

**Modulo per la presentazione delle osservazioni per i piani/programmi/progetti sottoposti a procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale**

**Presentazione di osservazioni relative alla procedura di:**

- Valutazione Ambientale Strategica (VAS) – art.14 co.3 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.  
 Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) – art.24 co.3 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.  
 Verifica di Assoggettabilità alla VIA – art.19 co.4 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.

*(Barrare la casella di interesse)*

La sottoscritta **Dott.ssa ROSA CARAFA**, in qualità di Presidente della **sezione di Salerno di ITALIA NOSTRA**

*(Nel caso di persona giuridica - società, ente, associazione, altro)*

**PRESENTA**

ai sensi del D.Lgs.152/2006, le seguenti osservazioni al

- Piano/Programma, sotto indicato  
 **ID: 10684** – procedura di VIA/PNRR, ai sensi dell'art. 23 del DLgs n. 152/2006. Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica "Lotto 1b Romagnano – Buonabitacolo comprensivo dell'interconnessione pari con la linea Battipaglia – Potenza e Lotto 1c Buonabitacolo – Praia a Mare della nuova linea AV Salerno – Reggio Calabria. Intervento in Allegato IV al DL 77/2021, convertito con modificazioni, dalla L. 108/2021 e smi (CUP J71J20000110008).

**OGGETTO DELLE OSSERVAZIONI**

*(Barrare le caselle di interesse; è possibile selezionare più caselle):*

- Aspetti di carattere generale (es. struttura e contenuti della documentazione, finalità, aspetti procedurali)  
 Aspetti programmatici (coerenza tra piano/programma/progetto e gli atti di pianificazione/programmazione territoriale/settoriale)  
 Aspetti progettuali (proposte progettuali o proposte di azioni del Piano/Programma in funzione delle probabili ricadute ambientali)  
 Aspetti ambientali (relazioni/impatti tra il piano/programma/progetto e fattori/componenti ambientali)  
 Altro *(specificare)* \_\_\_\_\_

**ASPETTI AMBIENTALI OGGETTO DELLE OSSERVAZIONI**

- Atmosfera  
 Ambiente idrico  
 Suolo e sottosuolo  
 Rumore, vibrazioni, radiazioni  
 Biodiversità (vegetazione, flora, fauna, ecosistemi)  
 Salute pubblica  
 Beni culturali e paesaggio  
 Monitoraggio ambientale  
 procedura di Valutazione Ambientale Strategica - VAS

**TESTO DELLE OSSERVAZIONI**

## **SI**

VIOLAZIONE DI: 1) DLGS n. 152/2006 ART. 10; 2) DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT"; 3) DIRETTIVA 2009/147/CE "UCCELLI"; 4) DPR n. 357/1997; 5) LINEE GUIDA NAZIONALI PER LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA (VIInCA) - Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4 Intesa del 28.11.2019 (Rep. atti n. 195/CSR 28.11.2019), ai sensi ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 303 del 28.12.2019; 5) Gestione dei siti Natura 2000 Guida della COMMISSIONE EUROPEA all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (2019/C 33/01)

E' la stessa proponente a dichiarare sia nell'istanza da cui trae origine la procedura sia nel SInCA (cfr. pagg. 15/16) che il progetto interferisce con i 16 siti di Rete Natura 2000 elencati di seguito:

- 1) ZSC IT8050049 Fiumi Tanagro e Sele;
- 2) ZSC IT8050033 Monti Alburni;
- 3) ZPS IT8050055 Alburni;
- 4) ZSC IT8050034 Monti della Maddalena;
- 5) ZSC IT8050028 Monte Motola;
- 6) ZPS IT8050046 Monte Cervati e dintorni;
- 7) ZSC IT8050022 Montagne di Casalbuono
- 8) ZSC IT9210045 Bosco Mangarrone (Rivello);
- 9) ZSC IT 9210200 Monte Sirino;
- 10) ZPS IT 9210271 Appennino Lucano, Valle Agri, Monte Sirino, Monte Raparo;
- 11) ZSC/ZPS IT9210150 "Monte Coccovello - Monte Crivo - Monte Crive;
- 12) ZSC IT9210265 Valle del Noce;
- 13) ZSC IT9210155 Marina di Castrocuoco;
- 14) ZSC IT9210160 Isola di S. Ianni e Costa Prospiciente;
- 15) ZSC IT9310035 Fondali Isola di Dino-Capo Scalea.

16) ZSC IT9210266 Valle del Tuorno - Bosco Luceto.

Salvo poi dimenticarsi ingiustificatamente del tutto della trattazione delle interferenze con una parte dei siti elencati, come sarà evidenziato nel prosieguo.

Dal che consegue l'obbligo dell'esperimento della procedura di **valutazione d'incidenza ambientale**. Che nel caso di specie è evidentemente ed innegabilmente quella **appropriata o di livello II**, ciò in considerazione dell'elementare sillogismo che segue:

a) la **Valutazione Appropriata** è identificata dalla Guida metodologica CE (2001) sulla Valutazione di Incidenza (art. 6.3 Direttiva 92/43/CEE "Habitat"), come Livello II del percorso logico decisionale che caratterizza la VIInCA formato da quattro livelli. Essa segue il Livello I e viene attivata qualora la fase di screening di incidenza si sia conclusa in modo negativo, ovvero nel caso in cui il Valutatore, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, non sia in grado di escludere che il (P/P/P/I/A) possa avere effetti significativi sui siti Natura 2000;

b) nella nota del MASE n. 0020795/28.12.2023, pagg. 2/6 è annotato il seguente inciso: *"Il proponente ha dichiarato che il progetto ricade parzialmente e/o totalmente all'interno **di n. 20 aree naturali protette** come definite dalla L. 394/1991 e dalla Rete Natura 2000, indicate con dettaglio nell'istanza. Pertanto, in ragione delle potenziali interferenze con le aree protette, la Valutazione d'Incidenza è integrata nella procedura VIA, ai sensi dell'art. 10 del DLgs n. 152/2006"*; il tenore del quale risulta incompatibile con la formulazione di un diverso avviso in capo al soggetto Valutatore.

Ma è poi lo stesso proponente ad affermare di aver inteso provvedere ad una valutazione d'incidenza appropriata (cfr. pagina 96 SInCA capitolo 7). Insomma, il punto risulta non essere controverso.

Sta di fatto che il risultato non è conforme ai propositi: in primis in quanto come per magia le aree naturali protette menzionate nel SInCA sono 17 [dall'elenco dei siti Natura 2000 che precede scompare quello contrassegnato con il n. 16); in più risultano trattati la RNR Foce Sele Tanagro ed il PNCVDA] contro le 20 cui fa riferimento la richiamata nota del MASE. Tutto ciò senza uno straccio di spiegazione. La scrivente ne ha una in mente, che provvederà ad esplicitare nel prosieguo [cfr. pag. 18].

In secundis per la semplice ragione che il SInCA in rassegna risulta essere lontano anni luce dalla volontà del Legislatore Comunitario [cfr. Direttive Europee n. 79/409/CEE (direttiva "Uccelli") e n. 92/43/CEE (direttiva "Habitat")] e di quello Italiano [cfr. DLsg n. 357/1997 e Linee Guida pubblicate sulla G.U. del 29.12.2019 in relazione alla DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT" ART. 6 paragrafi 3 e 4].

Le disposizioni riportate nelle Linee Guida costituiscono interpretazione e approfondimento dei disposti dell'Allegato G del richiamato DPR n. 357/1997, assicurandone la piena e corretta attuazione in modo uniforme e coerente in tutte le regioni italiane; in particolare i capitoli 3 e 4, contenuti nelle pagine 53 e seguenti.

Il lettore attento del SInCA in rassegna non può fare a meno formarsi il convincimento che da parte di RFI spa sia stato tradito lo spirito con il quale prima il legislatore Europeo e poi quello nazionale hanno inteso prevedere lo studio d'incidenza in rassegna, un dato significativamente espresso nel punto in cui la Direttiva 92/43 contiene l'enunciazione del legislatore dell'Unione del principio legale secondo cui ogni Stato membro deve sentirsi obbligato ad adottare ogni misura necessaria ad impedire che nelle zone protette si verifichino delle perturbazioni in grado di produrre **"conseguenze significative"** circa il raggiungimento degli scopi della direttiva; il paragrafo 3, poi, stabilisce che ogni piano o progetto che possa avere delle **"incidenze significative"** sul sito stesso debba essere oggetto di una opportuna valutazione. Ebbene, proprio tale disposizione della Direttiva Habitat, che costituisce la normativa fondamentale nell'ambito della tutela della biodiversità nel contesto comunitario, è stata oggetto di una Comunicazione della Commissione Europea [C (2018) 7621 final] volta a fornire la corretta interpretazione di tale disposizione, segnatamente del sintagma **"carattere significativo del danno alla biodiversità"**.

Il titolo della Comunicazione della Commissione è <<Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)>> [cfr. allegato n. 3].

E' in questa sede che la Commissione Europea sottolinea come la Direttiva Habitat sia ispirata al principio di prevenzione: 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 oppure una perturbazione per adottare le misure (paragrafo 3.2 della Comunicazione). Ed ancora si chiarisce come *"le salvaguardie di cui all'articolo 6 paragrafo 3 non sono attivate da una certezza, bensì da una probabilità di incidenze significative. Quindi, in linea con il principio di precauzione è inaccettabile che non si effettui una valutazione in virtù del fatto che le incidenze significative non sono certe (par. 4.5.1. della Comunicazione)"*. A tale riguardo giova rammentare l'esistenza di criteri oggettivi per

l'individuazione dei dati da prendere in considerazione: quelli indicati nell'allegato 1 della Direttiva 35/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Sul punto la scrivente produce una copia di C-297/19 Corte di Giustizia dell'Unione Europea sezione 1<sup>a</sup> 9.7.2020.

Il tema in questione risulta obiettivamente eluso dal proponente; per conformarsi a siffatti criteri esso avrebbe dovuto descrivere in maniera compiuta lo stato di conservazione attuale e raffrontarlo con quello eventualmente successivo all'altrettanto eventuale evento dannoso. Su un punto dirimente del progetto, il proponente ha prodotto un elaborato che in realtà risulta essere, a tutto voler concedere, un abile collage di dati libreschi, attinti da fonti di carattere generale, senza alcuna attinenza specifica ai valori ambientali dei luoghi in questione.

Giova rammentare che la Valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso. Rappresenta uno strumento di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario. Pertanto, la valutazione d'incidenza si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, e che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete. La Commissione europea, per rispettare le finalità della Valutazione di Incidenza e per ottemperare al suo ruolo di "controllo" previsto dall'art. 9 della direttiva Habitat, ha fornito suggerimenti interpretativi e indicazioni per un'attuazione omogenea della Valutazione di Incidenza in tutti gli Stati dell'Unione [cfr. pag. 13 capitolo 1.3 Documenti di indirizzo della Commissione europea – linee guida].

Come detto, il paradigma normativo è l'ART. 6 paragrafi 3 e 4 della DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT, del seguente letterale tenore: << 3. *Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere **incidenze significative** su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. 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. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto*

*debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate>>.*

Prima di procedere oltre risulta essere doveroso soffermarsi sul sintagma "**incidenze significative**" contenuto nel testo della disposizione. Proprio tale disposizione della Direttiva Habitat, che costituisce la pietra angolare della normativa fondamentale nell'ambito della tutela della biodiversità nel contesto comunitario, è stata oggetto di una +a interpretazione della stessa, segnatamente del sintagma "**carattere significativo del danno alla biodiversità**". Il titolo della Comunicazione della Commissione è << *Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)*>>. E' in questa sede che la Commissione Europea sottolinea come la Direttiva Habitat sia ispirata al principio di **prevenzione**: 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 oppure una perturbazione per adottare le misure (paragrafo 3.2 della Comunicazione). Ed ancora si chiarisce come "le salvaguardie di cui all'articolo 6 paragrafo 3 non sono attivate da una certezza, bensì da una probabilità di incidenze significative. Quindi, in linea con il principio di precauzione è inaccettabile che non si effettui una valutazione in virtù del fatto che le incidenze significative non sono certe (par. 4.5.1. della Comunicazione)". A tale riguardo giova rammentare l'esistenza di criteri oggettivi per l'individuazione dei dati da prendere in considerazione: quelli indicati nell'allegato 1 della Direttiva 35/2004 in tema di << *responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*>>.

Ritenendola utile, in relazione al punto la scrivente produce una copia di C-297/19 Corte di Giustizia dell'Unione Europea sezione 1^ 9.7.2020 [cfr. allegato n. 4].

La lettura dell'elaborato rimanda un quadro nel quale è ostico intravedere i profili di una esaustiva ed aggiornata raccolta dei dati ambientali (faunistici e floristici).

Aspetto riguardo al quale è bene rammentare che se il reperimento degli stessi avviene mediante indagini bibliografiche è d'obbligo citare la fonte e l'anno di pubblicazione e che se la produzione dei richiamati dati avviene invece attraverso indagini dirette è doveroso descrivere il metodo, la data e la georeferenziazione del sito di campionamento.

Per tacere del fatto che lo SInCA non può prescindere da un'analisi delle incidenze puntuale, aggiornata ed esaustiva, per tutte le componenti biotiche presenti nell'area di rete natura 2000, in particolare: fauna, flora, vegetazione ed

ecosistemi, con particolare riferimento alle specie ed agli habitat d'interesse prioritario; ed altresì che lo studio deve mettere in evidenza le relazioni esistenti tra l'intervento e le singole componenti biotiche in termini puntuali e non generici.

Ebbene, la lettura dell'elaborato prodotto da RFI spa come SINcA consente di pervenire alla conclusione che il tema appena trattato è stato disinvoltamente eluso. Le 220 pagine che compongono l'elaborato sono un abile collage di dati libreschi, attinti da fonti di carattere generale, senza alcuna attinenza ai valori ambientali dei luoghi in questione.

## **SII**

### incoerenza ed illogicità della valutazione delle incidenze

Il primo dato che balza agli occhi è la difformità dell'articolazione del SINcA rispetto alla scansione dei temi delineata dalla normativa vigente a tale riguardo, segnatamente l'allegato G del DPR n. 357/1997 e le linee guida nazionali, segnatamente pagg. 53 e seguenti - paragrafi 3 e 4. Una scansione che non è il frutto di un capriccio del legislatore, bensì la via maestra della pratica attuazione del sillogismo insito nella stessa. In particolare, nel SINcA in rassegna manca del tutto il fondamentale passaggio tracciato nel paragrafo III delle Linee Guida Nazionali, dal titolo "Analisi ed individuazione delle incidenze sui siti Natura 2000", riportato alle pagine 63/66.

L'*incipit* del capitolo afferma che ai fini dell'individuazione delle incidenze devono essere individuati gli effetti del P/P/P/I/A sui siti Natura 2000 mediante sovrapposizione delle informazioni progettuali con i dati raccolti sui siti stessi. **La struttura del SINcA in rassegna risulta invece essere a compartimenti stagni: da un lato la descrizione del contesto, dall'altro la descrizione del progetto, con la totale assenza della sovrapposizione cui fa riferimento il legislatore. Le rassicuranti affermazioni contenute nel SINcA risultano pertanto essere delle mere petizioni di principio, frasi autoferenziali ed apodittiche, giammai il risultato di un confronto, come invece preteso dal legislatore.**

**Risulta in tal modo evidente e palese il tradimento, insito nel SINcA in rassegna, delle finalità proprie dello studio di incidenza ambientale, ossia che <<La Valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di**

*conservazione del sito stesso. Rappresenta uno strumento di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario. Pertanto, la valutazione d'incidenza si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, e che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete>> (cfr. **Documenti di indirizzo della Commissione europea – paragrafo 1.3 – pag. 13 Linee Guida**).*

### **SIII**

#### carezza di pregio scientifico dello SInCA

Sotto tale profilo sono significative alcune espressioni presenti nel SInCA: ad esempio, a pag. 102 paragrafo 8.1 è dato leggere l'affermazione trascritta di seguito: << *In assenza di dati quantitativi di distribuzione delle specie animali nell'area di progetto, la valutazione della significatività delle incidenze sulla fauna è stata effettuata tenendo in considerazione la quantità di habitat di specie sottratta in relazione alla disponibilità della stessa tipologia habitat e al loro stato di conservazione nei Siti natura 2000 e nelle aree contermini*>>. Un'innegabile confessione dell'omissione della raccolta di dati prescritta dal capitolo 3.4 delle richiamate linee guida, dal titolo <<Contenuti dello Studio di Incidenza>>, paragrafo II pag. 62.

Un'omissione che contrasta con le modalità operative contenute in queste ultime, secondo cui per quanto attiene la produzione di dati reperiti attraverso indagini dirette è doveroso descrivere il metodo, la data e la georeferenziazione del sito di campionamento e per quanto attiene la produzione di dati reperiti attraverso mediante indagini bibliografiche è d'obbligo citare la fonte e l'anno di pubblicazione.

Per tacere del fatto che lo SInCA non può prescindere da un'analisi delle incidenze puntuale, aggiornata ed esaustiva, per tutte le componenti biotiche presenti nell'area di rete natura 2000, in particolare: fauna, flora, vegetazione ed ecosistemi, con particolare riferimento alle specie ed agli habitat d'interesse prioritario; ed altresì che lo studio deve mettere in evidenza le relazioni esistenti tra l'intervento e le singole componenti biotiche in termini puntuali e non generici.

Altro elemento che depone male per l'attendibilità del SInCA in rassegna è la sussistenza di intime contraddizioni ed incoerenze nel ragionamento ibidem contenuto che sfocia in tranquillizzanti affermazioni di non sussistenza di interferenza tra l'opera ed i siti di Rete Natura 2000 interessati benchè a monte dello stesso non sussista il sillogismo preteso dal legislatore Comunitario e Nazionale. Il che allontana lo studio dal modello paradigmatico contenuto nella normativa di riferimento, dalla quale sortisce che il SInCA è sostanzialmente basato su un sillogismo le premesse del quale sono lo studio delle componenti biotiche presenti nell'area di rete natura 2000, in particolare: fauna, flora, vegetazione ed ecosistemi, con particolare riferimento alle specie ed agli habitat d'interesse prioritario, da un lato, e dall'altro l'esposizione in termini puntuali e non generici delle relazioni esistenti tra ognuna di queste ultime e l'intervento. La prosecuzione del sillogismo deve essere, si ribadisce l'imperativo, il raffronto tra lo stato di conservazione al momento dello studio con quello eventualmente successivo all'eventuale fatto dannoso. Ossia un processo basato su dati oggettivi, dei quali lo studio deve dare atto.

Nel caso di specie a monte delle tranquillizzanti conclusioni enunciate dal proponente esistono esclusivamente affermazioni di tono autoreferenziale ed apodittico; un esempio è l'affermazione riportata a pag. 102, del seguente letterale tenore <<In fase di esercizio non si registrano incidenze sugli habitat Natura 2000 e sulla vegetazione esistente in generale. In fase di cantiere si fa riferimento alla sottrazione di suolo temporanea generata dall'installazione del deposito temporaneo DT.03, per il quale l'analisi della carta degli habitat non evidenzia la presenza di habitat. Si ritiene quindi che anche per la fase di cantiere, **l'incidenza per la sottrazione/alterazione di habitat possa essere considerata nulla**>>.

Come se non bastasse, siffatte conclusioni a torto tranquillizzanti contrastano in maniera stridente con talune considerazioni che alla fine, per ragione di onestà intellettuale, il redattore del SInCA proprio non ha potuto nascondere, anche a costo di cadere in contraddizione.

Pag. 96 = <<**7.1 Alterazione di habitat** Per quanto riguarda l'interferenza diretta si fa riferimento al tratto di linea ferroviaria che attraversa i Siti Natura 2000 in galleria. In particolare, ci si riferisce al tratto della galleria naturale GN01 – Lagonegro con la ZSC IT8050022 "Montagne di Casalbuono" (cfr. paragrafo 5.5.2) e al tratto di galleria naturale GN02 – Trecchina con la ZSC IT9210265 "Valle del Noce" (cfr. paragrafo 5.5.3). Trattandosi di gallerie naturali, ovvero scavate direttamente nel substrato roccioso, la loro realizzazione non va ad interferire direttamente con la superficie dei Siti attraversati, pertanto non comporta l'occupazione permanente di suolo al loro interno, ovvero la sottrazione di habitat o

*di habitat di specie di interesse comunitario o di specie di interesse comunitario né, ovviamente, la loro frammentazione. Le interferenze possono essere legate alla fase di realizzazione delle gallerie nel lotto 1c, in cui ci sono dei tratti in sotterraneo per i quali è stato presunto un carico idraulico elevato (superiore a 100 m), con possibili significative variazioni localizzate, in un contesto in cui gli acquiferi sono di natura carbonatica e la permeabilità è principalmente per fratturazione, e non è esclusa la possibile connessione con i corsi d'acqua in superficie. Sulla base di queste considerazioni per poter valutare le possibili interferenze indirette sugli habitat, è stata analizzata la carta degli habitat prodotta nel Piano di Gestione delle IT8050022 "Montagne di Casalbueno" e la carta degli habitat messa a disposizione della Regione Basilicata per la ZSC IT9210265 "Valle del Noce", di cui nel seguito si riportano gli stralci. Sulla base delle informazioni che si hanno ed in considerazione del fatto che la galleria nel tratto analizzato, presenta coperture elevate, si ritiene ragionevole escludere qualsiasi tipo di interferenza con gli habitat potenzialmente interferiti. Tali habitat, infatti, non risultano legati specificatamente all'apporto idrico sotterraneo>>.*

Pag. 98 = << **7.2 Alterazione dell'ambiente idrico** L'incidenza in esame è quella connessa alle possibili variazioni derivanti dalle operazioni di scavo delle gallerie naturali nel lotto 1c, in cui ci sono dei tratti in sotterraneo per i quali è stato presunto un carico idraulico elevato (superiore a 100 m), con possibili significative variazioni localizzate, in un contesto in cui gli acquiferi sono di natura carbonatica e la permeabilità è principalmente per fratturazione. Dagli approfondimenti idrogeologici effettuati in ambito di progetto (cfr. RC2AC1R69RGGE0001001A), si evince che per quanto riguarda le condizioni di lungo termine, in alcune tratte il carico idraulico sul rivestimento definitivo risulta troppo elevato per adottare una configurazione di galleria impermeabile su tutto il contorno. In particolare, le opere interessate da questo tema sono la galleria Auletta nelle porzioni di tracciato comprese tra le pk 10+964 e 11+511 (547 m circa) e pk 12+368 e 20+000 b.p. circa (7632 m circa), la galleria Lagonegro tra le pk 7+050 e 23+354 b.p. circa e la galleria Trecchina tra le pk 29+440 e 37+200 b.p. circa. L'area coincide con i massicci montuosi della regione Basilicata, in cui è presente la fitta rete di Siti Natura 2000 analizzata. Dato il contesto difficile, si prevede, inoltre, in fase di scavo, l'adozione di un sistema per la misura e il controllo dei carichi idraulici, secondo l'approccio del metodo osservazionale. Qualora i carichi idraulici saranno così elevati, al fine di realizzare l'opera, saranno necessari dispositivi di riduzione delle pressioni all'interno della galleria (drenaggio controllato) funzionanti per l'intera vita nominale dell'opera. Questo

La disinvoltura con la quale nell'arco di due pagine il redattore del SInCA formula due affermazioni incompatibili tra loro e stupefacente. Non è da meno il distacco con il quale esso formula la previsione del depauperamento delle risorse idriche dell'area interessata dal progetto. Anzi scandaloso. Invero, posto che stiamo parlando dell'elemento naturale sul quale poggia la vita degli esseri viventi, la conclusione della non esistenza di interferenze che le aree di Natura 2000 ivi esistenti si confuta da sé. Non occorre infatti molto fantasia per immaginare che il venire meno dell'acqua finirebbe per determinare profondi e radicali modifiche negli ecosistemi presenti in quell'area e di conseguenza l'irreversibile peggioramento degli equilibri naturali che a suo tempo hanno indotto il legislatore ad inserire dette aree nell'elenco dei siti di Rete Natura 2000.

Per tacere degli effetti negativi sulle attività agricole e su quelle industriali, che attingono come precisato negli elaborati prodotti da RFI spa, da pozzi che prelevano da falde superficiali, oggi disponibili e domani non più. Con la conseguente necessità di praticare ulteriori scavi per raggiungere falde più profonde, con costi di realizzazione e di gestione elevatissimi.

A questo punto giova rammentare il contenuto del comma 4° dell'art. 6 della Direttiva Habitat (92/4/CEE): *<<Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate>>*. Ebbene, è fuori dubbio che il progetto in questione non è nasce da motivi imperativi, con la conseguenza che nessuno ne impone la realizzazione nonostante le innegabili incidenze sull'habitat delle aree interessate.

In ogni caso, poi, le eventuali misure compensative devono essere comunicate alla Commissione.

Balza agli occhi poi una contraddizione clamorosa nell'approccio di RFI spa con le interferenze che la realizzazione della infrastruttura ferroviaria comporta rispetto all'ambiente idrico.

Come sortisce dal SInCA l'interferenza in parola attiene principalmente alle due gallerie naturali previste dal progetto: quella denominata "Auletta", di ben 15,5 chilometri, facente parte del lotto 1b (cfr. pag. 24 della relativa relazione tecnica);

quella denominata "Lagonegro", di ben 22,3 chilometri, facente parte del lotto 1c (cfr. pag. 22 della relativa relazione tecnica).

**E' scontato che entrambe le gallerie si andrebbero a collocare in un contesto di rocce carbonatiche, fratturate, scigno di falde acquifere di portata non indifferente. Un dato abilmente non dichiarato nel SInCA, ma notorio.**

In un contesto analogo, anch'esso facente parte del progetto di infrastruttura ferroviaria AV SALERNO – REGGIO CALABRIA, ossia il lotto 2 da Praia a Mare a Tarsia, RFI spa ha abbandonato gli iniziali propositi di seguire l'itinerario autostradale, rassegnandosi a ripiegare su quello tirrenico, e ciò a causa di un elemento oggettivo costituito dalla sussistenza di significative criticità connesse alla realizzazione di una galleria di 20 km che dovrebbe attraversare un massiccio carbonatico di un rilevante sistema di falde acquifere. Come documentato dal testo integrale della risposta data dal Governo, nella persona del Sottosegretario Ferrante, martedì 17.10.2023 in Commissione IX, pubblicato sulla Gazzetta, una copia del quale viene allegato alle presenti osservazioni [cfr. allegato 5].

Anche nel contesto che riguarda i lotti 1b ed 1c è lecito parlare di "rilevante sistema di falde acquifere", esattamente uguale a quello del lotto 2. **Per coerenza RFI spa deve abbandonare il progetto.**

Leggendo il SInCA prodotto da RFI spa si ha la sensazione che a parere del redattore dello studio la risorsa idrica non faccia parte dell'habitat protetto da Rete Natura 2000. Ma a questo punto il proponente dovrebbe spiegare come potrebbero quei siti, ben 15, mantenere i livelli di esistenza attuali benchè privati della risorsa acqua. L'omissione ha dell'incredibile.

#### **SIV**

##### Travisamento della valenza giuridica delle misure di tutela dei siti di Rete Natura 2000

La lettura **uno ad uno** degli STRUMENTI DI GESTIONE DEI SITI NATURA 2000 INTERESSATI DALL'OPERA documentati nel SInCA per mezzo della trascrizione delle Misure di conservazione relative ad ogni singolo sito consente di stabilire che la risorsa idrica, fondamentale, come detto, per il mantenimento dei valori ambientali di ogni ecosistema, nel caso di specie assume una valenza assoluta in quanto costituisce l'*ubi consistam* dell'ambiente naturale tutelato.

**Misure di conservazione della ZSC IT8050049 "Fiumi Tanagro e Sele" capitolo 3.3 pag. 23 =**

È obiettivo **primario** di conservazione il mantenere o il migliorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle successive, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere o il migliorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle successive, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Risultano pertanto associati all'obiettivo **primario** di conservazione gli anfibi *Bombina pachypus* (L'ululone appenninico o ululone italiano) e la salamandra nonché Lampreda di fiume (*Lampetra fluviatilis*). All'obiettivo secondario risultano associati corsi d'acqua per la conservazione degli habitat fluviali.

Sono infine obiettivi specifici di conservazione del sito, tra gli altri: • migliorare lo stato di conservazione e l'habitat della fauna ittica • mantenere gli habitat fluviali 3250 e 3270 • migliorare lo stato di conservazione dell'habitat 92A0 (specie botaniche che fondano sull'acqua la propria esistenza) • ridurre il rischio di investimento di *Lutra lutra* sulle strade.

Insomma non occorre aggiungere altro per rimarcare il concetto espresso in questa sede. Orbene, RFI spa non spiega come l'annunciato depauperamento delle risorse idriche dell'area determinato dai lavori, segnatamente dalla realizzazione delle 9 gallerie naturali annunciate, sia compatibile con il mantenimento dei valori ambientali attuali, segnatamente l'acqua, che consentono l'esistenza e la presenza nel sito Natura 2000 in rassegna di specie notoriamente legate ad ambienti dove l'acqua è fondamentale, come gli anfibi o la lontra. La scrivente ricorda che stiamo parlando di obiettivi di conservazione primari.

**Misure di conservazione della ZSC IT8050033 Monti Alburni e della ZPS IT8050055 Alburni – capitolo 3.4 – pag. 23 =**

Tra gli obiettivi specifici di conservazione risultano essere: • migliorare lo stato di conservazione di *Bombina pachypus* • prevenire il danneggiamento degli habitat 8310, 7220, 8210 • migliorare lo stato di conservazione degli habitat e degli habitat forestali 9260, 9340, 9210 e 9220 • mantenere gli habitat secondari 6210, 6210pf, 6220 • migliorare l'habitat delle specie indicate in tabella

Per la *Bombina pachypus* vale quanto già rilevato; gli habitat 8310, 7220, 8210 sono rappresentati nella tabella che segue, tutti innegabilmente dipendenti dalla presenza della risorsa idrica.

Ma anche la copertura forestale dipende dall'acqua: chi può affermare il contrario ?

Sul punto la scrivente non può fare a meno di eccepire l'assurdità del parere reso dal Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano ed Alburni per mezzo della nota n. 1190/25.1.2024, laddove esprime addirittura l'estraneità all'area protetta del progetto, in palese contrasto con quanto invece riferito dal proponente. In considerazione della grave improprietà della posizione assunta dall'ENTE PARCO la scrivente tornerà sul tema [cfr. pagina 18].

### **Misure di conservazione della ZSC IT8050034 "Monti della Maddalena" 3.5 pag. 25**

Anche in questo caso l'**interesse primario alla conservazione** riguarda la *Bombina pachipus* (ululone appenninico o ululone italiano). Ma non solo: il *miniopterus schreibersii* (miniottero comune o miniottero di Schreibers è un pipistrello), il *Myotis myotis* (vespertilio maggiore è un pipistrello), il *Rhinolophus ferrumequinum* (ferro di cavallo è un pipistrello), *Elaphe quatuorlineata* (cervone, un serpente non velenoso della famiglia dei Colubridi, a rischio estinzione), *Coenagrion mercuriale* (una libellula, anch'essa a rischio estinzione), *Melanargia arge* (farfalla). Presenze sistematicamente ignorate nello studio di RFI spa, che pure a pagina 109 ha l'ardire di affermare che <<La caratterizzazione naturalistica presente nell'area di progetto si è basata sulle informazioni disponibili contenute nei Formolari dei Siti della Rete Natura2000, e in diverse altre fonti bibliografiche reperite nel corso dello studio...>>, affermazione smentita dalla circostanza che precede nonché da altre che verranno evidenziate nel prosieguo e che contribuiscono a privare di qualsiasi attendibilità la premessa delle conclusioni riportate alle pagine 109/110.

### **Misure di conservazione della ZSC IT8050028 "Monte Motola" 3.6 pag. 25=**

È obiettivo **primario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo **secondario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Tra gli obiettivi specifici di conservazione del sito: -) prevenire il danneggiamento dell'habitat 8310 e 8210; -) migliorare l'habitat delle specie indicate in tabella

L'habitat 8310 attiene alle grotte: ebbene, nel SInCA in proponente non spende nemmeno una parola in ordine alle eventuali interferenze con le grotte di cui sono ricche le aree montuose ricadenti nei siti Natura 2000 e pertanto anche quello in esame delle gallerie, ben nove, l'esecuzione delle quali sul tracciato è programmata dalla relazione generale (cfr. pag. 85 SInCA), lasciando in tal modo un enorme vuoto argomentativo.

Per quanto riguarda l'altro obiettivo, ossia il miglioramento dell'habitat delle specie indicate in tabella, la scrivente è costretta a rilevare che nemmeno una delle specie elencate in relazione a tale sito è stata presa in considerazione nel SInCA: il *cerambyx cerdo* (cerambico della quercia), la *Coenagrion mercuriale* (l'azzurina di mercurio), la *Euphydryas aurinia* (farfalla), la *Melanargie arge* (farfalla), il *Myotis blythii* (vespertillo di Blyth, pipistrello), il *Rhinolophus euryale* (ferro di cavallo euriale, pipistrello), il *Rhinolophus ferrumequinum* (ferro di cavallo, pipistrello), il *Rhinolophus hipposideros* (ferro di cavallo minore, pipistrello), la *Himantoglossum adriaticum* (barbone adriatico, pianta erbacea).

Tutte disinvoltamente ignorate ai fini della discussione sulle interferenze. Per rendersi conto di ciò è sufficiente leggere le pagine 96-110 del SInCA. Un dato balza agli occhi: lo studio è composto di 220 pagine. Quelle dedicate alla parte più importante del SInCA, ossia la discussione sulle interferenze, appena 15. Occorre altro per evidenziare lo scarso valore scientifico del SInCA in rassegna ?

### **Misure di conservazione della ZPS IT8050046 "Monte Cervati e dintorni" 3.7 pag. 26**

E' obiettivo **primario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Tra gli obiettivi specifici di conservazione sono presenti: • migliorare lo stato di conservazione di *Bombina pachypus* e degli habitat 9210 e 9220; • prevenire il danneggiamento degli habitat 8210, 8310; • migliorare lo stato di conservazione degli habitat 9210, 9220, 9260, 9340; • prevenire la chiusura e/o il degrado degli habitat prativi e arbustivi 5330, 6210, 6210pf, 6220; • migliorare l'habitat delle specie in tabella; • prevenire il rischio di investimento di *Lutra lutra* sulle strade

L'habitat 8310 riguarda le grotte: vale qui il rilievo fatto in precedenza.

Il miglioramento dell'habitat delle specie in tabella predicato dalle misure di conservazione implica quantomeno il mantenimento dello status quo. Le specie in questione sono, oltre alla *Bombina pachypus*, la *salamandrina terdigitata* (salamandrina dagli occhiali meridionale), il *cerambyx cerdo* (cerambice della quercia), la *Coenagrion mercuriale* (azzurina di Mercurio, libellula), la *Cordulegaster trinacriae* (libellula), la *Euphydryas aurinia* (farfalla), la *Malanargie arge* (farfalla), lo *Osmoderma eremita* (scarabeo eremita o eremita odoroso, coleottero), la *Rosalia alpina* (cerambrice del faggio, coleottero), la *Lutra lutra* (lontra europea), il *Miniopterus schreibersii* (miniottero comune o miniottero di Schreibers, pipistrello), il *Myotis bechsteini* (vespertillo di Bechstein, pipistrello), il *Myotis blythii* (vespertillo di Blyth, pipistrello), il *Myotis emarginatus* (vespertillo smarginato, pipistrello), il *Myotis myotis* (vespertillo maggiore, pipistrello), il *Rhinolophus euryale* (ferro di cavallo euriale, pipistrello), il *Rhinolophus ferrumequinum* (ferro di cavallo maggiore, pipistrello), il *Rhinolophus hipposideros* (ferro di cavallo minore, pipistrello).

Ebbene, nella dissertazione per mezzo della quale RFI spa pretenderebbe di aver adempiuto agli oneri imposti dalla normativa in rassegna non c'è nemmeno il più piccolo riferimento alle esigenze di conservazione degli habitat correlati alle specie appena elencate. Le grotte, ad esempio, ambiente naturale proprio delle popolazioni di pipistrelli: in che misura le plurime gallerie previste dal progetto interferiscono con le grotte, incidendo in tal modo pesante nell'habitat dei

pipistrelli ? Sul tema lo SInCA è omertoso; eppure la conservazione dell'habitat dei pipistrelli, ma anche delle altre specie è considerato obiettivo primario. Evidentemente la questione interessa il proponente solamente a chiacchiere. Anche in questo frangente non si può fare a meno di rilevare la clamorosa gravità del disinteresse manifestato dal Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano Alburni titolare del "sentito", che come viene detto in altra parte del presente documento in effetti non risulta espresso.

### ***Misure di conservazione della ZSC IT8050022 "Montagne di Casalbuono" 3.8 pag. 28***

È obiettivo **primario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Gli obiettivi specifici di conservazione sono, tra gli altri, -) migliorare lo stato di conservazione dell'habitat 9210 e 9340; -) attuare la gestione sostenibile dell'habitat 9210;

• prevenire il danneggiamento dell'habitat 8310; -) prevenire la chiusura e/o il degrado degli habitat secchi 5330, 6220, 6210, 6210pf; -) garantire la conservazione e la naturalità degli ambienti rocciosi (8310) e ipogei (8210); migliorare l'habitat delle specie indicate in tabella;

Tra Buonabitacolo e Praia sono previste 6 gallerie naturali di cui 3 sulla nuova linea AV Salerno – Reggio Calabria, 2 di interconnessione per Praia ed 1 sul ramo di collegamento a Praia. I deviatori di bivio di interconnessione sono posti in galleria naturale dando luogo a due cameroni di diramazione. In totale sono in progetto circa 73 Km di gallerie di linea (considerando lo sviluppo di ciascuna canna), come riferito a pag. 75 del SInCA. Le montagne di Casalbuono si trovano proprio tra Buonabitacolo e Lagonegro, il che significa che esse sono interessate dalla realizzazione delle gallerie in questione. Per ottemperare alle prescrizioni della normativa vigente in materia di valutazione d'incidenza il proponente avrebbe dovuto rilevare e discutere, dando conto in maniera logica e coerente del procedimento, circa le interferenze tra le esigenze di tutela degli ambienti rocciosi ed ipogei nonché delle grotte e le gallerie.

Un tema totalmente ed innegabilmente pretermesso da RFI spa, che anche in questo frangente ha dato prova di ignorare i fondamenti basilari della procedura di valutazione d'incidenza ambientale.

Anche in questo caso silenzio totale da parte del PNCVDA, cui va rivolto lo stesso appunto.

