata come facente riferimento alla gestione di "conservazione" di un sito, ossia la parola "gestione" va considerata nel senso in cui è usata nell'articolo 6, paragrafo 1.

Nel prevedere i piani di gestione e di conservazione, l'articolo 6, paragrafo 1 della direttiva 92/43/CEE lascia agli Stati membri un margine di flessibilità relativamente alla forma di questi piani. I piani possono essere specifici per i siti oppure "integrati ad altri piani di sviluppo". Di

---

<sup>1</sup> La Commissione ha proposto una direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale (COM(96) 511 def., proposta modificata COM(99) 73) che può essere di aiuto nell'esame della parola "piano". In tale contesto, le parole "piani" e "programmi" possono essere usate in modo alternativo.

conseguenza, è possibile avere un piano di gestione e di conservazione "puro" o un piano "misto" dove la conservazione è uno tra altri obiettivi.

Le parole *"non direttamente connesso e necessario..."* garantiscono che una componente non legata alla conservazione di un piano o progetto che comprende la gestione di conservazione tra i suoi obiettivi, deve comunque essere oggetto di una valutazione.

Ad esempio, il taglio di alberi a scopo commerciale può far parte di un piano di gestione a scopo di conservazione per una superficie boschiva designata come zona speciale di conservazione. Nella misura in cui l'aspetto commerciale non è necessario per la gestione in chiave di conservazione del sito, può rendersi necessaria una valutazione.

Possono esservi delle circostanze in cui un piano o progetto direttamente connesso o necessario per la gestione di un sito può influenzare un altro sito.

Ad esempio, per migliorare il regime di allagamento di un sito, si può proporre di costruire una diga in un altro sito e ciò può avere un effetto nocivo significativo su quest'ultimo. In questo caso, il piano o progetto dovrebbe essere oggetto di una valutazione relativamente al sito colpito.

- **La parola "progetto" dovrebbe essere interpretata in senso lato in modo da comprendere sia i lavori di costruzione che altri interventi in ambienti naturali. La parola "piano" ha anche un significato ampio e comprende piani di utilizzazione del territorio e piani o programmi settoriali, escluse però le dichiarazioni politiche generali. I piani ed i progetti connessi con la conservazione e gestione del sito, singolarmente o a titolo di componente di altri piani o progetti, dovrebbero in genere essere esclusi dalle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3.**

#### **4.4. COME DETERMINARE SE UN PIANO O PROGETTO "POSSA AVERE INCIDENZE SIGNIFICATIVE, SINGOLARMENTE O CONGIUNTAMENTE AD ALTRI PIANI O PROGETTI"?**

Questa frase incorpora un rapporto di causa ed effetto. Da un lato, bisogna determinare quali tipi di effetti sono coperti (*"incidenze significative"*) e, dall'altro, determinare quali tipi di cause possono creare tali effetti (*"possa avere ... singolarmente o congiuntamente"*).

La determinazione del fatto che un piano o progetto può avere incidenze significative avrà conseguenze pratiche e sul piano del diritto. Di conseguenza, quando è proposto un piano o un progetto è importante tenere innanzitutto conto di questo aspetto chiave ed in un secondo tempo esaminare se esso può superare un esame scientifico e tecnico.

Le proposte che si ritiene non abbiano incidenze significative possono essere trattate senza riferimento alle tappe successive dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4. Si consiglia comunque agli Stati membri di giustificare i motivi che portano a tali conclusioni e di mantenere questa documentazione secondo una buona prassi di prudenza.

##### **4.4.1. Incidenza significativa**

Il concetto di conseguenza "significativa" non può essere trattato in maniera arbitraria. In primo luogo, la direttiva usa questa parola in un contesto obiettivo (ossia senza legarlo a formule discrezionali). In secondo luogo, l'interpretazione di ciò che è "significativo" deve seguire un approccio omogeneo per garantire un funzionamento coerente della rete Natura 2000.

Pur essendo necessaria l'obiettività nell'interpretare la portata della parola "significativo", questa obiettività non può essere però separata dalle particolarità e dalle condizioni ambientali del sito protetto cui si riferisce il piano o progetto. A questo riguardo, gli obiettivi di conservazione di un sito, nonché le informazioni preliminari o di riferimento su di esso possono essere molto importanti per determinare in maniera più precisa le sensibilità di conservazione. Alcune di queste informazioni figureranno nella documentazione di riferimento del processo di selezione del sito ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 92/43/CEE (cfr. sezione 4.5.3). Gli Stati membri possono anche disporre di piani dettagliati di gestione per la conservazione del sito in cui sono descritte le variazioni di sensibilità all'interno di un sito.

In questa situazione, ciò che può essere significativo con riferimento ad un sito, chiaramente può non esserlo con riferimento ad un altro (cfr. allegato I, punto 8).

Ad esempio, una perdita di 100 metri quadri di habitat può essere significativa con riferimento ad un piccolo sito di orchidee rare, mentre una perdita analoga in una steppa molto estesa può essere irrilevante.

- **Il concetto di ciò che è "significativo" deve essere interpretato in modo obiettivo. Al tempo stesso, bisogna determinare la significatività in relazione alle particolarità ed alle condizioni ambientali del sito protetto cui si riferisce il piano o progetto, tenendo particolarmente conto degli obiettivi di conservazione del sito.**

#### 4.4.2. *Possa avere...*

Le salvaguardie di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4 sono attivate non da una **certezza**, ma da una **probabilità** di incidenze significative. In linea con il principio di precauzione non si può quindi accettare che la valutazione non sia effettuata facendo valere che le incidenze significative non sono certe.

Anche in questo caso è utile fare riferimento alla direttiva 85/337/CEE, in quanto la formula "possa avere incidenze significative" è quasi identica alla formula di base usata per creare l'obbligo di valutazione da parte degli Stati membri ai sensi della direttiva precedente<sup>1</sup>. La direttiva 85/337/CEE e la direttiva 97/11/CEE che la modifica sono anche utili per determinare vari fattori che possono contribuire alla probabilità di un'incidenza significativa. Ne consegue che, se una proposta comporta la necessità di una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE in base al fatto, inter alia, che essa possa incidere in modo significativo su un sito Natura 2000, essa dovrà anche essere oggetto di una valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3.

La direttiva 85/337/CEE menziona in particolare all'articolo 2, paragrafo 1 fattori quali la natura, le dimensioni e l'ubicazione del progetto. La direttiva modificata 97/11/CEE, presenta nell'allegato III una serie più dettagliata di fattori tra cui, inter alia: dimensioni del progetto; produzione di rifiuti; inquinamento e disturbi ambientali; rischio di incidenti; utilizzazione attuale del territorio; ricchezza relativa, qualità e capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona; capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione alle zone naturali ed alle zone classificate o protette in base alle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE; portata dell'impatto; ordine di grandezza e complessità dell'impatto; probabilità dell'impatto; durata, frequenza e reversibilità dell'impatto.

<sup>1</sup> Cfr. articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 85/337/CEE.

La probabilità di incidenze significative può derivare non soltanto da piani o progetti situati **all'interno** di un sito protetto, ma anche da piani o progetti situati **al di fuori** di un sito protetto. *Ad esempio*, una zona umida può essere danneggiata da un progetto di drenaggio situato ad una certa distanza dai confini della zona umida. Per questo motivo, è importante che gli Stati membri, a livello legislativo e nella pratica, consentano l'applicazione delle salvaguardie di cui all'articolo 6, paragrafo 3 alle pressioni di sviluppo all'esterno di un sito Natura 2000, ma che possono avere incidenze significative su di esso.

- **La procedura dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 è attivata non dalla certezza ma dalla probabilità di incidenze significative derivanti non solo da piani o progetti situati all'interno di un sito protetto, ma anche da quelli al di fuori di esso.**

#### 4.4.3. ... singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti

Una serie di singoli impatti ridotti può, nell'insieme produrre un impatto significativo. L'articolo 6, paragrafo 3 tratta questo aspetto considerando gli effetti congiunti di altri piani o progetti. Resta da determinare di quali altri piani e progetti si tratta. A tale riguardo, l'articolo 6, paragrafo 3 non definisce esplicitamente quali, altri piani e progetti, rientrino nel campo di applicazione della disposizione sugli effetti congiunti.

È importante notare che, l'intenzione alla base della disposizione sugli effetti congiunti è quella di tener conto degli impatti cumulativi che spesso si manifestano con il tempo. In questo contesto, si possono considerare piani o progetti che siano *completati; approvati ma non completati; o non ancora proposti*:

- Oltre agli effetti dei piani e progetti oggetto principale della valutazione, a questo secondo livello "di valutazione", può essere opportuno considerare gli effetti di piani e progetti già completati. Anche se questi ultimi sono esclusi dall'obbligo di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, è importante tenerne conto nella valutazione se essi hanno effetti continui sul sito e se si osserva una progressiva perdita di integrità del sito.

Questi piani e progetti già completati possono anche sollevare questioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2 della direttiva 92/43/CEE se i loro effetti continui provocano la necessità di misure di conservazione correttive o compensative, oppure misure per evitare il degrado degli habitat o la perturbazione delle specie.