### ***3.10 Misure di conservazione della ZSC IT9210045 "Bosco Mangarrone"***

### ***3.11 Misure di conservazione della ZSC IT9210265 "Valle del Noce"***

### ***3.12 Misure di conservazione della ZSC/ZPS IT9210150 "Monte Coccovello - Monte Crivo - Monte Crive"***

### ***3.13 Misure di conservazione della ZSC IT9210155 "Marina di Castrocuoco Isola di S. Ianni e Costa"***

#### ***Prospiciente;***

Tutte a pagina 29. Il contenuto obiettivamente scarno della trattazione dei quattro siti di Rete Natura 2000, racchiusa addirittura in una pagina e mezzo, non può non suscitare dubbi e perplessità vivissimi circa l'appropriatezza dell'approccio del proponente al tema: stiamo parlando di siti tutelati dall'UE riguardo ai quali il progetto di AV proposto da RFI spa prevede interventi di grande impatto, con gallerie naturali, viadotti e rilevati. Aggiungasi che nell'elenco delle misure di conservazione dei quattro siti ricorre in maniera costante la manifestazione dell'esigenza di tenere i siti al riparo da interventi infrastrutturali causa della frammentazione degli habitat.

Associata al penultimo dei quattro siti di Rete Natura 2000 dianzi richiamati, è poi possibile leggere addirittura il divieto di costruzione di nuove infrastrutture negli habitat; con la precisazione che in caso di opere di rilevante interesse pubblico deve essere motivata in maniera incontrovertibile l'assenza di soluzioni alternative, ipotesi in cui comunque ed in ogni caso vanno previste azioni di mitigazione, ripristino e compensazione nonché l'invio di apposita comunicazione alla Commissione Europea. Un passaggio disinvoltamente ignorato da RFI spa, benchè tutto sommato lo stesso riecheggiasse l'art. 6 della Direttiva Habitat.

La superficialità e l'approssimazione da cui risulta connotato lo studio, un aspetto che in taluni casi sfocia in

manifestazioni di chiara ignoranza della Legge, trovano il loro culmine nella clamorosa quanto ingiustificata estromissione

dalla trattazione dei siti di Rete Natura 2000 richiamati di seguito:

ZSC IT 9210200 Monte Sirino;

ZPS IT 9210271 Appennino Lucano, Valle Agri, Monte Sirino, Monte Raparo;

ZSC IT9310035 Fondali Isola di Dino-Capo Scalea.

ZSC IT9210266 Valle del Tuorno - Bosco Luceto.

Benchè indicati a pag. 6 del SInCA.

La pretermissione include anche l'assenza di documentazione dei siti di Rete Natura 2000 in questione. Una dimenticanza davvero intollerabile e non scusabile, che contribuisce a depotenziare l'affidabilità e l'attendibilità del SInCA in rassegna. Includo le tranquillizzanti conclusioni riportate a pagine 96/110, evidentemente il frutto di un procedimento basato su premesse infondate e prive di credibilità.

Insomma, il SInCA prodotto da RFI spa è completamente privo dei requisiti pretesi e prescritti dalla legge, con la conseguente impossibilità di predicare la certezza che il progetto in rassegna non pregiudicherà l'integrità di 15 siti di Rete Natura 2000 in causa. In assenza di siffatta certezza, nessuna possibilità esiste di affermare il superamento da parte del progetto di RFI spa della selezione imposta dalla normativa vigente.

## SV

### Area buffer

E l'ipotesi di predicare il non assoggettamento alla VInCA del progetto de quo laddove l'infrastruttura ferroviaria non ricade esattamente **all'interno** dei siti inclusi in Rete Natura 2000 va tassativamente esclusa posto che l'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE nonché la giurisprudenza della CGUE formatasi sulla stessa affermano il criterio legale secondo cui la probabilità di incidenze significative può derivare non soltanto da piani o progetti situati, ma anche da piani o progetti situati **al di fuori** di un sito protetto [cfr. (C-142/16, punto 29) – copia allegata sub 6)].

A titolo di esempio, una zona umida può essere danneggiata da un progetto di drenaggio situato ad una certa distanza dai suoi confini, o un sito può essere interessato da un'emissione di sostanze inquinanti da una fonte esterna. 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, comprese quelle che si situano all'esterno dei siti Natura 2000,

ma che possono avere incidenze significative su di essi. Ma a sgomberare il campo da ogni e qualsiasi dubbio sul punto provvede il documento della COMMISSIONE EUROPEA recante il titolo <<**Gestione dei siti Natura 2000 Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (2019/C 33/01)**>>, pubblicato su Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 33/1 - 25.1.2019 IT [cf. all.to sub 7].

## **SVI**

### parere del PNCVLD

Un parere/non parere, un parere fantasma.

Il parere è inficiato da plurimi vizi concettuali e da un plateale difetto di istruttoria, tanto da poter senza tema di smentita affermare che lo stesso è da considerarsi *tamquam non esset*. Si è già detto del fatto che l'estraneità al Parco del progetto de quo è un profilo a dir poco assurdo: è smentito dalla stessa proponente. Si consideri quanto segue: a pag.

16 del SInCA è scritto:

### **2.3 Le altre aree protette**

Nell'area di studio (buffer di 5 km di distanza dallo sviluppo della linea ferroviaria in progetto), allo stato attuale il sistema regionale delle Aree Protette è così costituito:

#### **DENOMINAZIONE AREA PROTETTA - SUPERFICIE - DISTANZA DALLA LINEA**

Parco Nazionale Cilento e Valle di Diano (178.172 ha) 100

Parco Nazionale del Pollino (192.565 ha) 4.400

Parco Nazionale dell'Appennino (68.996 ha) 4.000

E' lecito pensare che l'Ente Parco abbia eluso l'obbligo di esperire una istruttoria seria ed appropriata della pratica.

Illogica ed incoerente risulta poi essere l'emissione del "sentito favorevole", posto che tale conclusione contrasta con la premessa di asserita estraneità del Parco al progetto: una volta esclusa (seppure infondatamente ed erroneamente)

l'interferenza dell'opera infrastrutturale con l'area protetta, l'Ente in questione si sarebbe infatti dovuto fermare lì.

Tanto basta per affermare la totale assenza di valore giuridico della nota in questione e concludere che nel caso di specie nessun provvedimento risulta acquisito. Dal che consegue la necessità di interpellare nuovamente il PNCLVD per indurlo ad esprimersi nel rispetto della legge.

## SVII

### Opzione zero

Né è lecito affermare che ad onta di quanto sopra il progetto deve essere realizzato comunque ed in ogni caso posto che in base al comma 4 dell'art. 6 della Direttiva la deroga è correlata esclusivamente a **motivi imperativi di rilevante interesse pubblico** [di seguito la norma: << *Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate*>>], scriminante che nel caso di specie oggettivamente non sussiste.

## SVIII

Violazione della L. 394/91, della Legge n. 33/1993 della Regione Campania e delle norme di salvaguardia adottate dalla G.R. CAMPANIA con la delibera n. 1540/24.4.2003

Sempre dalla richiesta del proponente risulta che il progetto interessa anche la Riserva Naturale Regionale Foce Sele – Tanagro, istituita per la cronaca dalla Regione Campania in forza della L.R. n. 33/1993. Con delibera di G.R. n. 1540/24.4.2003 venivano adottate norme di salvaguardia dell'area naturale protetta che sono tuttora in vigore. Ebbene, delle stesse non v'è traccia alcuna nello studio del proponente, in cui la richiamata area protetta risulta esclusivamente citata, senza seguito alcuno. La mancanza di considerazione da parte del proponente rispetto alle predette norme di salvaguardia ha impedito allo stesso di confrontarsi che i vincoli ed i divieti che le stesse contengono rispetto all'area sulla quale l'Ente Riserva esercita la propria funzione di gestore del vincolo ambientale discendente dalla legge quadro sulle aree protette, ossia una fascia di 150 metri da ciascuna sponda delle aste fluviali ricadenti nel perimetro della Riserva. A titolo esemplificativo giova rammentare che le norme di salvaguardia contengono il divieto di realizzare nuove opere per la sistemazione fluviale e modificare il regime delle acque, di eseguire lungo le aste fluviali opere di consolidamento e sistemazione spondale che alterino i caratteri naturalistici degli argini e dell'insieme ecosistemico o

sbarramenti artificiali dei flussi fluviali che precludano definitivamente il naturale trasporto delle ghiaie e la risalita delle specie ittiche [cfr. paragrafo n. 2.0.6].

## **SIX**

### Carenze sul piano delle indagini

La validità della scelta di RFI spa è subordinata all'acquisizione del supporto integrato dal **parere obbligatorio** dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'appennino meridionale [cfr. **ARTICOLO 49 - Disciplina per le infrastrutture, per gli impianti a rete pubblici o di interesse pubblico e per gli impianti tecnologici- delle NTA del PSAI**] del quale invece non si ha traccia nei documenti offerti alla consultazione del pubblico.

Aggiungasi che in considerazione dell'importanza e dell'estensione degli interventi il progetto in variante delle opere di stabilizzazione dovrebbe essere corredato da uno **studio di compatibilità geologica**, come espressamente previsto dall'Art. 51 **Studio di compatibilità geologica. Valutazione della Pericolosità e Rischio residuo delle NTA del PSAI**, che invece non si annovera nell'elenco degli elaborati del progetto.

Ulteriore notazione va riferita alla completa assenza di riferimento ai regolamenti della Regione Campania in materia di vincolo idrogeologico ex R.D. n. 3267/1923 (Regolamento Regionale 28 settembre 2017, n. 3. "Regolamento di tutela e gestione sostenibile del patrimonio forestale regionale", e successive modifiche - Regolamenti regionali 24 settembre 2018, n. 8, e 21 febbraio 2020, n. 2.), in quanto verosimilmente le aree attraversate dall'infrastruttura sono sottoposte a vincolo idrogeologico.

## **SX**

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 BIS, 3 TER E 3 QUATER, 4, 5 E 6, NONCHÉ DELL'ART. 11 E SS. D.LGS. 3.4.2006 N. 152 E S.M.I. SULL'OMISSIONE DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (V.A.S.) - VIZIO CHE INFICIA L'INTERO PROCEDIMENTO

*The last, but non the least.* La scrivente eccepisce la gravissima e ingiustificabile omissione dell'imprescindibile

**valutazione ambientale strategica (V.A.S.)** che è assolutamente necessaria, anche nella specie, ai sensi dell'art. 6 D.Lgs. n. 152/2006 e in conformità all'art. 4, comma 3 e comma 4, lettera a), dello stesso decreto.

**1.** Segnatamente, come è noto, "la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto; b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997 n. 357, e successive modificazioni" (si cfr. l'art. 6, commi 1 e 2, lettere a) e b), D.Lgs. n. 152/2006). A sua volta, l'allegato II (Progetti di competenza statale) ricomprende, al numero 10), anche le "opere relative a: - tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, nonché aeroporti con piste di atterraggio superiori a 1.500 metri di lunghezza". Ne deriva di assoluta e testuale evidenza che l'intervento doveva essere preventivamente sottoposto alla procedura di V.A.S. sia ai sensi della lettera a) (perché si tratta di un progetto di competenza statale che involge una linea ferroviaria AV di circa 400 km.), sia, comunque, ai sensi della lettera b) (perché, come ritenuto dallo stesso proponente in sede di presentazione della sua istanza, il progetto ha richiesto l'effettuazione della valutazione di incidenza ex D.P.R. n. 357/1997 da parte della Commissione Tecnica.

**2.** Tali norme devono, peraltro, necessariamente leggersi in combinato disposto con il precedente art. 3 quater, commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 152/2006 che ha codificato, in materia ambientale, il "principio dello sviluppo sostenibile" per garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future, ha esteso l'applicazione di tale principio anche all'attività della pubblica amministrazione "per cui

nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione" e ha riconosciuto il "principio di solidarietà" al fine di salvaguardare e di migliorare la qualità dell'ambiente futuro.

**3.** Né, certamente, in senso contrario, potrebbe mai opporsi che, in realtà, il PFTE in rassegna ha ad oggetto soltanto tratte ben determinata e di lunghezza limitata. Ed invero, è agevole replicare che:

- l'intervento previsto all'allegato IV al D.L. n. 77/2021 è la "realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria" che, quindi, complessivamente inteso, doveva essere sottoposto a V.A.S.;

- la suddivisione in diversi lotti funzionali di tale intervento non esimeva, comunque, dall'effettuare la V.A.S. su ogni singolo lotto e, segnatamente, sul Lotto 1 Battipaglia-Praia a Mare, avente comunque la considerevole lunghezza di 127 km.;

- l'ulteriore e non consentita frammentazione del Lotto 1 in ben tre sub-lotti (Lotto 1a Battipaglia-Romagnano al Monte, Lotto 1b Romagnano al Monte-Buonabitacolo e Lotto 1c Buonabitacolo-Praia a Mare), ha, quindi, comportato la manifesta elusione e violazione della normativa in materia di V.A.S., parcellizzando l'intervento in più progetti distinti, pur se inscindibilmente connessi tra di loro, **una soluzione che risulta essere un tentativo tanto plateale quanto non consentito di eludere la normativa in materia di VAS;**

- una valutazione preventiva era tanto più necessaria in quanto avrebbe dovuto operare una ricognizione complessiva (e di insieme) degli effetti ambientali di un intervento infrastrutturale di tale rilevanza e complessità da rappresentare, ex se, un "piano" o "programma" destinato a valere per un numero indeterminato di anni e, comunque, ad essere ultimato in tempi estremamente lunghi;

- nessuna deroga alla normativa in materia di V.A.S. è, infine, possibile rinvenire nelle disposizioni del D.L. n. 77/2021, non senza dimenticare la particolare natura "rafforzata" dei principi posti dalla prima parte del D.Lgs. n. 152/2006 che "costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario" (si cfr. l'art. 3 bis, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006).

Giova evidenziare altresì che l'obbligo dell'esperimento della VAS è inequivocabilmente sancito anche dalla Guida

Operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'Ambiente **(cd. DNSH)** allegato alla circolare

n. 32 del 30.12.2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, laddove, a pag. 256 (cfr. scheda n. 23 – Infrastrutture per il trasporto ferroviario) risulta testualmente affermato: << *Protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi. L'infrastruttura per il trasporto su ferrovia è ad alta intensità di utilizzo del suolo, uno dei principali fattori di deterioramento dell'ecosistema e di perdita di biodiversità. **Pertanto, gli investimenti progetti devono garantire che: -) la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia stata completata in conformità con le direttive UE sulla valutazione d'impatto ambientale (2014/52/UE) e sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE) o altre disposizioni nazionali equivalenti; -) tali valutazioni d'impatto dovrebbero, come minimo, identificare, valutare e mitigare qualsiasi potenziale impatto negativo delle attività, dei progetti o dei beni designati sugli ecosistemi e sulla loro biodiversità e dovrebbero essere valutati e condotti in conformità con le disposizioni delle direttive UE sugli habitat e sugli uccelli**>>.*

Un obbligo ineludibile, posto che il criterio del DNSH è la pietra angolare del PNRR dal quale deriva il finanziamento dell'opera in rassegna. Specularmente, ignorare il predetto obbligo equivale a praticare un percorso che si pone al di fuori del tracciato segnato dal legislatore europeo.

## §XI

### Pretermissione delle regole del DNSH

Giova evidenziare altresì che l'obbligo dell'esperimento della VAS è inequivocabilmente sancito anche dalla Guida Operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'Ambiente (**cd. DNSH**) allegato alla circolare n. 32 del 30.12.2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, laddove, a pag. 256 risulta testualmente affermato: << *Protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi. L'infrastruttura per il trasporto su ferrovia è ad alta intensità di utilizzo del suolo, uno dei principali fattori di deterioramento dell'ecosistema e di perdita di biodiversità. **Pertanto, gli investimenti progetti devono garantire che: -) la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia stata completata in conformità con le direttive UE sulla valutazione d'impatto ambientale (2014/52/UE) e sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE) o altre disposizioni nazionali equivalenti; -) tali valutazioni d'impatto dovrebbero, come minimo, identificare, valutare e mitigare qualsiasi potenziale impatto negativo delle attività, dei progetti o dei beni designati sugli ecosistemi e sulla loro biodiversità e dovrebbero essere valutati e condotti in***

*conformità con le disposizioni delle direttive UE sugli habitat e sugli uccelli>>. [cfr. circolare e scheda n. 23 – Infrastrutture per il trasporto ferroviario – allegati nn. 9) e 10)].*

Un obbligo ineludibile, posto che il criterio del DNSH è la pietra angolare del PNRR dal quale deriva il finanziamento dell'opera in rassegna. Specularmente, ignorare il predetto obbligo equivale a praticare un percorso che si pone al di fuori del tracciato segnato dal legislatore europeo.

**Al postutto, secondo la scrivente ASSOCIAZIONE la procedura deve concludersi con un PARERE NEGATIVO.**

La sottoscritta dichiara di essere consapevole che, ai sensi dell'art. 24, comma 7 e dell'art.19 comma 13, del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., le presenti osservazioni e gli eventuali allegati tecnici saranno pubblicati sul Portale delle valutazioni ambientali VAS-VIA del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ([www.va.minambiente.it](http://www.va.minambiente.it)).

#### **ELENCO ALLEGATI**

Allegato 1 - Dati personali del soggetto che presenta l'osservazione

Allegato 2 - Copia del documento di riconoscimento in corso

Allegato 3 – Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)

Allegato 4 – CGEU n. C – 297/19

Allegato 5 – dichiarazione On.le Ferrante – Sottosegretario Ministero Infrastrutture

Allegato 6 – sentenza CGEU 26.4.2017 C. 142/2016

Allegato 7 - Gestione

Allegato 8 - norme di salvaguardia della RNR Foce Sele - Tanagro

Allegato 9 – Circolare n. 32/2021 MEF

Allegato 10 – estratto Guida Nazionale DNSH scheda n. 23

Salerno, 17 febbraio 2024

La dichiarante

*Rosa Carafa*  
Rosa Carafa

## IV

(Informazioni)

## INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

## COMMISSIONE EUROPEA

## Gestione dei siti Natura 2000

## Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE

(2019/C 33/01)

## INDICE

	<i>Pagina</i>
PREMESSA . . . . .	4
1. Introduzione . . . . .	5
1.1. Collocazione nella struttura generale delle direttive Habitat e Uccelli e in un contesto più ampio . . .	5
1.2. Rapporto con il capo sulla tutela delle specie . . . . .	7
1.3. Integrazione dell'articolo 6 nel diritto nazionale: il dovere di recepimento . . . . .	7
1.4. Periodo di applicazione dell'articolo 6: a partire da quale data si applicano gli obblighi di cui all'articolo 6? . . . . .	8
1.4.1. Zone di protezione speciale ai sensi della direttiva Uccelli . . . . .	8
1.4.2. Siti ai sensi della direttiva Habitat . . . . .	9
2. Articolo 6, paragrafo 1 . . . . .	10
2.1. Testo . . . . .	10
2.2. Ambito di applicazione . . . . .	10
2.3. Quale deve essere il contenuto delle «misure di conservazione necessarie»? . . . . .	11
2.3.1. Definizione degli obiettivi di conservazione a livello di sito . . . . .	11
2.3.2. Definizione delle misure di conservazione necessarie . . . . .	13
2.3.3. Le esigenze ecologiche . . . . .	14
2.4. Quale forma possono assumere le misure di conservazione necessarie? . . . . .	15
2.4.1. I piani di gestione . . . . .	15
2.4.2. Misure regolamentari, amministrative o contrattuali . . . . .	16
3. Articolo 6, paragrafo 2 . . . . .	17
3.1. Testo . . . . .	17
3.2. Ambito di applicazione . . . . .	17

	Pagina
3.3. Che cosa significa «adottano le opportune misure per evitare»? . . . . .	19
3.4. L'attuazione è diversa per il degrado e la perturbazione? . . . . .	20
3.5. Indicatori di degrado e perturbazione . . . . .	20
3.5.1. Degrado dei tipi di habitat e degli habitat delle specie . . . . .	21
3.5.2. Perturbazione delle specie . . . . .	22
4. Articolo 6, paragrafo 3 . . . . .	22
4.1. Testo . . . . .	22
4.2. Ambito di applicazione . . . . .	23
4.3. Relazione tra i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 6 . . . . .	23
4.4. Che cosa s'intende per «piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito»? . . . . .	24
4.4.1. Progetto . . . . .	25
4.4.2. Piano . . . . .	25
4.4.3. Non direttamente connesso e necessario alla gestione . . . . .	26
4.5. In che modo si stabilisce se un piano o progetto «possa avere incidenze significative» su un sito, «singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti»? . . . . .	27
4.5.1. Possa avere . . . . .	27
4.5.2. Incidenze significative . . . . .	29
4.5.3. ... singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti . . . . .	29
4.6. Che cosa si intende per «opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo»? . . . . .	30
4.6.1. Che cosa si intende per «opportuna» valutazione? . . . . .	30
4.6.2. Contenuto dell'opportuna valutazione . . . . .	32
4.6.3. ...tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito . . . . .	33
4.6.4. Il concetto di «integrità del sito» . . . . .	33
4.6.5. Valutazione delle implicazioni per il sito . . . . .	34
4.6.6. Considerare misure di attenuazione intese a evitare o ridurre gli impatti . . . . .	35
4.7. Processo decisionale . . . . .	36
4.7.1. Le «autorità nazionali competenti» . . . . .	36
4.7.2. Quando è opportuno chiedere il parere dell'opinione pubblica? . . . . .	37
4.7.3. Prendere una decisione sulla base dell'opportuna valutazione . . . . .	37
5. Articolo 6, paragrafo 4 . . . . .	38
5.1. Testo . . . . .	38
5.2. Ambito di applicazione . . . . .	38
5.3. Considerazioni iniziali . . . . .	39
5.3.1. Esame di soluzioni alternative . . . . .	39
5.3.2. Esame dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico . . . . .	40
5.4. Adozione di misure compensative . . . . .	42
5.4.1. Che cosa si intende per «misure compensative» e quando vanno prese in considerazione? . . . . .	42
5.4.2. «Coerenza globale» della rete Natura 2000 . . . . .	43

	<i>Pagina</i>
5.4.3. Obiettivo e contenuto generale delle misure compensative . . . . .	44
5.4.4. Elementi fondamentali da considerare nelle misure compensative . . . . .	46
5.5. Criteri per definire le misure compensative . . . . .	46
5.5.1. Compensazione mirata . . . . .	46
5.5.2. Compensazione effettiva . . . . .	47
5.5.3. Fattibilità tecnica . . . . .	47
5.5.4. Portata della compensazione . . . . .	48
5.5.5. Ubicazione delle misure compensative . . . . .	48
5.5.6. Tempi della compensazione . . . . .	49
5.5.7. Attuazione nel lungo termine . . . . .	49
5.6. Chi sostiene i costi delle misure compensative? . . . . .	50
5.7. Comunicazione delle misure compensative alla Commissione . . . . .	50
5.8. Che cosa succede nel caso dei siti che ospitano habitat e/o specie prioritari? . . . . .	51
5.8.1. I siti interessati . . . . .	51
5.8.2. I concetti di «salute dell'uomo», «sicurezza pubblica» e «conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente» . . . . .	51
5.8.3. Adozione del parere della Commissione e relative conseguenze . . . . .	52
Allegato I Confronto tra le procedure previste da opportuna valutazione, VIA e VAS. . . . .	53
Allegato II Esame di piani e progetti con un'incidenza sui siti Natura 2000 . . . . .	56
Allegato III Formulario per la presentazione di informazioni alla Commissione europea a norma dell'articolo 6, paragrafo 4 . . . . .	57

## PREMESSA

### FINALITÀ E NATURA DEL DOCUMENTO

L'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE («direttiva Habitat») svolge una funzione cruciale per la gestione dei siti della rete Natura 2000. In un'ottica di integrazione, esso indica le varie attività necessarie per tutelare gli interessi di conservazione della natura dei siti.

Il presente documento intende fornire orientamenti agli Stati membri circa l'interpretazione di alcuni concetti chiave figuranti nell'articolo 6 della direttiva Habitat.

Nel quadro del piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia <sup>(1)</sup>, la Commissione si è impegnata ad *aggiornare la guida interpretativa sulle disposizioni dell'articolo 6 della direttiva Habitat relative alla conservazione e alla gestione di Natura 2000*. Il presente documento sostituisce pertanto la versione originale della guida pubblicata nell'aprile 2000 <sup>(2)</sup>.

Questo aggiornamento comprende l'ampio corpus di sentenze emesse dalla Corte di giustizia dell'UE nel corso degli anni sull'articolo 6 <sup>(3)</sup> e fa riferimento anche a una serie di note della Commissione concernenti la gestione di Natura 2000, nonché ad altri documenti di orientamento della Commissione sull'articolo 6, da leggere in combinazione con questa guida <sup>(4)</sup>.

Benché i principali destinatari siano le autorità degli Stati membri, il documento dovrebbe anche agevolare la comprensione dei meccanismi della direttiva Habitat per chiunque sia coinvolto nella gestione dei siti Natura 2000 e nella procedura di autorizzazione ai fini dell'articolo 6.

Il documento è stato elaborato a seguito di consultazioni con le autorità degli Stati membri competenti per la protezione della natura e altri portatori di interessi ed è inteso ad assistere nell'applicazione della direttiva Habitat le autorità degli Stati membri e tutti i soggetti coinvolti nella gestione di siti Natura 2000 e nella procedura di autorizzazione di cui all'articolo 6. Solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente per interpretare autorevolmente il diritto dell'Unione.

Le interpretazioni fornite dai servizi della Commissione non possono andare al di là della direttiva. Questo è particolarmente vero per la presente 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 comunque liberi di scegliere le modalità più opportune con cui attuare le misure pratiche, a condizione che queste ultime perseguano i risultati della direttiva.

Per quanto interpretativo, questo documento non ha l'intento di fornire risposte assolute a questioni specifiche a determinati siti, che vanno affrontate caso per caso, tenendo conto degli orientamenti contenuti nel documento.

### STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Dopo una nota introduttiva che illustra il contenuto generale e la logica dell'articolo 6, segue una presentazione dettagliata di ciascun paragrafo (1, 2, 3, 4) secondo lo stesso schema generale, ossia un'introduzione al paragrafo e al suo ambito di applicazione, seguita da una trattazione dei concetti e dei temi principali, sulla base delle conoscenze della Commissione, della giurisprudenza esistente della Corte di giustizia dell'UE e di altre normative dell'UE, se del caso.

I punti chiave che emergono dall'analisi della Commissione sono riassunti (in grassetto) alla fine di ogni sezione, onde agevolare una rapida lettura delle relative conclusioni.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/action\\_plan/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf)

<sup>(2)</sup> La gestione dei siti della rete Natura 2000 — Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva Habitat 92/43/CEE, Comunità europee, 2000 — ISBN 92-828-9050-3.

<sup>(3)</sup> Una raccolta dei casi aventi maggiore attinenza con l'articolo 6 è disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm)

<sup>(4)</sup> Note della Commissione relative alla designazione delle zone speciali di conservazione (ZSC), alla definizione degli obiettivi di conservazione per i siti Natura 2000 e alla definizione delle misure di conservazione per i siti Natura 2000. Documenti di orientamento della Commissione sull'applicazione dell'articolo 6 in diversi settori, disponibili al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

## 1. INTRODUZIONE

### Contestualizzazione dell'articolo 6

#### 1.1. COLLOCAZIONE NELLA STRUTTURA GENERALE DELLE DIRETTIVE HABITAT E UCCELLI E IN UN CONTESTO PIÙ AMPIO

Prima di trattare nel dettaglio l'articolo 6, è bene ricordare come si colloca nella struttura generale della direttiva Habitat <sup>(5)</sup> e della direttiva Uccelli <sup>(6)</sup> e riportarlo anche ad un contesto giuridico più ampio.

Il primo capo della direttiva Habitat, che comprende gli articoli 1 e 2, è intitolato «Definizioni» ed 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>(7)</sup>. Questo capo fornisce anche orientamenti generali per l'attuazione della direttiva, riferendosi alla necessità che tutte le misure adottate a norma della direttiva siano intese a mantenere o ripristinare alcuni habitat e specie «in uno stato di conservazione soddisfacente» <sup>(8)</sup>, e nel contempo alla necessità che le misure adottate a norma della direttiva «tengano conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali» <sup>(9)</sup>.

I principali requisiti specifici della direttiva Habitat sono raggruppati nei due capi 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 capo «Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie» riguarda l'istituzione e la conservazione di siti designati per i tipi di habitat e le specie di interesse comunitario elencati negli allegati I e II della direttiva. Questi siti, insieme alle zone classificate a norma della direttiva Uccelli, formano la rete Natura 2000 (articolo 3, paragrafo 1). Nell'ambito di questo capo, l'articolo 6 contiene le disposizioni che disciplinano la conservazione e la gestione dei siti Natura 2000. In tale 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 e altre attività socioeconomiche.

L'articolo contiene tre serie di disposizioni. Il paragrafo 1 tratta dell'introduzione delle necessarie misure di conservazione ed è incentrato su interventi positivi e proattivi, volti a mantenere o a riportare in uno stato soddisfacente gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche. Il paragrafo 2 contiene disposizioni intese a evitare il degrado degli habitat e la perturbazione significativa delle specie e pertanto è di carattere preventivo. I paragrafi 3 e 4 stabiliscono una serie di salvaguardie procedurali e sostanziali che disciplinano piani e progetti atti ad avere incidenze significative su un sito Natura 2000.

All'interno di questa struttura, si può osservare una distinzione tra i paragrafi 1 e 2, che definiscono un regime generale, e i paragrafi 3 e 4, che definiscono una procedura applicabile a circostanze specifiche.

Nel complesso, le disposizioni dell'articolo 6 riflettono l'orientamento generale indicato nell'articolo 2 e nei considerando della direttiva, che comporta la necessità di promuovere la biodiversità mantenendo o ripristinando determinati habitat e specie in uno «stato di conservazione soddisfacente» in tutta la loro area di ripartizione naturale all'interno dell'UE, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Oltre alla collocazione dell'articolo 6 nella struttura generale della direttiva Habitat, è importante anche menzionare il suo rapporto con la struttura della direttiva Uccelli:

— in primo luogo, la struttura della direttiva Uccelli è in larga misura comparabile a quella della direttiva Habitat. In particolare, si riscontrano analogie tra il capo «Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie» della direttiva Habitat e gli articoli 3 e 4 della direttiva Uccelli;

<sup>(5)</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

<sup>(6)</sup> Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 27 del 26.1.2010, pag. 7), direttiva che abroga la direttiva 79/409/CE.

<sup>(7)</sup> Articolo 2, paragrafo 1.

<sup>(8)</sup> Articolo 2, paragrafo 2. Il termine «stato di conservazione soddisfacente» è definito nell'articolo 1, lettere e) ed i) e si riferisce allo stato di conservazione delle specie o dei tipi di habitat di interesse comunitario in tutta la loro area di ripartizione nel territorio dell'UE.

<sup>(9)</sup> Articolo 2, paragrafo 3.

- in secondo luogo, si è realizzato un notevole grado di fusione tra le strutture delle due direttive. Innanzitutto, le zone di protezione speciale (ZPS) classificate a norma della direttiva Uccelli ora costituiscono parte integrante della rete Natura 2000<sup>(10)</sup>. Inoltre, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva Habitat sono state rese applicabili alle ZPS<sup>(11)</sup>.

L'articolo 6 deve essere considerato anche nel contesto più ampio della politica dell'UE sulla biodiversità<sup>(12)</sup> ed è fondamentale per il conseguimento dei suoi obiettivi. L'attuazione dell'articolo 6 può anche beneficiare di altre azioni promosse in tale ambito. In particolare, il lavoro intrapreso per misurare le condizioni degli ecosistemi nel quadro della mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi (MAES)<sup>(13)</sup> fornisce indicazioni utili e pertinenti, anche settoriali, per affrontare aspetti quali la misurazione e la valutazione della condizione dei tipi di ecosistemi corrispondenti ai tipi di habitat protetti dalla direttiva Habitat, la misurazione delle pressioni sugli ecosistemi e la quantificazione delle esigenze ecologiche, nonché del degrado e dell'integrità ecologica dei siti.

Nel più ampio contesto del trattato sull'Unione europea, l'articolo 6 può essere considerato un elemento chiave per attuare il principio di integrazione, poiché incoraggia gli Stati membri a gestire in maniera sostenibile i siti Natura 2000 e pone dei limiti alle attività che possono avere un impatto negativo sulle zone protette, pur consentendo alcune deroghe in circostanze specifiche. Le misure a norma dell'articolo 6 possono anche beneficiare di sinergie con altre politiche ambientali pertinenti dell'UE, ad esempio in materia di acqua, ambiente marino o pesca.

Le misure a norma dell'articolo 6 della direttiva Habitat possono richiedere l'adozione di misure rientranti nella politica comune della pesca [Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in appresso «regolamento PCP»]. In particolare, si potrebbero applicare le disposizioni dell'articolo 11 del regolamento PCP concernente le misure di conservazione necessarie per il rispetto degli obblighi imposti dalla normativa ambientale dell'Unione; queste disposizioni sono chiarite nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla definizione di misure di conservazione per i siti Natura 2000 nell'ambito della politica comune della pesca e ai fini della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino [SWD(2018)288 final]. La Commissione ha già adottato vari atti delegati ai sensi dell'articolo 11 del regolamento PCP (disponibili all'indirizzo [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules\\_it](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_it)).

In un contesto internazionale, l'articolo 6 contribuisce a realizzare le finalità delle convenzioni internazionali concernenti la conservazione della natura, come la convenzione di Berna<sup>(14)</sup> e la convenzione sulla diversità biologica<sup>(15)</sup>, creando al tempo stesso un quadro di riferimento per la conservazione e la protezione dei siti più dettagliato rispetto a quello creato dalle convenzioni.

**L'articolo 6 è un elemento chiave del capo «Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie» della direttiva Habitat. Esso fornisce il quadro generale per la conservazione e la protezione dei siti con disposizioni proattive, preventive e procedurali e riguarda le ZPS classificate a norma della direttiva Uccelli, così come i siti designati a norma della direttiva Habitat. Il quadro è uno strumento fondamentale per promuovere gli obiettivi generali delle due direttive e realizzare gli obiettivi della politica dell'UE sulla biodiversità e il principio dell'integrazione degli aspetti ambientali in altre politiche dell'UE e, in ultima analisi, dello sviluppo sostenibile.**

<sup>(10)</sup> L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva Habitat prevede che «la rete Natura 2000 comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE».

<sup>(11)</sup> Articolo 7 della direttiva Habitat.

<sup>(12)</sup> Comunicazione della Commissione «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020» [COM(2011) 244].

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem\\_assessment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm)

<sup>(14)</sup> Decisione 82/72/CEE del Consiglio, 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>(15)</sup> Decisione 93/626/CEE del Consiglio, 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 CAPO SULLA TUTELA DELLE SPECIE

Come già menzionato, il capo «Tutela delle specie» della direttiva Habitat comprende gli articoli da 12 a 16 e concerne le specie animali e vegetali oggetto di protezione rigorosa elencate nell'allegato IV della direttiva<sup>(16)</sup>, oltre a quelle che necessitano di speciali misure di gestione, elencate nell'allegato V.

Gli articoli 12, 13 e 14 riguardano determinate specie vegetali ed animali che possono anche figurare nell'allegato II della direttiva e pertanto beneficiano delle disposizioni dell'articolo 6 all'interno dei siti Natura 2000 che le ospitano<sup>(17)</sup>. Di conseguenza, un'attività può rientrare contemporaneamente nell'ambito di applicazione di ambedue i capi.

*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), ma anche entrare in conflitto con l'articolo 6, se l'area di riposo si trova in un sito Natura 2000 designato per le specie.*

Apparentemente si tratta di una duplicazione, ma occorre rilevare 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 di misure di conservazione e protezione del sito nell'ambito di Natura 2000;
- in secondo luogo, nel caso di specie vulnerabili come i grandi carnivori, che beneficiano della protezione a norma del capo sulla conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie e del capo sulla tutela delle specie, la protezione concessa in virtù dell'articolo 6 è limitata ai siti all'interno della rete Natura 2000, mentre la protezione fornita dal capo sulla tutela delle specie non è limitata ai siti. Quindi, l'articolo 6 riguarda la conservazione e protezione di **siti designati** per le specie nell'ambito della rete Natura 2000, mentre il capo sulla tutela delle specie si concentra sulle specie in tutta la loro area di ripartizione naturale all'interno dell'UE (ivi comprese aree specifiche al di fuori di Natura 2000 dove sono presenti le specie, in particolare siti di riproduzione o aree di riposo di questi animali).

**Alcune specie vegetali ed animali beneficiano della protezione sia a norma del capo sulla conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie sia a norma del capo sulla tutela delle specie, ma l'ambito di applicazione e la natura delle pertinenti disposizioni sono diversi.**

## 1.3. INTEGRAZIONE 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 (ossia devono essere oggetto di disposizioni del diritto nazionale che ne attuino i requisiti). Sotto questo aspetto, rientrano nell'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.*» A seconda dello Stato membro, il termine ultimo per il recepimento era il 10 giugno 1994, o la data di adesione all'UE.

Quanto precede riflette il tipo di strumento giuridico utilizzato, ossia la direttiva. Una direttiva è vincolante in termini di risultati da raggiungere, ma lascia agli Stati membri un margine di scelta circa la forma e i metodi per conseguire tali risultati.

Secondo una costante giurisprudenza, la trasposizione deve essere chiara e precisa, fedele e con un'efficacia cogente incontestabile (cfr. sentenze della Corte di giustizia dell'UE (in appresso «la Corte») C-363/85, C-361/88, C-159/99, punto 32, C-415/01, punto 21, C-58/02, C-6/04, punti 21, 25, 26, C-508/04, punto 80)<sup>(18)</sup>.

**A seconda dello Stato membro interessato, l'articolo 6 doveva essere recepito nella legge nazionale entro il 10 giugno 1994 per i primi 12 Stati membri o alla data dell'adesione all'UE per gli altri.**

<sup>(16)</sup> Per maggiori dettagli sul rapporto tra le disposizioni sulla protezione delle specie e sulla protezione dei siti della direttiva Habitat, consultare la guida della Commissione sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario. [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm)

<sup>(17)</sup> Le disposizioni sulla tutela delle specie della direttiva Habitat si applicano a talune specie di interesse comunitario, ma non a tipi di habitat di interesse comunitario. Questi ultimi beneficiano esclusivamente delle disposizioni di cui al capo «Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie» (articoli da 3 a 11), per cui quando sono presenti al di fuori della rete Natura 2000 non godono della tutela prevista dalla direttiva Habitat.

<sup>(18)</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7045/it/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/it/)

#### 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 quanto concerne i singoli siti, occorre operare una distinzione tra le ZPS classificate a norma della direttiva Uccelli e altri siti — siti di importanza comunitaria (SIC) e zone speciali di conservazione (ZSC) — ai sensi della direttiva Habitat.

##### 1.4.1. Zone di protezione speciale ai sensi della direttiva Uccelli

I requisiti di protezione concernenti le ZPS sono indicati all'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva Uccelli, 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 Habitat, gli obblighi di cui sopra sono stati sostituiti a norma dell'articolo 7 di tale direttiva, 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 ZPS, alle quali, tuttavia, si applicano disposizioni analoghe in virtù dell'articolo 3 e dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli. La data a partire dalla quale tali disposizioni analoghe dovrebbero in linea di massima applicarsi alle ZPS è la data di applicazione della direttiva Uccelli negli Stati membri (cause C-355/90, Commissione/Spagna, *Marismas di Santoña* e C-166/97, Commissione/Francia, *estuario della Senna*).

In base ai termini dell'articolo 7, è chiaro che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, si applicano alle ZPS già classificate al momento dell'entrata in vigore della direttiva Habitat. Considerata però la formulazione dell'articolo 7, occorre chiarire se le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva Uccelli rimangano applicabili dopo la «data di attuazione della presente direttiva» (10 giugno 1994 per gli allora Stati membri e la data di adesione per gli Stati membri successivi).

Nella causa *Marismas di Santoña* (C-355/90, punto 22) la Corte ha stabilito che l'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva Uccelli era applicabile a un sito non classificato che avrebbe dovuto essere classificato come ZPS a decorrere dalla data di attuazione della direttiva Uccelli (ossia il 7 aprile 1981 per gli allora Stati membri e la data di adesione per gli Stati membri successivi).

Secondo la sentenza nella causa *Basses Corbières* (C-374/98, punti 43-57; cfr. anche C-141/14), le zone che non sono state classificate come ZPS mentre avrebbero dovuto esserlo continuano a rientrare nel regime proprio dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva Uccelli, che è più rigoroso di quello previsto dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva Habitat, poiché non prevede deroghe. Il dualismo dei regimi incentiva gli Stati membri a procedere alle classificazioni, in quanto essi si predispongono in tal modo la possibilità di ricorrere ad un procedimento che consenta loro di adottare, per ragioni imperative di superiore interesse pubblico, compresi quelli di natura sociale ed economica e a talune condizioni, un piano o un progetto lesivo di una ZPS.

**L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat non si applica alle ZPS. Tuttavia, l'articolo 3 e l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli contengono disposizioni analoghe che si applicano a decorrere dalla data della sua attuazione.**

**Per quanto riguarda la data di applicazione dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva Habitat alle ZPS, tutti i siti classificati come ZPS secondo l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli sono soggetti a tali disposizioni a decorrere dalla data di attuazione della direttiva Habitat.**

**I siti che non sono stati classificati come ZPS mentre avrebbero dovuto esserlo continuano a rientrare nel regime di protezione dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva Uccelli, che è più rigoroso delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva Habitat.**

#### 1.4.2. Siti ai sensi della direttiva Habitat

**L'articolo 6, paragrafo 1**, si applica alle ZSC. Secondo l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva, le ZSC sono poste in essere quando sono designate come tali dagli Stati membri. Questo può accadere soltanto dopo che un sito è stato adottato come SIC, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva. Un SIC deve essere designato come ZSC «*il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di 6 anni*».

La designazione di un SIC come ZSC comporta l'effettiva attuazione dell'articolo 6, paragrafo 1, poiché tutte le altre misure a norma dell'articolo 6, compreso l'obbligo di prevenire l'ulteriore degrado (articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4), si applicano già ai SIC prima che siano designati come ZSC.

L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva Habitat 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.»

Quindi, a differenza delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, che si applicano soltanto quando un SIC è stato designato come ZSC, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, diventano applicabili non appena un sito diventa un SIC (ossia prima della sua designazione come ZSC). L'articolo 6, paragrafo 1, si applica anche ai SIC per i quali il termine di sei anni è scaduto e che non sono stati ancora designati come ZSC, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4. In altri termini, l'obbligo di istituire le misure di conservazione necessarie si applica al più tardi entro la scadenza del periodo di sei anni.

Le decisioni della Commissione che approvano i SIC affermano chiaramente che: «Va [...] sottolineato che gli obblighi risultanti dall'articolo 4, paragrafo 4, e dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 92/43/CEE devono essere soddisfatti il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di sei anni dall'adozione dell'elenco provvisorio o dell'elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica in questione, a seconda dell'elenco in cui un sito di importanza comunitaria è stato inserito per la prima volta.»

Questo significa che il periodo di sei anni comincia a decorrere dalla data in cui il sito è stato inserito per la prima volta nella decisione della Commissione. Eventuali aggiustamenti apportati a qualche dettaglio del sito da decisioni successive non devono essere utilizzati come scusa per posticipare la designazione come ZSC. Questi aggiustamenti devono però essere inseriti nel processo di designazione della ZSC e presi in considerazione nel definire le misure di conservazione necessarie.

Nella causa *Draggagi* (C-117/03, punto 29) la Corte ha stabilito che «per quanto riguarda i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria, compresi negli elenchi nazionali trasmessi alla Commissione, tra i quali possono figurare in particolare siti ospitanti tipi di habitat naturali prioritari o specie prioritarie, gli Stati membri sono tenuti, in forza della direttiva, ad adottare misure di salvaguardia idonee a salvaguardare il detto interesse ecologico».

Nella causa *Bund Naturschutz* (C-244/05, punto 47) la Corte ha inoltre stabilito che «il regime di una protezione appropriata applicabile ai siti che figurano in un elenco nazionale trasmesso alla Commissione, in forza dell'articolo 4, n. 1, della direttiva, richiede che gli Stati membri non autorizzino interventi che rischiano di compromettere seriamente le caratteristiche ecologiche di questi siti».

Alla luce di quanto precede, le autorità degli Stati membri devono garantire che i siti proposti come SIC nei rispettivi elenchi nazionali non siano soggetti a degrado e siano tutelati ai fini della salvaguardia del loro interesse ecologico anche prima dell'adozione dell'elenco di SIC dell'Unione. Se gli elenchi nazionali rimangono incompleti, gli Stati membri sono anche invitati ad adoperarsi in modo da salvaguardare l'interesse ecologico di siti che, in base alle prove scientifiche secondo i criteri dell'allegato III della direttiva Habitat, dovrebbero figurare nell'elenco nazionale. A tale proposito, un suggerimento pratico è quello di applicare correttamente la procedura di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) a norma della direttiva 2011/92/UE<sup>(19)</sup> per i progetti con probabili effetti significativi sull'ambiente (nella misura in cui siano coperti da tale direttiva). La Corte 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 tale direttiva (C-392/96, punto 66).

<sup>(19)</sup> GU L 26 del 28.1.2011, pag. 1, modificata dalla direttiva 2014/52/UE (GU L 124 del 25.4.2014, pag. 1).

Le considerazioni di cui sopra possono essere riassunte nella seguente tabella:

Stato del sito	SIC proposto	SIC	ZSC	ZPS	Siti che avrebbero dovuto essere classificati come ZPS
<b>Articolo 6, paragrafo 1</b>	Facoltativo	Facoltativo (obbligatorio se è scaduto il termine di sei anni)	Obbligatorio	Non pertinente, ma si applicano le disposizioni analoghe dell'articolo 3 e dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli	Non pertinente
<b>Articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4</b>	Facoltativo, ma gli Stati membri devono prendere misure protettive idonee a salvaguardare l'interesse ecologico dei siti <sup>(1)</sup>	Obbligatorio	Obbligatorio	Obbligatorio	Non pertinente, ma questi siti continuano a rientrare nel regime di protezione dell'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva Uccelli

<sup>(1)</sup> Un requisito analogo si applica ai siti che, in base a prove scientifiche secondo i criteri dell'allegato III della direttiva Habitat, dovrebbero figurare nell'elenco nazionale di SIC proposti.

**L'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, si applica a SIC e ZSC a norma della direttiva Habitat. L'articolo 6, paragrafo 1 si applica alle ZSC a norma della direttiva Habitat.**

**Queste disposizioni non si applicano ai siti figuranti in un elenco nazionale trasmesso alla Commissione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva. Gli Stati membri sono comunque tenuti a prendere misure protettive idonee a salvaguardare l'interesse ecologico dei siti. Tali misure comprendono il diniego dell'autorizzazione di interventi che rischiano di compromettere seriamente le caratteristiche ecologiche dei siti in questione.**

**Nei casi in cui non è stato ancora presentato un elenco nazionale completo, gli Stati membri sono invitati ad adottare un approccio analogo per i siti che, sulla base dei criteri scientifici della direttiva, dovrebbero chiaramente figurare nell'elenco nazionale.**

## 2. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 1

**Chiarimenti sui concetti di misure di conservazione necessarie, obiettivi di conservazione, esigenze ecologiche, piani di gestione e misure regolamentari, amministrative o contrattuali.**

### 2.1. 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. AMBITO DI APPLICAZIONE

L'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce un regime generale di conservazione che deve essere istituito dagli Stati membri per le ZSC.

L'articolo 6, paragrafo 1:

- prevede misure di conservazione **positive**, che comportano, ove necessario, piani di gestione, e 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. 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 generale dell'articolo 6 e degli altri tre paragrafi di tale articolo;
- istituisce un regime generale di conservazione che si applica a **tutte** le ZSC della rete Natura 2000, senza eccezioni, ed a **tutti** i tipi di habitat naturale dell'allegato I e di specie dell'allegato II presenti nei siti, ad eccezione di quelle identificate come non significative nel formulario standard di Natura 2000 (FS) <sup>(20)</sup>;
- concerne **in modo specifico le ZSC**: l'articolo 6, paragrafo 1, non si applica alle ZPS, a differenza dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4. In questo modo, il legislatore ha istituito:
  - un regime contenente «misure di conservazione speciali» per le **ZPS** classificate ai sensi della direttiva Uccelli, conformemente al suo articolo 3 e al suo articolo 4, paragrafi 1 e 2;
  - un regime che stabilisce «misure di conservazione necessarie» per le **ZSC** designate ai sensi della direttiva Habitat, conformemente al suo articolo 6, paragrafo 1;
- si applica anche ai SIC per i quali il periodo di sei anni è scaduto e non sono stati ancora stati designati come ZSC, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4. In altri termini, l'obbligo di istituire le misure di conservazione necessarie si applica al più tardi entro la scadenza del periodo di sei anni;
- si ricollega all'articolo 1, lettera a), che definisce le misure di conservazione come 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;
- si ricollega all'articolo 2, paragrafo 2, che dispone che le misure adottate a norma della direttiva Habitat sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario;
- si ricollega all'articolo 2, paragrafo 3, che precisa che le misure tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.

**Per tutte le ZSC, gli Stati membri sono tenuti a elaborare misure di conservazione e ad adottare le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali. Queste misure devono essere istituite al massimo entro sei anni dall'adozione degli elenchi dei SIC dell'Unione.**

**Le misure sono positive e specifiche per sito e si applicano a tutti i tipi di habitat naturale dell'allegato I e alle specie dell'allegato II presenti nei siti, tranne nei casi in cui la presenza di tali specie non sia significativa secondo il formulario standard di Natura 2000. Le misure mirano ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di habitat naturali e specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario e tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.**

### 2.3. QUALE DEVE ESSERE IL CONTENUTO DELLE «MISURE DI CONSERVAZIONE NECESSARIE»?

#### 2.3.1. Definizione degli obiettivi di conservazione a livello di sito <sup>(21)</sup>

Il preambolo della direttiva contiene vari riferimenti al termine «obiettivi di conservazione», menzionati peraltro esplicitamente nell'articolo 6, paragrafo 3. La necessità di tale concetto è messa in luce altresì dall'articolo 4, paragrafo 4, e dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva. È quindi utile analizzare che cosa si intende per «obiettivi di conservazione» e qual è la relazione con l'istituzione delle misure di conservazione necessarie per le ZSC ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1.

<sup>(20)</sup> Decisione 2011/484/UE della Commissione concernente un formulario informativo sui siti da inserire nella rete Natura 2000 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:IT:PDF>

<sup>(21)</sup> Per maggiori dettagli, consultare la nota della Commissione sulla definizione degli obiettivi di conservazione (2013) [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/commission\\_note2\\_IT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_IT.pdf)

L'articolo 1 definisce, ai fini della direttiva, il concetto di conservazione quale «*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 [...]».*

Come dispone l'articolo 2, lo scopo generale della direttiva Habitat è contribuire a salvaguardare la biodiversità attraverso la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Le misure adottate a norma della direttiva sono volte a garantire che le specie e i tipi di habitat contemplati raggiungano «uno stato di conservazione soddisfacente», ossia se ne assicuri la sopravvivenza a lungo termine in tutta la loro area di ripartizione naturale nell'UE.

Sebbene ogni sito concorra all'ottenimento di uno **stato di conservazione soddisfacente**, tale obiettivo generale **può essere definito e raggiunto soltanto a livello di area di ripartizione di specie o tipi di habitat** [cfr. articolo 1, lettere e) e i) della direttiva]. Pertanto, un obiettivo di conservazione ampio, che punti a raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente, può essere considerato soltanto a un livello appropriato, ad esempio nazionale, biogeografico o europeo.

Tuttavia, l'**obiettivo generale del raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente** per tutti i tipi di habitat e le specie di cui agli allegati I e II della direttiva Habitat **deve tradursi in obiettivi di conservazione a livello di sito**. È importante operare una distinzione tra gli obiettivi di conservazione di singoli siti e l'obiettivo generale del raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente.

Gli obiettivi di conservazione a livello di sito sono una serie di obiettivi specifici da conseguire in un sito, affinché questo possa concorrere il più possibile al raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente al livello appropriato (tenuto conto dell'area di ripartizione dei rispettivi tipi di habitat o specie).

È necessario stabilire obiettivi a livello di sito non soltanto per le ZSC di cui alla direttiva Habitat, ma anche per le ZPS di cui alla direttiva Uccelli, per ottemperare ai requisiti di cui agli articoli 2 e 3 e all'articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4, di tale direttiva.

Di norma, occorre definire obiettivi di conservazione a livello di sito per tutte le specie e i tipi di habitat di interesse comunitario di cui alla direttiva Habitat e per tutte le specie ornitologiche di cui all'allegato I della direttiva Uccelli che sono presenti in maniera significativa in un sito Natura 2000, nonché per le specie migratrici che vi ritornano regolarmente. Non serve tuttavia stabilire obiettivi o misure di conservazione specifici per specie o tipi di habitat la cui presenza nel sito non è significativa secondo il formulario standard Natura 2000 <sup>(22)</sup>.

Gli obiettivi di conservazione a livello di sito devono basarsi sulle esigenze ecologiche delle specie e dei tipi di habitat naturali e delle specie presenti nel sito (cfr. sezione 2.3.3), definire le condizioni di conservazione desiderate per il sito e rispecchiare l'importanza del sito per il mantenimento o il ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat e delle specie ivi presenti e per la coerenza di Natura 2000. Inoltre, devono affrontare i rischi di degrado o distruzione a cui sono esposti gli habitat e le specie del sito, ivi compresi quelli derivanti dai cambiamenti climatici.

Gli obiettivi di conservazione a livello di sito devono definire le condizioni di conservazione desiderate per le specie e i tipi di habitat presenti nel sito, affinché quest'ultimo possa concorrere il più possibile al raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente al livello appropriato. Talvolta, sono definiti come una serie di traguardi da raggiungere nell'arco di un determinato periodo di tempo, stabiliti in funzione della valutazione della conservazione di ogni specie e tipo di habitat presente nel sito secondo quanto riportato nel formulario standard.

Gli obiettivi di conservazione possono riflettere le priorità all'interno di un sito. Nella causa C-241/08, la Corte ha concluso che «[...] la determinazione degli obiettivi di conservazione e di ripristino nell'ambito di Natura 2000 può richiedere la necessità, come correttamente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle conclusioni, di dirimere conflitti tra finalità diverse».

È importante operare una chiara distinzione tra obiettivi e misure. Ad esempio, è ragionevole presupporre che gli obiettivi di conservazione siano relativamente stabili nel tempo; nella maggior parte dei casi, infatti, devono essere obiettivi a lungo termine. Viceversa, è probabile che le misure di conservazione necessarie per realizzare tali obiettivi mutino, anche in risposta all'evoluzione dei tipi di rischi cui i siti sono esposti e, ovviamente, agli effetti, auspicabilmente positivi, delle misure di conservazione già intraprese.

Una volta definiti gli obiettivi di conservazione per un sito Natura 2000, è consentita una certa flessibilità nel definire e stabilire le misure di conservazione ed è possibile considerare varie alternative (scegliendo tra misure amministrative, contrattuali o regolamentari) anche tenuto conto di altre attività socioeconomiche che vi vengono svolte.

---

<sup>(22)</sup> Ossia tutte le specie la cui dimensione e densità della popolazione sono considerate non significative rispetto alle popolazioni presenti sul territorio nazionale (popolazione di categoria D) e tutti i tipi di habitat la cui rappresentatività è considerata non significativa (categoria D).

Esempi di obiettivi di conservazione a livello di sito

1. Il sito X è stato designato in considerazione della sua importanza per il tipo di habitat: formazioni erbose seminaturali (6210). Secondo il formulario standard, questo tipo di habitat è in condizioni di conservazione insoddisfacenti (indicate come classe C nel formulario standard). L'obiettivo di conservazione stabilito per questo sito può quindi essere quello di portare la conservazione del tipo di habitat alla classe A — eccellente — entro 10 anni, considerando che il tipo di habitat si trova in uno stato di conservazione molto insoddisfacente nella regione. Le misure di conservazione necessarie stabilite a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, sono state studiate per conseguire tale obiettivo.
2. Il sito Y è stato designato perché ospita una vasta zona di torbiere alte attive (7110). Secondo il formulario standard, il tipo di habitat è in condizioni eccellenti (indicate come classe A nel formulario standard). Quindi l'obiettivo di conservazione stabilito per il sito è semplicemente quello di mantenere questa condizione, anche se i tipi di habitat presentano uno stato di conservazione insoddisfacente nella regione. Non si sono stabilite misure di conservazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, poiché il sito non richiede misure di gestione attiva per mantenere la condizione esistente.

**In linea di principio, occorre definire obiettivi di conservazione per ciascun sito e per tutte le specie e i tipi di habitat che vi sono presenti in misura significativa. Gli obiettivi si devono basare sulle esigenze ecologiche delle specie e dei tipi di habitat naturali e delle specie presenti nel sito, definire le condizioni di conservazione desiderate per tali specie e tipi di habitat nel sito e devono essere stabiliti in funzione della valutazione della conservazione di ogni specie e tipo di habitat presente nel sito secondo quanto riportato nel formulario standard.**

**Gli obiettivi di conservazione devono anche rispecchiare l'importanza del sito per la coerenza di Natura 2000, affinché ciascun sito contribuisca nel miglior modo possibile al raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente al livello geografico appropriato all'interno dell'area di ripartizione naturale dei rispettivi tipi di habitat o specie.**

### 2.3.2. Definizione delle misure di conservazione necessarie <sup>(23)</sup>

Le misure di conservazione sono gli interventi e i meccanismi effettivi da predisporre per un sito Natura 2000 al fine di conseguire gli obiettivi di conservazione del medesimo e affrontare le pressioni e le minacce subite dalle specie e dagli habitat che vi sono presenti.

Secondo l'articolo 6, paragrafo 1, «gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie» che corrispondono alle esigenze ecologiche degli habitat e delle specie di interesse comunitario presenti. Questa disposizione deve essere interpretata nel senso che tutte le misure di conservazione necessarie **devono essere adottate**.

Quanto precede è confermato dalla Corte, che ha stabilito che «la direttiva impone l'adozione di misure di conservazione necessarie, il che esclude ogni margine discrezionale in materia degli Stati membri e limita le eventuali facoltà regolamentari o decisionali delle autorità nazionali ai mezzi da impiegare ed alle scelte tecniche da operare nell'ambito delle dette misure. [...] Con i termini usati all'articolo 6, n. 1, della direttiva [...], il legislatore comunitario ha voluto imporre agli Stati membri **l'obbligo di adottare le misure di conservazione necessarie** che sono rispondenti alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali e delle specie considerati, rispettivamente, agli allegati I e II della direttiva» (causa C-508/04, punti 76, 87).

La Corte ha stabilito inoltre che «l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat e l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli, a pena di essere privati del loro effetto utile, richiedono non soltanto l'adozione delle misure di conservazione necessarie al mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie protetti all'interno del sito interessato, ma anche, e soprattutto, la loro **effettiva attuazione**» (causa C-441/17, punto 213).

L'obbligo consiste quindi nello stabilire le misure di conservazione necessarie, indipendentemente dal fatto che siano applicate in singoli siti o persino, in alcuni casi, al di fuori dei confini dei siti o in più siti. In alcuni casi, può darsi che uno Stato membro ottemperi all'articolo 6, paragrafo 1, in misura significativa grazie all'adozione di misure di portata più ampia, che contribuiscono comunque agli obiettivi di conservazione specifici del sito e sono adatte alle esigenze ecologiche degli habitat e delle specie protetti nella ZSC. Questo può essere particolarmente pertinente nel caso dei siti marini, per i quali ad esempio la più ampia regolamentazione delle attività di pesca <sup>(24)</sup> può costituire un elemento significativo della conformità all'articolo 6, paragrafo 1.

<sup>(23)</sup> Cfr. la nota della Commissione sulla definizione delle misure di conservazione (2013) [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/comNote%20conservation%20measures\\_IT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_IT.pdf).

<sup>(24)</sup> Conformemente alle norme della politica comune della pesca, ivi comprese misure adottate ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (UE) n. 1380/2013.

**Elementi fondamentali da considerare per stabilire le misure di conservazione necessarie** <sup>(25)</sup>

Una **solida base di conoscenze** circa le condizioni esistenti nel sito, lo stato di specie e habitat e le principali pressioni e rischi a cui possono essere esposti, le destinazioni d'uso attuali dei terreni, gli interessi delle varie parti interessate ecc. Le informazioni devono comprendere la posizione precisa delle principali caratteristiche naturali (tipi di habitat e specie), le principali destinazioni d'uso e attività che possono influire sullo stato di conservazione degli habitat e delle specie, l'identificazione di tutte le parti interessate da coinvolgere o consultare nel processo di pianificazione della gestione e potenziali conflitti e i possibili modi e mezzi per risolverli.

La **partecipazione, consultazione e comunicazione** nell'attività di pianificazione e preparazione della gestione della conservazione di un sito Natura 2000 permette di tener conto dei punti di vista di coloro che vivono e lavorano nel sito o lo utilizzano e di garantire l'impegno delle diverse parti interessate alla gestione del sito, in modo da aumentare la probabilità di successo. La partecipazione può essere promossa durante tutto il processo di pianificazione della gestione, partendo dalla consultazione e dal coinvolgimento degli interessati sin dalle prime fasi per informarli in merito agli obiettivi di conservazione del sito e alla loro importanza e chiarire le fasi di una gestione corretta. A questo proposito si possono istituire, ad esempio, gruppi o comitati direttivi composti da membri delle amministrazioni locali interessate e da rappresentanti dei proprietari di terreni, degli utilizzatori e dei principali operatori del sito Natura 2000. Il processo richiede una organizzazione efficiente, la collaborazione dei diversi livelli decisionali, risorse umane e finanziarie sufficienti e strumenti di comunicazione efficaci; un notevole valore aggiunto può essere fornito da interventi di formazione mirati e metodi efficaci di risoluzione dei conflitti, così come dall'agevolazione dell'intero processo grazie a un «difensore del sito» appositamente nominato.

La **definizione delle misure di conservazione necessarie con un livello sufficiente di dettaglio** (chi fa cosa, quando e come) serve ad agevolarne l'attuazione e ad evitare potenziali conflitti. Le misure devono essere realistiche, quantificate, gestibili e formulate chiaramente, basarsi su un livello appropriato di competenze tecniche per identificare le misure essenziali e quelle per le quali esistono diverse alternative di attuazione, adeguate agli interessi locali. È altresì necessario fornire la localizzazione precisa e una descrizione dei mezzi e degli strumenti necessari per la loro attuazione, ad esempio mediante un piano di lavoro abbastanza flessibile da permetterne il riesame e l'adeguamento ogniqualvolta sia necessario. È inoltre importante stabilire un termine per riesaminare le misure di conservazione adottate, dal punto di vista della loro idoneità al conseguimento degli obiettivi di conservazione e dei progressi compiuti in tal senso.

Occorre tenere presenti, in qualunque strumento di gestione dei siti Natura 2000, **le risorse necessarie** per realizzare le misure di conservazione, ivi comprese informazioni circa i costi stimati per attuazione e monitoraggio, amministrazione, pagamenti compensativi ecc., nonché le risorse umane e le competenze necessarie e i **possibili strumenti finanziari**. Di conseguenza, i molteplici vantaggi derivanti dagli investimenti in Natura 2000 attraverso i servizi ecosistemici vanno considerati nel loro complesso. Occorre anche analizzare le varie attività socioeconomiche e la loro interazione con l'ambiente naturale per individuare possibili costi e benefici derivanti dalla gestione del sito e l'effettiva necessità di un sostegno finanziario.

Occorre garantire **un'attuazione e una comunicazione efficaci** predisponendo meccanismi atti a dimostrare che le misure necessarie sono state istituite e anche effettivamente attuate, e mettendole a disposizione del pubblico (ad esempio su siti web o registri ufficiali) come fonte di informazioni per tutti gli interessati.

**L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva Habitat impone l'obbligo di adottare e attuare le misure di conservazione necessarie che sono rispondenti alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali e delle specie figuranti nell'allegato I e nell'allegato II, escludendo ogni margine discrezionale in materia degli Stati membri.**

### 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.

<sup>(25)</sup> Estratto dalla nota della Commissione sulla definizione delle misure di conservazione per i siti Natura 2000, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/comNote%20conservation%20measures\\_IT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_IT.pdf).

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 necessità ecologiche, tra cui i fattori abiotici e biotici che sono ritenuti indispensabili per garantire la conservazione dei tipi di habitat e delle specie, incluse le loro relazioni con l'ambiente fisico (aria, acqua, suolo, vegetazione e così via) <sup>(26)</sup>.

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 li ospitano. Queste conoscenze sono essenziali per poter elaborare le 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 pipistrelli (Chiroptera) elencati nell'allegato II della direttiva, le esigenze ecologiche variano tra il periodo di ibernazione (quando riposano in ambienti sotterranei, cavità o tane) e il periodo attivo, a partire dalla primavera (quando lasciano la dimora invernale e riprendono a cacciare insetti).*

*Per l'anfibio elencato nell'allegato II Triturus cristatus, le esigenze ecologiche variano nell'arco del ciclo di vita. Questa specie iberna nel terreno (cavità, fessure), deponendo le uova in primavera e 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 interessati (acquatici o terrestri). Poiché questa specie è presente in una vasta area di ripartizione nel territorio europeo, anche le sue esigenze ecologiche possono variare da un punto a un altro dell'area di ripartizione.*

L'identificazione delle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti nei siti è di competenza degli Stati membri, che possono promuovere uno scambio delle rispettive conoscenze in materia, con il sostegno della Commissione europea e dell'Agenzia europea dell'ambiente — Centro tematico europeo per la biodiversità.

**Le misure di conservazione devono essere conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti nel sito. Le esigenze ecologiche di questi tipi di habitat naturali e specie comprendono tutti i parametri ecologici ritenuti necessari per garantire la loro conservazione e 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 la forma di «*opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali*» e «*all'occorrenza*», implicare «*appropriati piani di gestione*».

La scelta è lasciata agli Stati membri, in ottemperanza al principio di sussidiarietà. La direttiva stabilisce i risultati da raggiungere, lasciando decidere agli Stati membri le modalità pratiche per farlo. Spesso, le diverse alternative indicate nell'articolo 6, paragrafo 1, sono utilizzate in combinazione per la gestione dei siti Natura 2000.

In tutti i casi, è necessario definire chiaramente le responsabilità per l'attuazione delle misure di conservazione, unitamente alle relative risorse finanziarie.

##### 2.4.1. I piani di gestione

Le misure di conservazione necessarie possono implicare «*all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo*». I piani di gestione riguardano tutte le attività esistenti, comprese quelle regolari come le attività agricole quotidiane, mentre i nuovi piani o progetti sono trattati all'articolo 6, paragrafi 3 e 4.

<sup>(26)</sup> Il lavoro di mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi (MAES) può servire a individuare le esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali dell'allegato I — cfr. in particolare la Quinta relazione tecnica ([http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem\\_assessment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm)).

In generale, i piani di gestione a livello di sito servono a formulare i relativi obiettivi di conservazione, sulla base di un'analisi dello stato di conservazione di specie e habitat presenti nel sito e delle pressioni e minacce a cui sono esposti, unitamente alle misure necessarie per conseguire tali obiettivi. Spesso i piani di gestione sono utilizzati come uno strumento per guidare gestori e altre parti interessate ai fini della conservazione dei siti Natura 2000 e per coinvolgere i diversi soggetti socioeconomici e le autorità, comprese comunità locali, proprietari di terreni, agricoltori, pescatori e altri gruppi di interesse, nell'attuazione delle misure di conservazione necessarie che sono state individuate.

I piani di gestione sono un utile strumento per garantire che l'attuazione delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, avvenga in modo chiaro e trasparente, consentendo a tutti gli interessati di essere informati in merito alle finalità di Natura 2000 e di partecipare attivamente al dibattito. I piani di gestione possono anche contribuire a identificare il fabbisogno finanziario delle misure e a migliorare la loro integrazione in altri piani.

L'espressione «*all'occorrenza*» indica che i piani di gestione non sono sempre necessari. Se uno Stato membro sceglie di adottare piani di gestione, spesso sarà logico definirli prima di procedere con le altre misure menzionate nell'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 terreni e sono limitate a singoli appezzamenti, di norma più piccoli del sito. In simili circostanze, un piano di gestione incentrato sul sito fornirà un quadro generale ed il suo contenuto rappresenterà un utile punto di partenza per i dettagli specifici delle misure contrattuali.

I piani di gestione devono essere «*appropriati*» e «*specifici*», ossia riguardare i siti della rete Natura 2000, oppure «*integrati ad altri piani di sviluppo*». I piani di gestione esistenti per altre categorie di zone protette (ad esempio, parchi nazionali, parchi naturali ecc.) non sempre sono sufficienti per la gestione dei siti Natura 2000 e pertanto dovrebbero essere adeguati in modo da rispecchiare gli specifici obiettivi di conservazione delle specie e dei tipi di habitat di interesse comunitario presenti nel sito. Inoltre, i confini di altri tipi di zone protette e quelli dei siti di Natura 2000 potrebbero non coincidere.

I piani di gestione possono essere documenti indipendenti o anche «*integrati in altri piani di sviluppo*», conformemente al principio dell'integrazione dell'ambiente in altre politiche dell'UE. Nel caso di un piano integrato, è importante garantire che siano stabiliti obiettivi e misure di conservazione chiari per gli habitat e le specie presenti nel sito.

**I piani di gestione per i siti Natura 2000 sono un utile strumento per garantire che l'attuazione delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, avvenga in modo chiaro e trasparente, e con la partecipazione delle parti interessate. Questi piani non sono sempre necessari, ma se utilizzati devono essere studiati specificamente per i siti o integrati in altri eventuali piani di sviluppo e riguardare tutte le attività note, mentre i nuovi piani e progetti sono trattati a norma dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4.**

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

L'espressione «*all'occorrenza*» si riferisce unicamente ai piani di gestione e non alle misure regolamentari, amministrative o contrattuali, che sono necessarie in tutti i casi (causa C-508/04, punto 71). Quindi, uno Stato membro può ritenere superfluo un piano di gestione, ma è comunque tenuto ad adottare tali misure.

La suddivisione in queste tre categorie di misure va considerata in senso lato. Le misure che si possono considerare appropriate per conseguire gli obiettivi di conservazione stabiliti per ogni sito sono diverse: spesso si tratta di misure di gestione attiva, ma in taluni casi valgono anche misure preventive più passive (ad esempio, la gestione del non intervento). D'altro canto, non sono necessariamente misure nuove, in quanto quelle esistenti, se opportune, possono essere considerate sufficienti.

- Le *misure regolamentari* solitamente seguono un modello definito dal diritto e possono stabilire requisiti specifici in relazione alle attività consentite, soggette a restrizioni o vietate nel sito.
- Le *misure amministrative* possono stabilire disposizioni pertinenti per quanto concerne l'attuazione delle misure di conservazione o l'autorizzazione a svolgere altre attività nel sito.

- Le *misure contrattuali* comportano la conclusione di contratti o accordi, solitamente tra autorità di gestione e proprietari di terreni o utilizzatori del sito.

Le *misure agroambientali* o *silvoambientali* fungono da valido esempio di misure contrattuali che tengono conto di requisiti socioeconomici nella definizione di accordi a beneficio di siti Natura 2000 e devono essere studiate tenendo conto delle misure di conservazione istituite per il sito e in vista della realizzazione degli obiettivi di conservazione.

- Gli *accordi agroambientali* conclusi con gli agricoltori nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale possono essere utilizzati come misura contrattuale volta a mantenere o migliorare lo stato di conservazione di taluni tipi di habitat (ad esempio praterie, pascoli) e specie in una serie di siti.
- Le *misure silvoambientali* possono anche essere utilizzate per definire contratti e accordi con i proprietari forestali sulla gestione delle foreste nell'intento di favorire la conservazione di habitat e specie.

In questa prospettiva, tutti i fondi idonei dell'UE (ad esempio fondi per lo sviluppo rurale e regionali, così come il programma LIFE<sup>(27)</sup>) dovrebbero essere considerati uno strumento per attuare queste misure<sup>(28)</sup>.

La scelta tra misure regolamentari, amministrative o contrattuali è lasciata alla discrezione degli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà. Gli Stati membri devono però scegliere almeno una delle tre categorie, ossia misure di tipo regolamentare, amministrativo o contrattuale.

Poiché non esiste una gerarchia tra le tre categorie, per un determinato sito Natura 2000 gli Stati membri possono scegliere se utilizzare una sola categoria di misure (ad esempio solo misure contrattuali) o una combinazione di misure (ad esempio, una 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 nel sito). Oltre alle misure obbligatorie selezionate, gli Stati membri possono definire e attuare piani di gestione.

Le tre categorie di misure sono qualificate come «opportune». Questo parametro non è definito nella direttiva, ma nel caso dell'articolo 6, paragrafo 1, 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 garantire che sia conforme alle esigenze ecologiche degli elementi interessati di particolari siti Natura 2000 e rispetti lo scopo generale della direttiva, definito all'articolo 2, paragrafi 1 e 2.

**Per le ZSC, gli Stati membri sono tenuti ad adottare e attuare le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali, che devono a) corrispondere alle esigenze ecologiche degli habitat dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti nei siti e b) adempiere alla finalità 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

#### Chiarimenti sui concetti di adottare le opportune misure per evitare degrado e perturbazione

##### 3.1. 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. AMBITO 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 [...]»

<sup>(27)</sup> Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 185).

<sup>(28)</sup> Financing Natura 2000 [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm)

Queste misure vanno al di là delle semplici misure di gestione necessarie ai fini della 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 adottare le misure (causa C-418/04 — cfr. anche alla sezione 4.4.1 l'interpretazione di «che possa avere», di cui all'articolo 6, paragrafo 3).

Questo articolo va interpretato nel senso di imporre agli Stati membri di adottare tutte le opportune misure per garantire che non si verifichino un degrado o una perturbazione significativa, onde evitare qualsiasi degrado, causato dall'uomo o di origine naturale prevedibile, degli habitat naturali e degli habitat di specie.

L'ambito di applicazione di questo articolo è più ampio di quello dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, che riguardano unicamente piani e progetti, poiché si applica anche allo svolgimento di attività quali l'agricoltura, la pesca o la gestione delle risorse idriche, che possono non rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3<sup>(29)</sup>, oltre a piani e progetti già autorizzati in passato e che successivamente si siano rivelati idonei a provocare situazioni di degrado o perturbazioni<sup>(30)</sup>. L'articolo si applica inoltre all'attuazione di piani o progetti autorizzati prima dell'entrata in vigore dell'articolo 6, paragrafo 3 (C-399/14, punto 33).

L'articolo 6, paragrafo 2:

- si applica **permanentemente** nelle ZSC, nei SIC e nelle ZPS e può riguardare attività o eventi passati, presenti o futuri. Se un'attività già in atto in una ZSC o in una ZPS può provocare il degrado di habitat naturali o una perturbazione delle specie per le quali la zona è stata designata, deve essere disciplinata dalle opportune misure previste rispettivamente all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat o all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Uccelli, se del caso. L'eliminazione dell'impatto negativo può richiedere, a seconda dei casi, la sospensione dell'attività e/o l'adozione di misure di attenuazione o ripristino, anche effettuando una valutazione ex post.

Quanto precede è confermato dalla sentenza *Owenduff* (C-117/00, punti 28-30)<sup>(31)</sup> nella quale la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, perché in una ZPS non erano state adottate misure intese a prevenire il degrado degli habitat delle specie per le quali la stessa era stata designata.

La Corte ha inoltre stabilito che, prevedendo, in termini generali, che determinate attività praticate nelle condizioni e sui territori autorizzati dalle leggi e dai regolamenti in vigore non costituiscono attività perturbatrici o aventi conseguenze analoghe, uno Stato membro viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat (causa C-241/08, punto 76);

- **non è limitato ad atti intenzionali**, ma può anche coprire eventi fortuiti (incendio, inondazione ecc.) nella misura in cui essi sono prevedibili, ad esempio se tendono a verificarsi ogni pochi anni<sup>(32)</sup>. In caso di catastrofi, questo 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;
- **non è limitato alle attività umane**. Nella causa C-6/04, punto 34, la Corte ha valutato che «ai fini dell'attuazione dell'articolo 6, n. 2, della direttiva habitat, può essere necessario adottare sia misure dirette ad ovviare ai danni e alle perturbazioni provenienti dall'esterno e causati dall'uomo, sia misure per neutralizzare evoluzioni naturali che potrebbero comportare un degrado dello stato di conservazione delle specie e degli habitat nelle ZSC». A titolo di esempio, nel caso dell'accrescimento naturale o degli effetti dei cambiamenti climatici, potrebbero rendersi necessarie misure intese ad arrestare o contrastare questo processo, se si ritiene che possa avere un impatto negativo sulle specie o sui tipi di habitat per cui il sito è stato designato. Di conseguenza, dinamiche naturali e modifiche legate ai cambiamenti climatici (ad esempio innalzamento del livello del mare, estinzione o comparsa di nuove specie) devono essere valutate caso per caso<sup>(33)</sup>.