- I piani e progetti autorizzati in passato e, non ancora attuati o completati, dovrebbero essere inclusi nella disposizione sugli effetti congiunti.
- Per motivi di certezza del diritto sembra opportuno limitare la disposizione, sugli effetti congiunti, ad altri piani o progetti che siano stati *effettivamente proposti*. Al tempo stesso, è chiaro che nell'esaminare un piano o un progetto proposti, gli Stati membri non introducono una presunzione a favore di altri piani o progetti futuri non ancora proposti.

Ad esempio, se si considera che uno sviluppo residenziale non provocherà incidenze significative ed è quindi autorizzato, l'autorizzazione non deve creare una presunzione a favore di altri sviluppi residenziali in futuro.

- **Nel determinare le incidenze significative probabili, si deve anche considerare l'effetto congiunto di altri piani o progetti per tener conto degli impatti cumulativi. Sembra**

**opportuno limitare la disposizione sugli effetti congiunti ad altri piani o progetti che sono stati effettivamente proposti.**

#### **4.5. COSA SI INTENDE CON LA FRASE "OPPORTUNA VALUTAZIONE DELL'INCIDENZA CHE HA SUL SITO, TENENDO CONTO DEGLI OBIETTIVI DI CONSERVAZIONE DEL MEDESIMO"?**

Il concetto di "opportuna valutazione" solleva questioni a livello di forma e contenuto.

##### **4.5.1. Forma della valutazione**

Come sopra indicato, il fattore che fa scattare una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE è pressoché identico a quello previsto dalla direttiva 92/43/CEE, ed è essenzialmente legato alla probabilità di incidenze significative.

- ◆ La Corte di giustizia ha sottolineato che, in relazione al recepimento della direttiva 85/337/CEE (e per implicazione, la sua applicazione), è necessario tener conto della sensibilità dell'ubicazione (cfr. allegato I, punto 9). Per un progetto che può avere un'incidenza significativa su un sito protetto in forza dell'articolo 3, sarà quindi spesso opportuno effettuare una valutazione in conformità del disposto della direttiva 85/337/CEE.

Quando una valutazione ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3 assume la forma di una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE, ciò fornirà precise garanzie in termini di documentazione e trasparenza.

- ◆ Quando una valutazione ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3 non assume la forma di una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE, bisogna chiarire cosa può essere considerato "opportuno" a livello di forma:

In primo luogo, una valutazione va *documentata*. Da ciò consegue come corollario che essa debba anche essere *motivata*. L'articolo 6, paragrafi 3 e 4 impone ai decisori di prendere decisioni alla luce di particolari informazioni relative all'ambiente. Se dalla valutazione documentata non risulta la base motivata per la decisione successiva (ossia se si tratta semplicemente di un giudizio positivo o negativo di un piano o progetto non corredato da motivazioni), la valutazione non soddisfa il suo scopo e non può essere considerata "opportuna".

È anche importante il fattore *tempo*. La valutazione è una tappa che precede altre tappe alle quali fornisce una base – in particolare, l'autorizzazione o il rifiuto di un piano o progetto. La valutazione va quindi considerata come un documento che comprende soltanto quanto figura nella documentazione delle precedenti analisi. Chiaramente, nei casi dove è necessario riformulare un piano o progetto prima di prendere una decisione su di esso, è giustificato riesaminare la valutazione come parte di un processo iterativo. Le autorità non dovrebbero però avere la facoltà di aggiungere a posteriori elementi ad una valutazione una volta che si è passati alle tappe successive secondo la sequenza stabilita nell'articolo 6, paragrafi 3 e 4.

- **In alcuni casi, una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE (modificata dalla direttiva 97/11/CEE) può corrispondere ad una valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3. Quest'ultima va comunque documentata in modo da fornire una base per altre tappe e dovrebbe in particolare essere sufficientemente motivata per consentire di prendere la giusta decisione.**

#### 4.5.2. *Contenuto della valutazione*

A livello di contenuto, una valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3 ha una portata più limitata rispetto ad una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE, in quanto è limitata alle implicazioni per il sito con riferimento agli obiettivi di conservazione del medesimo.

In molti casi, però, non è possibile valutare correttamente gli impatti ecologici del piano o progetto senza una valutazione di altre componenti ambientali (suolo, acqua, paesaggio, ecc.) quale figurante all'articolo 3 della direttiva 85/337/CEE.

Anche in un'ottica puramente di conservazione, la metodologia di valutazione può ispirarsi con profitto alla metodologia prevista dalla direttiva 85/337/CEE. In particolare, la direttiva 85/337/CEE prevede che una valutazione possa contenere informazioni su diversi punti, tra cui una descrizione del progetto, una descrizione degli aspetti dell'ambiente che potrebbero essere influenzati dal progetto ed una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto<sup>1</sup>.

Da notare che, nonostante i fini dell'articolo 6, paragrafo 3, una valutazione non ha bisogno, stricto sensu, di esaminare aspetti al di là del piano o progetto proposto per considerare soluzioni alternative e misure di attenuazione, questo esercizio potrebbe essere molto proficuo.

In particolare, un esame delle possibili *soluzioni alternative e misure di attenuazione* può consentire di appurare che, alla luce di tali soluzioni o misure di attenuazione, il piano o progetto non inciderà in maniera negativa sull'integrità del sito.

Le *misure di attenuazione* sono misure intese a ridurre al minimo o addirittura a sopprimere l'impatto negativo di un piano o progetto durante o dopo la sua realizzazione.

Le misure di attenuazione costituiscono parte integrante delle specifiche di un piano o progetto. Esse possono essere proposte dal proponente del piano o progetto e/o imposte dalle autorità nazionali competenti. Esse possono ad esempio coprire:

- date e tempi di realizzazione (ad esempio divieto di interventi durante il periodo di riproduzione di una data specie);
- tipo di strumenti ed interventi da realizzare (ad esempio uso di una draga speciale ad una distanza stabilita dalla riva per non incidere su un habitat fragile);
- zone rigorosamente inaccessibili all'interno di un sito (tane di ibernazione di una specie animale).

Le misure di attenuazione si distinguono da quelle di compensazione stricto sensu (cfr. sezione 5.4). Ovviamente, delle misure di attenuazione ben realizzate limitano la portata delle misure compensative necessarie in quanto riducono gli effetti nocivi che necessitano la compensazione.

Anche quando una valutazione generale non porta a concludere che il piano o progetto non inciderà negativamente sull'integrità di un sito, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 4 suggeriscono il valore pratico di questo tipo di esercizio.

---

<sup>1</sup> Questa direttiva fa riferimento agli "effetti diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e a lungo termine, permanenti e temporanei e negativi" del progetto – Cfr. nota 1 dell'allegato III.4 della direttiva che è identica alla nota dell'allegato IV.4 della direttiva 97/11/CEE.

Le *soluzioni alternative* diventano importanti nel caso in cui si propone di autorizzare un piano o un progetto dannoso (cfr. sezione 5.3.1 per maggiori dettagli). Un riferimento a tali soluzioni può anche rendersi necessario per ottemperare ai requisiti indipendenti della direttiva 85/337/CEE.

Tutti questi aspetti fanno in un certo senso parte di un processo iterativo volto a migliorare già nelle fasi iniziali l'ubicazione e l'impostazione di un piano o progetto.

Il riferimento al "*congiuntamente*" di cui all'articolo 6, paragrafo 3 (cfr. sezione 4.4.3) ha infine due implicazioni per il contenuto di una valutazione.

- Innanzitutto significa che il contenuto di una valutazione deve considerare la possibilità che subentrino effetti congiunti ("*congiuntamente*"), a seguito di un piano o progetto specifico all'esame nell'ambito di una procedura di autorizzazione e di altri piani o progetti non esaminati nell'ambito della stessa procedura di autorizzazione.
- In secondo luogo significa che il contenuto delle valutazioni di piani o progetti diversi esaminati nello stesso periodo di tempo dovrebbe comprendere riferimenti a tali piani o progetti e tenerne conto nella misura in cui possono subentrare effetti congiunti ("*congiuntamente*").
- **Una valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3 dovrebbe essere incentrata sulle implicazioni per il sito in un'ottica di conservazione. A livello metodologico, potrebbe ispirarsi alla direttiva 85/337/CEE. Un esame di possibili misure di attenuazione e di soluzioni alternative può consentire in particolare di determinare che, grazie a tali soluzioni o misure di attenuazione, il piano o progetto non incideranno negativamente sul sito. Gli effetti congiunti ("*congiuntamente*") devono anche essere esaminati in una valutazione.**

#### 4.5.3. *Come sono determinati "gli obiettivi di conservazione del sito"?*

In base all'articolo 4, paragrafo 1, gli Stati membri devono proporre un elenco "indicante quali tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e quali specie locali di cui all'allegato II si riscontrano in detti siti". Si precisa inoltre che le informazioni su ciascun sito devono comprendere una mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione, nonché i dati risultanti dall'applicazione dei criteri specificati nell'allegato III (fase 1) ed essere fornite sulla base di un formulario elaborato dalla Commissione<sup>1</sup>.

Il formulario prevede che tutti i tipi di habitat dell'allegato I presenti su un sito e tutte le specie dell'allegato II presenti sul sito debbano essere menzionati al punto giusto nel formulario. In base a questa informazione uno Stato membro stabilisce "gli obiettivi di conservazione del sito", varando ad esempio un piano di gestione. Un sito è incluso nella rete ovviamente per proteggerne gli habitat e le specie. Talvolta può verificarsi una concorrenza tra diversi tipi di habitat e specie e può quindi rivelarsi opportuno stabilire un elenco di priorità per gli obiettivi di conservazione del sito (ad esempio dando la precedenza ad un tipo di habitat prioritario rispetto ad un altro habitat non prioritario).

---

<sup>1</sup> Formulario standard stabilito dalla decisione della Commissione 97/266/CE del 18 dicembre 1996 (GU L 107 del 24.4.1997, pag. 1).

Se la presenza del tipo di habitat dell'allegato I o della specie dell'allegato II è considerata "non significativa" ai fini del formulario, tali habitat e specie non vanno considerati come inclusi negli "obiettivi di conservazione del sito". Gli Stati membri sono anche invitati a fornire informazioni su alte specie importanti di flora e fauna, oltre a quelle elencate nell'allegato II (punto 3.3). Questa informazione non ha rilevanza per determinare gli obiettivi di conservazione di un sito.

- **Le informazioni fornite nel formulario standard elaborato dalla Commissione costituiscono la base per la determinazione da parte di uno Stato membro degli obiettivi di conservazione del sito.**

#### **4.6. PROCESSO DECISIONALE**

##### **4.6.1. Le "autorità nazionali competenti"**

È chiaro che l'aggettivo "nazionale" è stato usato nella frase in contrasto con aggettivi come "comunitario" o "internazionale". In causa quindi non sono solo le autorità delle amministrazioni centrali ma anche quelle regionali, provinciali o comunali che devono dare l'autorizzazione o il consenso ad un piano o progetto.

Un tribunale può costituire un'autorità competente se ha la facoltà di decidere sul contenuto di un piano o progetto proposti ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3.

- **Le autorità nazionali competenti sono quelle abilitate a dare il loro accordo su un piano o progetto.**

##### **4.6.2. Quando è opportuno chiedere il parere dell'opinione pubblica?**

La direttiva 92/43/CEE non indica quando è opportuno chiedere il parere del pubblico. La consultazione del pubblico è però un elemento essenziale della direttiva 85/337/CEE. Di conseguenza, nei casi in cui la valutazione prevista dall'articolo 6, paragrafo 3 assume la forma di una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE, è necessaria la consultazione del pubblico.

In questo contesto, è opportuno menzionare le possibili implicazioni a lungo termine della Convenzione di Århus<sup>1</sup> che sottolinea l'importanza della consultazione del pubblico nel processo decisionale concernente l'ambiente.

- **La consultazione del pubblico va considerata alla luce delle disposizioni della direttiva 85/337/CEE e della Convenzione di Århus.**

##### **4.6.3. Il concetto di "Integrità del sito"**

È chiaro, dal contesto e dalla finalità della direttiva che "l'integrità di un sito" si riferisce agli obiettivi di conservazione del sito (cfr. punto 4.5.3 supra). Ad esempio, è possibile che un piano o progetto incida negativamente sull'integrità di un sito soltanto in senso visivo oppure con riferimento unicamente a tipi di habitat o specie diversi da quelli elencati nell'allegato I o

---

<sup>1</sup> Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente. Questa Convenzione è stata conclusa ad Århus, Danimarca, nel giugno 1998. La Comunità europea è uno dei firmatari.

nell'allegato II. In questi casi, gli effetti non equivalgono ad un effetto negativo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, a condizione che non ci siano incidenze per la coerenza della rete.

D'altro lato, l'espressione "integrità del sito" mostra che l'accento è posto sul sito specifico. Non è pertanto consentito distruggere un sito o parte di esso in base al presupposto che lo stato di conservazione dei tipi di habitat e di specie che esso ospita resterà comunque soddisfacente nel territorio europeo dello Stato membro.

La connotazione o il significato di "integrità" possono essere considerati una qualità o una condizione di interezza o completezza. In un contesto ecologico dinamico, può anche essere la capacità e la flessibilità ad evolvere in maniere positive per la conservazione.

L'“integrità del sito” è stata opportunamente definita come *“la coerenza della struttura e della funzione ecologiche del sito in tutta la sua superficie o di habitat, complessi di habitat e/o popolazioni di specie per i quali il sito è stato o sarà classificato”*<sup>1</sup>.

Si può dire che un sito ha un grado elevato di integrità quando il potenziale intrinseco di soddisfare obiettivi di conservazione del sito è realizzato, la capacità di autoriparazione ed autorinnovamento in condizioni dinamiche è mantenuta e il supporto di gestione esterna necessaria è minimo.

Nell'esaminare l'“integrità del sito” è quindi importante tener conto di vari fattori, tra cui la possibilità di effetti che si manifestino a breve, medio e lungo termine.

- **L'integrità di un sito comprende le sue funzioni ecologiche. La decisione se esso sia influenzato in modo negativo o meno deve concentrarsi sugli obiettivi di conservazione del sito e limitarsi ad essi.**

---

<sup>1</sup> PPG 9, UK Department of the Environment, ottobre 1994.

## 5. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 4

CHIARIFICAZIONE DEI CONCETTI: “*SOLUZIONI ALTERNATIVE*”, “*MOTIVI IMPERATIVI DI RILEVANTE INTERESSE PUBBLICO*”, “*MISURE COMPENSATIVE*”, “*COERENZA GLOBALE*”, “*PARERE DELLA COMMISSIONE*”

### 5.1. IL TESTO

*"Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i 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.*

*Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturali o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo o la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico".*

### 5.2. CAMPO DI APPLICAZIONE

Questa disposizione fa parte della procedura di valutazione e dell'eventuale autorizzazione, da parte delle autorità nazionali competenti, di piani e progetti che possono incidere sulle zone speciali di conservazione (SAC). Sono da farsi due considerazioni fondamentali:

- Da un lato, la disposizione concerne situazioni specifiche (eccezioni) rispetto alla regola generale dell'articolo 6, paragrafo 3, secondo la quale si può concedere un'autorizzazione soltanto a piani o progetti che non pregiudicano l'integrità dei siti in causa.
- D'altro lato, la sua applicazione concreta deve avvenire nel rispetto delle varie tappe previste e secondo la sequenza stabilita.

La valutazione preliminare dell'impatto di un piano o progetto sul sito, di cui all'articolo 6, paragrafo 3, consente alle autorità nazionali competenti di giungere a conclusioni sulle conseguenze dell'iniziativa prevista per l'integrità del sito in causa. Se queste conclusioni sono positive, nel senso che si ha un grado elevato di certezza che l'iniziativa in questione non pregiudicherà il sito, le autorità competenti possono dare il loro accordo sul piano o progetto. In caso di dubbio, si deve applicare il principio di precauzione e seguire le procedure di cui all'articolo 6, paragrafo 4, come nel caso di conclusioni negative.

Costituendo una deroga all'articolo 6, paragrafo 3, questa disposizione deve **essere interpretata in maniera restrittiva**, in modo che la sua applicazione sia limitata alle circostanze dove tutte le condizioni necessarie sono soddisfatte. A tale proposito, spetta a chiunque voglia avvalersi di questa eccezione dimostrare, a titolo di condizione preliminare, che le condizioni sopra menzionate esistono effettivamente in ciascun caso particolare.

- **Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 4 sono di applicazione quando i risultati della valutazione preliminare ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, sono negativi o incerti. Bisogna seguire la sequenza delle tappe prescritte.**

### 5.3. *CONSIDERAZIONI INIZIALI*

#### 5.3.1. *Esame di soluzioni alternative*

Come *prima tappa*, le autorità competenti devono esaminare la possibilità di soluzioni alternative che meglio rispettino l'integrità del sito in questione; Di norma, queste soluzioni avrebbero già dovuto essere state individuate nell'ambito della valutazione iniziale effettuata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3. Esse possono comprendere ubicazioni alternative (percorsi in caso di sviluppi lineari), dimensioni o impostazioni diverse di sviluppo oppure processi alternativi. Va anche considerata l'“opzione zero”.

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti effettuare i necessari raffronti tra queste soluzioni alternative. Va sottolineato che i parametri di riferimento per questi raffronti concernono gli aspetti relativi alla conservazione e alla manutenzione dell'integrità del sito e delle sue funzioni ecologiche. In questa fase, quindi, altri criteri di valutazione, ad esempio economici, non possono essere considerati prevalenti su quelli ecologici.