<sup>(29)</sup> Cfr. anche la sezione 4.4.1 del presente documento circa il termine «progetto».

<sup>(30)</sup> Causa C-127/02, punto 37. Cfr. anche la sezione 4.3 del presente documento circa la relazione tra i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 6.

<sup>(31)</sup> Cfr. anche C-75/01, C-418/04, C-508/04, C-301/12.

<sup>(32)</sup> In particolare, le proiezioni climatiche indicano l'aumento della frequenza e dell'intensità di eventi meteorologici estremi di cui si deve tenere conto.

<sup>(33)</sup> Cfr. Guidelines on Climate change and Natura 2000 all'indirizzo <http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/pdf/Guidance%20document.pdf>.

Il legislatore ha previsto alcuni *limiti* alla responsabilità degli Stati membri:

- *limite spaziale* — le misure si riferiscono esclusivamente a specie e habitat che si trovano «nelle ZSC». D'altro canto, può essere necessario attuare misure *all'esterno* della ZSC nel caso di eventi esterni che possono avere un impatto sulle specie e sugli habitat all'interno della ZSC. A titolo di esempio, nel caso di uno spandimento tossico che interessa una zona umida, l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, richiederebbe che fossero state prese tutte le misure preventive per evitare lo spandimento, anche se è distante dalla zona umida. In effetti, l'articolo non specifica quali misure si debbano **prendere nelle ZSC** e si limita a indicare che dovrebbero **evitare il degrado al loro interno**. La stessa logica vale per le ZPS;
- *limite di habitat e specie interessati* — le opportune misure riguardano unicamente habitat e specie «per cui le zone sono state designate». In particolare, gli habitat e le specie a cui si riferiscono le misure da prendere sono quelli identificati nei formulari standard Natura 2000 (cfr. punti 2.2 e 4.6.3). Quindi, l'idea non è di adottare misure generali di protezione, bensì di adottare misure mirate per le specie e gli habitat che hanno giustificato la scelta del sito (ossia quelle registrate nel formulario come presenti in misura significativa e identificate nell'atto di designazione). Le perturbazioni e/o il degrado saranno quindi determinati con riferimento alle informazioni comunicate dagli Stati membri e utilizzate per garantire la coerenza della rete Natura 2000 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, un'attività o un processo prevedibile. Queste misure si applicano a tutte le specie e agli habitat per i quali i siti sono stati designati e, se necessario, vanno attuate anche all'esterno dei siti.**

### 3.3. CHE COSA SIGNIFICA «ADOTTANO LE OPPORTUNE MISURE PER EVITARE?»

L'articolo 6, paragrafo 2, dispone che gli Stati membri «*adottano le opportune misure per evitare [...]*». In diverse cause, la Corte ha chiarito il tipo di regime di protezione giuridica che deve essere istituito ai fini dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat. In particolare, ha sottolineato la necessità che il regime giuridico **sia specifico, coerente e completo**, in grado di garantire la gestione sostenibile e la protezione efficace dei siti interessati (C-293/07, punti 26-29) <sup>(34)</sup>.

La Corte ha inoltre riscontrato violazioni in casi nei quali il regime in vigore era *troppo generale e non interessava nello specifico la ZPS o le specie ivi presenti* (C-166/04, punto 15), nei quali le disposizioni possono trovare applicazione «*solo successivamente all'inizio delle attività in questione e, dunque, successivamente al verificarsi di un eventuale degrado*» (C-418/04, punto 208), o nei quali le ZPS erano soggette a *regimi giuridici eterogenei che non conferivano sufficiente protezione alle ZPS* (C-293/07, punto 26).

In determinati casi, limitarsi ad avviare procedimenti penali contro la parte responsabile del degrado/della perturbazione o a sanzionarla amministrativamente può non essere sufficiente per garantire la conformità di uno Stato membro all'articolo 6, paragrafo 2 (C-504/14, punti 55 e 56).

Secondo la Corte, «i termini “misure opportune” contenuti nell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva “habitat” implicano che gli Stati membri godano di un margine di valutazione nell'applicazione di tale disposizione. Va tuttavia ricordato che un'attività è conforme all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva “habitat” soltanto se viene garantito che essa non provochi alcuna perturbazione che può avere incidenze significative sugli obiettivi perseguiti dalla direttiva, in particolare sugli obiettivi di conservazione» (sentenza Commissione/Spagna, C-404/09, punto 126 e giurisprudenza ivi citata). La Corte afferma inoltre che «[...] se un esame a posteriori, sulla base dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva “habitat”, dovesse rivelarsi, se del caso, come una “misura opportuna” ai sensi di tale disposizione, tale esame deve definire dettagliatamente quale rischio di degrado o di perturbazioni che possono avere conseguenze significative ai sensi di detta disposizione è generato dall'esecuzione del piano o progetto di cui trattasi e essere effettuato conformemente ai requisiti dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva» (C-399/14, punti 40, 41, 54).

<sup>(34)</sup> Cfr. anche cause C-491/08, C-90/10.

**Il regime giuridico ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, deve essere specifico, coerente e completo, in grado di assicurare un'efficace protezione dei siti interessati. Gli Stati membri godono di un margine discrezionale nel prendere le opportune misure per attuare l'articolo 6, paragrafo 2, purché sia garantito che non si verificano situazioni di degrado o perturbazione. L'eventuale riesame di un piano o di un progetto che si renda necessario per rispettare le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, deve essere effettuato conformemente ai requisiti dell'articolo 6, paragrafo 3.**

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

In termini di **perturbazione delle specie**, l'articolo 6, paragrafo 2, specifica che si devono adottare le opportune misure per evitarla «nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative **per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva**».

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

In termini di **degrado degli habitat** (riferito agli habitat naturali e agli habitat delle specie) tuttavia, il testo dell'articolo 6, paragrafo 2, non menziona espressamente i suoi effetti in relazione agli obiettivi della direttiva, bensì afferma semplicemente che bisogna evitare il degrado degli habitat.

Può sembrare difficile valutare il degrado in termini assoluti, senza fare riferimento a limiti misurabili. Tuttavia, il collegamento del degrado agli obiettivi di conservazione a livello di sito, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della direttiva, può consentire di interpretare i limiti di ciò che si può considerare un degrado (cfr. sezione 3.5.1).

Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, devono essere interpretate come un insieme coerente e mirano ad assicurare uno stesso livello di protezione dei tipi di habitat e degli habitat delle specie (C-258/11, punto 32; C-521/12, punto 19; C-387/15 e C-388/15). Di conseguenza, la valutazione del degrado, ove necessaria, deve seguire criteri e metodi analoghi a quelli utilizzati nell'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3 (cfr. anche C-399/14, punto 54).

Le condizioni di conservazione di un tipo di habitat o dell'habitat di una specie presenti in un sito possono essere valutate a fronte dello stato di conservazione indicato nel formulario standard Natura 2000, previo aggiornamento dello stesso.

In un dato sito, le condizioni di conservazione dovrebbero rispecchiare la natura dinamica degli habitat e delle specie interessati.

**La perturbazione di una specie deve essere evitata nella misura in cui potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva. D'altro canto, il degrado di un habitat naturale o di un habitat di una specie non si qualifica come tale in base alle conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva, ma deve semplicemente essere evitato.**

**Il degrado e la perturbazione devono essere valutati a fronte degli obiettivi di conservazione del sito e delle condizioni di conservazione delle specie e dei tipi di habitat ivi presenti, applicando gli stessi criteri utilizzati per la procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 3. Questo concetto va interpretato in maniera dinamica, conformemente all'evoluzione delle condizioni di conservazione dell'habitat e delle specie presenti nel sito.**

#### 3.5. INDICATORI DI DEGRADO E PERTURBAZIONE

Gli Stati membri devono prendere le opportune misure di protezione, atte a mantenere **le caratteristiche ecologiche** dei siti Natura 2000 dal momento in cui sono proposti come siti di interesse comunitario.

La Corte lo ha confermato nella causa *Bund* (C-244/05, punto 45): «[...] occorre ricordare che, conformemente all'allegato III, fase 1, della direttiva, le caratteristiche ecologiche di un sito identificato dalle competenti autorità nazionali riflettono i criteri di valutazione che sono ivi enunciati, ossia il grado di rappresentatività del tipo di habitat, la sua superficie, la sua struttura e le sue funzioni, le dimensioni e la densità della popolazione delle specie presenti sul sito, gli elementi dell'habitat importanti per le specie in questione, il grado di isolamento delle popolazioni di specie presenti sul sito nonché il valore del sito per la conservazione del tipo di habitat e delle specie in questione.»

Ne consegue che non si dovrebbe consentire il deterioramento delle caratteristiche ecologiche del sito al di sotto del livello riscontrato al momento della designazione. Nel caso di un miglioramento delle condizioni, occorre fare riferimento alla nuova situazione. Come regola generale, la perturbazione o il degrado in un dato sito sono valutati caso per caso mediante indicatori (cfr. sotto) rispetto all'importanza del loro cambiamento in valore <sup>(35)</sup>.

### 3.5.1. Degrado dei tipi di habitat e degli habitat delle specie

Per degrado si intende qualsiasi forma di deterioramento fisico che colpisce un habitat. Lo Stato membro deve tenere conto di tutte le influenze sull'ambiente che ospita gli habitat (spazio, acqua, aria, suolo). Se a causa di queste influenze i parametri di conservazione dell'habitat peggiorano rispetto a prima, si può ritenere che si sia verificato un degrado.

È importante ricordare che l'obbligo di evitare il degrado non si applica solo ai **tipi di habitat** elencati nell'allegato I della direttiva Habitat per i quali il sito è stato designato, ma anche agli **habitat delle specie** elencate nell'allegato II della direttiva Habitat e nell'allegato I della direttiva Uccelli e delle specie migratorie indicate nell'articolo 4, paragrafo 2, della stessa direttiva, per i quali il sito è stato designato.

Per valutare il degrado, è possibile fare riferimento agli obiettivi di conservazione del sito e alle caratteristiche ecologiche che ne hanno determinato la selezione come SIC (conformemente ai criteri di selezione di cui all'allegato III della direttiva) o come ZPS.

Queste caratteristiche ecologiche per **tipi di habitat** sono registrate nel formulario standard in base ai seguenti parametri <sup>(36)</sup>:

— il **grado di rappresentatività** del tipo di habitat, che indica «quanto tipico» sia un tipo di habitat.

Questo criterio deve essere correlato al manuale di interpretazione dei tipi di habitat dell'allegato I <sup>(37)</sup>, che fornisce una definizione, un'indicazione delle specie caratteristiche e altri elementi pertinenti. Qualsiasi evento, attività o processo che provoca la perdita di rappresentatività del tipo di habitat può essere valutato come degrado;

— **la superficie** dell'habitat all'interno del sito e la sua superficie relativa rispetto alla superficie totale coperta da questo tipo di habitat sul territorio nazionale.

Qualsiasi evento, attività o processo che contribuisca a ridurre le dimensioni, all'interno del sito, del tipo di habitat o dell'habitat delle specie per il quale questo sito è stato designato dovrebbe essere considerato un degrado;

— il **grado di conservazione** della struttura e delle funzioni del tipo di habitat naturale in questione e possibilità di ripristino.

Considerazioni analoghe si applicano nel caso di habitat di specie, come ad esempio le zone umide per gli uccelli. Qualsiasi alterazione negativa di uno dei fattori necessari per il mantenimento a lungo termine degli habitat e degli habitat delle specie si può considerare un degrado; a titolo di esempio, il degrado può essere provocato, oltre che dalla riduzione delle dimensioni fisiche dell'habitat, anche dalla perdita di qualità in quanto sito di riproduzione, alimentazione, riposo o sosta per le specie.

Le funzioni necessarie per il mantenimento a lungo termine dipendono chiaramente dall'habitat in questione. 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».

<sup>(35)</sup> Il lavoro di mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi fornisce indicatori relativi alle pressioni sugli ecosistemi che possono essere utilizzati anche per valutare il degrado e la perturbazione — cfr. in particolare la Quinta relazione tecnica [http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem\\_assessment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm)

<sup>(36)</sup> Decisione di esecuzione della Commissione, dell'11 luglio 2011, concernente un formulario informativo sui siti da inserire nella rete Natura 2000 [notificata con il numero C(2011) 4892] (2011/484/UE) (GU L 198 del 30.7.2011, pag. 39).  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:IT:PDF>

<sup>(37)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int\\_Manual\\_EU28.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf)

**In un sito si verifica una situazione di degrado dell'habitat quando la superficie del tipo di habitat o dell'habitat delle specie all'interno del sito viene ridotta, oppure la struttura e le funzioni specifiche necessarie al mantenimento a lungo termine dell'habitat o dello stato delle specie ad esso associate vengono ridotte rispetto alla situazione iniziale o ripristinata. Questa valutazione è effettuata in funzione degli obiettivi di conservazione del sito e del suo contributo alla coerenza della rete.**

### 3.5.2. Perturbazione delle specie

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

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

- «**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, attività o processo che contribuisca al declino a lungo termine della popolazione della specie nel 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, attività o processo che contribuisca alla riduzione o al rischio di riduzione dell'area di ripartizione delle 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, attività o processo che contribuisce alla riduzione delle dimensioni dell'habitat delle specie disponibile nel sito può essere considerato una perturbazione significativa.

A tale proposito, effetti quali rumore, vibrazioni e isolamento di sottopopolazioni di una specie possono essere causa di perturbazioni significative per tale specie. Di conseguenza, la mancata adozione di misure appropriate per prevenirle da parte di uno Stato membro costituisce un'inadempimento rispetto agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat (causa C-404/09).

È possibile tenere conto di fattori quali intensità, frequenza e durata della perturbazione per determinarne la significatività, che può variare da una specie all'altra e a seconda dei momenti e delle condizioni (ad esempio le risorse alimentari o la presenza di zone vicine sufficientemente tranquille).

**La perturbazione di una specie in un sito è determinata da eventi, attività o processi che contribuiscono, all'interno del sito, a un declino a lungo termine della popolazione della specie, a una riduzione o al rischio di riduzione della sua area di ripartizione naturale e a una riduzione dell'habitat disponibile. Questa valutazione è effettuata in funzione degli obiettivi di conservazione del sito e del suo contributo alla coerenza della rete.**

## 4. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 3

**Chiarimento dei concetti di piano o progetto, probabilità di incidenze significative, opportuna valutazione, obiettivi di conservazione del sito; effetti cumulativi, autorità competenti, opinione pubblica, integrità del sito**

### 4.1. TESTO

«Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. 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. AMBITO 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 paragrafo 1 (oppure, nel caso delle ZPS, a quello dei paragrafi 1 e 2 degli articoli 3 e 4 della direttiva Uccelli) e del paragrafo 2 dell'articolo 6. In particolare, è importante tenere presente che, anche se un'iniziativa o attività non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, dovrà comunque essere compatibile con le altre disposizioni sopra menzionate.

È opportuno rilevare che attività compatibili con gli obiettivi di conservazione del sito o che vi contribuiscono possono già essere contemplate dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2 — a titolo di 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 regime di autorizzazione, che definisce le circostanze nelle quali i piani ed i progetti con potenziali effetti negativi su Natura 2000 possono o non possono essere autorizzati. Queste disposizioni garantiscono che le esigenze economiche e altre esigenze non ecologiche siano prese pienamente in considerazione alla luce degli obiettivi di conservazione del sito.

L'articolo 6, paragrafo 3, definisce una *procedura progressiva* per la valutazione di piani e progetti<sup>(38)</sup>.

- a) La prima parte della procedura consiste in una fase di valutazione preliminare («screening») per stabilire se, innanzitutto, il piano o progetto è direttamente connesso al sito o necessario per la sua gestione, e in secondo luogo se è probabile che eserciti incidenze significative sul sito; questa fase è disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, prima frase.
- b) La seconda parte della procedura, disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, si riferisce all'opportuna valutazione e alla decisione delle autorità nazionali competenti.

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, bensì di riesaminarlo. In questo caso, l'articolo 6, paragrafo 4, consente di derogare all'articolo 6, paragrafo 3, a determinate condizioni.

L'applicabilità della procedura e il suo grado di applicazione dipendono da diversi fattori e ogni fase della sequenza è influenzata da quella precedente. L'ordine sequenziale delle fasi è pertanto essenziale per la corretta applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3.

Per quanto riguarda l'*ambito di applicazione geografico*, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, non sono limitate a piani e progetti concernenti esclusivamente un sito protetto, ma si riferiscono anche a piani e progetti al di fuori del sito, che tuttavia possono avere incidenze significative su di esso, a prescindere dalla distanza dal sito in questione (cause C-98/03, punto 51 e C-418/04, punti 232-233).

La Corte ha stabilito inoltre che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat non preclude una misura protettiva nazionale più rigorosa, che ad esempio possa imporre il divieto assoluto di un certo tipo di attività, senza alcun obbligo di una valutazione dell'impatto ambientale del singolo progetto o piano sul sito Natura 2000 interessato (C-2/10, punti 39-75).

**L'articolo 6, paragrafo 3, definisce una procedura progressiva per la valutazione di piani e progetti che possono avere incidenze significative su un sito Natura 2000. Le attività che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, dovranno comunque essere compatibili con le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, ovvero, nel caso di ZPS, dell'articolo 3 e dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli, e dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat.**

#### 4.3. RELAZIONE TRA I PARAGRAFI 2 E 3 DELL'ARTICOLO 6

Il paragrafo 2 e il paragrafo 3 dell'articolo 6 sono entrambi intesi ad impedire eventuali effetti negativi significativi su un sito. Nel caso dell'articolo 6, paragrafo 2, l'intento è quello di evitare il «*degrado [...] nonché la perturbazione [...] significativi [a]*», mentre l'articolo 6, paragrafo 3, mira ad evitare che siano autorizzati piani o progetti che potrebbero «*pregiudic[are] l'integrità del sito*». Quindi gli obiettivi sono molto simili. Tuttavia, bisogna ricordare che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, si applicano al sito *in qualsiasi momento*, mentre quelle dell'articolo 6, paragrafo 3, entrano in gioco solo *se viene proposto un piano o un progetto* che possa avere incidenze significative sul sito. Poiché i due paragrafi perseguono lo stesso obiettivo generale, è logico concludere che qualsiasi piano o progetto approvato conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, sia anche conforme alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, salvo che successivamente si riveli idoneo a provocare situazioni di degrado dell'habitat e/o perturbazioni delle specie per cui il sito è stato designato.

<sup>(38)</sup> Uno schema semplificato di questa procedura figura nell'allegato II, alla fine del presente documento.

Quanto precede è stato confermato dalla Corte (causa C-127/02, punti 35-37): «Orbene, il fatto che un piano o un progetto sia stato autorizzato secondo il procedimento di cui all'articolo 6, n. 3, della direttiva habitat rende superflua, per quanto riguarda l'intervento sul sito protetto interessato dal detto piano o progetto, un'applicazione concomitante della norma di protezione generale di cui al n. 2 del medesimo articolo. Infatti l'autorizzazione di un piano o di un progetto, concessa ai sensi dell'articolo 6, n. 3, della direttiva habitat, presuppone necessariamente che esso sia stato considerato non idoneo a pregiudicare l'integrità del sito interessato e, di conseguenza, nemmeno idoneo a causare deterioramenti o perturbazioni significative ai sensi del n. 2 del detto articolo.

Non si può tuttavia escludere che, con il tempo, un piano o progetto di questo genere, anche in assenza di qualsiasi errore imputabile alle autorità nazionali competenti, si riveli idoneo a comportare deterioramenti o perturbazioni di questo tipo. Ciò premesso, l'applicazione dell'articolo 6, n. 2, della direttiva habitat consente di rispondere all'obiettivo essenziale della preservazione e della protezione della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali nonché della fauna o della flora selvatiche, come enunciato al primo "considerando" di questa stessa direttiva.»

D'altro canto, laddove un piano o un progetto sia stato autorizzato in modo non conforme all'articolo 6, paragrafo 3, può essere rilevata una violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, ove si sia riscontrato il degrado di un habitat o la perturbazione di una specie per i quali è stata designata la zona in questione (C-304/05, C-388/05, C-404/09, C-141/14).

Lo stesso vale per tutti i progetti e le attività che sono stati autorizzati prima dell'inserimento dei siti nell'elenco dei SIC, o della loro classificazione come ZPS, che non sono soggetti all'obbligo della valutazione delle loro implicazioni per tipi di habitat e specie a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, ma i cui effetti potrebbero pregiudicare l'integrità dei siti in questione. Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva Habitat devono essere interpretate come un insieme coerente e sono studiate per assicurare lo stesso livello di protezione degli habitat naturali e degli habitat delle specie (cause C-258/11, C-521/12, C-399/14, cause riunite C-387/15 e C-388/15).

Quindi, nel caso dell'articolo 6, paragrafo 2, che comporta l'obbligo di effettuare un esame a posteriori delle implicazioni per il sito interessato da un piano o progetto, tale esame deve essere effettuato conformemente alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3 (causa C-399/14, punto 54).

L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 non si applica a tutte le attività la cui esecuzione era assoggettata ad autorizzazione, ma che sono state realizzate senza la medesima, quindi illegalmente. Tuttavia, tali attività possono comportare la violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, e lo Stato membro ha l'obbligo di agire conformemente alle disposizioni di quest'ultimo (causa C-504/14).

#### 4.4. CHE COSA S'INTENDE PER «PIANO O PROGETTO NON DIRETTAMENTE CONNESSO E NECESSARIO ALLA GESTIONE DEL SITO»?

Poiché la direttiva Habitat 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 dell'UE deve essere interpretata sulla base della sua formulazione, della sua finalità e del contesto in cui si situa.

Esistono due argomenti a favore di un'interpretazione ampia dei concetti di «piano» o «progetto».

- Innanzitutto, la direttiva non circoscrive la portata di un «piano» o di un «progetto» facendo riferimento a categorie particolari dell'uno o dell'altro. Piuttosto, il principale fattore di limitazione è dato dal fatto che essi possano o meno avere incidenze significative su un sito.
- In secondo luogo, un corollario dell'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 2, anche ad attività escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, è che quanto più ristretta è la definizione di «piano» e di «progetto», tanto più limitati sono gli strumenti per soppesare un interesse di conservazione a fronte di un interesse contrapposto di non conservazione e quindi garantire la corretta applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, ossia evitare il degrado e la perturbazione.

#### 4.4.1. Progetto

Un altro argomento a favore di una definizione ampia di «progetto», per analogia, è il riferimento alla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* <sup>(39)</sup> («direttiva VIA»). Questa direttiva opera in un contesto analogo e stabilisce regole per la valutazione di progetti che possono avere incidenze significative sull'ambiente. A norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva VIA, «progetto» significa:

«— *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.*»

Si tratta di una definizione molto ampia (C-72/95 *Kraaijeveld*, punti 30 e 31) che non è limitata alla costruzione fisica, ma copre anche altri interventi sull'ambiente naturale, comprese regolari attività mirate allo sfruttamento di risorse naturali <sup>(40)</sup>. Un esempio può essere una forte intensificazione dell'attività agricola che minaccia di danneggiare o distruggere il carattere seminaturale di un sito <sup>(41)</sup>.

La Corte ha emesso numerose sentenze concernenti il tipo di interventi soggetti all'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3.

La sentenza nella causa *Waddenzee* (C-127/02 punti 25-29) ha ulteriormente chiarito che le **attività praticate periodicamente** da molti anni nel sito interessato, ma per le quali viene rilasciata ogni anno una licenza per un periodo limitato che implica ogni volta una nuova valutazione della possibilità di esercitarle e del sito nel quale possono essere esercitate, devono essere considerate, al momento di ciascuna domanda, come un piano o un progetto distinto ai sensi della direttiva Habitat.

Nella causa *Papenburg* (C-226/08, punti 50-51) la Corte ha stabilito inoltre che: «[...] misure continuative di manutenzione del canale navigabile di estuari, le quali non siano direttamente connesse o necessarie alla gestione del sito [...] devono essere assoggettate, nella misura in cui esse costituiscono un progetto e possono avere incidenze significative sul sito interessato, ad una valutazione del loro impatto su tale sito ai sensi delle citate disposizioni [articolo 6, paragrafo 3].»

Tuttavia, «[q]ualora si possa ritenere, in considerazione, segnatamente, della frequenza, della natura o delle condizioni di esecuzione delle dette misure, che queste ultime costituiscano un'unica operazione, in particolare qualora esse siano finalizzate al mantenimento di una certa profondità del canale navigabile con dragaggi regolari e necessari a tal fine, tali misure di manutenzione possono essere considerate un unico e solo progetto ai sensi dell'articolo 6, n. 3, della direttiva habitat».

La Corte ha anche stabilito che **la possibilità di esentare in maniera generale certe attività non rispetta le disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3** (C-256/98, C-6/04, C-241/08, C-418/04, C-538/09). Inoltre, la Corte ha stabilito che i progetti non possono essere esclusi dall'obbligo di valutazione esclusivamente per il fatto che non sono soggetti ad autorizzazione (C-98/03, punti 43-52).

La Corte ha concluso altresì che **le dimensioni del progetto non sono rilevanti** in quanto non escludono, di per sé, la possibilità che esso abbia effetti significativi su un sito protetto (causa C-98/03 e causa C-418/04, punto 244).

#### 4.4.2. Piano

Anche il termine «piano» ha potenzialmente un significato molto ampio ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3. Rimandando, per analogia, alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente <sup>(42)</sup> («direttiva VAS»), l'articolo 2, lettera a), di tale direttiva definisce piani e programmi come segue:

«i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche:

— *che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e*

— *che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.*»

<sup>(39)</sup> GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1, modificata dalla direttiva 2014/52/UE.

<sup>(40)</sup> La rilevanza di questa definizione per la direttiva Habitat è confermata anche dalla Corte (causa C-127/02, punto 26).

<sup>(41)</sup> Per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva VIA, tali interventi/attività devono comportare alterazioni della realtà fisica di un dato sito (C-121/11 *Pro-Braine*, punto 31, C-275/09 *Aeroporto di Bruxelles*, punto 30).

<sup>(42)</sup> GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30.

A tale proposito, la Corte ha stabilito che «[...] in considerazione della finalità della direttiva 2001/42, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, **le disposizioni che delimitano l'ambito di applicazione di tale direttiva, ed in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio**» (C-567/10, punti 24-43).

Di ovvia rilevanza a norma della direttiva Habitat sono i **piani territoriali o di destinazione dei suoli**. Alcuni di essi hanno effetti legali diretti per la destinazione d'uso dei terreni, altri invece soltanto indiretti. A titolo di 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. Entrambi i tipi di piani di destinazione dei suoli si dovrebbero considerare coperti dall'articolo 6, paragrafo 3, nella misura in cui possono avere effetti significativi su un sito Natura 2000.

La Corte ha sostenuto questo punto di vista (C-6/04, punto 52), affermando che anche se i piani regolatori non autorizzano sempre i progetti di sviluppo e questi ultimi devono essere oggetto di un permesso rilasciato secondo la procedura abituale, **essi incidono notevolmente sulle decisioni in materia**. Di conseguenza, i piani regolatori devono essere oggetto di un'opportuna valutazione della loro incidenza sui siti interessati (cfr. anche C-418/04).

Anche i **piani settoriali** si dovrebbero considerare rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, sempre nella misura in cui possono avere un'incidenza significativa su un sito Natura 2000. Per citare alcuni esempi: piani di reti di trasporto, piani energetici, piani di gestione dei rifiuti, piani di gestione dell'acqua e piani di gestione forestale (cfr. C-441/17, punti 122-124).

Tuttavia, occorre operare una distinzione con i «piani» in forma di dichiarazioni politiche, ossia documenti politici che dimostrano la volontà politica o l'intenzione generale di un ministero o di un'autorità a livello più basso. Un esempio potrebbe essere 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 assetto territoriale o settoriale (C-179/06, punto 41) <sup>(43)</sup>. L'articolo 6, paragrafo 3, va comunque applicato quando esiste un nesso preciso e diretto tra il contenuto di una tale iniziativa e probabili incidenze significative su un sito Natura 2000.

Quando uno o più progetti specifici sono inclusi in un piano in maniera generale, senza entrare nei dettagli progettuali, la valutazione effettuata a livello di piano non esonera i progetti specifici dagli obblighi di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, in una fase successiva, quando sono noti maggiori dettagli <sup>(44)</sup>.

#### 4.4.3. Non direttamente connesso e necessario alla gestione ...

Dal contesto e dalla finalità dell'articolo 6 appare evidente che il termine «gestione» va riferito alla «conservazione» di un sito, ossia dev'essere inteso nel senso in cui è usato nell'articolo 6, paragrafo 1. Quindi, se un'attività è direttamente collegata agli obiettivi di conservazione e necessaria per realizzarli, è esente dall'obbligo di valutazione.

Introducendo la possibilità di istituire piani di gestione, l'articolo 6, paragrafo 1, lascia agli Stati membri un margine di flessibilità per quanto concerne la forma che possono assumere. I piani possono essere studiati specificamente per i siti, oppure «integrati ad altri piani di sviluppo». Di conseguenza, è possibile avere un piano di gestione a scopo di conservazione «puro» o «misto», con altri obiettivi oltre a quelli di conservazione.

Le parole «*non direttamente connesso e necessario* [...]» garantiscono che una componente non legata alla conservazione di un piano o progetto che comprende la gestione a scopo di conservazione tra i suoi obiettivi debba comunque essere oggetto di un'opportuna valutazione.

<sup>(43)</sup> Ferma restando l'applicazione della direttiva VAS (2001/42/CE).

<sup>(44)</sup> Per maggiori dettagli sull'integrazione di diverse fasi di valutazione, cfr. anche il documento di orientamento sulla razionalizzazione delle procedure di valutazione ambientale per progetti di interesse comune, punto 3.2 [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf).

*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 opportuna valutazione.*

La Corte ha sostenuto questo punto di vista (C-241/08, punto 55), precisando che «la sola conformità dei contratti Natura 2000 agli obiettivi di conservazione del sito non può essere considerata sufficiente, alla luce dell'articolo 6, n. 3, della direttiva "habitat", al fine di dispensare sistematicamente i lavori, le opere e le realizzazioni previsti dai detti contratti dalla valutazione delle incidenze sui siti».

In alcune circostanze, 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 un argine in un altro sito, con un possibile effetto pregiudizievole significativo su quest'ultimo. In questo caso, il piano o progetto dovrebbe essere oggetto di una valutazione relativamente al sito interessato.*

Inoltre, la sentenza nella causa C-441/17 (punto 123) indica l'esempio di un piano (avente come unico scopo di aumentare il volume di legname sfruttabile attraverso la realizzazione delle operazioni di gestione forestale attiva in questione all'interno del sito Natura 2000) non direttamente connesso alla conservazione in quanto non inteso a stabilire obiettivi o misure di conservazione, e pertanto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3.

**Al termine «progetto» dovrebbe essere data un'interpretazione ampia, che comprenda i lavori di costruzione e altri interventi nell'ambiente naturale. Anche il termine «piano» ha un significato ampio e comprende piani di destinazione dei suoli e piani o programmi settoriali.**

**I piani e i progetti connessi direttamente 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, ma la componente non legata alla conservazione può comunque essere oggetto di una valutazione.**

4.5. IN CHE MODO SI STABILISCE SE UN PIANO O PROGETTO «POSSA AVERE INCIDENZE SIGNIFICATIVE» SU UN SITO, «SINGOLARMENTE O CONGIUNTAMENTE AD ALTRI PIANI O PROGETTI?»

Questa frase implica un rapporto di causa ed effetto e un aspetto cumulativo. Da un lato, occorre determinare quali tipi di effetti sono considerati («incidenze significative») e, dall'altro, valutare quali tipi di cause possono creare tali effetti («possa avere [...] singolarmente o congiuntamente»).

La determinazione del fatto che un piano o progetto possa avere incidenze significative comporta conseguenze pratiche e giuridiche. Quindi, nel proporre un piano o un progetto è importante tenere innanzitutto conto di questo aspetto fondamentale e in secondo luogo valutare se è in grado di superare un esame scientifico e tecnico.

I piani e progetti ritenuti non suscettibili di avere incidenze significative possono essere trattati senza fare riferimento alle fasi successive di cui all'articolo 6, paragrafo 3. Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a giustificare e documentare i motivi di una simile conclusione della valutazione preliminare.

4.5.1. Possa avere...

Le salvaguardie di cui all'articolo 6, paragrafo 3, non sono attivate da una **certezza**, bensì da una **probabilità** di incidenze significative. Quindi, in linea con il principio di precauzione, è inaccettabile che non si effettui una valutazione in virtù del fatto che le incidenze significative non sono certe.

Quanto precede è stato confermato dalla Corte nella sentenza *Waddenzee* (C-127/02, punti 39-44): «[...] l'avvio del meccanismo di tutela dell'ambiente previsto dall'articolo 6, n. 3, [...] non presuppone [...] la certezza che il piano o il progetto considerato pregiudica significativamente il sito interessato, ma risulta dalla semplice probabilità che un tale effetto sia inerente a detto piano o progetto. [...] **[I]n caso di dubbio quanto alla mancanza di effetti significativi [va] effettuata una tale valutazione.** [...] [L]articolo 6, n. 3, prima frase, della direttiva *habitat* deve essere interpretato nel senso che qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito è sottoposto a un'opportuna valutazione dell'incidenza che ha sullo stesso tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo, **quando non possa essere escluso, sulla base di elementi obiettivi**, che esso, da solo o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudichi significativamente il detto sito.»

Anche in questo caso è utile fare riferimento alla direttiva VIA (2011/92/UE e successive modifiche), in quanto la formula «possa avere incidenze significative» è quasi identica alla formula di base usata per istituire l'obbligo di valutazione a carico degli Stati membri ai sensi della direttiva VIA<sup>(45)</sup>. La direttiva VIA è utile anche per determinare una serie di fattori che possono contribuire alla probabilità di un'incidenza significativa<sup>(46)</sup>. Una proposta che comporti la necessità di una valutazione ai sensi della direttiva VIA in base al fatto, tra l'altro, che possa incidere in modo significativo su un sito Natura 2000, può anche essere ritenuta soggetta all'obbligo della valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3<sup>(47)</sup>.

Nel determinare la probabilità di incidenze significative e quindi la necessità di un'opportuna valutazione, non si può tenere conto di misure di attenuazione (ossia misure intese a evitare o ridurre gli effetti negativi) come confermato anche dalla sentenza della Corte nella causa C-323/17: «L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dev'essere interpretato nel senso che, al fine di determinare se sia necessario procedere successivamente a un'opportuna valutazione delle incidenze di un piano o di un progetto su un sito interessato, non occorre, nella fase di preesame, prendere in considerazione le misure intese a evitare o a ridurre gli effetti negativi di tale piano o progetto su questo sito»<sup>(48)</sup>.

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 (C-142/16, punto 29). A titolo di esempio, una zona umida può essere danneggiata da un progetto di drenaggio situato ad una certa distanza dai suoi confini, o un sito può essere interessato da un'emissione di sostanze inquinanti da una fonte esterna. 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, comprese quelle che si situano all'esterno dei siti Natura 2000, ma che possono avere incidenze significative su di essi.

In tale contesto, occorre prendere in considerazione anche i **potenziali effetti transfrontalieri**. Se un piano o un progetto in un paese può avere un'incidenza significativa su un sito Natura 2000 in un secondo paese, singolarmente o congiuntamente con altri piani o progetti, è necessario effettuare un'opportuna valutazione che consideri, tra l'altro, i potenziali effetti sull'integrità dei rispettivi siti Natura 2000 anche nel secondo paese.

Piani e progetti transfrontalieri (ossia piani o progetti ubicati in più di uno Stato membro, che comportano ad esempio condotte, cavi, ponti o gallerie) devono essere trattati di conseguenza, garantendo che siano presi in considerazione tutti i potenziali effetti sui siti Natura 2000. A tale scopo, e per evitare duplicazioni, le rispettive autorità competenti dovrebbero coordinare le valutazioni.

Quanto precede è in linea con la convenzione di Espoo e il relativo protocollo VAS<sup>(49)</sup> attuati nell'UE tramite le direttive VIA e VAS<sup>(50)</sup>. Poiché tali direttive riguardano piani o progetti suscettibili di richiedere una valutazione anche a norma dell'articolo 6 della direttiva Habitat, ne consegue che gli effetti transfrontalieri devono essere considerati anche nelle opportune valutazioni effettuate a norma della direttiva Habitat, conformemente alle disposizioni pertinenti di tali direttive.

**La procedura a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, è attivata non dalla certezza bensì dalla probabilità di incidenze significative derivanti da piani o progetti a prescindere dalla loro ubicazione all'interno o all'esterno di un sito protetto. Una simile probabilità sussiste se non si possono escludere incidenze significative sul sito. In questa fase non si può tenere conto di misure di attenuazione e occorre considerare anche gli effetti transfrontalieri.**

<sup>(45)</sup> articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE, modificata dalla direttiva 2014/52/UE.

<sup>(46)</sup> Cfr. allegato III della direttiva 2011/92/UE, modificata dalla direttiva 2014/52/UE.

<sup>(47)</sup> D'altro canto, una opportuna valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, può essere richiesta per progetti non rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva VIA.

<sup>(48)</sup> Tuttavia, a norma della direttiva VIA è possibile tenere conto delle caratteristiche del progetto e/o delle misure previste per evitare o prevenire effetti negativi significativi nel decidere in merito alla necessità di effettuare una VIA completa [articolo 4, paragrafo 5, lettera b), della direttiva VIA modificata].

<sup>(49)</sup> <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>

<sup>(50)</sup> articolo 7 della direttiva 2011/92/UE (modificata dalla direttiva 2014/52/UE) e articolo 7 della direttiva 2001/42/CE.

#### 4.5.2. Incidenze significative

Il concetto di incidenze «significative» non può essere trattato in maniera arbitraria. In primo luogo, la direttiva usa questo termine in un contesto oggettivo (ossia senza legarlo a formule discrezionali). In secondo luogo, l'interpretazione di che cosa s'intende per «significative» deve seguire un approccio omogeneo per garantire un funzionamento coerente della rete Natura 2000.

Pur essendo necessaria una certa obiettività nell'interpretare la portata del termine «significative», questa obiettività non può essere però separata dalle caratteristiche specifiche e dalle condizioni ambientali del sito protetto interessato dal 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 (C-127/02, punti 46-48).

Alcune di queste informazioni figurano nel formulario standard che accompagna il processo di selezione del sito ai sensi delle direttive Habitat e Uccelli (cfr. sezione 3.5.1). Gli Stati membri possono anche disporre di piani dettagliati di gestione per la conservazione del sito, che descrivono le variazioni in termini di sensibilità di habitat e specie all'interno di un sito per quanto concerne diverse minacce.

La significatività varia a seconda di fattori quali entità dell'impatto, tipo, portata, durata, intensità, tempistica, probabilità, effetti cumulativi e vulnerabilità di habitat e specie interessati.

In un simile contesto, è evidente che ciò che può essere significativo in relazione a un sito, può non esserlo con riferimento a un altro sito.

*A titolo di esempio, una perdita di 100 metri quadri di habitat può essere significativa con riferimento a un piccolo sito di orchidee rare, mentre una perdita analoga in una steppa molto estesa può essere irrilevante se non presenta implicazioni per gli obiettivi di conservazione del sito.*

**Il concetto di ciò che è «significativo» deve essere interpretato in modo obiettivo. La significatività degli effetti deve essere determinata in relazione alle particolarità e alle condizioni ambientali del sito protetto interessato dal piano o progetto, tenendo particolarmente conto degli obiettivi di conservazione del sito e delle sue caratteristiche ecologiche.**

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

Una serie di impatti che singolarmente sono modesti può produrre nel suo insieme un impatto significativo. Come ha precisato la Corte «*la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo dei progetti comporta in pratica che la totalità dei progetti d'un certo tipo può venire sottratta all'obbligo di valutazione mentre, presi insieme, tali progetti possono avere un notevole impatto ambientale*» (C-418/04, C-392/96, punti 76, 82).

L'articolo 6, paragrafo 3, si prefigge di affrontare questo aspetto considerando gli effetti congiunti di altri piani o progetti. A tale riguardo, l'articolo 6, paragrafo 3, non definisce esplicitamente quali altri piani e progetti rientrino nell'ambito di applicazione della disposizione sugli effetti congiunti.

È importante notare che l'intenzione alla base della disposizione sugli effetti congiunti è quella di tenere conto degli impatti cumulativi, che spesso si verificano con il tempo. In tale contesto si possono esaminare i piani o progetti **completati, approvati ma non completati, o proposti**.

- Oltre agli effetti dei piani e progetti che costituiscono l'oggetto principale della valutazione, a questo «secondo livello» di valutazione può essere opportuno considerare gli effetti di piani e progetti già completati, ivi compresi quelli precedenti la data di recepimento della direttiva o la data di designazione del sito (cfr., ad esempio, C-142/16, punti 61 e 63). Benché i piani e progetti già completati siano di per sé esclusi dagli obblighi di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, è comunque importante prenderli in considerazione nel valutare gli impatti del piano o progetto in corso, al fine di accertare l'esistenza di eventuali potenziali effetti cumulativi derivanti dal progetto in corso combinato con altri piani e progetti già completati. Gli effetti di tali piani e progetti completati di norma rientrano nelle condizioni di riferimento del sito considerate in questa fase<sup>(51)</sup>.

<sup>(51)</sup> I piani e progetti già completati possono anche sollevare questioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva Habitat, se i loro effetti continuati rendono necessarie misure di conservazione correttive o compensative da parte degli Stati membri, oppure misure per evitare il degrado degli habitat o la perturbazione delle specie.

- I piani e progetti autorizzati in passato ma non ancora attuati o completati dovrebbero essere inclusi nella disposizione sugli effetti congiunti.
- Per quanto riguarda altri piani o progetti proposti, per motivi di certezza giuridica sembrerebbe opportuno limitare la disposizione sugli effetti congiunti a quelli che sono stati *effettivamente proposti*, ossia per i quali è stata presentata una domanda di approvazione o autorizzazione. Nel contempo, 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 ritiene che uno sviluppo residenziale non provocherà incidenze significative e lo si approva, tale autorizzazione non deve creare una presunzione a favore di altri sviluppi residenziali in futuro.*

Inoltre, è importante notare che la valutazione degli effetti cumulativi non si limita all'esame di piani o progetti simili nello stesso settore di attività (ad esempio una serie di progetti immobiliari). Nella valutazione occorre tenere conto di tutti i tipi di piani o progetti che potrebbero avere un'incidenza significativa congiuntamente al piano o progetto in esame.

Allo stesso modo, la valutazione non dovrebbe limitarsi agli effetti cumulativi tra progetti o tra piani, bensì considerare anche quelli **tra progetti e piani** (e viceversa). Ad esempio, un nuovo progetto per la costruzione di un'importante autostrada in una data zona di per sé può non provocare incidenze negative sul sito, ma se considerato congiuntamente a un piano di sviluppo immobiliare già approvato per la stessa zona, questi impatti possono diventare talmente significativi da incidere negativamente sul sito. D'altro canto, può darsi che un piano di per sé non eserciti un impatto significativo su siti Natura 2000, ma sia valutato in modo diverso se considerato congiuntamente ad un altro importante progetto di sviluppo non compreso in tale piano.

I potenziali effetti cumulativi dovrebbero essere valutati avvalendosi di solidi dati di riferimento e non basandosi esclusivamente su criteri qualitativi. Inoltre, dovrebbero essere valutati come parte integrante della valutazione nel suo complesso e non considerati semplicemente come un'aggiunta al termine del processo di valutazione.

**Nel determinare le probabili incidenze significative, si deve considerare anche la combinazione con altri piani e/o progetti per tenere conto degli impatti cumulativi nella valutazione del piano o progetto in questione. La disposizione sugli effetti congiunti riguarda altri piani o progetti già completati, approvati ma non completati o effettivamente proposti.**

4.6. CHE COSA SI INTENDE PER «OPPORTUNA VALUTAZIONE DELL'INCIDENZA CHE HA SUL SITO, TENENDO CONTO DEGLI OBIETTIVI DI CONSERVAZIONE DEL MEDESIMO?»

4.6.1. Che cosa si intende per «opportuna» valutazione?

L'opportuna valutazione si prefigge di valutare le implicazioni che il piano o progetto, da solo o congiuntamente ad altri piani o progetti, può avere per *gli obiettivi di conservazione del sito*. Le relative conclusioni dovrebbero consentire alle autorità competenti di accertare *se il piano o progetto inciderà negativamente sull'integrità del sito interessato*. L'opportuna valutazione si concentra quindi nello specifico sulle specie e/o sugli habitat per i quali è designato il sito Natura 2000.

Nella sentenza *Waddenzee* (C-127/02, punti 52-54, 59) la Corte sottolinea l'importanza di avvalersi delle migliori conoscenze scientifiche nell'effettuare l'opportuna valutazione, al fine di consentire alle autorità competenti di concludere con certezza che non si verificheranno effetti negativi sull'integrità del sito:

«Quanto alla nozione di "opportuna valutazione" ai sensi dell'articolo 6, n. 3, della direttiva habitat, va rilevato che quest'ultima non definisce alcun metodo particolare per l'attuazione di una tale valutazione. Tuttavia, secondo la lettera stessa di tale disposizione, un'opportuna valutazione delle incidenze sul sito interessato del piano o progetto **deve precedere l'autorizzazione di questo** e tener conto degli effetti cumulativi che derivano dalla combinazione di tale piano o progetto con altri piani o progetti tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito interessato.»

«Una tale valutazione implica quindi che devono essere individuati, **alla luce delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto che possono, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare i detti obiettivi.**»

«Le autorità nazionali competenti, tenuto conto delle conclusioni dell'opportuna valutazione delle incidenze del piano o progetto sul sito interessato con riferimento agli obiettivi di conservazione di quest'ultimo, autorizzano una tale attività solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che essa è priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità di tale sito. Ciò avviene quando **non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti.**»

Le valutazioni che si limitano a descrizioni generali e a un esame superficiale dei dati esistenti sull'ambiente naturale nella zona non si possono pertanto considerare «opportune» ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3. Secondo la Corte **l'opportuna valutazione deve contenere rilievi e conclusioni completi, precisi e definitivi atti a dissipare qualsiasi ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei lavori previsti sulla zona di protezione speciale in questione (C-304/05, punto 69) <sup>(52)</sup>.** Non si può ritenere che una valutazione sia adeguata nel caso in cui manchino elementi o dati attendibili e attuali relativi agli habitat e alle specie nel sito (C-43/10, punto 115).

È al momento in cui viene adottata la decisione che autorizza la realizzazione di un progetto che non deve sussistere alcun ragionevole dubbio, dal punto di vista scientifico, circa l'assenza di effetti dannosi per l'integrità del sito interessato (C-239/04, punto 24).

Inoltre, per quanto riguarda la sorveglianza in varie fasi, neanche questa può essere sufficiente a garantire il rispetto dell'obbligo previsto all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat (C-142/16, punto 43).

Da quanto precede si evince che l'opportuna valutazione deve **essere motivata e documentata**. Se dalla valutazione documentata non emerge 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».

Infine, è importante anche il **fattore tempo**. La valutazione è una fase che precede altre fasi — in particolare l'autorizzazione o il rifiuto di un piano o progetto — alle quali fornisce una base. La valutazione deve pertanto essere effettuata **prima** che l'autorità competente decida se intraprendere o autorizzare il piano o progetto (C-127/02, punto 42). Chiaramente, nei casi in cui 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 alla fase successiva secondo la sequenza stabilita nell'articolo 6, paragrafi 3 e 4.

#### **Relazione con le direttive VIA e VAS**

L'opportuna valutazione spesso è effettuata unitamente alla procedura VIA o VAS o come parte della stessa, e i suoi risultati sono contenuti nella relazione VIA o VAS pertinente. Questo approccio può servire a snellire la procedura amministrativa necessaria per ottenere le autorizzazioni ai sensi della legislazione ambientale dell'UE <sup>(53)</sup>. La direttiva VIA modificata <sup>(54)</sup> (articolo 2, paragrafo 3) dispone che nel caso dei progetti per i quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla direttiva VIA e dalla direttiva Habitat, gli Stati membri provvedono, ove opportuno, affinché siano previste procedure coordinate e/o comuni. Sono stati pubblicati orientamenti pertinenti sull'argomento <sup>(55)</sup>.

È comunque essenziale che le informazioni pertinenti per l'opportuna valutazione e le relative conclusioni rimangano chiaramente distinte e identificabili nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale, affinché si possano distinguere da quelle generali della VIA o della VAS. Questo è necessario perché esiste una serie di importanti distinzioni tra le procedure di VIA/VAS e l'opportuna valutazione, per cui **una VAS o una VIA non possono sostituire o fare le veci di una opportuna valutazione, in quanto nessuna delle due procedure ha più rilevanza dell'altra.**

<sup>(52)</sup> Cfr. anche cause C-239/04, C-404/09.

<sup>(53)</sup> Tale razionalizzazione può riguardare anche le valutazioni richieste a norma dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva quadro sulle acque — cfr. anche [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf).

<sup>(54)</sup> Direttiva 2011/92/CE modificata dalla direttiva 2014/52/UE.

<sup>(55)</sup> Documento di orientamento della Commissione sulla razionalizzazione delle valutazioni ambientali effettuate a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva VIA modificata (comunicazione della Commissione 2016/C 273/01, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2016:273:TOC>).

Quanto precede è stato ulteriormente confermato dalla Corte (C-418/04): «Tali due direttive (VIA e VAS) presentano disposizioni relative alla procedura di delibera senza vincolare gli Stati membri quanto alla decisione e riguardano solo alcuni progetti e piani. Per contro, a termini dell'articolo 6, n. 3, seconda frase, della direttiva Habitat, un piano o un progetto può essere autorizzato solo se le autorità nazionali competenti hanno avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa. **Le valutazioni ai sensi della direttiva VIA o ai sensi della direttiva VAS, pertanto, non possono sostituire la procedura prevista dall'articolo 6, nn. 3 e 4, della direttiva Habitat.**»

Le principali analogie e differenze tra opportuna valutazione e VIA/VAS sono indicate nell'allegato I.

#### 4.6.2. Contenuto dell'opportuna valutazione

L'opportuna valutazione dei piani o dei progetti che possono incidere sui siti della rete Natura 2000 deve garantire l'esame approfondito di tutti gli elementi che contribuiscono all'integrità del sito (cfr. sezione 3.7.4), nella definizione delle condizioni di riferimento e nelle fasi che portano a individuare i potenziali impatti, le misure di attenuazione e gli impatti residui.

A tale proposito, occorre garantire che l'opportuna valutazione consideri tutti gli elementi che contribuiscono all'integrità del sito, specificati negli obiettivi di conservazione del sito e nel formulario standard di Natura 2000, e si basi sui **migliori dati scientifici disponibili nel settore**.

Le **informazioni richieste dovrebbero essere aggiornate** (C-43/10, punto 115) e riguardare i seguenti aspetti, se del caso:

- struttura e funzione delle risorse ecologiche del sito e loro ruolo;
- superficie, rappresentatività e grado di conservazione dei tipi di habitat presenti nel sito;
- dimensione della popolazione, grado di isolamento, ecotipo, pool genico, struttura per classi di età e stato di conservazione delle specie di cui all'allegato II della direttiva Habitat presenti nel sito o delle specie di uccelli per le quali è stata classificata una data ZPS;
- altre risorse e funzioni ecologiche individuate nel sito; e
- qualsiasi minaccia incombente sugli habitat e sulle specie presenti nel sito o che rappresenta un potenziale rischio per gli stessi.

L'opportuna valutazione deve **individuare in maniera esaustiva tutti i potenziali effetti** del piano o del progetto che potrebbero rivelarsi significativi per il sito, tenuto conto degli impatti cumulativi e di altri effetti che potrebbero derivare dall'azione congiunta del piano o del progetto in esame con altri piani o progetti.

La valutazione **deve applicare le migliori tecniche e i migliori metodi disponibili per valutare l'entità degli effetti** del piano o progetto sull'integrità del sito o dei siti. La descrizione dell'integrità del sito e la valutazione dell'impatto devono fondarsi sui migliori indicatori possibili, specifici per le caratteristiche di Natura 2000, che possono servire anche a monitorare l'impatto dell'attuazione del piano o del progetto.

La relazione dell'opportuna valutazione deve essere sufficientemente dettagliata per dimostrare in che modo e su quali basi scientifiche si sono raggiunte le conclusioni finali. A titolo di esempio, nella sentenza nella causa C-404/09 la Corte ha individuato una serie di lacune nell'opportuna valutazione in questione (in particolare, una considerazione insufficiente delle possibili perturbazioni per varie specie presenti nei siti in questione, come il rumore e le vibrazioni o il rischio di isolamento di sottopopolazioni dovuto al blocco dei corridoi di comunicazione che le collegano ad altre popolazioni) <sup>(56)</sup>.

<sup>(56)</sup> Cfr. anche C-441/17, punti 134-144.

#### 4.6.3. ...tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito

L'opportuna valutazione ha per oggetto **le implicazioni per il sito** comportate dal piano o dal progetto, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, **tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito**. L'articolo 6, paragrafo 3, deve pertanto essere letto in stretto collegamento con l'articolo 6, paragrafi 1 e 2, poiché gli obiettivi di conservazione da considerare nell'opportuna valutazione sono collegati anche ai due paragrafi precedenti.

Come indicato alla sezione 2.3.1, gli «obiettivi di conservazione» devono essere definiti a livello di singolo sito e riguardare, al suo interno, tutte le specie e i tipi di habitat per cui il sito è stato designato a norma della direttiva Habitat o classificato a norma della direttiva Uccelli.

Questi **obiettivi di conservazione** si devono basare sulle esigenze ecologiche delle specie e degli habitat presenti nel sito e definire le condizioni di conservazione auspiccate per tali specie e habitat, in funzione della valutazione dello stato di conservazione di ogni specie e tipo di habitat secondo quanto riportato nel formulario standard. Gli obiettivi di conservazione devono anche rispecchiare l'importanza del sito per la coerenza di Natura 2000, affinché ciascun sito contribuisca nel miglior modo possibile al raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente al livello geografico appropriato all'interno dell'area di ripartizione naturale dei rispettivi tipi di habitat o specie.

Le incidenze devono essere valutate a fronte degli obiettivi di conservazione definiti per un dato sito.

Quanto precede è stato confermato dalla Corte nella sentenza *Waddenzee* (C-127/02, punti 46-48): «Come emerge dal combinato disposto dell'articolo 6, n. 3, prima frase, della direttiva habitat e del decimo "considerando" della stessa, la significatività dell'incidenza su un sito di un piano o di un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito viene messa in relazione con gli obiettivi di conservazione di quest'ultimo. Inoltre, quando un tale piano o progetto, pur avendo un'incidenza sul detto sito, non rischia di compromettere gli obiettivi di conservazione dello stesso, non può essere considerato idoneo a pregiudicare significativamente il sito in questione.»

«Al contrario, **quando un tale piano o progetto rischia di compromettere gli obiettivi di conservazione del sito interessato, esso deve essere necessariamente considerato idoneo a pregiudicare significativamente quest'ultimo**. Nell'ambito della valutazione in prospettiva degli effetti conseguenti al detto piano o progetto, la significatività di questi deve essere determinata, come ha in sostanza sostenuto la Commissione, in particolare alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto.»

Laddove per un sito non siano ancora stati definiti gli obiettivi di conservazione e in attesa che questo avvenga, l'opportuna valutazione deve ipotizzare come minimo che l'obiettivo sia quello di evitare il degrado dei tipi di habitat o degli habitat delle specie presenti al di sotto del livello attuale o perturbazioni significative delle specie, conformemente alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, e fatta salva l'efficacia delle misure di conservazione necessarie per rispettare le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1.

Questa posizione è confermata dalla Corte (C-127/02, punto 36): «Infatti l'autorizzazione di un piano o di un progetto, concessa ai sensi dell'articolo 6, n. 3, della direttiva habitat, presuppone necessariamente che esso sia stato considerato non idoneo a pregiudicare l'integrità del sito interessato e, di conseguenza, nemmeno idoneo a causare deterioramenti o perturbazioni significative ai sensi del n. 2 del detto articolo.»

#### 4.6.4. 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 medesimo (cfr. sezione 4.6.3). A titolo di esempio, è possibile che un piano o progetto incida negativamente sull'integrità di un sito soltanto visivamente, oppure con riferimento unicamente a tipi di habitat o specie diversi da quelli elencati nell'allegato I o nell'allegato II per i quali il sito è stato designato. In questi casi, gli effetti non equivalgono ad un'incidenza negativa ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3.

In altri termini, se nessuna delle specie o dei tipi di habitat per cui il sito è stato designato subisce incidenze significative, l'integrità del sito non si può ritenere pregiudicata. Tuttavia, se anche soltanto in un caso si evidenziano incidenze significative, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito, l'integrità del sito s'intende necessariamente pregiudicata.

Quanto precede è sostenuto anche dalla sentenza della Corte nella causa C-258/11, punto 48: «[...] l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat deve essere interpretato nel senso che **un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito pregiudicherà l'integrità di tale sito se è atto a impedire il mantenimento sostenibile delle caratteristiche costitutive dello stesso, connesse alla presenza di un habitat naturale prioritario**, per conservare il quale il sito in questione è stato designato nell'elenco dei SIC conformemente alla suddetta direttiva. Ai fini di tale valutazione occorre applicare il principio di precauzione». La logica di tale interpretazione sarebbe pertinente anche per tipi di habitat non prioritari o habitat di specie.

L'espressione «integrità del sito» indica che l'attenzione si concentra 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.

Per quanto concerne la connotazione o il significato di «integrità», il termine si riferisce chiaramente all'**integrità ecologica**, che si può considerare una qualità o una condizione di interesse o completezza. In un contesto ecologico dinamico, può anche essere la resilienza e la capacità di evolvere in maniere positive per la conservazione.

Può essere utile definire l'«integrità del sito» come la somma coerente della struttura ecologica, della funzione e dei processi ecologici del sito su tutta la sua superficie, che consente di sostenere gli habitat, il complesso degli habitat e/o le popolazioni delle specie per cui il sito è designato.

Si può affermare che un sito possieda un grado elevato di integrità allorché sia realizzato il potenziale intrinseco per soddisfare gli obiettivi di conservazione del sito, sia mantenuta la capacità di autoripristino e autorinnovamento in condizioni dinamiche e sia richiesto solo un minimo sostegno esterno alla gestione.

Nel considerare l'«integrità del sito» è quindi importante tenere 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 caratteristiche costitutive e funzioni ecologiche. Per decidere se sia o meno pregiudicata, occorre concentrarsi sugli habitat e sulle specie per cui il sito è stato designato e sugli obiettivi di conservazione del sito, e limitarsi ad essi.**

#### 4.6.5. Valutazione delle implicazioni per il sito

L'opportuna valutazione prende in considerazione tutti gli aspetti del piano o progetto che potrebbero esercitare un'incidenza significativa sul sito Natura 2000. In tale contesto, ciascun elemento del piano o progetto dev'essere esaminato separatamente e i suoi potenziali effetti devono essere considerati in relazione a ogni specie o tipo di habitat per cui il sito è stato designato<sup>(57)</sup>. Successivamente, gli effetti dei diversi aspetti del piano o progetto devono essere considerati nel loro insieme e l'uno rispetto all'altro, in modo da individuare anche le reciproche interazioni.

*A titolo di esempio, può darsi che il rischio di mortalità da collisione dovuto alle turbine eoliche di per sé non sia significativo, ma se considerato in combinazione con l'installazione di linee elettriche aeree, anch'esse possibili cause di mortalità da collisione, gli effetti per una particolare popolazione di uccelli potrebbero diventare significativi.*

**È evidente che gli effetti di ciascun progetto sono unici e devono essere valutati caso per caso.** Secondo la sentenza Waddenzee (C-127/02 punto 48), «[n]ell'ambito della valutazione in prospettiva degli effetti conseguenti al detto piano o progetto, la significatività di questi deve essere determinata, [...] in particolare alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto». A tale scopo è possibile applicare anche regolamenti generali e disposizioni specifiche degli Stati membri.

<sup>(57)</sup> Il lavoro di mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi può servire alla valutazione delle incidenze, ad esempio per individuare le risorse e funzioni ecologiche del sito, definire le minacce per habitat e specie, misurare la struttura ecologica e le funzioni di tipi di habitat generali rilevanti per l'integrità del sito — cfr. in particolare la Quinta relazione tecnica sulle condizioni ecologiche ([http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem\\_assessment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm))

Pur concentrandosi sulle specie e sugli habitat di interesse comunitario (compresi gli uccelli individuati a norma dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli) che hanno motivato la designazione del sito, non bisogna dimenticare che questi elementi di riferimento interagiscono anche con altre specie e habitat e con l'ambiente fisico secondo modalità complesse.

È quindi importante considerare tutti gli elementi che sono essenziali per le funzioni e la struttura del sito e per i tipi di habitat e le specie presenti. Inoltre, anche altre specie possono essere rilevanti per la determinazione dei potenziali effetti sugli habitat protetti se costituiscono specie tipiche dell'habitat in questione<sup>(58)</sup> o svolgono un ruolo nella catena alimentare dalla quale dipendono gli elementi interessati del sito.

La **valutazione delle incidenze deve basarsi su criteri oggettivi** e, se possibile, **quantificabili**. Gli impatti devono essere previsti con la massima precisione possibile e i fondamenti delle previsioni devono essere esplicitati e documentati nella relazione sull'opportuna valutazione (occorre inserire anche chiarimenti sul grado di certezza della previsione). Come tutte le valutazioni d'impatto, anche l'opportuna valutazione deve essere effettuata nell'ambito di un quadro strutturato per garantire previsioni il più possibile obiettive e accurate.

Tenendo presente che la Corte ha sottolineato l'importanza di avvalersi delle migliori conoscenze scientifiche nell'effettuare l'opportuna valutazione, ulteriori rilievi ecologici e sul campo possono servire a integrare i dati esistenti. I rilievi dettagliati sul campo devono durare abbastanza a lungo e concentrarsi sugli elementi di riferimento che sono sensibili alle azioni del progetto. L'analisi della sensibilità deve tenere conto delle possibili interazioni tra le attività del progetto (natura, estensione, metodi ecc.) e gli habitat e le specie interessati (ubicazione, esigenze ecologiche, zone vitali, comportamento, e così via).

#### 4.6.6. Considerare misure di attenuazione intese a evitare o ridurre gli impatti

Se nel corso dell'opportuna valutazione sono stati individuati impatti negativi sull'integrità del sito, o comunque non è possibile escluderne l'eventualità, il piano o progetto in questione non può essere approvato. Tuttavia, a seconda del grado di impatto individuato, può essere possibile adottare determinate misure di attenuazione intese a evitare gli impatti o a ridurli a un livello tale per cui non saranno più in grado di pregiudicare l'integrità del sito.

Le misure di attenuazione devono essere direttamente collegate ai probabili impatti individuati nell'opportuna valutazione e possono essere definite soltanto dopo che tali impatti sono stati analizzati e descritti in modo esaustivo nell'opportuna valutazione. Quindi, come precisato alla sezione 4.5.1, le misure di attenuazione possono essere considerate solo in questa fase e non nella fase di screening.

L'identificazione delle misure di attenuazione, così come la stessa valutazione di impatto, devono basarsi su una solida conoscenza delle specie e degli habitat interessati e possono riguardare, ad esempio:

- date e tempi di realizzazione (ad esempio divieto di interventi durante il periodo di riproduzione di una data specie);
- tipo di strumenti e interventi da realizzare (ad esempio l'uso di una draga specifica a una distanza stabilita dalla riva per non incidere su un habitat fragile, o la riduzione di emissioni che possono provocare la deposizione nociva di sostanze inquinanti);
- le zone rigorosamente inaccessibili all'interno di un sito (ad esempio tane di ibernazione di una specie animale).

**Le misure di attenuazione, mirate ad evitare o ridurre gli impatti o in primo luogo a prevenirli, non devono essere confuse con le misure compensative**, che sono intese a compensare eventuali danni provocati dal progetto. Le misure compensative possono essere prese in considerazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, solo se il piano o progetto è stato accettato in quanto necessario per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e non esistono alternative (cfr. sezione 5).

<sup>(58)</sup> Per chiarimenti su termini particolari, cfr. *Interpretation Manual of European Union Habitats* — EUR28 all'indirizzo [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index\\_en.htm#interpretation](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm#interpretation)

Questa distinzione è stata confermata dalla Corte, che ha concluso che «l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva "habitat" deve essere interpretato nel senso che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un SIC, che abbia incidenze negative su un tipo di habitat naturale in esso presente e che preveda misure per lo sviluppo di un'area di superficie uguale o maggiore di tale tipo di habitat in detto sito, pregiudica l'integrità di tale sito. Siffatte misure potrebbero essere considerate eventualmente "misure compensative" ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, solo nei limiti in cui siano soddisfatte le condizioni ivi stabilite. [...] si deve necessariamente constatare che tali misure non mirano né ad evitare né a ridurre i significativi effetti negativi direttamente causati su tale tipo di habitat dal progetto [...], ma tendono a compensare successivamente tali effetti. [...] Esse non possono garantire che il progetto non pregiudicherà l'integrità di detto sito, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat». (C-521/12, punti 29-35, 38-39; cfr. anche cause riunite C-387/15 e C-338/15, punto 48).

In relazione a queste conclusioni, la Corte ha dichiarato che «[...]misure incluse in un piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito di importanza comunitaria, che prevedano, anteriormente al verificarsi di un impatto negativo su un tipo di habitat naturale in esso presente, lo sviluppo futuro di un'area di tale tipo, il cui completamento interverrà tuttavia successivamente alla valutazione della significatività del pregiudizio eventualmente arrecato all'integrità di tale sito, non possono essere prese in considerazione all'atto di tale valutazione» (cause riunite C- 387/15 e C-388/15, punto 64).

Ovviamente, misure di attenuazione ben progettate e realizzate limitano la portata delle misure compensative necessarie (se applicabili nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 4), in quanto riducono gli impatti residui che necessitano di una compensazione.

Affinché le autorità competenti siano in grado di decidere se le misure di attenuazione sono sufficienti per eliminare i potenziali effetti negativi del piano o progetto sul sito (senza provocare inavvertitamente altri effetti negativi sulle specie e sui tipi di habitat in questione), ogni **misura di attenuazione deve essere descritta nel dettaglio**, con una spiegazione basata su prove scientifiche di come eliminerà o ridurrà gli impatti negativi individuati. Occorre anche fornire informazioni in merito a come, quando e da chi saranno attuate e quali meccanismi saranno istituiti per controllarne l'efficacia e prendere misure correttive, se necessario. La necessità di dati definitivi al momento dell'autorizzazione è indicata anche nella causa C-142/16, punti 37-45.

Se l'autorità competente ritiene che siano sufficienti per evitare gli effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito individuati nell'opportuna valutazione, le misure di attenuazione divengono parte integrante delle specifiche del piano o progetto definitivo o possono essere indicate come condizione per l'approvazione del progetto. Tuttavia, in presenza di un effetto negativo residuo sull'integrità del sito anche dopo l'introduzione di misure di attenuazione, il piano o progetto non può essere approvato (salvo che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 4).

**Le misure di attenuazione possono essere presentate dal proponente del piano o progetto e/o richieste dalle autorità nazionali competenti al fine di evitare i potenziali impatti individuati nell'opportuna valutazione o ridurli a un livello tale per cui non saranno più in grado di pregiudicare l'integrità del sito.**

**L'individuazione di misure di attenuazione, così come la stessa valutazione di impatto, devono basarsi su una solida conoscenza delle specie e degli habitat interessati ed essere descritte in dettaglio. Ovviamente, misure di attenuazione ben progettate e realizzate limitano la portata di eventuali misure compensative necessarie, se applicabili nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 4, in quanto riducono gli impatti residui che necessitano di una compensazione.**

#### 4.7. PROCESSO DECISIONALE

##### 4.7.1. Le «autorità nazionali competenti»

È chiaro che in questa espressione l'aggettivo «nazionale» è usato in contrapposizione con «UE» o «internazionale». Quindi il termine non si riferisce solo alle autorità delle amministrazioni centrali, ma anche alle autorità 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 proposto ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3 (C-127/02, punto 69).

In determinate circostanze, l'autorizzazione di un piano o progetto può essere concessa da un'autorità legislativa (parlamento nazionale o regionale) e assumere la forma di un testo di legge. In tale contesto, nella causa C-182/10, punti 69-70, la Corte ha stabilito inoltre che: «Tali obblighi [articolo 6, paragrafo 3] incombono agli Stati membri in forza della direttiva "habitat" **indipendentemente dalla natura dell'autorità nazionale competente per autorizzare il piano o il progetto in questione**. L'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva, che riguarda le "autorità nazionali competenti", non prevede alcuna regola particolare che riguarderebbe i piani o i progetti che sarebbero approvati da un'autorità legislativa. Una siffatta qualità non incide, di conseguenza, sull'ambito e sulla portata degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva "habitat". [...] [L]articolo 6, paragrafo 3, della direttiva "habitat" deve essere interpretato nel senso che non consente a un'autorità nazionale, sia pure legislativa, di autorizzare un piano o un progetto senza aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa.»

In altri termini, non è possibile concedere l'autorizzazione a un piano o progetto mediante strumenti di legge se prima non è stata effettuata un'opportuna valutazione conforme a quanto disposto dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, o se l'opportuna valutazione non si è conclusa con la certezza che non si verificheranno effetti negativi sull'integrità del sito<sup>(59)</sup>.

**Le autorità nazionali competenti sono quelle abilitate a dare l'autorizzazione o il consenso a un piano o progetto.**

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

La direttiva Habitat non contiene un obbligo esplicito di chiedere il parere dell'opinione pubblica quando si autorizzano piano o progetti soggetti a un'opportuna valutazione. Secondo quanto disposto dall'articolo 6, paragrafo 3, occorre farlo solo «se del caso». La consultazione del pubblico è però un elemento essenziale delle direttive VIA e VAS. Di conseguenza, nei casi in cui la valutazione prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, è coordinata con la valutazione a norma di queste direttive, è necessaria la consultazione del pubblico in linea con quanto disposto dalle stesse.

In ogni caso, anche se un piano o un progetto non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive VAS o VIA ed è valutato esclusivamente sulla base dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, in una recente sentenza la Corte ha chiarito, con riferimento alle disposizioni della convenzione di Århus<sup>(60)</sup>, che il pubblico interessato, ivi comprese le ONG ambientali riconosciute, ha il diritto di partecipare alla procedura di autorizzazione (C-243/15, punto 49). Questo comporta in particolare «il diritto di partecipare "effettivamente al processo decisionale in materia ambientale", presentando, "per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta"» (C-243/15, punto 46).

In tale contesto, è opportuno ricordare che la Corte, in virtù dei diritti di partecipazione del pubblico, prevede in particolare per le ONG ambientali riconosciute il diritto di contestare «decisioni adottate dalle autorità nazionali competenti nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, che riguardano una domanda di partecipazione al procedimento di autorizzazione, o la valutazione della necessità di una valutazione dell'impatto ambientale di un piano o progetto su un sito protetto o anche il carattere appropriato delle conclusioni tratte da tale valutazione dei rischi di detto progetto o piano per l'integrità di un tale sito [...]» (C-243/15, punto 56).

#### 4.7.3. Prendere una decisione sulla base dell'opportuna valutazione

Spetta alle autorità nazionali competenti, alla luce delle conclusioni dell'opportuna valutazione in merito alle implicazioni di un piano o progetto per il sito Natura 2000 interessato, procedere alla sua approvazione, ma **solo dopo aver accertato che il piano o progetto non avrà incidenze negative sull'integrità del sito**, ossia quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti.

<sup>(59)</sup> Cfr. anche C-142/16, punto 33: «Come la Corte ha, infatti, già statuito, le autorità nazionali competenti autorizzano un'attività sul sito protetto solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che essa è priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito protetto. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti.»

<sup>(60)</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. L'UE è uno dei paesi firmatari dal 2005 ai sensi della decisione 2005/370/CE <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

**«Quindi, quando sussiste un'incertezza quanto alla mancanza di effetti pregiudizievoli per l'integrità del detto sito legati al piano o progetto considerato, l'autorità competente ne dovrà rifiutare l'autorizzazione»** (C-127/02, punto 57).

Inoltre, «[...] il criterio di autorizzazione previsto dall'articolo 6, n. 3, seconda frase, della direttiva Habitat integra il principio di precauzione [...] e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o progetti previsti. Un criterio di autorizzazione meno rigoroso di quello in questione non può garantire in modo altrettanto efficace la realizzazione dell'obiettivo di protezione dei siti cui tende la detta disposizione» (C-127/02, punto 58).

**L'onere consiste pertanto nel dimostrare l'assenza di effetti pregiudizievoli piuttosto che la loro presenza**, in linea con il principio di precauzione (C-157/96, punto 63). Ne consegue che l'opportuna valutazione deve essere sufficientemente dettagliata e motivata per dimostrare l'assenza di effetti pregiudizievoli, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche in materia (C-127/02, punto 61).

## 5. ARTICOLO 6, PARAGRAFO 4

**Chiarimento dei concetti di: soluzioni alternative, motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, misura compensativa, coerenza globale, parere della Commissione**

### 5.1. TESTO

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

*Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e 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. AMBITO DI APPLICAZIONE

Questa disposizione fa parte della procedura di valutazione e di eventuale autorizzazione, da parte delle autorità nazionali competenti, di piani e progetti che possono incidere su ZSC, ZPS o SIC. Sono opportune due considerazioni fondamentali:

- da un lato, la disposizione riguarda eccezioni alla regola generale dell'articolo 6, paragrafo 3, secondo la quale possono essere autorizzati soltanto i piani o i progetti che non pregiudicano l'integrità dei siti interessati;
- d'altro lato, la sua applicazione concreta deve avvenire nel rispetto delle varie fasi previste e secondo la sequenza stabilita dalla direttiva. Quanto precede è stato ripetutamente confermato dalla Corte (C-209/02, C-239/04, C-304/05, C-560/08, C-404/09).

Nella sentenza emessa nella causa C-304/05, punto 83, la Corte ha chiaramente stabilito che: «[...] l'articolo 6, n. 4, della direttiva 92/43 può essere applicato solo dopo che l'incidenza di un piano o di un progetto sia stata valutata ai sensi dell'articolo 6, n. 3, della direttiva medesima. La conoscenza di tale incidenza con riferimento agli obiettivi di conservazione relativi al sito in questione costituisce un presupposto imprescindibile ai fini dell'applicazione del detto articolo 6, n. 4, dato che, in assenza di tali elementi, non può essere valutato alcun requisito di applicazione di tale disposizione di deroga. L'esame di eventuali motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e quello dell'esistenza di alternative meno dannose richiedono, infatti, una ponderazione con riferimento ai danni che il piano o il progetto in questione cagiona al sito. Inoltre, per determinare la natura di eventuali misure compensative, i danni al detto sito devono essere individuati con precisione» (cfr. anche C-399/14, C-387/15 e C-388/15, C-142/16).

**L'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, non è automatica.** Spetta alle autorità decidere se si possono applicare le condizioni per una deroga all'articolo 6, paragrafo 3, nel caso in cui l'opportuna valutazione abbia concluso che il piano o progetto pregiudicherà l'integrità del sito interessato, o in caso di dubbi sull'assenza di tali effetti pregiudizievoli.

La natura facoltativa dell'articolo 6, paragrafo 4, è stata confermata dalla Corte nella causa C-241/08, punto 72: «In tal senso, in esito alla valutazione delle incidenze effettuata ai sensi dell'articolo 6, n. 3, della direttiva "habitat" e in caso di risultato negativo di tale valutazione, **le autorità competenti possono scegliere di negare l'autorizzazione per realizzare tale progetto ovvero concederla ai sensi del successivo n. 4, purché sussistano le condizioni ivi previste.**»

La decisione di proseguire con un piano o un progetto è soggetta alle condizioni e ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 4. In particolare occorre dimostrare che:

1. l'alternativa proposta per l'approvazione è la meno dannosa per gli habitat, le specie e l'integrità del sito Natura 2000 interessato, a prescindere dalle considerazioni economiche, e non ci sono altre alternative possibili che non presentino effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito;
2. sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi «motivi di natura sociale o economica»;
3. sono previste tutte le misure compensative necessarie per garantire la tutela della coerenza generale di Natura 2000.

Trattandosi di una deroga all'articolo 6, paragrafo 3, questa disposizione deve essere interpretata rigorosamente (C-239/04, punti 25-39) e può essere applicata solo quando tutte le condizioni previste dalla direttiva sono completamente soddisfatte. A tale proposito, chiunque intenda avvalersi di questa deroga è tenuto a dimostrare, a titolo di condizione preliminare, che i requisiti sopra indicati sono effettivamente rispettati in ciascun caso particolare.