- **Spetta alle autorità nazionali competenti valutare soluzioni alternative. Questa valutazione va fatta con riferimento agli obiettivi di conservazione del sito.**

#### 5.3.2. *Esame dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico*

In assenza di soluzioni alternative – o in presenza di soluzioni che presentano effetti ambientali ancora più negativi sul sito in questione, con riferimento agli obiettivi di conservazione sopra menzionati della direttiva – le autorità competenti, come *seconda tappa*, devono esaminare l'esistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica che impongono la realizzazione del piano o progetto in questione.

Il concetto di "*motivi imperativi di rilevante interesse pubblico*" non è definito nella direttiva. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, menziona però la salute umana, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente come esempi di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. Per gli "altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico" di natura sociale o economica è chiaro, in base alla formulazione, che soltanto l'interesse pubblico promosso da organismi pubblici o privati può essere soppesato rispetto agli obiettivi di conservazione della direttiva. I progetti che rientrano *interamente* nella sfera di interessi di società o individui non sono quindi contemplati.

Per il momento la Corte di giustizia non ha fornito indicazioni precise circa l'interpretazione di questo concetto specifico. Può essere utile quindi far riferimento ad altri campi del diritto comunitario dove si hanno concetti simili.

Il concetto di "motivo imperativo" è stato elaborato dalla Corte di giustizia come un'eccezione al principio della libera circolazione delle merci. Tra i motivi imperativi che possono giustificare misure nazionali a restrizione della libera circolazione, la Corte ha riconosciuto la salute pubblica e la protezione ambientale, nonché il perseguimento di legittime finalità della politica economica e sociale.

Nel diritto comunitario figura anche il concetto di "servizi di interesse economico generale" evocato all'articolo 86, paragrafo 2 (ex articolo 90, paragrafo 2) del trattato, nel quadro dell'eccezione alle regole di concorrenza per le imprese incaricate della gestione di questi servizi. In una comunicazione sui servizi di interesse economico generale in Europa<sup>1</sup>, la Commissione, tenendo conto della giurisprudenza in materia, ha dato la seguente definizione di servizi di interesse economico generale: "*servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni di interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico*<sup>2</sup>. È questo in particolare il caso dei servizi resi dalle reti di trasporto, di energia e di comunicazione".

In relazione alla *struttura della prestazione*, nei casi specifici le autorità nazionali competenti devono dare il loro accordo ai piani e progetti in questione, a condizione che l'equilibrio di interessi tra gli obiettivi di conservazione del sito influenzato da queste iniziative ed i motivi operativi sopra menzionati sia a favore di questi ultimi. Ciò va determinato in base alle considerazioni seguenti:

- a) l'interesse pubblico deve essere *rilevante*: è chiaro quindi che non tutti i tipi di interesse pubblico, di natura sociale o economica, sono sufficienti, in particolare se contrapposti al peso particolare degli interessi tutelati dalla direttiva (cfr. ad esempio il considerando n. 4, dove si parla di "*patrimonio naturale della Comunità*") (cfr. allegato I, punto 10).
  - b) in questo contesto, sembra altresì ragionevole assumere che l'interesse pubblico possa essere rilevante unicamente se si tratta di un *interesse a lungo termine*; gli interessi economici a breve termine o altri interessi che apporterebbero soltanto benefici a breve termine per la società non sembrano sufficienti per superare in importanza gli interessi di conservazione a lungo termine tutelati dalla direttiva.
- **È ragionevole considerare che i "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica" si riferiscono a situazioni dove i piani o i progetti previsti risultano essere *indispensabili*:**
- nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini (salute, sicurezza, ambiente);
  - nel quadro di politiche fondamentali per lo Stato e la società;
  - nel quadro della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti ad obblighi specifici di servizio pubblico.

#### 5.4. ADOZIONE DI MISURE COMPENSATIVE

##### 5.4.1. Cosa si intende con "misure compensative" e quando esse vanno prese in considerazione?

Il concetto "*misure compensative*" non è definito nella direttiva "Habitat". L'esperienza suggerisce la distinzione seguente:

---

<sup>1</sup> COM(96) 443 dell'11.9.1996.

<sup>2</sup> Gli obblighi di servizio pubblico sono a loro volta caratterizzati dall'osservanza di alcuni principi operativi essenziali, quali continuità, parità di accesso, universalità e trasparenza, ma possono variare da uno Stato membro all'altro a seconda delle diverse situazioni, ad esempio limitazioni geografiche o tecniche, organizzazione politica ed amministrativa, storia e tradizioni.

- Misure di attenuazione in senso lato, volte a ridurre al minimo o addirittura a sopprimere gli impatti negativi sul sito stesso (cfr. sezione 4.5); e
- Misure compensative *stricto sensu*: misure indipendenti dal progetto intese a compensare gli effetti negativi su un habitat a causa del piano o progetto. *Ad esempio*, la piantagione di alberi per attenuare l'impatto sul paesaggio non compensa la distruzione di un habitat boscoso con caratteristiche molto specifiche.

Le misure necessarie per l'attuazione "normale" delle direttive "Habitat" o "Uccelli" non possono essere considerate compensative per un progetto dannoso. Ad esempio, l'attuazione di un piano di gestione o la proposta/designazione di una nuova zona, già inventariata come di importanza comunitaria, costituiscono "misure normali" per uno Stato membro. Le misure compensative devono aggiungersi all'attuazione corretta.

Le misure compensative vanno considerate soltanto dopo aver determinato con precisione un impatto negativo sull'integrità di un sito Natura 2000. La proposta fin dall'inizio di misure compensative non esonera dalla necessità di rispettare innanzitutto le tappe di cui all'articolo 6, in particolare lo studio di alternative e la valutazione comparativa dell'interesse del progetto/piano in relazione al valore naturale del sito.

- **Le misure compensative costituiscono misure specifiche per un progetto o piano in aggiunta alla prassi normale di attuazione delle direttive "Natura". Esse mirano a controbilanciare l'impatto negativo di un progetto ed a fornire una compensazione che corrisponde esattamente agli effetti negativi sull'habitat di cui si tratta. Le misure compensative costituiscono "l'ultima risorsa". Esse sono usate soltanto quando le altre salvaguardie fornite dalla direttiva non sono efficaci ed è stata comunque presa la decisione di esaminare un progetto/piano con un effetto negativo su un sito Natura 2000.**

#### 5.4.2. *Contenuto delle misure compensative*

Le misure compensative *stricto sensu* devono garantire il mantenimento del contributo di un sito alla conservazione in uno stato soddisfacente di uno o più habitat naturali "nella regione biogeografica interessata". Ne consegue che:

- un sito non deve essere influenzato in modo irreversibile da un progetto prima che sia stata messa in atto la compensazione. *Per esempio*, una zona umida non dovrebbe di norma essere prosciugata prima che una nuova zona umida con caratteristiche biologiche equivalenti sia disponibile per l'inclusione nella rete Natura 2000;
- la compensazione deve essere un elemento in più rispetto alla rete Natura 2000 alla quale lo Stato membro deve aver contribuito conformemente alle direttive.

Ai termini della direttiva "Uccelli", la compensazione non può essere la designazione di una zona inventariata che avrebbe già dovuto essere stata classificata dallo Stato membro. D'altro lato, si potrebbero accettare, come compensazioni, delle attività per migliorare il valore biologico di una zona (da designare) o di una zona di protezione speciale (designata) in modo che la capacità di sostentamento o il potenziale alimentare vengono aumentati di una quantità corrispondente alla perdita sul sito dovuta al progetto. *A fortiori*, la ricreazione di un habitat favorevole alle specie di uccelli di cui si tratta è accettabile, a condizione che il sito creato sia disponibile al momento in cui il sito colpito perde il suo valore naturale.

Ai termini della direttiva "Habitat", la compensazione potrebbe in maniera analoga consistere nella ricreazione di un habitat comparabile, nel miglioramento biologico di un habitat al di sotto delle norme o addirittura l'aggiunta in Natura 2000 di un sito esistente che non si era ritenuto essenziale proporre ai sensi della direttiva al momento della compilazione dell'elenco biogeografico.

Nell'ultimo caso, si potrebbe argomentare che nel complesso il progetto provocherà una perdita per questo tipo di habitat a livello dello Stato membro. A livello comunitario, tuttavia, un nuovo sito beneficerà della protezione offerta dall'articolo 6, contribuendo così agli obiettivi della direttiva.

- **Le misure compensative possono comprendere:**
- **ricreazione di un habitat su un sito nuovo o ampliato, da inserire in Natura 2000;**
  - **miglioramento di un habitat su parte del sito o su un altro sito Natura 2000 in maniera proporzionale alla perdita dovuta al progetto;**
  - **proposta, in casi eccezionali, di un nuovo sito nell'ambito della direttiva "Habitat".**

**Il risultato deve di norma essere in atto al momento in cui il danno dovuto al progetto è effettivo sul sito di cui si tratta, tranne se si possa dimostrare che questa simultaneità non è necessaria per garantire il contributo di questo sito alla rete Natura 2000.**

#### 5.4.3. "Coerenza globale" della rete Natura 2000

L'espressione "coerenza globale" figura nell'articolo 6, paragrafo 4 con riferimento alla situazione in cui è autorizzata la realizzazione di un piano o progetto per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e lo Stato membro deve adottare misure a compensazione della perdita.