Dopo che si è proceduto a verificare e documentare in maniera inequivocabile la mancanza di alternative adeguate e la presenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, si devono prendere tutte le misure compensative necessarie per garantire che venga tutelata la coerenza globale della rete Natura 2000. Le misure compensative adottate devono essere sempre notificate alla Commissione.

**L'articolo 6, paragrafo 4, consente deroghe alle disposizioni generali dell'articolo 6, paragrafo 3, ma la sua applicazione non è automatica. Spetta alle autorità decidere se si possa applicare una deroga all'articolo 6, paragrafo 3. L'articolo 6, paragrafo 4, deve essere applicato secondo l'ordine sequenziale stabilito dalla direttiva, ossia dopo che si sono rispettate in maniera soddisfacente tutte le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3.**

### 5.3. CONSIDERAZIONI INIZIALI

#### 5.3.1. Esame di soluzioni alternative

Il primo obbligo imposto dalla procedura di deroga a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, consiste nell'esaminare se esistono soluzioni alternative al piano o progetto. A tale proposito, la Corte ha chiarito che questo esame rientra di norma nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, piuttosto che dell'articolo 6, paragrafo 3 (C-441/03, punto 15, C-241/08, punto 69, C-142/16 punto 72).

In linea con la necessità di evitare danni indesiderati alla rete Natura 2000, è opportuno considerare la possibilità di rivedere in profondità e/o di ritirare un piano o un progetto proposto quando emergono effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito. Le autorità competenti hanno quindi il compito di analizzare e dimostrare la necessità di realizzare il piano o il progetto interessato, considerando in questa fase anche l'opzione zero.

Successivamente, le autorità competenti dovrebbero esaminare la possibilità di adottare soluzioni alternative che meglio rispettino l'integrità del sito in questione. Occorre analizzare tutte le alternative praticabili che rispondono alle finalità del piano o progetto, in particolare i risultati relativi ottenibili rispetto agli obiettivi di conservazione, all'integrità e al contributo del sito alla coerenza generale della rete Natura 2000, tenendo conto della loro proporzionalità in termini di costo. Le soluzioni possono comprendere ubicazioni o percorsi alternativi, dimensioni o impostazioni di sviluppo diverse, oppure processi alternativi.

Il costo economico delle misure che si possono considerare nell'esame delle alternative non può essere l'unico fattore determinante nella scelta delle soluzioni (C-399/14, punto 77). In altre parole, chi propone un progetto non può sostenere che non si sono prese in esame alternative perché costerebbero troppo.

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti valutare gli impatti relativi di queste soluzioni alternative sul sito interessato. Va sottolineato che i parametri di riferimento per questi raffronti riguardano gli aspetti concernenti la conservazione e il mantenimento 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.

**L'assenza di alternative deve essere dimostrata** prima di procedere con l'esame della necessità di realizzare il piano o progetto per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (sentenza della Corte nella causa *Castro Verde*, C-239/04, punti 36-39).

**Spetta alle autorità nazionali competenti garantire che tutte le soluzioni alternative praticabili rispondenti alle finalità del piano/progetto siano state esaminate con lo stesso livello di dettaglio. Questa valutazione andrebbe effettuata con riferimento alle specie e agli habitat per cui il sito è stato designato, nonché 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 hanno effetti ambientali ancora più negativi sul sito interessato, con riferimento agli obiettivi di conservazione sopra menzionati della direttiva — le autorità competenti devono verificare se sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, che impongono la realizzazione del piano o progetto in questione.

La direttiva non definisce il concetto di «motivo imperativo di rilevante interesse pubblico». L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, menziona però la salute dell'uomo, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente come esempi di simili motivi. Per quanto concerne gli «*altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico*» di natura sociale o economica, dalla formulazione risulta evidente che soltanto l'interesse pubblico, a prescindere dal fatto che sia promosso da organismi pubblici o privati, può essere contrapposto agli obiettivi di conservazione della direttiva. Di conseguenza, progetti sviluppati da enti privati possono essere presi in considerazione solo allorché tali interessi pubblici siano soddisfatti e dimostrati.

Quanto precede è confermato anche dalla sentenza della Corte nella causa C-182/10, punti 75-78: *«L'interesse idoneo a giustificare, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva "habitat", la realizzazione di un piano o di un progetto deve essere sia "pubblico" che "rilevante", il che comporta che sia di una tale rilevanza da poter essere ponderato con l'obiettivo, perseguito da tale direttiva, di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Per principio, lavori destinati all'insediamento o all'ampliamento di un'impresa rispondono a tali requisiti soltanto in circostanze eccezionali. Non si può escludere che ciò si verifichi quando un progetto, pur essendo di natura privata, presenti realmente, sia per la sua stessa natura, sia per il contesto economico e sociale in cui esso si inserisce, un interesse pubblico rilevante e se è dimostrata l'assenza di soluzioni alternative. Con riferimento a tali criteri, la semplice costruzione di un'infrastruttura destinata ad ospitare un centro amministrativo non può, per principio, configurare un motivo imperativo di rilevante interesse pubblico ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat.»*

Può essere utile anche fare riferimento ad altri campi del diritto UE, dove compaiono concetti simili.

Il concetto di «motivo imperativo» è stato elaborato dalla Corte 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 tutela dell'ambiente, nonché il perseguimento di legittime finalità della politica economica e sociale.

Nel diritto dell'UE figura anche il concetto di «servizi di interesse economico generale», evocato all'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel quadro dell'eccezione alle regole di concorrenza per le imprese incaricate della gestione di questi servizi. In una comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa <sup>(61)</sup>, la Commissione, alla luce della giurisprudenza in materia, ha fornito la seguente definizione di servizi di interesse economico generale: «i SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale).»

Considerata la *struttura della disposizione*, nei casi specifici le autorità nazionali competenti devono dare l'autorizzazione ai piani e progetti in questione, a condizione che l'equilibrio di interessi tra gli obiettivi di conservazione del sito interessato da queste iniziative e i motivi imperativi sopra menzionati sia a favore di questi ultimi. La decisione deve basarsi sulle seguenti considerazioni:

- a) deve sussistere un **motivo imperativo** per attuare un piano o progetto;
- b) 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 4, che fa riferimento al «patrimonio culturale della Comunità»);
- c) in questo contesto, sembra altresì ragionevole presumere 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 producono soltanto benefici di breve periodo per la società, non sembrano sufficienti per superare in importanza gli interessi di conservazione a lungo termine tutelati dalla direttiva.

A titolo di esempio di quelli che sono considerati motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, in una causa concernente una vasta regione (la Tessaglia, in Grecia), la Corte ha stabilito che: «L'irrigazione e l'approvvigionamento di acqua potabile rispondono, in linea di principio, a tali condizioni e sono dunque idonei a giustificare la realizzazione di un progetto di deviazione di acque in assenza di soluzioni alternative» (C-43/10, punto 122) <sup>(62)</sup>.

**È ragionevole ritenere che i «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica» si riferiscano a situazioni nelle quali i piani o i progetti previsti si dimostrano indispensabili:**

- nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini (salute, sicurezza, ambiente);
- nel contesto di politiche fondamentali per lo Stato e la società;
- nell'ambito della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti a obblighi specifici di servizio pubblico.

**Spetta alle autorità competenti soppesare i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico del piano o progetto a fronte degli obiettivi di conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche. Il piano o progetto può essere approvato solo se i motivi imperativi per la sua realizzazione hanno maggiore rilevanza del suo impatto sugli obiettivi di conservazione.**

Per dare ai lettori un'idea più precisa di ciò che si potrebbe legittimamente considerare come potenziale motivo imperativo di rilevante interesse pubblico, è possibile trarre alcuni esempi dai pareri che la Commissione ha formulato nel quadro dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, e dalle relative motivazioni presentate dagli Stati membri. [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm)

<sup>(61)</sup> Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa, COM(2011) 900 definitivo del 20.12.2011.

<sup>(62)</sup> Questo non significa che l'approvvigionamento di acqua potabile e i progetti di irrigazione possano sempre essere giustificati per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

### 5.3. ADOZIONE DI MISURE COMPENSATIVE

#### 5.4.1. Che cosa si intende per «misure compensative» e quando vanno prese in considerazione?

Il termine «*misure compensative*» non è definito nella direttiva Habitat. In base all'esperienza, è possibile operare la seguente distinzione tra misure compensative e misure di attenuazione:

- le misure di attenuazione in senso lato sono quelle volte a ridurre al minimo o addirittura a eliminare gli impatti negativi che potrebbero risultare dalla realizzazione di un piano o di un progetto, affinché non venga pregiudicata l'integrità del sito. Queste misure sono considerate nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 3, e sono parte integrante delle specifiche di un piano o progetto, ovvero condizionate alla sua autorizzazione (cfr. sezione 4.6.5);
- le misure compensative sono indipendenti dal progetto (comprese le eventuali misure di attenuazione connesse) e finalizzate a contrastare gli impatti negativi residui di un piano o progetto, per mantenere la coerenza ecologica globale della rete Natura 2000. Queste misure possono essere prese in considerazione solo nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 4.

Ovviamente, misure di attenuazione ben progettate e realizzate possono limitare la portata delle misure compensative necessarie, in quanto riducono gli effetti negativi residui che necessitano di una compensazione.

*Per fare un esempio, l'estensione delle attività estrattive sotterranee di una miniera di carbone in zone non ancora sfruttate causerà una subsidenza del terreno su vasta scala, accompagnata da alluvioni e aumento dei livelli delle falde freatiche, con ripercussioni importanti su tutti gli ecosistemi della zona. Per compensare gli effetti negativi del progetto, il terreno da destinare all'estensione sarà scelto secondo criteri ecologici per la creazione di tipi di habitat non prioritari (boschi di faggi e querce) grazie a interventi di riforestazione o trasformazione/miglioramento delle foreste esistenti. Si considera anche la possibilità di creare e migliorare le foreste alluvionali e di intervenire per il ripristino o l'ottimizzazione dei letti dei fiumi, nell'intento di compensare la perdita di un tipo di habitat prioritario (foreste alluvionali di *Alnion glutinoso-incanae*) e di un tipo di habitat non prioritario (corsi d'acqua di pianura, pedemontani e montani con vegetazione flottante). La misura servirà anche a contrastare l'impatto negativo del progetto sulla specie *Lampetra planeri*.*

**Le misure compensative dovrebbero andare ad aggiungersi agli interventi considerati normale prassi a norma delle direttive Habitat e Uccelli o agli obblighi previsti dal diritto UE.** A titolo di esempio, l'attuazione di misure di conservazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, o la proposta/designazione di una nuova zona già repertoriata come di importanza comunitaria, costituiscono misure «ordinarie» per uno Stato membro. Le misure compensative devono dunque andare al di là delle misure ordinarie/standard richieste per la designazione, la tutela e la gestione dei siti di Natura 2000.

*Un altro esempio di compensazione si riferisce al caso dell'ampliamento di un porto che provoca la distruzione di un sito di riposo per gli uccelli e la riduzione di distese fangose di bassa profondità o di canneti nella zona intertidale. Una possibile compensazione delle ripercussioni negative del progetto sarebbe la ricostituzione di un sito di riposo di alta marea e distese fangose poco profonde, associata al ripristino degli habitat dei canneti e prati umidi con lavori di idraulica, nonché misure ambientali per l'utilizzo di canneti e prati a fini agricoli.*

Le misure compensative non sono, pertanto, un modo per permettere la realizzazione di piani o progetti eludendo gli obblighi di opportuna valutazione stabiliti dall'articolo 6. Dalla sequenza indicata nell'articolo 6, paragrafo 4, è evidente che **rappresentano l'«ultima spiaggia»** e sono da prendere in considerazione solo quando è stato accertato, o non si può escludere, un impatto negativo sull'integrità di un sito Natura 2000 malgrado tutte le altre misure adottate per evitare o ridurre gli effetti pregiudizievoli, e una volta deciso che si può procedere all'esecuzione del progetto/piano per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e in assenza di soluzioni alternative.

**Le misure compensative sono misure concepite specificamente per un progetto o un piano, in aggiunta ai normali obblighi derivanti dalle direttive Uccelli e Habitat. Queste misure mirano a compensare con precisione l'impatto negativo di un progetto sulle specie o sugli habitat interessati e vanno applicate come «ultima spiaggia», soltanto quando le altre misure di tutela garantite dalla direttiva sono esaurite ed è stato comunque deciso di prendere in considerazione un progetto/piano che presenta un impatto negativo sull'integrità di un sito Natura 2000, o quando non si possa escludere un simile impatto.**

#### 5.4.2. «Coerenza globale» della rete Natura 2000

L'espressione «*coerenza globale*» figura nell'articolo 6, paragrafo 4, con riferimento alla situazione nella quale si autorizza la realizzazione di un piano o progetto per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e occorre adottare misure a compensazione del danno.

Il concetto figura anche nell'articolo 3, paragrafo 1, dove la rete Natura 2000 è definita come «*una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione*» che deve «*garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale*». Vengono dunque presi in considerazione due diversi criteri: da un lato, le specie e gli habitat interessati in termini di quantità e qualità e, dall'altro, il ruolo che svolge il sito per garantire un'adeguata distribuzione geografica rispetto all'area di ripartizione.

L'articolo 3, paragrafo 3, stabilisce che «*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 fauna e la flora selvatiche, citati all'articolo 10*».

L'articolo 10, che concerne più in generale le politiche di riassetto del territorio e 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 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.*»

Il termine «ecologico» è usato sia nell'articolo 3 che nell'articolo 10 per spiegare il carattere della coerenza. Ovviamente, anche l'espressione «*coerenza globale*» all'articolo 6, paragrafo 4, è usata con lo stesso significato.

Detto questo, è evidente che l'importanza di un sito rispetto alla coerenza della rete dipende dagli obiettivi di conservazione del sito, dal numero e dallo stato degli habitat e delle specie per cui è stato designato e dal ruolo che il sito riveste per garantire un'adeguata distribuzione geografica in relazione all'area di ripartizione delle specie e degli habitat interessati.

*A titolo di esempio, se il piano o progetto danneggia una zona che presenta un tipo di habitat raro, con un'area di ripartizione molto limitata, molto difficile da ricostituire e in relazione al quale il sito in questione è uno dei soli 10 siti designati per quel tipo di habitat, è evidente che le misure compensative dovranno essere molto consistenti, per poter di tutelare la coerenza globale di Natura 2000. Se invece il piano o progetto danneggia l'habitat di una specie (ad esempio Triturus cristatus) con un'ampia area di ripartizione nel territorio dell'UE, relativamente semplice da ricostituire e in relazione al quale il sito in questione svolge un ruolo minore ai fini della conservazione, le misure compensative saranno più praticabili e molto meno onerose.*

L'articolo 6, paragrafo 4, impone di tutelare la coerenza globale di Natura 2000. La direttiva presume quindi che la rete «originale» fosse coerente. In caso di applicazione del regime di deroga, la situazione deve essere corretta in modo da ripristinare pienamente la coerenza.

Per quanto riguarda un piano o progetto, le misure compensative definite per tutelare la coerenza globale della rete Natura 2000 dovranno tenere conto dei criteri citati in precedenza. Questo significa che la compensazione deve fare riferimento agli obiettivi di conservazione del sito e agli habitat e alle specie colpiti negativamente in proporzioni comparabili in termini di numero e stato. Nel contempo, occorre sostituire adeguatamente il ruolo svolto dal sito interessato rispetto alla distribuzione biogeografica.

In questa fase sarebbe utile ricordare che, a norma della direttiva Habitat, la selezione di un sito da includere nella rete Natura 2000 tiene conto di quanto segue:

— habitat e specie nelle proporzioni (superfici, popolazioni) descritte nel formulario standard;

- ubicazione del sito nella rispettiva regione biogeografica; e
- criteri di selezione stabiliti dal comitato Habitat e utilizzati dal Centro tematico europeo per la biodiversità che assiste la Commissione nella scelta dei siti da inserire nell'elenco dell'Unione<sup>(63)</sup>.

Le autorità competenti devono fare riferimento a questi criteri quando definiscono le misure compensative per un progetto e garantire che esse presentino caratteristiche e funzioni comparabili a quelle che hanno giustificato la scelta del sito originario.

La direttiva Uccelli non prevede regioni biogeografiche, né una selezione a livello dell'UE ma, per analogia, si può ritenere che la *coerenza globale della rete* sia garantita se:

- la compensazione persegue le stesse finalità che hanno motivato la designazione del sito a norma dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva Uccelli;
- la compensazione svolge la stessa funzione lungo la stessa rotta migratoria; e
- le zone oggetto di compensazione sono accessibili con certezza agli uccelli abitualmente presenti nel sito interessato dal progetto.

*Se, ad esempio, una ZPS che svolge una funzione specifica come area di riposo per le specie di uccelli migratori dirette a nord è colpita negativamente da un progetto, le misure compensative proposte devono concentrarsi sulla funzione specifica svolta dal sito. Per garantire la coerenza globale della rete non sarebbe pertanto sufficiente compensare con misure che potrebbero ricreare le condizioni necessarie al riposo delle stesse specie in un'area che non si trova sulla rotta migratoria o che, pur essendo all'interno della rotta, è però distante. In questo caso, le misure compensative devono fornire aree di riposo adatte per le specie interessate e collocate correttamente lungo la rotta migratoria, in modo da essere realisticamente accessibili agli uccelli che avrebbero utilizzato il sito originario interessato dal progetto.*

**Al fine di garantire la coerenza globale di Natura 2000, le misure compensative proposte per un progetto dovrebbero quindi: a) riguardare, in proporzioni comparabili, gli habitat e le specie colpiti negativamente; e b) offrire funzioni paragonabili a quelle che avevano motivato la scelta del sito originario, in particolare per quanto riguarda una distribuzione geografica adeguata. Quindi, non è sufficiente che le misure compensative riguardino la stessa regione biogeografica nello stesso Stato membro.**

**La distanza tra il sito originario e il luogo dove vengono messe in atto le misure compensative non è necessariamente un ostacolo, purché non incida sulla funzionalità del sito, sul ruolo che esso svolge nella distribuzione geografica e sulle ragioni per le quali è stato inizialmente prescelto.**

#### 5.4.3. Obiettivo e contenuto generale delle misure compensative

Le misure compensative devono far sì che il sito continui a contribuire alla conservazione in uno stato soddisfacente di tipi di habitat naturali e habitat di specie «nella regione biogeografica interessata», in breve garantire il mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000. Ne consegue che:

- in generale, un sito non dovrebbe essere influenzato in modo irreversibile da un progetto prima che sia messa in atto la compensazione. In alcuni casi, tuttavia, non è possibile rispettare questa condizione. La ricostituzione di un habitat forestale, ad esempio, può richiedere molti anni per garantire le stesse funzioni dell'habitat originario danneggiato da un progetto. Per questo occorre impegnarsi al massimo per *garantire* che la compensazione avvenga in anticipo e, se non è realizzabile nella sua interezza, le autorità competenti devono considerare un'eventuale compensazione supplementare per le perdite che si verificherebbero nel frattempo;
- la compensazione deve essere un elemento aggiuntivo rispetto al contributo che lo Stato membro avrebbe dovuto fornire alla rete Natura 2000 a norma delle direttive.

<sup>(63)</sup> [https://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/Natura\\_2000/chapter6](https://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/chapter6)

Gli Stati membri devono essere particolarmente vigili quando gli effetti negativi di un piano o un progetto interessano tipi rari di habitat naturali o habitat naturali che richiedono lunghi periodi di tempo per ripristinare la stessa funzionalità ecologica.

La designazione di nuovi siti Natura 2000 può rientrare in un pacchetto di compensazioni a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, ma la designazione in sé non è sufficiente se mancano misure gestionali di accompagnamento.

Secondo la direttiva Uccelli, la compensazione potrebbe includere, ad esempio, iniziative volte a migliorare il valore biologico di una zona da classificare o già classificata, cosicché la capacità di carico o il potenziale alimentare aumentino in misura corrispondente alla perdita che si verifica nel sito a causa del progetto. Di conseguenza, è accettabile la creazione di un nuovo habitat favorevole alle specie di uccelli interessate, a condizione che il sito creato sia disponibile nel momento in cui il sito colpito perde il suo valore naturale.

Nell'ambito della direttiva Habitat, la compensazione potrebbe, analogamente, comprendere la ricostituzione di un habitat comparabile o il miglioramento biologico di un habitat dello stesso tipo ma di standard inferiore all'interno di un sito già designato, o anche l'aggiunta alla rete Natura 2000 di un nuovo sito di qualità paragonabile a quella del sito originario. In quest'ultimo caso, si potrebbe argomentare che, nel complesso, il progetto comporterebbe una perdita netta per questo habitat a livello di Stato membro, mentre a livello UE un nuovo sito beneficerebbe della tutela offerta dall'articolo 6, contribuendo così agli obiettivi della direttiva.

Le misure compensative opportune o necessarie per compensare gli effetti pregiudizievoli su un sito Natura 2000 (in aggiunta a quanto già richiesto a norma delle direttive) possono comprendere quanto segue:

- miglioramento dell'habitat in siti esistenti: miglioramento dell'habitat rimanente nel sito interessato o ripristino dell'habitat in un altro sito Natura 2000, in proporzione alla perdita dovuta al piano o progetto;
- ricostituzione dell'habitat: creazione di un habitat in un sito nuovo o ampliato, da inserire nella rete Natura 2000; oppure
- come descritto in precedenza e unitamente ad altre attività, proposta di un nuovo sito di qualità adeguata a norma della direttiva Habitat o Uccelli e istituzione/attuazione di misure di conservazione per questo nuovo sito.

Tra le varie misure compensative e di accompagnamento correntemente adottate all'interno dell'UE a norma della direttiva Habitat figurano anche le seguenti:

- reintroduzione di specie;
- recupero e rafforzamento di specie, anche predatrici;
- acquisto di terreni;
- acquisizione di diritti;
- creazione di riserve (comprese rigorose restrizioni all'utilizzo del territorio);
- incentivi a determinate attività economiche favorevoli ad alcune funzioni ecologiche fondamentali;
- riduzione di (altri) fattori di rischio, in genere per le specie, con interventi su un singolo fattore oppure attraverso azioni coordinate su tutti i fattori di rischio (ad esempio connessi agli effetti della mancanza di spazio dovuta alla sovrappopolazione).

**In linea di principio, il risultato delle misure compensative deve essere conseguito nel momento in cui si verifica il danno nel sito interessato. In determinate circostanze, che non consentono la piena realizzazione del risultato, è necessaria una compensazione supplementare per far fronte alle perdite provvisorie.**

#### 5.4.4. Elementi fondamentali da considerare nelle misure compensative

Le misure compensative di cui all'articolo 6, paragrafo 4, devono trattare tutti gli aspetti — tecnici, giuridici o finanziari — necessari per far fronte agli effetti negativi di un piano o un progetto e per mantenere la coerenza globale della rete Natura 2000.

Segue un elenco degli elementi da considerare:

- stretto coordinamento e cooperazione tra le autorità responsabili di Natura 2000, le autorità incaricate della valutazione e il proponente del piano o progetto;
- obiettivi e valori di riferimento chiari e compatibili con gli obiettivi di conservazione del sito;
- descrizione delle misure compensative, accompagnata da una solida spiegazione scientifica di come effettivamente saranno in grado di compensare gli effetti negativi del piano o progetto sulle specie e sugli habitat interessati alla luce degli obiettivi di conservazione del sito, e come garantiranno la tutela della coerenza globale di Natura 2000;
- dimostrazione della fattibilità tecnica delle misure in relazione ai rispettivi obiettivi;
- dimostrazione della fattibilità giuridica e/o finanziaria delle misure secondo i tempi richiesti;
- analisi di ubicazioni adeguate e acquisizione dei diritti (acquisto, locazione ecc.) sul terreno da destinare alle misure compensative;
- illustrazione della tempistica prevista per la realizzazione degli obiettivi delle misure compensative;
- tempi di attuazione e coordinamento con le scadenze per la realizzazione del piano o progetto;
- fasi di informazione e/o consultazione del pubblico;
- programmi specifici di monitoraggio e comunicazione delle informazioni, sulla base di indicatori di avanzamento legati agli obiettivi delle misure compensative;
- programma di finanziamento approvato durante il periodo necessario per garantire il successo delle misure. *Criteri per definire le misure compensative*

#### 5.5. CRITERI PER DEFINIRE LE MISURE COMPENSATIVE

##### 5.5.1. Compensazione mirata

Le misure compensative a norma della direttiva Habitat devono essere istituite in base a condizioni di riferimento definite a seguito della descrizione del rischio di perdita o deterioramento dell'integrità del sito e in base ai probabili effetti negativi rilevanti che permarranno dopo l'intervento di attenuazione.

Dopo aver individuato i probabili danni all'integrità del sito e la loro entità effettiva, le misure compensative devono affrontare nello specifico questi aspetti, affinché gli elementi di integrità che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000 siano compensati nel lungo periodo. Tali misure devono pertanto essere le più indicate per il tipo di impatto previsto e incentrarsi su obiettivi e traguardi che riguardano chiaramente gli elementi interessati della rete Natura 2000. Gli interventi devono riferirsi chiaramente agli aspetti strutturali e funzionali dell'integrità del sito, nonché ai relativi tipi di habitat e alle popolazioni di specie in questione.

Questo implica che le misure compensative devono necessariamente comprendere misure ecologiche. Di conseguenza, i pagamenti a persone fisiche o a favore di fondi speciali, anche se destinati a progetti di conservazione della natura, non sono adatti nel contesto della direttiva Habitat. Inoltre, qualsiasi misura secondaria o indiretta eventualmente proposta per migliorare i risultati delle principali misure compensative deve essere strettamente correlata agli obiettivi e ai traguardi delle stesse.

Ad esempio, nel definire misure compensative relative alle specie, occorre individuare:

- le specie colpite da effetti pregiudizievoli, il loro numero totale e la percentuale delle popolazioni totali interessate;
- le funzioni principali svolte dagli habitat che subiranno le ripercussioni negative e dai quali dipendono le specie, ad esempio per l'alimentazione, il riposo ecc.;
- le misure necessarie per compensare i danni prodotti alle funzioni degli habitat e alle specie interessate, in modo da ripristinare uno stato che rispecchi la condizione favorevole dell'area in questione.

#### 5.5.2. Compensazione effettiva

La fattibilità e l'efficacia delle misure compensative sono determinanti per l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat in linea con il principio di precauzione e con le buone pratiche. Per garantire l'efficacia, è necessario che la fattibilità tecnica sia abbinata a una scelta adeguata della portata, della tempistica e dell'ubicazione delle misure compensative.

Le misure compensative devono essere praticabili e funzionali al fine di ripristinare le condizioni ecologiche necessarie per la coerenza globale della rete Natura 2000. Occorre conoscere o prevedere sin dall'inizio i tempi stimati ed eventuali azioni di mantenimento necessarie per rafforzare l'efficacia delle misure prima di vararle. In questo senso, è necessario avvalersi delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, integrandole con indagini specifiche relativamente al luogo esatto in cui saranno attuate le misure compensative. Le misure che non garantiscono un ragionevole tasso di successo non dovrebbero essere prese in esame a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, e i probabili risultati positivi del sistema di compensazione dovrebbero influire sull'approvazione definitiva del piano o del progetto, nel rispetto del principio di prevenzione. Inoltre, quando si tratta di decidere tra diverse possibilità di compensazione, è necessario scegliere le alternative più efficaci e con maggiori probabilità di successo.

Il programma delle misure compensative deve contemplare un monitoraggio dettagliato nella fase di attuazione, al fine di garantire l'efficacia nel lungo periodo. Poiché si inserisce nell'ambito della rete Natura 2000, il monitoraggio deve essere coordinato, e possibilmente integrato, con le attività di monitoraggio previste dall'articolo 11 della direttiva Habitat.

Le misure che, all'atto pratico, si rivelano poco efficaci nel contribuire agli obiettivi devono essere modificate di conseguenza.

#### 5.5.3. Fattibilità tecnica

In base alle conoscenze attuali, è alquanto improbabile che la struttura e la funzione ecologica, ovvero gli habitat e le popolazioni di specie in questione, possano essere riportati allo stato in cui si trovavano prima del danno provocato da un piano o progetto. Per superare queste difficoltà intrinseche, che ostacolano il pieno successo in termini di condizioni ecologiche, nella definizione delle misure compensative occorre:

- (1) applicare criteri scientifici e svolgere valutazioni sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili;
- (2) tenere conto dei requisiti specifici delle caratteristiche ecologiche da ripristinare (ad esempio suolo, umidità, esposizione, minacce esistenti e altre condizioni determinanti per la riuscita dell'intervento di ripristino).

Gli aspetti cruciali per la fattibilità tecnica saranno determinanti per l'adeguatezza dell'ubicazione delle misure compensative (fattibilità in termini spaziali), la tempistica più opportuna e la portata necessaria degli interventi.

Infine, nella scelta di misure particolari e nella loro progettazione occorre attenersi agli orientamenti esistenti per ogni singola pratica (creazione o ripristino di habitat, rafforzamento della popolazione, reintroduzione di specie o qualsiasi altra misura presa in esame nel programma di compensazione).

#### 5.5.4. Portata della compensazione

La portata delle misure compensative che risulta necessaria per garantirne l'efficacia è direttamente proporzionale agli aspetti quantitativi e qualitativi intrinseci degli elementi di integrità (comprese, cioè, la struttura e la funzionalità, nonché il rispettivo ruolo a livello di coerenza globale della rete Natura 2000) che possono risultare danneggiati e all'efficacia prevista delle misure.

Di conseguenza, è più opportuno fissare i rapporti di compensazione per ogni singolo caso e determinarli inizialmente alla luce delle informazioni derivanti dall'opportuna valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, garantendo la funzionalità ecologica. Successivamente, tali rapporti possono essere ridefiniti in base ai risultati emersi dal monitoraggio dell'efficacia, motivando la decisione definitiva riguardante l'entità della compensazione.

È ampiamente riconosciuto che i rapporti di compensazione in generale dovrebbero essere ben superiori a 1:1. Quindi, rapporti pari o inferiori a 1:1 devono essere considerati solo se si riesce a dimostrare che misure di tale portata sono pienamente efficaci per il ripristino della struttura e della funzionalità in un breve lasso di tempo (ad esempio, senza compromettere la conservazione degli habitat o delle popolazioni delle specie principali che possono subire le conseguenze del piano o del progetto o i rispettivi obiettivi di conservazione).

#### 5.5.5. Ubicazione delle misure compensative

Le misure compensative devono essere attuate nei luoghi dove otterranno la massima efficacia ai fini del mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000. Questo comporta che ciascuna misura compensativa soddisfi una serie di presupposti:

- all'interno dello Stato membro interessato, l'area selezionata per la compensazione deve rientrare nella stessa regione biogeografica (per i siti designati a norma della direttiva Habitat) o nella stessa area di ripartizione, rotta migratoria o zona di svernamento per le specie ornitologiche (ossia i siti designati a norma della direttiva Uccelli). L'area deve inoltre offrire funzioni comparabili a quelle che avevano motivato la scelta del sito originario, in particolare per quanto riguarda una distribuzione geografica adeguata;
- l'area selezionata per la compensazione deve presentare le caratteristiche specifiche connesse alla struttura e alle funzioni ecologiche e richieste dagli habitat e dalle popolazioni di specie, o essere in grado di svilupparle. Si tratta di aspetti qualitativi come l'unicità del patrimonio danneggiato, che impongono di tenere conto delle condizioni ecologiche locali;
- le misure compensative non devono mettere in pericolo la conservazione dell'integrità di altri siti Natura 2000 che contribuiscono alla coerenza globale della rete. Quando sono applicate in siti Natura 2000 già esistenti, le misure devono essere compatibili con gli obiettivi di conservazione di tali siti e vanno al di là delle misure di conservazione istituite a norma dell'articolo 6, paragrafo 1. I piani di gestione sono un utile riferimento per promuovere misure compensative sensate.

Inoltre, esiste un consenso generale sul fatto che le condizioni locali necessarie per il ripristino del patrimonio ecologico a rischio devono essere ricercate il più vicino possibile alla zona interessata dal piano o dal progetto. L'opzione da privilegiare sembra pertanto quella di mettere in atto la compensazione all'interno o in prossimità del sito Natura 2000 interessato, dove siano presenti condizioni adatte per la riuscita delle misure. Tuttavia, poiché non è sempre possibile, occorre stabilire una scala di priorità da applicare nella ricerca di luoghi che soddisfino i requisiti della direttiva Habitat:

- 1) compensazione all'interno del sito Natura 2000, a condizione che vi sussistano gli elementi necessari a garantire la coerenza ecologica e la funzionalità della rete;
- 2) compensazione al di fuori del sito Natura 2000 interessato, ma all'interno di una unità topografica o paesaggistica comune, a condizione che sia possibile garantire lo stesso contributo alla struttura ecologica e/o alla funzionalità della rete. La nuova ubicazione può essere un altro sito designato ai fini della rete Natura 2000, oppure una località non designata; in quest'ultimo caso l'area deve essere designata come sito Natura 2000 ed essere soggetta a tutte le disposizioni previste dalle direttive Natura;

- 3) compensazione al di fuori del sito Natura 2000, in una unità topografica o paesaggistica diversa. La nuova ubicazione può essere un altro sito designato ai fini della rete Natura 2000. Se invece la compensazione avviene in un sito non designato, la località deve essere designata come sito Natura 2000 ed essere soggetta a tutti i requisiti previsti dalle direttive Natura.

I siti di nuova designazione nel contesto delle misure compensative devono essere notificati alla Commissione prima dell'attuazione delle misure e della realizzazione del progetto, ma dopo la sua autorizzazione. Le nuove designazioni devono essere comunicate alla Commissione attraverso i canali e gli iter consolidati, come avviene per gli elenchi dei SIC e le classificazioni delle ZPS, e risultare idonei alla designazione secondo i criteri pertinenti rispettivamente a norma delle direttive Habitat e Uccelli.

Nel caso dei progetti transfrontalieri, gli Stati membri devono garantire la massima cooperazione e il massimo coordinamento nella scelta del luogo dove mettere in atto le misure compensative.

#### 5.5.6. Tempi della compensazione

La definizione della tempistica delle misure compensative richiede un approccio caso per caso. Il programma adottato deve garantire la continuità dei processi ecologici essenziali per il mantenimento della struttura e delle funzioni che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000. Questo obiettivo richiede uno stretto coordinamento tra l'attuazione del piano o del progetto e la realizzazione delle misure compensative e dipende da elementi quali il tempo necessario agli habitat per svilupparsi e/o alle popolazioni di specie per recuperare o stabilirsi in una determinata area.

È inoltre necessario prendere in considerazione altri fattori e processi:

- un sito non deve essere danneggiato in maniera irreversibile prima che sia messa in atto la compensazione;
- il risultato della compensazione deve essere disponibile nel momento in cui si verifica il danno nel sito interessato. In determinate circostanze, che non consentono la piena realizzazione del risultato, è necessaria una compensazione supplementare per far fronte alle perdite provvisorie;
- sono ammissibili ritardi solo se si è accertato che non compromettono l'obiettivo di «zero perdite nette» per la coerenza globale della rete Natura 2000;
- non sono invece ammessi ritardi se, ad esempio, provocano perdite nella popolazione di specie protette presenti nel sito che figurano nell'allegato II della direttiva Habitat o nell'allegato I della direttiva Uccelli; le specie prioritarie elencate nell'allegato II della direttiva Habitat meritano un'attenzione particolare;
- può essere possibile modulare nel tempo le misure compensative, a seconda che si prevedano effetti negativi rilevanti nel breve, medio e lungo termine.

Può essere consigliabile applicare misure compensative specifiche di portata superiore alle perdite temporanee che si potrebbero verificare prima della realizzazione degli obiettivi di conservazione. Occorre mettere in atto tutte le disposizioni di carattere tecnico, giuridico o finanziario necessarie per realizzare le misure compensative prima che inizi l'attuazione del piano o progetto: in questo modo si evitano eventuali ritardi imprevisti che potrebbero inficiare l'efficacia delle misure.

#### 5.5.7. Attuazione nel lungo termine

Le misure compensative richiedono che sia garantita una solida base giuridica e finanziaria per l'attuazione nel lungo termine e per la tutela, il monitoraggio e il mantenimento dei siti prima che si verifichino impatti sugli habitat e/o sulle specie. Questo potrebbe comportare quanto segue:

- fornire una tutela temporanea, anche se lo status di SIC o ZPS viene concesso solo successivamente;
- applicare strumenti vincolanti di esecuzione in ambito nazionale per garantire la completa attuazione ed efficacia delle misure compensative (ad esempio correlati alla direttiva VIA, se del caso, o alla direttiva sulla responsabilità ambientale, o che colleghino l'approvazione del piano o progetto alla solidità delle disposizioni pertinenti per l'attuazione delle misure compensative);

- applicare gli strumenti giuridici necessari qualora l'acquisto di terreni o l'acquisizione di diritti siano ritenuti essenziali per l'attuazione efficace delle misure in base alla buona prassi vigente (ad esempio, procedure standard per l'acquisto obbligatorio a fini di conservazione della natura);
- istituire programmi di monitoraggio per garantire che le misure compensative raggiungano il proprio obiettivo e siano mantenute a più lungo termine e in caso contrario che si prendano misure correttive per affrontare la situazione, prevedendo obiettivi, organismi responsabili e fabbisogni di risorse, indicatori e obblighi di relazione alla Commissione. Queste attività potrebbero essere svolte al meglio da organismi indipendenti creati appositamente, operanti in stretto coordinamento e in collaborazione con le autorità della rete Natura 2000.

#### 5.6. CHI SOSTIENE I COSTI DELLE MISURE COMPENSATIVE?

In linea con il principio «chi inquina paga», appare logico che il promotore di un piano o progetto si faccia carico del costo delle misure compensative. In caso di cofinanziamento, tale costo può essere incluso nel bilancio totale presentato alle autorità pubbliche. A tale proposito, i fondi UE potrebbero, ad esempio, cofinanziare le misure compensative connesse a infrastrutture di trasporto rientranti nelle RTE (reti transeuropee) e finanziate dai relativi fondi, purché tale assistenza finanziaria sia conforme agli obiettivi e alle norme e procedure applicabili al fondo UE in questione.