L'aspetto di coerenza figura anche all'articolo 3, paragrafo 1 dove la rete Natura 2000 è definita come "una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione" e all'articolo 3, paragrafo 3 che recita "laddove lo ritengano necessario, gli Stati membri si sforzano di migliorare la coerenza ecologica di Natura 2000 grazie al mantenimento e, all'occorrenza, allo sviluppo degli elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la flora e la fauna selvatiche, citate all'articolo 10."

L'articolo 10, che concerne più in generale le politiche di assetto del territorio di sviluppo, recita:

*"Laddove lo ritengano necessario, nell'ambito delle politiche nazionali di riassetto del territorio e di sviluppo e segnatamente per rendere ecologicamente più coerente la rete Natura 2000, gli Stati membri si impegnano a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche.*

*Si tratta di quegli elementi che, per la loro struttura lineare e continua (come i corsi d'acqua con le relative sponde o i sistemi tradizionali di delimitazione dei campi) o il loro ruolo di collegamento (come gli stagni o i boschetti), sono essenziali per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie selvatiche."*

L'aspetto "ecologico" è usato sia nell'articolo 3 che nell'articolo 10 per spiegare il carattere di coerenza. Ovviamente, l'espressione "coerenza globale" all'articolo 6, paragrafo 4 è usata con lo stesso significato.

L'articolo 6, paragrafo 4 impone di "tutelare" la coerenza globale di Natura 2000. La direttiva presume quindi che la rete "originale" sia stata coerente. Se si applica il regime di deroga, la situazione va corretta in modo da ripristinare pienamente la coerenza.

- Ai sensi della direttiva "Habitat", la selezione di un sito della rete Natura 2000 si basa sugli elementi seguenti:
  - considerazione dell'habitat e delle specie in proporzioni (superfici, popolazioni) descritte nel formulario standard;
  - inclusione del sito in una regione biogeografica nella quale è selezionato;
  - criteri di selezione stabiliti dal Comitato 'Habitat' ed usati dal Centro tematico europeo per la conservazione della natura per assistere la Commissione nella scelta di un sito per l'elenco comunitario.
- La direttiva "Uccelli" non prevede regioni biogeografiche o una selezione a livello comunitario. Per analogia, si potrebbe considerare che *la coerenza globale della rete* è garantita se:
  - è fornita una compensazione lungo lo stesso percorso migratorio;
  - il sito o i siti oggetto di compensazione sono accessibili con certezza agli uccelli abitualmente presenti sul sito influenzato dal progetto.
- **Per garantire la coerenza globale di Natura 2000, le misure compensative proposte per un progetto dovrebbero pertanto: a) trattare, in proporzioni comparabili, gli habitat e le specie colpiti negativamente; b) concernere la stessa regione biogeografica nello stesso Stato membro; c) fornire funzioni comparabili a quelle che hanno giustificato i criteri di selezione del sito originario.**

**La distanza tra il sito originale ed il luogo delle misure compensative non è pertanto un ostacolo nella misura in cui non incide sulla funzionalità del sito e sulle ragioni per la sua selezione iniziale.**

#### 5.4.4. *Chi assume i costi delle misure compensative?*

Sembra logico, in linea con il principio "chi inquina paga", che il promotore di un progetto assuma i costi delle misure compensative, inserendole eventualmente nel bilancio totale presentato alle autorità pubbliche nel caso di un cofinanziamento. Al riguardo, i fondi europei potrebbero cofinanziare le misure compensative per un'infrastruttura di trasporto selezionata nell'ambito della rete transeuropea dei trasporti (*Trans European Network - TEN*).

Una sovvenzione concessa da un'autorità pubblica a favore di misure volte a compensare i danni ad un sito Natura 2000 può essere considerata un *Aiuto di Stato* (ai sensi dell'articolo 87 (ex articolo 92) del trattato) se è concessa ad un'impresa stabilita in un sito Natura 2000 che è stato designato prima o dopo l'insediamento dell'impresa. Nel caso però di un'impresa che agisce come appaltatore per un'autorità pubblica per costruire un'infrastruttura, la sovvenzione non sarebbe considerata un aiuto di Stato nella misura in cui è concessa in cambio delle opere da realizzare.

- **Lo Stato membro è vincolato a misure compensative a decorrere dall'entrata in vigore dell'articolo 6. Il loro finanziamento può rientrare nelle sue competenze.**

#### 5.4.5. *Comunicazione alla Commissione delle misure compensative*

Le autorità nazionali competenti devono comunicare alla Commissione le misure compensative adottate. Questa disposizione non specifica la forma né la finalità della comunicazione. Per

facilitare il processo, i servizi della Commissione hanno però preparato un formulario standard<sup>1</sup> per fornire informazioni alla Commissione conformemente al disposto dell'articolo 6, paragrafo 4, comma 1 o 2. In ogni caso, non spetta alla Commissione suggerire misure compensative né convalidarle a livello scientifico.

Questa comunicazione deve consentire alla Commissione di valutare in che maniera sono perseguiti nella fattispecie gli obiettivi di conservazione del sito in questione. Le autorità nazionali sono soltanto espressamente obbligate a comunicare le misure compensative adottate, ma può anche rivelarsi necessaria la comunicazione di determinati elementi attinenti alle soluzioni alternative esaminate ed ai motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che hanno reso necessaria la realizzazione del piano o progetto, nella misura in cui questi elementi hanno influenzato la scelta delle misure compensative.

- **La comunicazione delle misure compensative deve consentire alla Commissione di valutare in che maniera sono perseguiti nella fattispecie gli obiettivi di conservazione del sito in questione. Non spetta tuttavia alla Commissione suggerire misure compensative.**

### **5.5. COSA SUCCEDDE CON I SITI IN CUI SI TROVANO HABITAT E/O SPECIE PRIORITARI?**

Il secondo comma dell'articolo 6, paragrafo 4 prevede un trattamento speciale ogniqualvolta un piano o progetto concerne un sito in cui si trovano habitat e/o specie prioritari. La realizzazione di piani o progetti atti ad incidere negativamente su questi siti può essere giustificata soltanto se i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico evocati riguardano la salute umana e la sicurezza pubblica oppure superano le conseguenze positive per l'ambiente o ancora se, prima dell'autorizzazione di un piano o progetto, la Commissione esprime un parere sull'iniziativa prevista.

In altre parole, un danno ai siti sarebbe soltanto accettato come prevalente sul raggiungimento degli obiettivi della direttiva in presenza dei motivi imperativi specifici sopra citati oppure, in alternativa, dopo la salvaguardia procedurale supplementare di una valutazione indipendente a cura della Commissione.

Questa disposizione solleva varie questioni concernenti:

- l'identificazione dei siti in questione;
- l'interpretazione dei concetti di salute umana, sicurezza pubblica e conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- la procedura di adozione del parere della Commissione e le conseguenze legate a questo parere.

#### **5.5.1. I siti in questione**

L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma si applica quando la realizzazione del piano o progetto può incidere su un sito in cui si trovano habitat e/o specie prioritari. A tale proposito sarebbe ragionevole considerare che un piano o progetto che:

- a) non incide in alcuna maniera su un habitat o una specie prioritari; o

---

<sup>1</sup> Cfr. allegato IV del presente documento.

- b) incide su un habitat o su una specie che non sono stati presi in considerazione nella selezione di un sito ("presenza non significativa" nel formulario standard)

non dovrebbe de facto giustificare che un sito sia soggetto a questo secondo comma.

- **L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma può essere interpretato come di applicazione a tutti i siti dove si trovano habitat e/o specie prioritari se questi habitat e specie sono colpiti.**

### 5.5.2. *I concetti di "salute umana", "sicurezza pubblica" e "conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente"*

La salute umana, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente costituiscono i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico più importanti. Queste tre categorie, però, alla stregua del concetto "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico", non sono espressamente definite.

Il diritto comunitario fa riferimento alla salute pubblica ed a motivi di salute pubblica come motivi che possono giustificare l'adozione di misure nazionali restrittive alla libera circolazione di merci, lavoratori e servizi, nonché al diritto di stabilimento. La protezione della salute umana è inoltre uno degli obiettivi fondamentali della politica comunitaria nel settore dell'ambiente. In questa stessa ottica, le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente costituiscono una categoria che deve essere inclusa negli obiettivi fondamentali sopra menzionati della politica ambientale.

Nel quadro del principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti verificare i casi in cui si presenta una situazione di questo tipo. Chiaramente, qualsiasi situazione di questo tipo sarà probabilmente esaminata dalla Commissione nel quadro della sua attività di controllo della corretta applicazione del diritto comunitario.