#### 5.7. COMUNICAZIONE DELLE MISURE COMPENSATIVE ALLA COMMISSIONE

Le autorità nazionali competenti informano la Commissione delle misure compensative adottate. L'articolo 6, paragrafo 4, non specifica la forma, né la finalità, della comunicazione. Tuttavia, per agevolare la procedura, la Commissione ha preparato un formulario standard<sup>(64)</sup> per la trasmissione delle informazioni a norma dell'articolo 6, paragrafo 4. In ogni caso, non spetta alla Commissione suggerire misure compensative, né convalidarle a livello scientifico.

Le informazioni dovrebbero consentire alla Commissione di valutare in che modo vengono compensati gli effetti pregiudizievoli, affinché siano preservati nel lungo periodo gli elementi di integrità che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000. Anche se le autorità nazionali hanno solo l'obbligo esplicito di notificare le misure compensative adottate, può anche rivelarsi necessario comunicare determinati elementi attinenti alle soluzioni alternative studiate e ai motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che hanno determinato l'approvazione del piano o progetto, nella misura in cui questi elementi hanno influenzato la scelta delle misure compensative.

L'obbligo di informare la Commissione in merito alle misure compensative adottate, disposto dall'articolo 6, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, deve essere pienamente recepito dalla legislazione nazionale. In assenza di una disposizione del diritto interno che preveda norme dettagliate concernenti l'informazione sulle misure compensative adottate, «*la piena efficacia dell'articolo 6, n. 4, primo comma, seconda frase, della direttiva e la realizzazione del suo obiettivo non possono essere garantite*» (C-324/01, punto 21).

- *In che momento del processo di pianificazione è necessario informare la Commissione delle misure compensative e chi è responsabile di tale informazione?*

Al fine di permettere alla Commissione di chiedere ulteriori informazioni sulle misure adottate o di intervenire, laddove ritenga che le prescrizioni della direttiva non siano state applicate correttamente, è opportuno che le misure compensative siano presentate alla Commissione prima della loro attuazione e senz'altro prima che il progetto o piano in questione venga realizzato, ma dopo la sua autorizzazione. Le misure compensative devono quindi essere comunicate alla Commissione subito dopo la loro adozione, per consentire alla Commissione, nella sua veste di custode dei trattati, di valutare la corretta applicazione delle disposizioni della direttiva.

In quanto responsabili del mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000 e dell'aggiornamento delle informazioni su di essa, le autorità incaricate della gestione di Natura 2000 in ogni Stato membro svolgono un ruolo di primo piano in questo processo. Le informazioni sono trasmesse dall'autorità nazionale attraverso la rappresentanza permanente di ogni Stato membro, come avviene per l'adozione degli elenchi dei siti.

<sup>(64)</sup> Disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

**Le informazioni circa le misure compensative devono consentire alla Commissione di valutare in che modo sono compensati gli effetti pregiudizievoli, affinché siano preservati nel lungo periodo gli elementi di integrità che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000. Non spetta tuttavia alla Commissione suggerire misure compensative.**

#### 5.8. CHE COSA SUCCEDDE NEL CASO DEI SITI CHE OSPITANO HABITAT E/O SPECIE PRIORITARI?

Il secondo comma dell'articolo 6, paragrafo 4, prevede un trattamento speciale ogniqualvolta un piano o un progetto riguardi un sito che ospita habitat e/o specie prioritari, sui quali potrà avere ripercussioni. In questi casi, la realizzazione del piano o progetto può essere giustificata soltanto se i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico invocati riguardano la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, oppure se, prima di concedere l'autorizzazione al piano o progetto, la Commissione esprime un parere sull'iniziativa prevista.

In altre parole, un danno ai siti sarebbe accettato come prevalente rispetto al raggiungimento degli obiettivi della direttiva soltanto in presenza dei motivi imperativi specifici sopra citati oppure, in alternativa, a seguito di una valutazione indipendente della Commissione, che rappresenta un'ulteriore garanzia procedurale.

Questa disposizione solleva una serie di questioni connesse:

- all'identificazione dei siti interessati;
- all'interpretazione dei concetti di salute dell'uomo, sicurezza pubblica e conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente; e
- alla procedura di adozione del parere della Commissione e alle conseguenze che ne derivano.

##### 5.8.1. I siti interessati

L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, si applica quando la realizzazione del piano o progetto incide su un sito che ospita habitat e/o specie prioritari. A tale proposito, sarebbe ragionevole ritenere che un piano o un progetto

- a) che non incide in nessun modo su un habitat o una specie prioritari oppure
- b) che incide su habitat/specie che non sono stati presi in considerazione nella selezione di un sito («presenza non significativa» nel formulario standard)

non dovrebbe di fatto giustificare che un sito sia soggetto a questo secondo comma.

Visto che la direttiva Uccelli non classifica alcuna specie come prioritaria, le misure intese a compensare gli effetti negativi sulle popolazioni di uccelli delle ZPS non comportano mai un parere della Commissione.

**L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, s'intende applicabile a tutti i siti che ospitano habitat e/o specie prioritari, quando tali habitat e specie sono colpiti.**

##### 5.8.2. I concetti di «salute dell'uomo», «sicurezza pubblica» e «conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente»

La salute dell'uomo, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente costituiscono i principali motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. Tuttavia, queste tre categorie non sono espressamente definite, come il concetto di «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

Come precisato alla sezione 5.3.2, il diritto dell'UE fa riferimento alla salute pubblica e alla sicurezza pubblica come motivi che possono giustificare l'adozione di misure nazionali restrittive concernenti la libera circolazione di merci, lavoratori e servizi, nonché il diritto di stabilimento. La protezione della salute dei cittadini è inoltre uno degli obiettivi fondamentali della politica ambientale dell'UE. Nella stessa ottica, le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente costituiscono una categoria che deve essere inclusa negli obiettivi fondamentali della politica ambientale.

In linea con il principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti verificare se si presenta una situazione di questo tipo, che, ovviamente, sarebbe soggetta all'esame della Commissione nel quadro della sua attività di controllo della corretta applicazione del diritto dell'UE.

Per il concetto di «sicurezza pubblica» è utile fare riferimento alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-57/89 (*Leybucht Dykes*). Tale decisione, anche se antecedente all'adozione della direttiva 92/43/CEE e quindi all'articolo 6, è comunque importante, non ultimo perché l'approccio della Corte ha influenzato la formulazione dell'articolo 6. La causa riguardava lavori di costruzione per il rafforzamento di argini a Leybucht nel Mare del Nord, che comportavano la riduzione della superficie di una ZPS. Come principio generale, la Corte ha affermato che i motivi che giustificano una tale riduzione devono corrispondere a un interesse generale superiore a quello che risponde allo scopo ecologico contemplato dalla direttiva. Nel caso specifico, la Corte ha confermato che il pericolo di inondazioni e la protezione della costa costituiscono ragioni sufficientemente serie per giustificare i lavori di arginatura e di rinforzo delle strutture costiere fintantoché queste misure si limitino allo stretto necessario.

In una causa successiva (C-43/10, punto 128) la Corte ha stabilito che: «Qualora un progetto siffatto pregiudichi l'integrità di un SIC ospitante un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, la sua realizzazione può, in linea di principio, essere giustificata da motivi connessi all'approvvigionamento di acqua potabile. In determinate circostanze, essa potrebbe essere giustificata a titolo delle conseguenze positive di primaria importanza che l'irrigazione ha per l'ambiente. Per contro, l'irrigazione non può, in linea di principio, rientrare tra le considerazioni correlate alla salute delle persone e alla sicurezza pubblica, giustificanti la realizzazione di un progetto quale quello controverso nel giudizio principale.»

Nella causa C-504/14, punto 77, la Corte ha stabilito che «[...] una piattaforma diretta ad agevolare lo spostamento di disabili può, in linea di principio, essere considerata realizzata per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico connessi alla salute dell'uomo [...]».

**Le autorità nazionali possono autorizzare un piano o progetto soltanto se è comprovata l'esistenza dei suddetti motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e nei limiti in cui il piano o progetto in questione risulta necessario per soddisfare l'interesse pubblico in questione.**

### 5.8.3. Adozione del parere della Commissione e relative conseguenze

Nel caso di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico diversi da quelli concernenti la salute dell'uomo, la sicurezza e i benefici ambientali, è il parere preventivo della Commissione è un atto procedurale necessario. Poiché l'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, non specifica una procedura, né il contenuto preciso di tale parere<sup>(65)</sup> occorre 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, la rilevanza 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 e un'analisi della necessità e proporzionalità del piano o progetto rispetto al motivo imperativo invocato.

La Commissione può valutare se la realizzazione del piano o progetto è conforme alle prescrizioni del diritto dell'UE e, se necessario, avviare le opportune azioni legali.

Anche se la direttiva non contempla alcun termine specifico per l'adozione del parere, la Commissione farà il possibile per effettuare le valutazioni ed emettere un parere con la massima rapidità.

**La Commissione, nell'esprimere il suo parere, deve verificare l'equilibrio tra i valori ecologici interessati e i motivi imperativi invocati e valutare le misure compensative.**

<sup>(65)</sup> Il relativo formulario standard (all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)) copre anche la richiesta di un parere della Commissione a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma.

## ALLEGATO I

## Confronto tra le procedure previste da opportuna valutazione, VIA e VAS

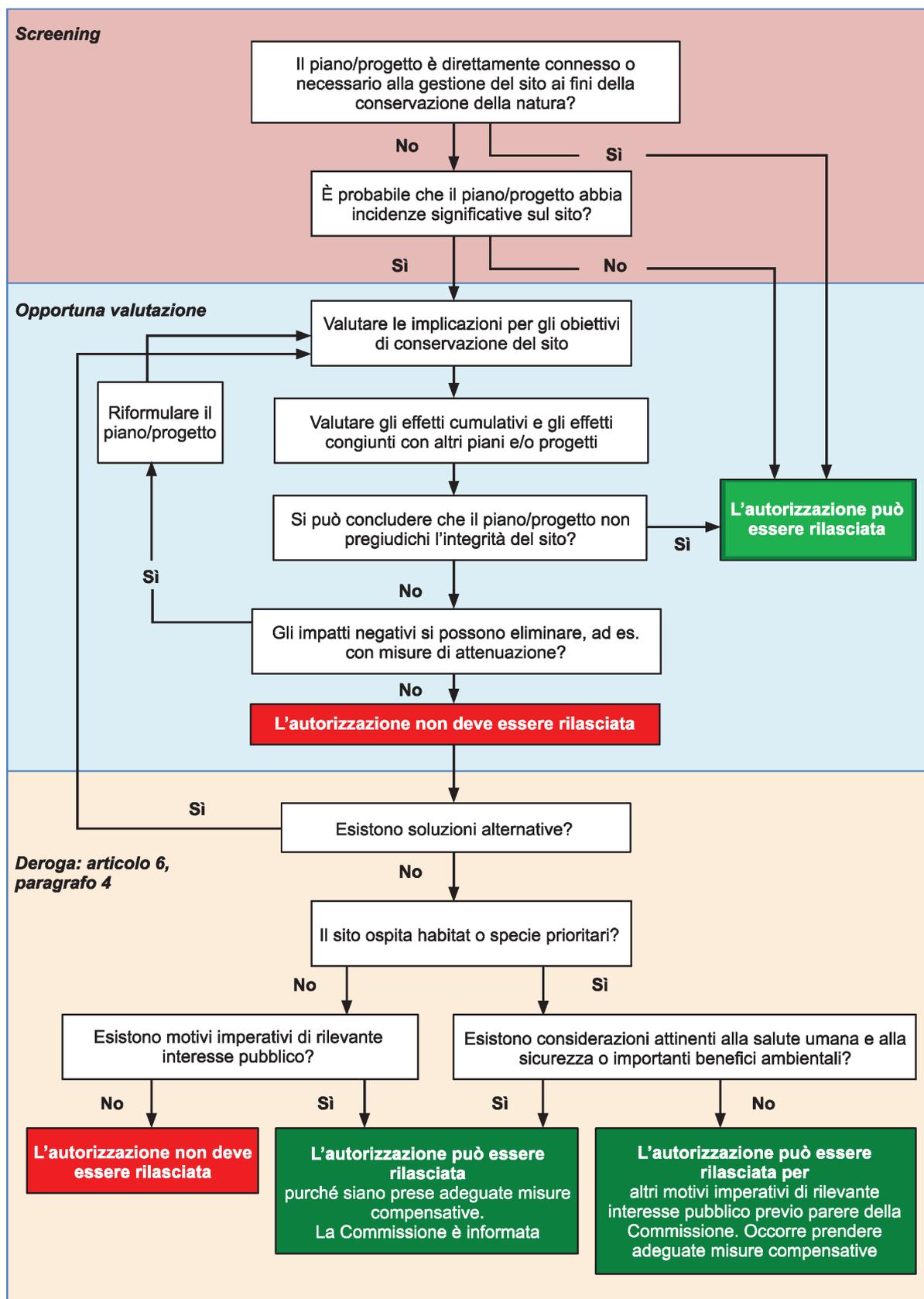
	Opportuna valutazione	VIA	VAS
Quali tipi di interventi sono interessati?	Qualsiasi <b>piano</b> o <b>progetto</b> che — da solo o congiuntamente con altri piani o progetti — possa avere un'incidenza significativa su un sito Natura 2000 (esclusi i piani o progetti direttamente connessi alla gestione della conservazione del sito).	Tutti i <b>progetti</b> elencati nell'allegato I.  Per i progetti elencati nell'allegato II, la necessità di una VIA è determinata caso per caso oppure tramite soglie o criteri stabiliti dagli Stati membri (tenendo conto dei criteri di cui all'allegato III).	Tutti i <b>piani</b> o <b>programmi</b> , o relative modifiche, che:  a) sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale;  b) sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;  c) sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e definiscono il quadro di riferimento per la futura autorizzazione di progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA; oppure  per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.
Quali impatti devono essere ritenuti rilevanti per la natura?	La valutazione dev'essere effettuata tenendo conto degli <b>obiettivi di conservazione del sito</b> (che si riferiscono ai tipi di habitat/specie per cui il sito è stato designato).  Gli impatti devono essere valutati per determinare se incideranno negativamente sull'integrità del sito interessato.	Effetti significativi diretti e indiretti, secondari, cumulativi, transfrontalieri, di breve, medio e lungo periodo, permanenti e temporanei, positivi e negativi, sulla popolazione e sulla salute dell'uomo; biodiversità, con particolare attenzione per le specie e gli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; terreno, suolo, acqua, aria e clima e paesaggio; risorse materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e l'interazione tra questi fattori.	Possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali biodiversità, popolazione, salute dell'uomo, flora e fauna, suolo, acqua, aria, fattori climatici, risorse materiali, patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, paesaggio e interrelazione tra i suddetti fattori.

	Opportuna valutazione	VIA	VAS
<i>Chi è responsabile della valutazione?</i>	Spetta all'autorità competente garantire che venga effettuata l'opportuna valutazione. In tale contesto, al promotore può essere chiesto di svolgere tutti gli studi necessari e di fornire all'autorità competente tutte le necessarie informazioni per consentirle di adottare una decisione pienamente informata. A tale scopo l'autorità competente può anche raccogliere informazioni pertinenti, secondo i casi, da altre fonti.	Il promotore fornisce le necessarie informazioni che l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione deve prendere debitamente in considerazione, unitamente ai risultati di consultazioni.	La direttiva VAS lascia agli Stati membri ampia discrezionalità nella nomina delle autorità competenti per la VAS, che possono comprendere le autorità incaricate di preparare un piano/programma, le autorità ambientali, consultate <i>ex lege</i> sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale, nel progetto di piano/programma e nel rapporto ambientale che l'accompagna; o le autorità specificamente incaricate di gestire la procedura VAS.
<i>Vengono consultati il pubblico o altre autorità?</i>	<p>Obbligatorio — consultazione dell'opinione pubblica prima dell'autorizzazione del piano o progetto.</p> <p>Gli Stati membri sono tenuti a garantire che il pubblico interessato, in particolare le ONG ambientali, abbia l'effettiva e tempestiva opportunità di partecipare, già nella fase di screening, alla procedura di autorizzazione a seguito di un'opportuna valutazione. Questo comporta in particolare la possibilità di presentare osservazioni, informazioni, analisi o pareri ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta.</p>	<p>Obbligatorio — consultazione prima dell'adozione della proposta di intervento.</p> <p>Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate dal progetto (tra cui autorità ambientali, locali e regionali) abbiano l'opportunità di esprimere il loro parere sulla domanda di autorizzazione. Gli stessi principi si applicano alla consultazione del pubblico interessato.</p> <p>In caso di probabili incidenze significative sull'ambiente di un altro Stato membro, è necessario consultare le autorità competenti e l'opinione pubblica di tale Stato.</p>	<p>Obbligatorio — consultazione prima dell'adozione del piano o programma.</p> <p>Gli Stati membri consultano le autorità che, in virtù delle loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'attuazione di un piano/programma. Il pubblico, che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali o che ha un interesse in tali procedure, comprese le ONG, deve essere consultato.</p> <p>Le autorità e il pubblico devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere entro un termine congruo il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.</p> <p>In caso di probabili incidenze significative sull'ambiente di un altro Stato membro, è necessario consultare le autorità competenti e l'opinione pubblica di tale Stato.</p>

	Opportuna valutazione	VIA	VAS
Quanto sono vincolanti gli esiti della valutazione?	<p><b>Vincolanti.</b></p> <p>Le autorità competenti possono approvare il piano o progetto solo dopo aver accertato che esso non inciderà negativamente sull'integrità del sito.</p>	<p>I risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte nell'ambito della VIA <b>sono presi in debita considerazione</b> nel quadro della procedura di autorizzazione.</p> <p>La decisione di concedere l'autorizzazione deve comprendere almeno la conclusione motivata (ossia la decisione VIA) ed eventuali condizioni ambientali accluse alla decisione.</p>	<p>Il rapporto ambientale e i pareri espressi <b>sono presi in considerazione</b> durante la preparazione del piano o programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa.</p>

## ALLEGATO II

## Esame di piani e progetti con un'incidenza sui siti Natura 2000



## ALLEGATO III

**Formulario per la presentazione di informazioni alla Commissione europea  
a norma dell'articolo 6, paragrafo 4**

Stato membro:

Data:

**Informazioni per la Commissione europea  
a norma dell'articolo 6 della direttiva Habitat  
(92/43/CEE)**

Documentazione inviata per:

 informazione  
(articolo 6, paragrafo 4,  
comma 1) parere  
(articolo 6, paragrafo 4,  
comma 2)

Autorità nazionale competente:

Indirizzo:

Persona di contatto:

Telefono, fax, e-mail:

La notifica contiene informazioni sensibili? In caso affermativo, specificare e motivare.

**1. PIANO O PROGETTO**

Denominazione del piano/progetto:

Promosso da:

Sintesi del piano o progetto che ha incidenza sul sito:

Descrizione e ubicazione degli elementi e delle azioni del progetto che presentano potenziali impatti e identificazione delle aree interessate (allegare cartine):

**2. VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI NEGATIVI<sup>(1)</sup>**

Denominazione e codice del sito Natura 2000 interessato:

Il sito è:

- una ZPS a norma della direttiva Uccelli
- un SIC/ZSC a norma della direttiva Habitat
- sede di habitat/specie prioritari
- sono interessati habitat/specie prioritari

Obiettivi di conservazione del sito e principali elementi che contribuiscono all'integrità del sito:

Habitat e specie che subiranno effetti pregiudizievoli (ad esempio indicarne la rappresentatività e, se del caso, lo stato di conservazione conformemente all'articolo 17, a livello nazionale e biogeografico, il grado di isolamento e i rispettivi ruoli e funzioni nel sito in questione).

Importanza del sito per gli habitat e le specie interessati (ad esempio illustrare il ruolo del sito nella regione nazionale e biogeografica e ai fini della coerenza della rete Natura 2000).

Descrizione degli effetti pregiudizievoli attesi (perdita, deterioramento, perturbazioni, effetti diretti e indiretti ecc.); portata degli effetti (superficie dell'habitat e numero di specie o zone che risentono dell'impatto del progetto); importanza e ampiezza (ad esempio tenendo conto della zona o della popolazione interessate in relazione alla superficie totale e alla popolazione presente nel sito, e se possibile nel paese) e localizzazione (allegare cartine).

Potenziali impatti cumulativi e altri impatti che potrebbero verificarsi a seguito dell'azione combinata del piano o progetto in esame e di altri piani e progetti.

Misure di attenuazione incluse nel progetto (indicarne le modalità di attuazione e il modo in cui elimineranno o ridurranno gli impatti negativi sul sito).

<sup>(1)</sup> NB: concentrarsi sugli effetti pregiudizievoli attesi per gli habitat e le specie per i quali il sito è stato proposto nell'ambito della rete Natura 2000. Riportare tutte le informazioni pertinenti per ciascun caso, in funzione degli impatti individuati per le specie e gli habitat interessati.

**3. SOLUZIONI ALTERNATIVE**

Individuazione e descrizione di possibili soluzioni alternative, ivi compresa l'opzione zero (illustrare come sono state individuate, la procedura e i metodi)

Valutazione delle alternative considerate e motivi alla base della scelta (ragioni che hanno portato le autorità nazionali competenti a concludere che non esistono soluzioni alternative)

**4. MOTIVI IMPERATIVI DI RILEVANTE INTERESSE PUBBLICO**

Motivi per realizzare il piano o il progetto malgrado le ripercussioni negative

- motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica (in assenza di habitat/specie prioritari)
- salute dell'uomo
- sicurezza pubblica
- conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente
- altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico

Descrizione e giustificazione dei motivi e del perché sono imperativi (1):

---

(1) Possono essere necessari livelli diversi di dettaglio, a seconda che la notifica sia presentata per informazione o per parere.

**5. MISURE COMPENSATIVE<sup>(1)</sup>**

Obiettivi, elementi interessati (habitat e specie) e processi/funzioni ecologici da compensare (ragioni per le quali queste misure sono idonee a compensare gli impatti negativi)

Portata delle misure compensative (superficie e popolazione)

Identificazione e localizzazione delle aree di compensazione (allegare cartine)

Stato e condizioni precedenti nelle aree di compensazione (habitat esistenti e relativo stato, tipo di terreno, destinazione d'uso attuale ecc.)

Risultati attesi e spiegazioni di come le misure proposte compenseranno gli effetti pregiudizievoli sull'integrità del sito e consentiranno di preservare la coerenza della rete Natura 2000

Calendario per l'attuazione delle misure compensative (compresa l'attuazione a lungo termine), con l'indicazione di quando saranno conseguiti i risultati previsti

Metodi e tecniche proposti per l'attuazione delle misure compensative, valutazione della loro fattibilità e potenziale efficacia

Costi e finanziamento delle misure compensative proposte

Responsabilità dell'attuazione delle misure compensative

Monitoraggio delle misure compensative, laddove previsto (ad esempio se sussistono incertezze circa l'efficacia delle misure), valutazione dei risultati e follow-up.

<sup>(1)</sup> Possono essere necessari livelli diversi di dettaglio, a seconda che la notifica sia presentata per informazione o per parere.

```

CURIA - Documenti if (typeof A4J != 'undefined') { if (A4J.AJAX) { with (A4J.AJAX) {if (!EventQueue.getQueue('org.richfaces.queue.global')) {
EventQueue.addQueue(new EventQueue('org.richfaces.queue.global',null,{ignoreDupResponses:true} )) } } } } // A4J.AJAX.onExpired =
function(loc,message) { alert("Page expired. The page will be reloaded."); document.location.reload(); };
function isSessionExpired() { // V&#233;rifie que l'url de la page courante contient l'ID de conversation function
checkCIDParam(){ var url = window.location.href; // V&#233;rification de l'url r&#233;cup&#233;r&#233;e url=
unescape(url); var regex = new RegExp("^[A-Za-z0-9+\s+/\.\+:\?_]*$"); // Si l'url est v&#233;rifi&#233;e
if(regex.test(url)){ url = window.location.href; if(url.indexOf("cid") == -1){ // Si l'ID de conversation est absent alors
on ajoute l'ID de conversation courant &#224;l'url courante var newUrl = url + ((url.indexOf("?") == -1) ? "?" : "&") +
"cid=1907781"; window.location.href = newUrl; } else if(url.indexOf("recherche.jsf") != -1 && url.indexOf("&") != -1){
// On supprime tous les param&#232;tres existants et on ajoute uniquement l'id de la conversation var newUrl =
url.substr(0,url.indexOf("?") + "?cid=1907781"; window.location.href = newUrl; } } } // On appel
la fonction JS qui ajoute le conversation id jQuery(document).ready(function() { checkCIDParam(); }); // var max_index
= 0; //
getDocument=function(){A4J.AJAX.Submit(null,null,{similarityGroupId:'j_id10','actionUrl':'/juris/document/document.jsf','parameters':{'j_id10':'j
_id10'} } } );//

```

български (bg) español (es) čeština (cs) dansk  
(da) Deutsch (de) eesti keel (et) ελληνικά (el)  
English (en) français (fr) Gaeilge (ga) hrvatski  
(hr) italiano (it) latviešu valoda (lv) lietuvių  
kalba (lt) magyar (hu) il-Malti (mt) Nederlands  
(nl) polski (pl) português (pt) română (ro)  
slovenčina (sk) slovenščina (sl) suomi (fi)  
svenska (sv)

InfoCuria  
Giurisprudenza

## Pagina iniziale > Formulario di ricerca > Elenco dei risultati > Documenti

Avvia la stampa

Lingua del documento : bulgaro spagnolo ceco danese tedesco estone greco inglese francese italiano lettone lituano ungherese maltese  
olandese polacco portoghese rumeno slovacco sloveno finlandese svedese CroatoECLI:EU:C:2017:301

### SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

26 aprile 2017 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 92/43/CEE – Articolo 6, paragrafo 3 – Conservazione degli habitat naturali – Costruzione della centrale a carbone di Moorburg (Germania) – Zone Natura 2000 sul corridoio del fiume Elba a monte della centrale a carbone – Valutazione dell’incidenza di un piano o di un progetto su un sito protetto»

Nella causa C142/16,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 9 marzo 2016,

**Commissione europea**, rappresentata da C. Hermes e E. Manhaeve, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo, ricorrente,

contro

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti, assistiti da M.W. Ewer, Rechtsanwalt, convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (relatore) e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 12 gennaio 2017

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo eseguito, all’atto dell’autorizzazione di una centrale a carbone a Moorburg, vicino ad Amburgo (Germania), una valutazione corretta e completa dell’incidenza, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell’articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7; in prosieguo: «la direttiva “habitat”»).

### Contesto normativo

2 Il primo, il quarto e il decimo considerando della direttiva «habitat» così recitano:

«considerando che la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell’ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dall’Unione] conformemente all’articolo [191 TFUE];

(...)

considerando che, nel territorio europeo degli Stati membri, gli habitat naturali non cessano di degradarsi e che un numero crescente di specie selvatiche è gravemente minacciato; che gli habitat e le specie minacciati fanno parte del patrimonio naturale dell’Unione] e che i pericoli che essi corrono sono generalmente di natura transfrontaliera, per cui è necessario adottare misure a livello [dell’Unione] per la loro conservazione;

(...)

considerando che qualsiasi piano o programma che possa avere incidenze significative sugli obiettivi di conservazione di un sito già designato o che sarà designato deve formare oggetto di una valutazione appropriata»;

3 L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva «habitat» dispone quanto segue:

«Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario».

4 L'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva «habitat» prevede quanto segue:

«3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. 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. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e 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 La direttiva «habitat» contiene sei allegati, dei quali l'allegato II è intitolato «Specie animali e vegetali d'interesse [dell'Unione] la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione».

#### **Fatti di causa e procedimento precontenzioso**

6 La centrale a carbone di Moorburg è situata sul porto di Amburgo sulla riva sud del versante meridionale dell'Elba, che, in quanto via migratoria per taluni pesci, ossia le lamprede di fiume (*Lampetra fluviatilis*), le lamprede di mare (*Petromyzon marinus*) e il salmone (*Salmo salar*), figuranti all'allegato II della direttiva «habitat», ha una funzione importante per una serie di zone Natura 2000 i cui obiettivi di conservazione comprendono tali specie, situate a monte della diga di Geesthacht (Germania). Tali zone si trovano nei Länder della Bassa Sassonia, del Meclemburgo-Pomerania Anteriore, della Sassonia-Anhalt, di Brandeburgo e della Sassonia, a una distanza fino a circa 600 chilometri (km) da tale centrale. Sul corridoio dell'Elba, tra la centrale di Moorburg e le zone Natura 2000, si trova la diga di Geesthacht.

7 L'autorizzazione per la costruzione della centrale di Moorburg, rilasciata il 30 settembre 2008, è stata preceduta da una valutazione dell'incidenza ambientale (in prosieguo: la «valutazione dell'incidenza»), ai sensi della normativa tedesca sull'acqua. Tale valutazione era giunta alla conclusione che l'autorizzazione era compatibile con gli obiettivi di conservazione delle zone Natura 2000, in considerazione dell'impegno assunto dal gestore di installare a circa 30 km da tale centrale, alla diga di Geesthacht, un secondo impianto di risalita per i pesci, destinato a controbilanciare le perdite degli esemplari durante il funzionamento del meccanismo di raffreddamento di detta centrale, che presuppone il prelevamento di quantità considerevoli di acqua per raffreddare la centrale di Moorburg (in prosieguo: l'«impianto di risalita»). Inoltre, la conclusione della valutazione dell'incidenza menzionava una sorveglianza in più fasi, destinata a verificare l'efficacia di tale misura.

8 A seguito di due denunce concernenti la valutazione dell'incidenza, il 27 gennaio 2014, la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania una lettera di diffida nella quale essa contestava a tale Stato membro la violazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva «habitat».

9 La Commissione ha ritenuto che la valutazione dell'incidenza avesse determinato insufficientemente, ovvero non correttamente gli effetti della centrale di Moorburg sulle zone Natura 2000 situate a monte della diga di Geesthacht. Da un lato, la Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (amministrazione regionale dello sviluppo urbano e dell'ambiente della città libera ed anseatica di Amburgo, Germania) avrebbe considerato erroneamente l'impianto di risalita come una misura di attenuazione e, dall'altro, la valutazione dell'incidenza non avrebbe preso in considerazione gli effetti cumulativi con altri progetti pertinenti.

10 La Repubblica federale di Germania ha contestato, con lettera dell'11 aprile 2014, le censure formulate dalla Commissione e ha sostenuto che l'impianto di risalita doveva essere classificato come una misura di attenuazione.

11 Il 17 ottobre 2014 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica federale di Germania nel quale essa manteneva le sue censure relative alla violazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva «habitat».

12 La Repubblica federale di Germania, con lettera del 15 dicembre 2014, ha confermato la sua posizione precedente.

13 Ritenendo che la Repubblica federale di Germania sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva «habitat», la Commissione ha deciso, il 9 marzo 2016, di proporre il presente ricorso.

#### **Sul ricorso**

Sulla prima censura, vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat»

##### *Argomenti delle parti*

14 Con la sua prima censura, la Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania di aver violato l'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat» nell'aver rilasciato l'autorizzazione del 30 settembre 2008. Lo sfruttamento della centrale di Moorburg avrebbe un'incidenza negativa su varie zone Natura 2000 situate a monte della diga di Geesthacht. Più specificamente, un numero considerevole di pesci di cui all'allegato II della direttiva «habitat» sarebbero uccisi a causa del prelevamento dell'acqua di raffreddamento al livello della centrale di Moorburg.

15 In limine, la Commissione fa valere che non è pertinente la circostanza che la centrale di Moorburg si trovi al di fuori delle zone Natura 2000 situate a monte della diga di Geesthacht. Tale istituzione fa valere che la morte di pesci non costituisce di per sé una violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», ma che una siffatta violazione, per contro, potrebbe essere accertata a motivo delle conseguenze di una tale perdita di pesci sugli stock nelle zone Natura 2000 situate a monte della diga di Geesthacht.

16 La Commissione contesta la conclusione a cui è pervenuta la valutazione dell'incidenza, che non indicherebbe che l'impianto di risalita potrebbe impedire o ridurre gli effetti negativi legati allo sfruttamento della centrale di Moorburg, ma soltanto che esso potrebbe compensare adeguatamente tali effetti, permettendo a esemplari di pesci diversi da quelli uccisi o feriti di oltrepassare la diga di Geesthacht.

17 Inoltre, la Commissione ritiene che una siffatta valutazione non sia compatibile con la giurisprudenza della Corte stabilita dalla sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a. (C521/12, EU:C:2014:330). Anche supponendo che l'impianto di risalita potesse provocare un rafforzamento

degli stock delle specie di pesci migratori, esso non consentirebbe di risparmiare la popolazione migrante di pesci, né quella in riproduzione.

18 La Commissione aggiunge che l'autorizzazione del 30 settembre 2008 riconosce espressamente che gli effetti dell'installazione di un secondo impianto di risalita a fianco alla diga di Geesthacht siano incerti.

19 Infine, la Commissione ritiene che le constatazioni e le perizie fornite dalla Repubblica federale di Germania per gli anni dal 2011 al 2014, riguardanti i presupposti sui quali era fondata la valutazione dell'incidenza, non siano pertinenti, nei limiti in cui esse sono intervenute successivamente a detta valutazione e all'autorizzazione del 30 settembre 2008. La Repubblica federale di Germania non avrebbe neanche fornito la prova dell'evoluzione degli stock nelle zone Natura 2000 considerate per dimostrare l'eventuale efficacia dell'impianto di risalita.

20 La Repubblica federale di Germania nega l'inadempimento contestato. Essa sostiene che non vi sono incidenze significative ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat». Sin dalla fase dell'analisi dell'incidenza della valutazione previa, condotta nell'ambito del procedimento che ha dato luogo all'autorizzazione del 30 settembre 2008, sarebbe stato constatato che solo un bassissimo numero di esemplari uccisi fosse prevedibile.

21 Tale Stato membro ritiene che la morte di un certo numero di esemplari di diverse specie di pesci dovuta al prelevamento dell'acqua di raffreddamento della centrale di Moorburg non comporti la distruzione dell'habitat delle zone Natura 2000 che sono situate a una distanza sino a varie centinaia di chilometri da tale centrale. Così, gli Stati membri sarebbero praticamente nell'incapacità di identificare a distanza tutti gli effetti prevedibili di talune misure sulle zone Natura 2000.

22 Riguardo agli effetti dell'impianto di risalita, tale Stato membro ritiene che l'autorizzazione del 30 settembre 2008 garantisca in modo affidabile che il numero di pesci di cui all'allegato II della direttiva «habitat» che risalgono il fiume attraverso l'impianto di risalita sia almeno tanto elevato quanto il numero di pesci che sono uccisi al livello della centrale di Moorburg a causa del prelevamento dell'acqua di raffreddamento. I pesci distrutti e gli ulteriori pesci che risalgono non si differenzerebbero quanto a proprietà biologiche, di modo che nelle zone Natura 2000 situate a monte della diga di Geesthacht è presente una popolazione invariata.

23 Riguardo alle specie di pesci di cui all'allegato II della direttiva «habitat», tale Stato membro ritiene che esse non rientrino nella sfera di applicazione dell'articolo 6 di tale direttiva. Nell'ambito della tutela degli habitat prevista a tale articolo, sarebbero determinanti unicamente gli obiettivi di conservazione delle zone Natura 2000, quindi la circostanza che nella zona di conservazione sia presente una struttura di popolazione invariata.

24 Così, la Repubblica federale di Germania fa valere che l'autorità investita della domanda di autorizzazione è partita dall'ipotesi dello scenario più sfavorevole, subordinando inoltre la messa in funzione del raffreddamento continuo a una prova di funzionalità effettiva dell'impianto di risalita, prova che è stata fornita nel corso degli anni dal 2011 al 2014. La perizia del 15 gennaio 2014 mostrerebbe, infatti, che un numero bassissimo dei pesci considerati sono uccisi, ma che altri riescono a risalire nei siti protetti grazie all'impianto di risalita.

25 Per quanto riguarda la gestione dei rischi, la Repubblica federale di Germania fa valere che l'autorizzazione del 30 settembre 2008 combina elementi previsionali ad elementi di osservazione preventivi ed include parimenti procedure che consentono di limitare nel futuro il prelevamento dell'acqua di raffreddamento nella misura necessaria alla tutela delle specie considerate.

26 Per quanto riguarda le constatazioni e le perizie per gli anni dal 2011 al 2014, la Repubblica federale di Germania ritiene che esse debbano essere prese in considerazione per la valutazione di tale ricorso per inadempimento, in quanto il termine fissato nel parere motivato scadeva il 16 dicembre 2014. Essa ritiene che tali constatazioni siano pertinenti nei limiti in cui esse sono state disposte al momento della concessione dell'autorizzazione del 30 settembre 2008 e fanno quindi parte integrante della valutazione dell'incidenza.

27 Al contempo, detto Stato membro aggiunge che la messa in funzione del raffreddamento continuo è stata subordinata alla prova dell'efficacia dell'impianto di risalita. Tale prova è stata stabilita dalle constatazioni effettuate nel corso degli anni dal 2011 al 2014. Le previsioni relative all'efficacia dell'attenuazione del danno grazie all'impianto di risalita sarebbero state fondate su un modello di previsione realizzato in due fasi, ossia da un lato le previsioni risultanti dalla pianificazione del progetto e dall'approvazione finale dello stesso e, dall'altro, le constatazioni da fornire derivanti dalla sorveglianza.

28 Infine, la Repubblica federale di Germania precisa che l'impianto di risalita è sfruttato dal mese di agosto 2010, ma che l'attività normale del prelevamento dell'acqua è iniziata solo dopo il completamento con esito positivo della sorveglianza, ossia nel mese di marzo 2015.

#### *Giudizio della Corte*

29 Occorre rilevare innanzitutto che il fatto che il progetto la cui valutazione ambientale è contestata si situi non già nelle zone Natura 2000 considerate bensì a una distanza considerevole dalle stesse, a monte dell'Elba, non esclude assolutamente l'applicabilità dei requisiti enunciati all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». Infatti, come si evince dalla formulazione di tale disposizione, quest'ultima assoggetta al meccanismo di tutela ambientale in essa previsto «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito».

30 Nella specie, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il meccanismo di raffreddamento della centrale di Moorburg può avere incidenze significative sulle specie di pesci di cui all'allegato II della direttiva «habitat» e protette nelle zone Natura 2000 considerate.

31 La valutazione dell'incidenza, effettuata dalle autorità tedesche, infatti, rileva che la morte di singole unità delle tre specie di pesci considerate di cui all'allegato II della direttiva «habitat», connessa alla presa l'acqua di raffreddamento della centrale di Moorburg sul loro corridoio migratorio, pregiudica la riproduzione di tali specie nei detti siti protetti. In particolare, tale valutazione indica che esistono rischi elevati per i grandi migratori come la lampreda di fiume, la lampreda di mare e il salmone.