Per il concetto di "sicurezza pubblica", è utile fare riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 1991 nella causa C-57/89, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania ("*Leybucht Dykes*"). Tale decisione è antecedente all'adozione della direttiva 92/43/CEE e quindi all'articolo 6. La decisione è però importante anche perché l'approccio della Corte ha influenzato la formulazione dell'articolo 6. In causa erano lavori di costruzione per rafforzare dighe a Leybucht nel Mare del Nord. Questi lavori comportavano una riduzione della superficie di una zona di protezione speciale. Come principio generale, la Corte ha affermato che i motivi che giustificano tale riduzione devono corrispondere ad un interesse generale superiore a quello al quale risponde lo scopo ecologico contemplato dalla direttiva. Nel caso specifico, la Corte ha confermato che il pericolo di inondazioni e la protezione della costa costituivano ragioni sufficientemente serie per giustificare i lavori di arginatura e di rinforzo delle strutture costiere fintanto che queste misure si limitavano allo stretto necessario.

- **Le autorità nazionali possono autorizzare la realizzazione di un piano o progetto soltanto se è fornita la prova dell'esistenza dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico già menzionati e nei limiti in cui il piano o progetto in questione risulta necessario per soddisfare l'interesse pubblico in questione.**

### 5.5.3. *L'adozione del parere della Commissione – le sue conseguenze*

Nel caso dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico diversi da quelli concernenti la salute umana, la sicurezza ed i benefici ambientali, è necessario il parere a priori della Commissione.

L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma non specifica una procedura né il contenuto specifico di tale parere<sup>1</sup>. Occorre quindi fare nuovamente riferimento all'economia e alle finalità della disposizione in questione. Il parere deve comprendere la valutazione dei valori ecologici che potrebbero essere influenzati dal piano o progetto, l'importanza dei motivi imperativi invocati e l'equilibrio tra questi due opposti interessi, nonché una valutazione delle misure compensative. Tale valutazione comprende un esame scientifico ed economico ed un esame della necessità e proporzionalità della realizzazione del piano o progetto rispetto al motivo imperativo invocato.

Per sua natura, il parere non è un atto giuridicamente vincolante. Le autorità nazionali possono non seguirlo e decidere di attuare il piano o progetto anche se il parere è negativo. In quest'ultimo caso, tuttavia, ci si può ragionevolmente attendere che la decisione tratterà gli argomenti della Commissione spiegando perché non è stato seguito il suo parere. In ogni caso, la Commissione può valutare se la realizzazione del piano o progetto è conforme ai requisiti del diritto comunitario e, se necessario, avviare le opportune azioni legali.

- **La Commissione, nell'esprimere il suo parere, dovrà verificare l'equilibrio tra i valori ecologici colpiti ed i motivi imperativi invocati e valutare le misure compensative. Il parere non è vincolante ma, in caso di non conformità al diritto comunitario, è possibile avviare un'azione legale.**

---

<sup>1</sup> Il formulario standard (allegato VI) comprende anche la richiesta di un parere della Commissione, conformemente al disposto dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma.

## ALLEGATO I

## Riferimenti delle cause della Corte di giustizia

- (1) La necessità di un rigoroso recepimento dell'articolo 6 è già stata segnalata in una causa proposta alla Corte di giustizia (conclusioni dell'Avvocato generale Fennelly nella causa C-256/98, Commissione contro Francia, 1999).
- (2) Cfr. la decisione della Corte di giustizia nella causa C-355/90, Commissione contro Regno di Spagna, Raccolta della giurisprudenza (1993), pag. 1-4221 ("*Santoña Marshes*") e la sua decisione il 18 marzo 1999 nella causa C-166/97, Commissione contro Francia (*Seine Estuary*).
- (3) Idem come sopra.
- (4) Causa C-392/96, Commissione contro Irlanda, sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999.
- (5) Questo punto è anche sottolineato dall'Avvocato generale Fennelly della Corte di giustizia nella causa di cui al punto 1.
- (6) La giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia ribadisce la necessità di interpretare il concetto di "progetto" in senso lato – cfr. in particolare la sentenza del 24 ottobre 1996 nella causa C-72/95, Kraaijeveld.
- (7) Idem come al punto 1.
- (8) Per vedere cosa in pratica possa essere considerato "significativo", è utile fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare la causa C-355/90, Commissione contro Regno di Spagna, Raccolta della giurisprudenza (1993), pag. 1-4221 ("*Santoña Marshes*"). Anche se la causa non è stata decisa con riferimento all'articolo 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva 92/43/CEE (bensì con riferimento al precedente regime di protezione per le zone di protezione speciale ai sensi della direttiva 79/409/CEE), essa serve ad indicare alcuni tipi di attività che possono avere effetti significativi su un sito protetto.
- (9) La Corte ha affermato che "*Anche un progetto di dimensioni ridotte può avere un notevole impatto ambientale se è ubicato in un luogo in cui i fattori ambientali descritti all'articolo 3 della direttiva 85/337/CEE, come la fauna e la flora, ... sono sensibili al minimo cambiamento.*" (Causa C-392/96, Commissione contro Irlanda, sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999).
- (10) Cfr. anche l'importanza conferita dalla Corte di giustizia alle responsabilità comuni degli Stati membri nel contesto della direttiva "Uccelli" nelle cause C-252/85 e C-262/85 (Rispettivamente: Commissione contro Francia, Raccolta della giurisprudenza (1988), pag. 2243 e Commissione contro Italia, Raccolta della giurisprudenza (1987), pag. 3073).

## ALLEGATO II

**Considerazioni sui piani di gestione**

Anche se opportuni piani di gestione non sono sempre necessari, sia al seminario di Galway<sup>1</sup> che alla Conferenza di Bath<sup>2</sup>, i partecipanti hanno sottolineato che i piani di gestione possono costituire un mezzo efficace per soddisfare agli obblighi di cui alla direttiva "Habitat".

L'estratto qui di seguito delle conclusioni del seminario di Galway presenta alcune considerazioni che possono essere utili nella preparazione di piani di gestione:

1. Metodologia

- Un piano di gestione per il sito è effettivamente necessario? Spiegare perché.
- Chi avvierà il piano? Chi sarà responsabile del piano?
- Qual è l'importanza del sito (valore naturale e contesto socioeconomico)?
- Quali sono le principali minacce?
- Quali sono le finalità?
- Come si intende raggiungere queste finalità e secondo quale calendario?
- Quali saranno i costi? Ottimizzeranno i benefici per la conservazione della natura?

2. Obiettivi

Gli obiettivi del piano di gestione per il sito devono corrispondere alle necessità ecologiche degli habitat naturali e delle specie presenti in modo significativo su di esso per garantirne uno stato di conservazione soddisfacente. Essi devono essere il più chiari possibile, realistici, quantificati e gestibili. Usare un linguaggio chiaro, con formulazioni concrete e che possono essere capite da tutti.

- Qual è lo stato di conservazione soddisfacente per ciascun tipo di habitat e specie presenti sul sito?
- Come contribuisce all'integrità del sito e alla coerenza della rete?
- È valutato in maniera dinamica secondo l'evoluzione dello stato di conservazione degli habitat o delle specie interessati?

3. Consultazione e realizzazione

È parte integrante del processo stabilire un piano di gestione che comporti un approccio pluridisciplinare e professionale.

- Sono stati identificati tutti i soggetti locali?
- Essi sono stati coinvolti secondo un approccio dal basso verso l'alto?
- Quando sono coinvolti?

Un'illustrazione del metodo di consultazione è il "document d'objectifs" in Francia dove tutti i gruppi di interesse sono invitati a partecipare sotto la responsabilità delle autorità competenti (préfet de Région).

<sup>1</sup> Organizzato dalle autorità irlandesi il 9-11 ottobre 1996 a Galway, Ireland on *SAC Site Management*.

<sup>2</sup> Organizzata dalla Commissione e dalla presidenza del Regno Unito il 28-30 giugno 1998 a Bath, UK, on *Natura 2000 and People*.

#### 4. Monitoraggio e valutazione

Questi aspetti sono una delle parti più importanti del piano, soprattutto per determinare se il piano è stato un successo. Come gli obiettivi del piano di gestione, il monitoraggio deve essere definito in modo chiaro e preciso e corredato da un'analisi finanziaria.

## ALLEGATO IIa

## Esempi di progetti LIFE-Nature<sup>1</sup> che hanno comportato piani di gestione o misure regolamentari, amministrative o contrattuali

Per ciascun progetto sono indicati gli aspetti pertinenti:

### Belgique-België

- *Protection through acquisition and management of the last calcareous mires in Belgium (B4-3200/95/435) [Protezione mediante acquisizione e gestione delle ultime paludi calcaree in Belgio]*  
L'autorità provinciale ha garantito la protezione in generale di questo sito molto importante affittandolo dai proprietari.
- *Integral Coastal Conservation Initiative (B4-3200/96/483) [Iniziativa integrale di conservazione costiera]*  
Preparazione di piani di gestione sia per gli habitat costieri (dune) che per quelli marini (offshore).

### Deutschland

- *Protecting great bustard habitats in Brandenburg (B4-3200/92/14529 [Protezione degli habitat dell'otarda nel Brandeburgo]*  
Sono stati conclusi accordi contrattuali con gli agricoltori che comprendono acquisto e *leasing* di terreni o accordi di gestione.
- *Preservation and re-establishment of the Trebeltal fen and Restoration and conservation of riverine fens in Mecklenburg-Vorpommern (B4-3200/94/731 & B4-3200/95/260) [Preservazione e ripristino del fen della Valle di Trebel e Ripristino e conservazione del fen ripario nel Mecklenburgo-Pomerania occidentale]*  
Elaborazione e attuazione di un piano di gestione per ripristinare gli habitat ripari di fen attraverso una stretta cooperazione con le autorità competenti per la conservazione e per le acque.
- *ansnational program for the conservation of bats in western central Europe (B4-3200/95/842) [Programma transnazionale per la conservazione dei pipistrelli nell'Europa centroccidentale]*  
Accordi contrattuali con i proprietari terrieri e le autorità pubbliche ed elaborazione di un piano di gestione.
- *Conservation and development of nature of the Federseelandscape (B4-3200/96/489) [Conservazione e sviluppo della natura nella zona del Federsee]*  
Procedura di consolidamento dei terreni rurali con il sostegno di misure agroambientali.

### Ellas

- *Management and protection of the threatened biotopes of Western Crete with ecotopes and priority species (B4-3200/95/850) [Gestione e protezione dei biotopi minacciati nella parte occidentale di Creta con ecotopi e specie prioritarie]*  
Preparazione di piani di gestione con la diretta partecipazione delle autorità locali.
- *The Mediterranean monk seal in Greece: Conservation in action (B4-3200/96/500) [La foca monaca mediterranea in Grecia: conservazione in atto]*  
Elaborazione di piani di gestione in consultazione permanente con i vari soggetti.

<sup>1</sup> Ulteriori informazioni sono disponibili su Internet: <http://europa.eu.int/comm/life/nature/databas.htm>

**España**

- *First, second and third phases of the action programme for the conservation of the Brown Bear and its habitat in the Cantabrian Mountains (B4-3200/92/15185 & 94/736 & 95/523) [Prima, seconda e terza fase del programma di azione per la conservazione dell'orso bruno e del suo habitat nella Cordigliera Cantabrica]*  
Accordi con i cacciatori per la gestione delle zone di caccia in maniera compatibile con la conservazione dell'orso.
- *First and second phases of the creation of a network of flora micro-reserves and purchase of land of significant botanical interest in the Valencia Region (B4-3200/93/766 & 95/521) [Prima e seconda fase della creazione di una rete di microriserve di flora e acquisto di terreni di grande interesse botanico nella regione di Valencia]*  
Accordi con i proprietari dei terreni e realizzazione di piani di gestione per le microriserve (160 siti)
- *First and second phases of the Conservation Programme for three threatened vertebrate species in the Pyrenees (Subproject Spain) (B4-3200/93/772, 95/277, 95/524) [Prima e seconda fase del programma di conservazione per tre specie vertebrate minacciate nei Pirenei (sottoprogetto Spagna)]*  
Accordi con i cacciatori per il mantenimento delle zone di riserva per il *Gypaetus barbatus* e pagamenti di compensazione per evitare il taglio di legname nella foresta nella zona di distribuzione dell'orso bruno.
- *Conservation of the Little Bustard, Great Bustard and Lesser Kestrel in the SPAs of Extremadura (B4-3200/96/507) [Conservazione della gallina prataiola, dell'otarda e del falco grillaio nelle zone di protezione speciale dell'Estremadura]*  
Accordo con gli agricoltori per migliorare l'habitat di steppa

**France**

- *Protection programme for bogs in France (B4-3200/95/518) [Programma di protezione delle paludi in Francia]*  
Preparazione di un manuale per la gestione degli habitat paludosi.
- *Experimental drawing up of management plans for future French Natura 2000 sites (B4-3200/95/519) [Elaborazione sperimentale dei piani di gestione per i futuri siti francesi di Natura 2000]*  
Verifica di piani di gestione su 35 siti ed elaborazione di una guida metodologica all'elaborazione dei piani di gestione per i siti Natura 2000.

**Ireland**

- *Development of management plans and emergency actions aimed at candidate SACs (B4-3200/95/837) [Sviluppo di piani di gestione e di interventi urgenti per le zone speciali di conservazione proposte]*  
Elaborazione dei piani di gestione per possibili zone speciali di conservazione.

**Österreich**

- *Bear protection programme for Austria (B4-3200/95/847) [Programma di protezione dell'orso in Austria]*  
Elaborazione di un piano di gestione in cooperazione con tutte le autorità e i gruppi di interesse interessati e con un forte contributo partecipativo del pubblico.
- *Wetland management in the Upper Waldviertel (B4-3200/96/539) [Gestione delle zone umide nell'Oberes Waldviertel]*  
Elaborazione di piani di gestione per diversi siti di luoghi umidi (paludi, stagni, piccole zone riparie) e loro parziale realizzazione in stretto contatto con i proprietari dei terreni e gli utilizzatori interessati.

### **Portugal**

- *Second phase of the project for conservation of the stepparian bird fauna of Castro Verde (B4-3200/95/510) [Seconda fase del progetto di conservazione dell'avifauna delle steppe di Castro Verde]*
- *New technology applied to nature conservation in Guadiana valley (B4-3200/95/511) [Nuova tecnologia applicata alla conservazione della natura nella valle della Guadiana]*

Ambo i progetti hanno riguardato la preparazione e la realizzazione di piani di gestione per zone che al termine dei progetti sono state integrate in zone di protezione speciale.

### **Suomi-Finland**

- *Protection of biodiversity, and particularly of flying squirrel habitats, in the Nuuksio area (B4-3200/95/508) [Protezione della biodiversità, in particolare degli habitat di anomaluri nella zona di Nuuksio]*

Elaborazione di un piano di gestione a scopi di ricreazione e conservazione in zone di proprietà privata.

- *Saimaa ringed seal management plan for Lake Pihlajavesi (B4-3200/95/505) [Piano di gestione per la foca dagli anelli Saimaa nel Lago Pihlajavesi]*

Piani di utilizzazione del terreno incentrati sulla conservazione della foca.

### **Sverige**

- *Protection and restoration of Stora Alvaret on Öland Island, SE Sweden (B4-3200/96/547) [Protezione e ripristino di Stora Alvaret sull'Isola Öland, nel sud-est della Svezia]*
- *Preservation of the hermit beetle, *Osmoderma eremita* (B4-3200/97/288) [Tutela dello hermit beetle, *Osmoderma eremita*]*

Uso di regimi agroambientali per la gestione a lungo termine dei siti.

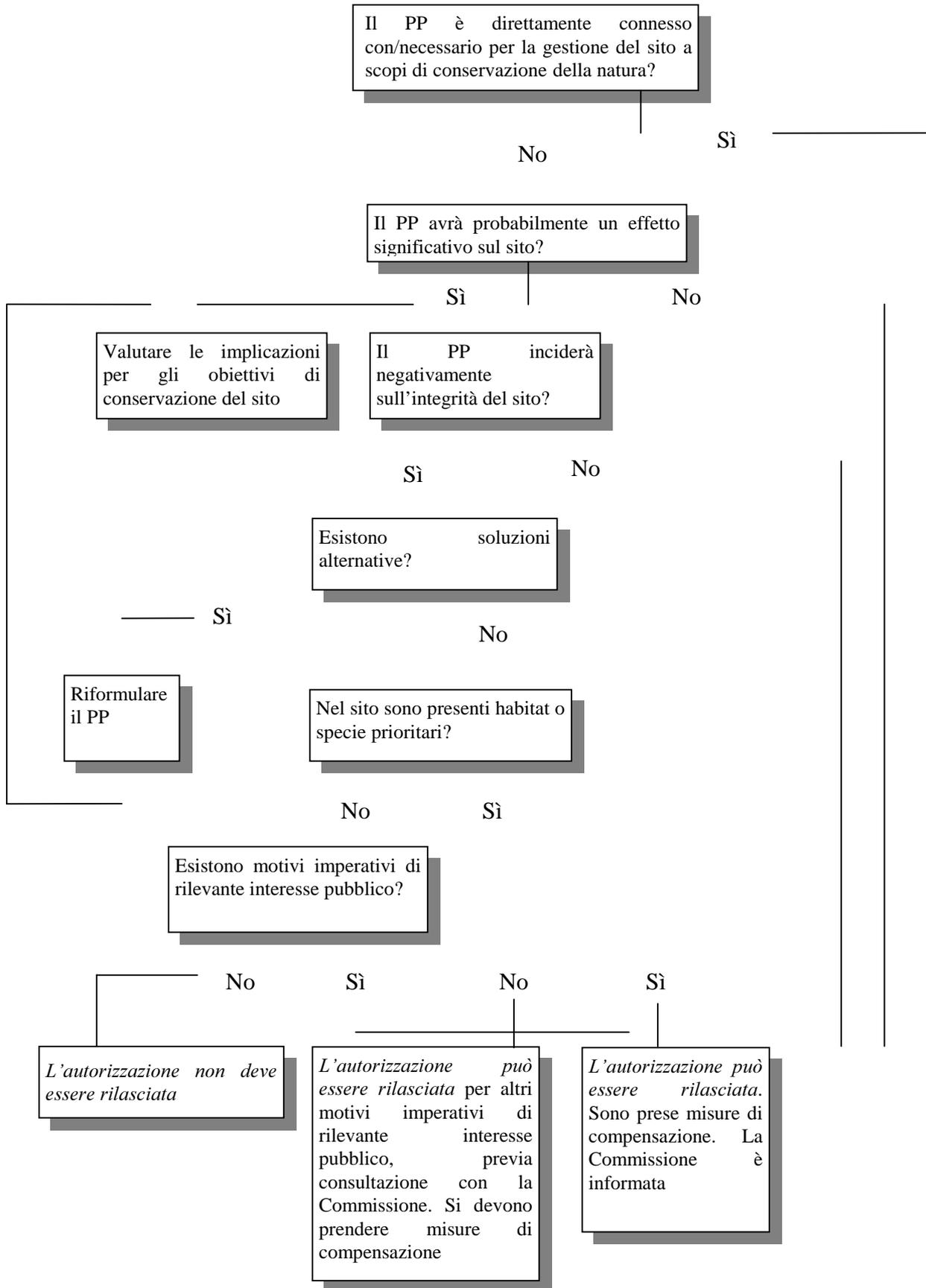
### **United Kingdom**

- *Conservation management of priority upland habitats through grazing: guidance on management of upland Natura 2000 sites (B4 -3200/95/854) [Gestione in chiave di conservazione di habitat montagnosi prioritari mediante pascolamento: orientamenti sulla gestione dei siti montagnosi Natura 2000]*

Sviluppo di un manuale pratico sulla gestione del pascolamento.

**ALLEGATO III**

**Considerazione di piani e progetti concernenti siti Natura 2000**



**ALLEGATO IV**

**Formulario per la trasmissione di informazioni alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 6.4**

Stato membro:

Data:

**Informazione alla Commissione europea  
ai sensi dell'articolo 6 della direttiva "Habitat"  
(Dir. 92/43/CEE)**

Documentazione inviata per: informazione

parere

(art. 6, par. 4, comma 1)

(art. 6, par. 4, comma 2)

Autorità nazionale competente:

Indirizzo:

Persona di contatto:

Tel., fax, e-mail:

**1. PIANO O PROGETTO**

Nome e codice del sito Natura 2000 colpito:

Questo sito è:

una ZPS ai sensi della direttiva “Uccelli”

un SIC proposto ai sensi  
della direttiva “Habitat”

con habitat/specie prioritari

Riassunto del piano o progetto con un'incidenza sul sito:

## 2. INCIDENZE NEGATIVE

Riassunto della valutazione delle incidenze negative sul sito:

N.B.: questo riassunto deve trattare gli effetti negativi sugli habitat e sulle specie per i quali il sito è stato proposto per rete Natura 2000, includere le mappe appropriate e descrivere le misure di attenuazione già decise.

### 3. SOLUZIONI ALTERNATIVE

Riassunto delle soluzioni alternative esaminate dallo Stato membro:

Motivi per cui le autorità nazionali competenti hanno concluso che non esistevano soluzioni alternative:

#### 4. MOTIVI IMPERATIVI

Motivo che giustifica comunque la realizzazione del piano o progetto:

motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica (in assenza di habitat/specie prioritari)

salute umana

sicurezza pubblica

conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente

altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico

Breve descrizione di questo motivo:

**5. MISURE COMPENSATIVE**

Misure compensative previste e calendario:

**ALLEGATO V****Elenco delle autorità degli Stati membri competenti per la protezione della natura<sup>1</sup>****Belgique-België**

- Ms Els MARTENS  
AMINAL - Afdeling Natuur  
Koning Albert II laan 20, bus 8  
Ferraris-gebouw, 4de verdieping,  
lokaal 4G43  
B-1000 BRUSSEL
- Mr Patrick DE WOLF  
DGRNE  
Av. Prince de Liège 15  
B-5100 JAMBES

**Danmark**

- Mr Olaf G. CHRISTIANI  
Ministry of the Environment and Energy,  
The National Forest and Nature Agency  
Haraldsgade 53  
DK-2100 COPENHAGEN
- Ms Tine NIELSEN SKAFTE  
The National Forest and Nature Agency  
Haraldsgade 53  
DK-2100 COPENHAGEN

**Deutschland**

- Dr Ursula VON GLISCYNSKI  
Ministry for the Environment, Nature  
Conservation and Nuclear Safety, Referat NI 2  
Godesberger, Allee 90  
D-53048 BONN
- Mr Detlef SZYMANSKI  
Hessisches Ministerium des Innern und für  
Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz  
Hölderlinstr. 1-3  
D-65187 WIESBADEN

**Ellas**

- Mrs Stavroula SPYROPOULOU  
Ministry of Environment, Physical Planning  
and Public Works, Environmental Planning  
Division, Nature Management Section  
36 Trikalon str

---

<sup>1</sup> Elenco dei delegati al comitato "Habitat" istituito ai sensi della direttiva 92/43/CEE. Un elenco aggiornato è disponibile su Internet: <http://europa.eu.int/comm/life/nature/databas.htm>

GR-11526 ATHENS

- Mr Panagiotis DROUGAS  
General Secretariat for Forests and the Natural Environment, Department of Aesthetic Forests, National Parks and Game Management  
Ippokratous str. 3-5  
GR-10164 ATHENS

### **España**

- Mr Jesus SERRADA HIERRO  
Dirección General de Conservación de la Naturaleza MIMAM  
c/Gran Via de San Francisco, 4. 4a  
E-28005 MADRID
- Miguel AYMERICH DESPOINTES  
Dirección General de Conservación de la Naturaleza, MIMAM  
c/Gran Via de San Francisco, 4. 4a  
E-28005 MADRID

### **France**

- Mr Jean-Marc MICHEL  
Ministère de l'Environnement, Direction de la Nature et des Paysages  
20, avenue de Ségur  
F-75302 PARIS 07 SP
- Mr Henri JAFFEUX  
Ministère de l'Environnement, Direction de la Nature et des Paysages  
20, avenue de Ségur  
F-75302 PARIS 07 SP

### **Ireland**

- Dr Alan CRAIG  
National Parks and Wildlife, Dúchas, Dept of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands  
Ely Court 7, Ely Place  
IRL-DUBLIN 2
- Mr Peadar CAFFREY  
National Parks and Wildlife, Dúchas, Dept. of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands  
Ely Court 7, Ely Place  
IRL-DUBLIN 2

### **Italy**

- Mrs Patrizia DE ANGELIS  
Ministero dell'Ambiente,  
Servizio Conservazione della Natura  
Via Assisi, 163  
I-00181 ROMA
- Mr Alberto ZOCCHI  
Ministero dell'Ambiente,  
Servizio Conservazione della Natura  
Via Assisi, 163  
I-00181 ROMA

### **Luxembourg**

- Mr. Claude ORIGER  
Ministère de l'Environnement  
18, Montée de la Pétrusse  
L-2918  
LUXEMBOURG
- Mrs Marie-Paule KREMER  
Ministère de l'Environnement  
18, Montée de la Pétrusse  
L-2918 LUXEMBOURG

### **Nederland**

- Mr Garry POST  
Ministry of Agriculture, Nature, Management  
and Fisheries, Department for Nature  
Management  
73 Bezuidenhoutseweg, P.O. Box 20401  
NL-2500 EK DEN HAAG

### **Österreich**

- Herr Mag. Christian PLÖSSNIG  
Amt der Tiroler Landesregierung, Abt.  
Umweltschutz  
Eduard Wallnöfer Platz 1  
A-6020 INNSBRUCK
- D.I. Günter LIEBEL  
Bundesministerium für Umwelt, Jugend und  
Familie, Abt. II/5  
Stubenbastei 5  
A-1010 WIEN

### **Portugal**

- Mr José Manuel MARQUES  
Instituto de Conservação da Natureza  
Rua da Lapa, 73  
P-1200-701 LISBOA

### **Suomi-Finland**

- Mr Esko JAAKKOLA  
Ministry of the Environment, Land Use  
Department  
P.O. Box 380  
SF-00131 HELSINKI

### **Sverige**

- Ms Nilla THOMSON  
Ministry of Environment, S-10333  
STOCKHOLM
- Mr Jan TERSTAD  
Swedish Environmental Protection Agency  
Blekhölmsterrassen 36  
S-10648 STOCKHOLM

**United Kingdom**

- Mr M PRITCHARD  
Head of European Wildlife Division,  
Department of the Environment Transport and  
the Regions  
Tollgate House, Houlton Street,  
UK-BS2 9DJ BRISTOL
- Mr Trevor SALMON  
Department of the Environment, Transport and the Regions, European Wildlife Division  
Tollgate House, Houlton Street,  
UK-BS2 9DJ BRISTOL