32 In considerazione di tale valutazione dell'incidenza, le autorità tedesche, in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», potevano esprimere il loro consenso sul progetto di costruzione della centrale di Moorburg «soltanto dopo aver avuto la certezza che [lo stesso] non pregiudicherà l'integrità [dei] sit[i] in causa (...)».

33 Come la Corte ha, infatti, già statuito, le autorità nazionali competenti autorizzano un'attività sul sito protetto solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che essa è priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito protetto. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti (v., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C243/15, EU:C:2016:838, punto 42 e giurisprudenza citata).

34 Per assicurarsi che il progetto di costruzione della centrale di Moorburg non pregiudicasse l'integrità delle zone Natura 2000 considerate, spettava alle autorità tedesche tenere conto delle misure di tutela integrate in tale progetto di costruzione. È, a tale riguardo, di giurisprudenza costante che l'applicazione del principio di precauzione nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» esige che l'autorità nazionale competente tenga conto di misure di tutela integrate in detto progetto tendenti ad evitare o a ridurre gli eventuali effetti pregiudizievoli direttamente causati, al fine di assicurarsi che esso non pregiudichi l'integrità del sito protetto (sentenze del 15 maggio 2014, Briels e a., C521/12, EU:C:2014:330, punto 28, nonché del 21 luglio 2016, Orleans e a., C387/15 e C388/15, EU:C:2016:583, punto 54).

35 Nella specie, si deve rilevare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, ad integrazione di altre misure destinate ad impedire gli effetti negativi del prelevamento dell'acqua, come l'impianto scaccia pesci, il rimpatrio del pesce e la riduzione dell'attività della centrale di

Moorburg quando il tenore di ossigeno è critico per il pesce, è stato collocato un impianto di risalita al livello della diga di Geesthacht.

36 Tale impianto di risalita consentirebbe un rafforzamento degli stock di pesci migratori, offrendo a tali specie la possibilità di raggiungere più rapidamente le loro zone di riproduzione nel corso medio e nel corso superiore dell'Elba. Il rafforzamento degli stock compenserebbe le perdite vicino alla centrale di Moorburg e, in tal modo, gli obiettivi di conservazione delle zone Natura 2000 situate a monte di tale centrale non subirebbero incidenze significative.

37 Tuttavia, dalla valutazione dell'incidenza risulta che essa non contiene constatazioni definitive per quanto riguarda l'efficacia dell'impianto di risalita, ma si limita a precisare che tale efficacia sarebbe confermata solo dopo vari anni di sorveglianza.

38 Pertanto, si deve necessariamente constatare che, al momento del rilascio dell'autorizzazione, l'impianto di risalita, anche se era diretto a ridurre gli effetti significativi direttamente causati sulle zone Natura 2000 situate a monte della centrale di Moorburg, non era tale da garantire, congiuntamente alle altre misure menzionate al punto 35 della presente sentenza, che non sussistesse alcun dubbio ragionevole riguardo al fatto che detta centrale non pregiudicasse l'integrità del sito, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

39 Tale conclusione non può essere inficiata dagli argomenti della Repubblica federale di Germania riguardanti la gestione dei rischi e le constatazioni fornite per gli anni dal 2011 al 2014.

40 A tale titolo, secondo la giurisprudenza, il criterio di autorizzazione previsto all'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat» integra il principio di precauzione e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o progetti previsti. Un criterio di autorizzazione meno rigoroso non può garantire in modo altrettanto efficace la realizzazione dell'obiettivo di protezione dei siti cui è volta detta disposizione (sentenza del 21 luglio 2016, Orleans e a., C387/15 e C388/15, EU:C:2016:583, punto 53 nonché giurisprudenza citata).

41 Per quanto riguarda le previsioni sulle quali era fondata la valutazione dell'incidenza, occorre rilevare che le constatazioni fornite per gli anni dal 2011 al 2014 sono state depositate dalla Repubblica federale di Germania dopo il rilascio dell'autorizzazione del 30 settembre 2008.

42 A tale riguardo, si deve ricordare che è al momento in cui viene adottata la decisione che autorizza la realizzazione di un progetto che non deve sussistere alcun ragionevole dubbio, dal punto di vista scientifico, circa l'assenza di effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito interessato (sentenza del 26 ottobre 2006, Commissione/Portogallo, C239/04, EU:C:2006:665, punto 24 e giurisprudenza citata).

43 Per quanto riguarda la sorveglianza in varie fasi, neanche questa può essere sufficiente a garantire il rispetto dell'obbligo previsto all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

44 Infatti, da un lato, come sostenuto dalla Commissione in udienza, senza essere contraddetta a tale riguardo dallo Stato membro convenuto, i risultati di tale sorveglianza possono non essere pertinenti nel caso in cui la misurazione sia effettuata durante i periodi in cui la centrale di Moorburg non utilizza il meccanismo di raffreddamento continuo. Dall'altro lato, essa è diretta unicamente a contare il numero di pesci che attraversano la diga di Geesthacht tramite l'impianto di risalita. Pertanto, tale sorveglianza non è idonea ad assicurare che l'impianto di risalita eviterà che sia pregiudicata l'integrità delle zone protette.

45 Ne consegue che, nell'autorizzare il progetto della costruzione della centrale di Moorburg sull'Elba sulla base di una valutazione dell'incidenza che ha concluso per l'assenza di pregiudizi all'integrità delle zone Natura 2000, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat».

Sulla seconda censura vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase della direttiva «habitat» per omesso esame degli effetti cumulativi con altri progetti

#### *Argomenti delle parti*

46 La Commissione ritiene che sia stata commessa un'altra violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», in quanto la città di Amburgo ha rilasciato l'autorizzazione del 30 settembre 2008 senza aver preso in considerazione, nella valutazione dell'incidenza della centrale di Moorburg, i possibili effetti cumulativi connessi all'esistenza della centrale di pompaggio di Geesthacht e della centrale idroelettrica ad acqua fluente situata sulla diga di Geesthacht, per la quale era stata parimenti presentata una domanda di autorizzazione all'installazione e alla gestione.

47 Per quanto riguarda la centrale di pompaggio di Geesthacht, la Commissione osserva che essa esiste dal 1958 e che non dispone di particolari impianti per proteggere le specie di pesci. Soltanto nel corso del 2014 la Repubblica federale di Germania avrebbe depositato una perizia volta a dimostrare che detta centrale di pompaggio non rappresentava pericoli per le specie di pesci migratori considerate.

48 Secondo la Commissione, non è pertinente la circostanza che la centrale di pompaggio di Geesthacht sia stata realizzata prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva «habitat», in quanto le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva non si limitano soltanto ai piani e progetti approvati o terminati dopo il termine di trasposizione della direttiva in parola.

49 Per quanto riguarda la centrale idroelettrica ad acqua fluente sulla diga di Geesthacht, per la quale era stata presentata una domanda d'installazione e di gestione il 22 maggio 2008, la Commissione ritiene che essa avrebbe dovuto essere parimenti presa in considerazione nell'ambito dell'esame del cumulo degli effetti per la centrale di Moorburg. Secondo la Commissione, sebbene tale domanda sia stata ritirata nel corso del 2010, erano prevedibili effetti della centrale idroelettrica ad acqua fluente sulle popolazioni di pesci migratori alla data del rilascio dell'autorizzazione del 30 settembre 2008.

50 La Repubblica federale di Germania fa valere, innanzitutto, riguardo alla centrale di pompaggio di Geesthacht, che essa non doveva essere presa in considerazione per la valutazione dell'incidenza, poiché era già esistente alla data dell'adozione della direttiva «habitat», e invoca a tale riguardo la sentenza della Corte del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a. (C399/14, EU:C:2016:10, punti 58 e 59).

51 Poi, per quanto riguarda la centrale idroelettrica ad acqua fluente sulla diga di Geesthacht, tale Stato membro è dell'avviso che essa non dovesse essere presa in considerazione in quanto «altro progetto» poiché, sin dall'inizio, essa non poteva ottenere un'autorizzazione.

52 A tale titolo, la Repubblica federale di Germania fa valere che un siffatto progetto non avrebbe potuto essere autorizzato senza l'intervento della Vattenfall Europe AG, divenuta Vattenfall GmbH. Secondo il diritto tedesco, il gestore di una futura centrale idroelettrica ad acqua fluente deve necessariamente ottenere il consenso del proprietario delle acque considerate, nella specie lo Stato federale tedesco.

53 Orbene, la domanda di costruzione di una centrale idroelettrica ad acqua fluente, del 22 maggio 2008, sarebbe stata introdotta non già dalla Vattenfall Europe o da un terzo beneficiario della stessa, ma dalla Wirtschaftsbetriebe Geesthacht GmbH, che, contrariamente alla Vattenfall Europe, non aveva alcun diritto di utilizzo dei terreni e delle opere al livello della diga di Geesthacht necessari per la costruzione di una centrale idroelettrica ad acqua fluente.

54 Così, con lettera del 26 maggio 2008, l'autorità di approvazione dei piani del distretto Herzogtum Lauenburg (Germania) avrebbe precisato che, a causa della mancanza d'interesse ad ottenere una decisione nel merito, essa non avrebbe avviato alcun procedimento di approvazione del piano fintantoché la Vattenfall Europe non avesse dato il suo consenso riguardo alla costruzione della centrale idroelettrica ad acqua fluente. Il 20 giugno 2008, la Vattenfall Europe avrebbe indicato che non avrebbe trasferito al richiedente alcun diritto di utilizzo di cui essa beneficiava. Di conseguenza, l'autorità di approvazione non avrebbe infine più avviato alcun procedimento di approvazione per la centrale idroelettrica ad

acqua fluente.

55 La Repubblica federale di Germania aggiunge che la domanda di autorizzazione all'installazione e alla gestione presentata per tale centrale è stata ritirata soltanto nel 2010 per il motivo che l'autorità di approvazione voleva evitare una decisione di diniego e doveva convincere il richiedente a ritirare esso stesso la domanda.

#### *Giudizio della Corte*

56 Con la sua seconda censura, suddivisa in due parti, la Commissione contesta alle autorità tedesche di non aver valutato gli effetti cumulativi della centrale di Moorburg con quelli della centrale di pompaggio di Geesthacht e della centrale idroelettrica ad acqua fluente sulla diga di Geesthacht, per le perturbazioni causate nei siti protetti sulle specie di pesci quali le lamprede di fiume, le lamprede di mare e il salmone.

57 Secondo una giurisprudenza costante, l'opportuna valutazione dell'incidenza sul sito interessato di un piano o progetto, che deve essere effettuata a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», implica che siano individuati, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto di cui trattasi che possano, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare gli obiettivi di conservazione di tale sito (sentenza del 14 gennaio 2016, *Grüne Liga Sachsen e a.*, C399/14, EU:C:2016:10, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

58 Per quanto riguarda la prima parte della seconda censura, relativa alla centrale di pompaggio di Geesthacht, dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che essa si trova a monte e nelle immediate vicinanze della diga di Geesthacht dal 1958.

59 Da un lato, com'è stato ricordato al punto 42 della presente sentenza, è il momento dell'adozione della decisione che autorizza la realizzazione di un progetto che deve essere preso in considerazione nell'ambito della valutazione degli effetti cumulativi generati da tale progetto e da un altro progetto che possa avere incidenze significative su un sito (v., in tal senso, sentenza del 26 ottobre 2006, *Commissione/Portogallo*, C239/04, EU:C:2006:665, punto 24 e giurisprudenza citata).

60 Dall'altro lato, si deve osservare che, a differenza della causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 gennaio 2016, *Grüne Liga Sachsen e a.* (C399/14, EU:C:2016:10), nella presente causa, è in discussione non già un esame a posteriori dell'incidenza della centrale di pompaggio di Geesthacht, che esiste dal 1958, bensì la sua presa in considerazione nell'ambito della valutazione dell'incidenza di un altro progetto, nella specie la centrale di Moorburg.

61 Orbene, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» richiede che le autorità nazionali prendano in considerazione, nell'ambito dell'esame dell'effetto cumulativo, tutti i progetti che, congiuntamente al progetto per il quale è richiesta un'autorizzazione, possano avere un effetto significativo alla luce degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, sebbene siano anteriori alla data di trasposizione della stessa.

62 Infatti, progetti che, come la centrale di pompaggio di Geesthacht, possono comportare, congiuntamente al progetto al quale si riferisce la valutazione d'incidenza, un deterioramento o perturbazioni che possano danneggiare i pesci migratori presenti nel fiume e, di conseguenza, il deterioramento del sito considerato, alla luce degli obiettivi perseguiti dalla direttiva «habitat», non possono essere esclusi dalla valutazione dell'incidenza fondata sull'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

63 Dalle precedenti considerazioni risulta che, nel non aver valutato in modo adeguato gli effetti cumulativi connessi alla centrale di Moorburg e alla centrale di pompaggio di Geesthacht, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

64 Per quanto riguarda la seconda parte della seconda censura, la Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania di non aver preso in considerazione, nell'ambito della valutazione degli effetti cumulativi di cui trattasi nel caso di specie, la centrale idroelettrica ad acqua fluente sulla diga di Geesthacht, per il motivo che la domanda di autorizzazione all'installazione e alla gestione di tale centrale non aveva alcuna possibilità di essere accolta alla luce del diritto tedesco. Il diritto di utilizzo dell'acqua e dei terreni al livello della diga di cui trattasi costituirebbe, secondo la normativa tedesca, una condizione necessaria perché un progetto possa essere approvato.

65 A tale riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la domanda per la costruzione della centrale idroelettrica ad acqua fluente sulla diga di Geesthacht era stata formulata da una società che non era titolare del diritto di utilizzo dell'acqua di tale diga né dei terreni e delle opere legati ad essa.

66 Da tale fascicolo risulta altresì che la procedura di approvazione dei piani, ai sensi della normativa dell'acqua, non avrebbe potuto iniziare fintantoché la *Vattenfall Europe*, in quanto titolare del diritto di utilizzo dell'acqua e dei terreni al livello della diga di Geesthacht, e l'amministrazione federale dell'acqua e della navigazione non avessero indicato che tale progetto non violava altri diritti. Orbene, la *Vattenfall Europe* aveva dichiarato, in seguito, che essa non avrebbe dato l'approvazione necessaria alla costruzione della centrale idroelettrica ad acqua fluente.

67 In tali circostanze, si deve necessariamente constatare che non esistevano «altri progetti», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», per una centrale idroelettrica ad acqua fluente al livello della diga di Geesthacht. Pertanto, la seconda parte della seconda censura deve essere respinta.

Sulla terza censura, vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» per omesso esame dei suoi presupposti

#### *Argomenti delle parti*

68 La Commissione ritiene che la città di Amburgo, avendo rilasciato a torto un'autorizzazione a causa di errori nella valutazione dell'incidenza, abbia omesso, nel procedimento relativo all'autorizzazione del 30 settembre 2008, di rispettare i requisiti previsti all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat».

69 A tale riguardo, essa ritiene che la città di Amburgo avrebbe dovuto cercare soluzioni alternative al raffreddamento continuo. Così, la costruzione successiva di una torre di raffreddamento ibrida nella centrale di Moorburg avrebbe costituito una soluzione alternativa al raffreddamento continuo e avrebbe avuto meno effetti negativi sulle zone Natura 2000 di cui trattasi. Tale costruzione sarebbe stata economicamente sostenibile o avrebbe potuto essere imposta all'impresa interessata fin dal rilascio dell'autorizzazione.

70 La Repubblica federale di Germania ritiene che non si debba esaminare la questione se fossero sussistenti i presupposti per un'autorizzazione del progetto previsti all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat», poiché la città di Amburgo è partita dal principio che la centrale di Moorburg non era all'origine di un pregiudizio significativo all'integrità delle zone Natura 2000 situate a monte del fiume.

#### *Giudizio della Corte*

71 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione compiuta ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat» e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o un progetto debba nondimeno essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, lo Stato membro interessato adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

72 Nella specie, in considerazione della circostanza che l'autorità competente ha concluso per l'assenza di pregiudizio all'integrità del sito ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», non occorre esaminare la terza censura del ricorso in adempimento della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva.

73 Di conseguenza, occorre constatare che, non avendo eseguito, all'atto dell'autorizzazione alla costruzione della centrale di Moorburg, una valutazione corretta e completa dell'incidenza, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

**Sulle spese**

74 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, secondo il paragrafo 3, prima frase, di tale articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può decidere che le spese siano compensate. Atteso che la Commissione e la Repubblica federale di Germania sono rimaste parzialmente soccombenti, appare opportuno disporre la compensazione delle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Non avendo eseguito, all'atto dell'autorizzazione alla costruzione della centrale a carbone di Moorburg, vicino ad Amburgo (Germania), una valutazione corretta e completa dell'incidenza, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

3) **Ciascuna parte sopporta le proprie spese.**

Firme

\* Lingua processuale: il tedesco

init\_anchors();

**Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4,**  
**della**  
**direttiva "Habitat" (92/43/CEE)**

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

Gennaio 2007

**Il presente documento di orientamento deve essere letto unitamente all'opuscolo pubblicato dalla Commissione europea nel 2000, dal titolo "La gestione dei siti della rete Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE". L'attuale documento intende approfondire ulteriormente e sostituire la parte riguardante l'articolo 6, paragrafo 4, dell'opuscolo precedente. Come tale, il documento riflette unicamente il punto di vista dei servizi della Commissione e non ha natura vincolante.**

## Indice

### **1.1. Testo dell'articolo 6, paragrafo 4**

### **1.2. Campo di applicazione**

*1.2.1. Contenuto*

*1.2.2. Applicabilità nel tempo*

### **1.3. Considerazioni iniziali**

*1.3.1. Esame di soluzioni alternative*

*1.3.2. Esame dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico*

### **1.4. Adozione di misure compensative**

*1.4.1. Cosa si intende per "misure compensative" e quando vanno prese in considerazione?*

*1.4.2. "Coerenza globale" della rete Natura 2000*

*1.4.3. Obiettivo e contenuto generale delle misure compensative*

*1.4.4. Che cosa deve comprendere il programma di misure compensative?*

### **1.5. Criteri per designare le misure compensative**

*1.5.1. Compensazione mirata*

*1.5.2. Compensazione effettiva*

*1.5.3. Fattibilità tecnica*

*1.5.4. Entità della compensazione*

*1.5.5. Localizzazione delle misure compensative*

*1.5.6. Tempi della compensazione*

*1.5.7. Attuazione nel lungo termine*

### **1.6. Chi sostiene i costi delle misure compensative?**

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

### **1.8. Cosa succede nel caso di siti che ospitano habitat e/o specie prioritari?**

*1.8.1. I siti interessati*

*1.8.2. I concetti di "sanità pubblica", "sicurezza pubblica" e "conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente"*

*1.8.3. L'adozione del parere della Commissione - conseguenze*

## **1.1. Testo dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva "Habitat"**

*"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 naturale 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".*

## **1.2. Campo di applicazione**

### *1.2.1. Contenuto*

Questa disposizione fa parte della procedura di valutazione e di eventuale autorizzazione, da parte delle autorità nazionali competenti, di piani e progetti che possono incidere su zone speciali di conservazione (ZSC), su zone di protezione speciale (ZPS) o su siti di importanza comunitaria (SIC)<sup>1</sup>. Sono da farsi due considerazioni fondamentali:

- da un lato, la disposizione riguarda eccezioni rispetto alla regola generale dell'articolo 6, paragrafo 3, secondo la quale possono essere autorizzati soltanto i piani o i progetti che non pregiudicano l'integrità dei siti interessati;
- d'altro lato, la sua applicazione concreta deve avvenire nel rispetto delle varie tappe previste e secondo la sequenza<sup>2</sup> stabilita dalla direttiva.

La valutazione preliminare dell'impatto di un piano o progetto sul sito, prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, consente alle autorità nazionali competenti di giungere a conclusioni sulle conseguenze dell'iniziativa proposta per l'integrità del sito interessato. Se le conclusioni sono positive, nel senso che non vi è alcun ragionevole dubbio scientifico sull'assenza di effetti sul sito, le autorità competenti possono dare il proprio assenso al piano o al progetto. Se invece persistono dubbi o le conclusioni sono negative, occorre applicare i principi di precauzione e prevenzione e seguire le procedure indicate all'articolo 6, paragrafo 4. Inoltre, il fatto di tener conto del principio di precauzione e di applicare una strategia di prevenzione potrebbe anche portare all'abbandono del piano o del progetto.

---

<sup>1</sup> L'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, si applica solo ai siti che rientrano nell'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria (SIC). Per questo le presenti disposizioni non si applicano ai siti proposti per essere designati come siti di importanza comunitaria negli elenchi nazionali trasmessi alla Commissione (i cosiddetti pSIC). Il regime di tutela dei pSIC è definito nella causa C-117/03 (sentenza della Corte, del 13 giugno 2005, Dragaggi) e nella causa C-244/05 (sentenza della Corte, del 14 settembre 2006, Bund Naturschutz).

<sup>2</sup> Nelle conclusioni alla causa C-239/04 l'Avvocato generale (paragrafi 44-46) sembra ritenere che non ci sia un ordine sequenziale tra l'esame delle soluzioni alternative e i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

A tal fine, la Corte ha già stabilito, nella causa C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*<sup>3</sup>, e successivamente confermato nella causa C-6/04 *Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*<sup>4</sup>, che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat impone lo svolgimento di una opportuna valutazione delle implicazioni di un piano o di un progetto se c'è la probabilità o il rischio che tale piano o progetto abbia un effetto rilevante sul sito interessato. Tenendo conto, in particolare, del principio di precauzione, si considera che esiste un rischio se, sulla base di dati oggettivi, non si può escludere che il piano o il progetto in questione avrà un effetto significativo sul sito interessato.

L'approccio citato si ritrova anche nella sentenza della Corte del 26 ottobre 2006, causa C-239/04<sup>5</sup>, relativa alla costruzione di un'autostrada in Portogallo, dove si dice che, prima di concedere l'autorizzazione al progetto, occorre eliminare qualsiasi dubbio scientifico sull'assenza di effetti negativi per l'integrità del sito.

Per decidere se un piano o un progetto può proseguire è necessario rispettare le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 4. In particolare occorre dimostrare che:

- 1 l'alternativa proposta e da approvare è la meno dannosa per gli habitat, le specie e l'integrità del sito Natura 2000 interessato, a prescindere dalle considerazioni economiche, e non ci sono altre alternative possibili che non presentano incidenze negative sull'integrità del sito;
- 2 sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi "motivi di natura sociale o economica".

Trattandosi di un'eccezione rispetto all'articolo 6, paragrafo 3, questa disposizione può essere applicata solo quando tutte le condizioni previste dalla direttiva sono completamente rispettate. A tale proposito, chiunque intenda avvalersi di questa eccezione è tenuto a dimostrare, a titolo di condizione preliminare, che le condizioni sopra indicate sono effettivamente applicabili in ciascun caso particolare.

- 3 Dopo che si è proceduto a verificare e documentare in maniera inequivoca la mancanza di soluzioni alternative e la possibilità di accogliere i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, si devono prendere tutte le misure compensative necessarie per garantire che venga tutelata la coerenza globale della rete Natura 2000. Le misure compensative devono pertanto essere prese in considerazione solo quando l'applicazione di altri provvedimenti di tutela, come le misure di attenuazione, non è più sufficiente. Le misure compensative devono essere **sempre** notificate alla Commissione.

**Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 4, vanno applicate quando i risultati della valutazione preliminare ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, sono negativi o incerti, ossia:**

<sup>3</sup> Sentenza della Corte del 7 settembre 2004, causa C-127/02, paragrafi 57 e 61.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte del 20 ottobre 2005, causa C-6/04, paragrafo 54.

<sup>5</sup> Sentenza della Corte del 26 ottobre 2006, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica portoghese (causa C-239/04, paragrafo 24).

**1. quando un piano o un progetto incide negativamente sull'integrità del sito interessato;**  
**2. quando permangono dubbi sull'assenza di effetti negativi per l'integrità del sito dovuti al piano o al progetto interessato.**  
**È necessario seguire l'ordine sequenziale prescritto.**

### *1.2.2. Applicabilità nel tempo*

La sentenza della Corte di giustizia nella causa C-209/04 stabilisce i principi sull'applicabilità nel tempo dell'articolo 6, paragrafo 3, e, di conseguenza, dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat. Per determinare se un progetto deve essere sottoposto a valutazione ambientale a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, la Corte applica un criterio formale: la data della domanda di autorizzazione relativa a un progetto. Pertanto, se la domanda è stata formalmente presentata prima della data di scadenza fissata per il recepimento della direttiva o prima dell'adesione all'UE, il progetto non è assoggettato alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4. Se invece la domanda di autorizzazione è stata formalmente presentata dopo la data di scadenza per il recepimento della direttiva o dopo l'adesione all'UE, il progetto ricade nelle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4.

### **1.3. Considerazioni iniziali**

*Garantire la qualità della "valutazione opportuna" prevista dall'articolo 6, paragrafo 3*

Le "valutazioni opportune" delle incidenze del piano o del progetto sul sito interessato devono precedere l'approvazione e tener conto degli effetti cumulativi risultanti dalla combinazione del piano o del progetto in questione con altri piani o progetti alla luce degli obiettivi di conservazione del sito. Ciò significa che occorre individuare tutti gli aspetti del piano o del progetto che, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, hanno ripercussioni su tali obiettivi, sulla base delle più recenti conoscenze scientifiche nel campo.

Le procedure di valutazione dei piani o dei progetti che possono incidere sui siti della rete Natura 2000 devono garantire l'esame approfondito di tutti gli elementi che contribuiscono all'integrità del sito e alla coerenza complessiva della rete, sia nella definizione delle condizioni di riferimento che nelle fasi che portano ad individuare i potenziali impatti, le misure di mitigazione e gli impatti residui. In questo modo si determina cosa si deve compensare, a livello qualitativo e quantitativo.

A prescindere dal fatto che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, siano rispettate seguendo le procedure esistenti di valutazione dell'impatto ambientale o altri metodi particolari, è necessario garantire gli elementi riassunti di seguito.

- I risultati della valutazione indicata nell'articolo 6, paragrafo 3, devono permettere di risalire a tutte le decisioni prese, compresa la scelta delle alternative e i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.
- La valutazione deve contenere tutti gli elementi che contribuiscono all'integrità del sito e alla coerenza globale della rete e che sono definiti negli obiettivi di conservazione del sito e nel formulario standard di Natura 2000; deve inoltre basarsi sui migliori dati scientifici disponibili nel settore. Le informazioni richieste devono essere aggiornate e riguardare quanto segue:

- struttura e funzione dei beni ecologici del sito e loro ruolo;
  - superficie, rappresentatività e stato di conservazione degli habitat prioritari e non prioritari presenti nel sito;
  - dimensione della popolazione, grado di isolamento, ecotipo, pool genico, struttura per classi di età e stato di conservazione delle specie che si trovano nel sito e che figurano nell'allegato II della direttiva Habitat o nell'allegato I della direttiva sugli uccelli selvatici;
  - ruolo del sito nell'ambito della regione biogeografica e rispetto alla coerenza della rete Natura 2000;
  - altri valori e funzioni ecologici individuati nel sito.
- La valutazione deve individuare, in maniera esaustiva, tutti gli impatti potenziali del piano o del progetto che potrebbero rivelarsi significativi per il sito, tenuto conto degli impatti cumulativi e di altri effetti che potrebbero derivare dall'azione congiunta del piano o del progetto valutato e di altri piani o progetti.
  - La valutazione prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, deve applicare le migliori tecniche e i migliori metodi disponibili per valutare l'entità degli effetti del piano/progetto sull'integrità biologica del o dei siti che rischiano di essere danneggiati.
  - La valutazione deve prevedere che nel piano o progetto interessato vengano inserite le misure più efficaci di attenuazione degli impatti, in modo da evitare, ridurre o se possibile eliminare le incidenze negative sul sito.
  - La caratterizzazione dell'integrità biologica e la valutazione dell'impatto devono fondarsi sui migliori indicatori disponibili specifici ai beni Natura 2000, che devono servire anche a monitorare l'attuazione del piano o del progetto.

Ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3, sembra più opportuno che le autorità responsabili della rete Natura 2000 istituiscano obblighi formali specifici sul tipo di informazioni e sui criteri da applicare nello svolgimento della valutazione opportuna. Si raccomanda vivamente di svolgere attività di divulgazione e formazione nei confronti delle parti interessate (ad esempio le autorità ad un livello amministrativo diverso, i consulenti e chi sviluppa i piani o i progetti).

### *1.3.1. Esame di soluzioni alternative*

In linea con la necessità di evitare danni indesiderati alla rete Natura 2000, è opportuno considerare la possibilità di rivedere in profondità e/o di ritirare un piano o un progetto proposto quando emergono effetti negativi importanti per l'integrità del sito. Questa linea va seguita in particolare se gli effetti riguardano habitat e/o specie prioritari tutelati nell'ambito della direttiva Habitat o le specie in pericolo a livello mondiale indicate nell'allegato I della direttiva sugli uccelli selvatici. Le autorità competenti hanno il compito di analizzare e dimostrare, in primo luogo, la necessità di realizzare il piano o il progetto interessato: l'opzione zero va dunque valutata in questa fase.

Successivamente, le autorità competenti devono esaminare la possibilità di adottare soluzioni alternative che meglio rispettino l'integrità del sito in questione<sup>6</sup>. Occorre vagliare tutte le alternative praticabili, ed in particolare i risultati relativi ottenibili rispetto agli obiettivi di

---

<sup>6</sup> Nelle conclusioni della causa C-239/04 (paragrafo 44), l'Avvocato generale ritiene che "Tra le alternative (...) selezionate non dev'essere scelta necessariamente quella che pregiudica in maniera minore la zona interessata. Al contrario, la scelta richiede una ponderazione tra il deterioramento della ZPS e i corrispondenti motivi di rilevante interesse pubblico.

conservazione del sito Natura 2000, all'integrità del sito e al contributo che esso dà alla coerenza globale della rete Natura 2000. 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 o percorsi alternativi, dimensioni o impostazioni diverse di sviluppo oppure processi alternativi.

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti effettuare i necessari raffronti tra gli impatti relativi di queste soluzioni alternative sul sito interessato. Va sottolineato che i parametri di riferimento per questi raffronti riguardano gli aspetti relativi alla conservazione e al mantenimento 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.

**Le autorità nazionali competenti hanno il compito di valutare soluzioni alternative. Tale valutazione va fatta con riferimento agli obiettivi di conservazione del sito.**

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

In assenza di soluzioni alternative – o in presenza di soluzioni che hanno effetti ambientali ancora più negativi sul sito, con riferimento agli obiettivi di conservazione sopra menzionati della direttiva – le autorità competenti devono verificare se sussistono 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 sanità pubblica, 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 contrapposto agli obiettivi di conservazione della direttiva. Pertanto, è possibile considerare i progetti sviluppati da organismi privati solo se sono di interesse pubblico e se tale interesse è dimostrato.

Per il momento la Corte di giustizia non ha fornito indicazioni precise circa l'interpretazione di questo concetto specifico e 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 sanità pubblica e la tutela dell'ambiente, 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 generale in Europa<sup>7</sup>, la Commissione,

<sup>7</sup> COM (96) 443 dell'11.9.1996.

alla luce 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>8</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 prescelto per la loro realizzazione ed i motivi imperativi sopra menzionati sia a favore di questi ultimi. La decisione deve basarsi sulle 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, principalmente 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 presumere 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 nel breve periodo 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 (sanità, sicurezza, ambiente);
- nel contesto di politiche fondamentali per lo Stato e la società;
- nell'ambito della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti ad obblighi specifici di servizio pubblico.

Per dare ai lettori un'idea più precisa di ciò che si potrebbe legittimamente considerare come "motivo imperativo di rilevante interesse pubblico" abbiamo tratto alcuni **esempi** dai pareri che la Commissione ha formulato in merito all'articolo 6, paragrafo 4, e dalle motivazioni avanzate dagli Stati membri.

*Attraversamento della valle del Peene (Peenetal, Germania) da parte della prevista autostrada A20 (Germania)*

*L'autostrada A20 rientra nella rete stradale transeuropea. Si deve costruire un collegamento est-ovest nel Land Mecklenburg-Pomerania occidentale per collegarlo alle regioni centrali della Comunità.*

---

<sup>8</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 e amministrativa, storia e tradizioni.

*Questa regione ha un tasso di disoccupazione estremamente elevato: per anni è stato quasi il doppio di quello dei vecchi Länder tedeschi, mentre il prodotto interno lordo, rispetto alla sua popolazione, è molto più basso del prodotto interno lordo medio nazionale.*

*Piano di sviluppo "Porto di Rotterdam" (Paesi Bassi)*

*L'attività industriale e portuale svolta nell'area di Rotterdam è uno dei cardini dell'economia dei Paesi Bassi. Il porto di Rotterdam è un importante crocevia multimodale nell'ambito della rete TEN-T e riveste pertanto un'importanza comunitaria. La prevista crescita della movimentazione globale di container e dell'attività dell'industria chimica determinerà una maggiore domanda di spazio che sarà necessario soddisfare per mantenere la posizione competitiva che il porto di Rotterdam riveste attualmente nell'asse Amburgo-Le Havre.*

*Lo sviluppo del porto di Rotterdam porta alla ribalta anche la promozione del passaggio a diverse modalità di trasporto, soprattutto per il trasporto merci. È evidente che trasferire il trasporto merci dalla strada alle vie navigabili avrà effetti notevolmente positivi perché consentirà di abbattere le emissioni di gas serra, ridurre l'inquinamento atmosferico e contenere la congestione del traffico. Al momento di valutare l'interesse pubblico occorre tener conto di tutti questi aspetti positivi.*

*Estensione della sede della Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH ad Amburgo-Finkenwerder (Germania)*

*Il progetto riveste notevole importanza per la regione di Amburgo e l'industria aerospaziale della Germania settentrionale e dell'Europa in generale. Il progetto darà un contributo allo sviluppo tecnologico e incentiverà la cooperazione europea nel settore dell'aviazione. Avrà effetti positivi sulla situazione socioeconomica delle regioni limitrofe e un impatto positivo sulla competitività dell'industria aeronautica europea, perché offre nuovi posti di lavoro altamente qualificati, che si rivelano necessari per bilanciare la notevole perdita di occupazione del settore industriale della regione.*

*Linea ferroviaria ad alta velocità (TGV Est) (Francia)*

*Non ci sono possibilità di collegare le linee esistenti. Il progetto europeo TGV Est era stato valutato positivamente dal Consiglio dei Ministri della Comunità europea nel 1990 ed era stato annoverato tra i progetti prioritari dal Consiglio europeo del 1994, dopo che l'Unione aveva stabilito le priorità dei progetti di infrastruttura da realizzare.*

*Piano operativo generale ("Rahmenbetriebsplan") della miniera di Prosper Haniel (Germania)*

*Per le sue caratteristiche geologiche e le infrastrutture disponibili, la miniera di Prosper Haniel e la possibilità di proseguirne le attività estrattive sono due elementi essenziali per realizzare gli obiettivi generali della politica energetica a lungo termine della Germania, sia a livello federale che regionale, ed in particolare a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e a mantenere la posizione di primo piano delle tecnologie europee nel settore dell'estrazione e della produzione di energia dal carbone. La chiusura della miniera di Prosper Haniel avrebbe ripercussioni socioeconomiche inaccettabili, sia dirette che indirette, per la regione, con una perdita immediata di posti di lavoro nel settore minerario e anche per le industrie a monte e i servizi a valle.*

*Progetto relativo alla diga La Breña II (Spagna)*

*Il progetto è finalizzato a fornire risorse idriche sufficienti per il consumo umano, gli usi industriali e le attività agricole, che oggi non sono disponibili vista l'attuale situazione del bacino del fiume Guadalquivir.*

Altri esempi e informazioni sui pareri espressi dalla Commissione sono consultabili al seguente indirizzo:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm)

## 1.4. Adozione di misure compensative

### 1.4.1. Cosa si intende per "misure compensative" e quando vanno prese in considerazione?

Nell'ambito dell'articolo 6 della direttiva Habitat occorre fare una netta distinzione tra misure di attenuazione e misure compensative.

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

- misure di attenuazione in senso lato: sono quelle volte a ridurre al minimo o addirittura a eliminare gli impatti negativi su un sito che potrebbero risultare dalla realizzazione di un piano o di un progetto. Tali misure sono parte integrante delle specifiche di un piano o progetto (cfr. punto 4.5 dell'opuscolo *Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva Habitat*);
- misure compensative in senso stretto: sono provvedimenti indipendenti dal progetto (comprese le eventuali misure di attenuazione connesse) e finalizzati a contrastare l'impatto negativo di un piano o progetto per mantenere la coerenza ecologica globale della rete Natura 2000.

Per fare un esempio, l'estensione delle attività estrattive sotterranee di una miniera a zone non ancora sfruttate causerà una subsidenza del terreno su vasta scala, accompagnata da alluvioni e aumento dei livelli delle falde freatiche, con ripercussioni importanti su tutti gli ecosistemi della zona. Per compensare gli effetti negativi del progetto, il terreno da destinare all'estensione sarà scelto secondo criteri ecologici per la creazione di tipi di habitat non prioritari (boschi di faggi e querce) grazie alla riafferestazione o alla trasformazione/miglioramento delle foreste e dei boschi esistenti. Si può prendere in considerazione anche la possibilità di creare e migliorare le foreste alluvionali e di intervenire per il ripristino o l'ottimizzazione dei letti dei fiumi, iniziative che consentiranno di compensare la perdita di un tipo di habitat prioritario (cioè le foreste alluvionali residue – *Alnion glutinoso-incanae*) e un tipo di habitat non prioritario (corsi d'acqua di pianura, pedemontani e montani con vegetazione flottante). La misura in questione servirà anche a bilanciare l'impatto negativo del progetto sulla specie *Lampetra planeri*.

Le misure compensative dovrebbero andare ad aggiungersi agli interventi considerati prassi normale nell'ambito della direttiva sugli habitat e sugli uccelli selvatici o agli obblighi previsti dal diritto comunitario. Ad esempio, l'attuazione di un piano di gestione o la proposta/designazione di una nuova zona, già repertoriata come di importanza comunitaria, costituiscono "misure normali" per uno Stato membro. Le misure compensative devono dunque andare oltre le misure usuali/standard richieste per la tutela e la gestione dei siti di Natura 2000.

Un altro esempio di compensazione si riferisce al caso dell'ampliamento di un porto che porta alla distruzione di siti di riposo per gli uccelli e alla diminuzione di distese fangose di bassa profondità o di canneti nella zona intertidale. Una possibile compensazione delle ripercussioni negative del progetto potrebbe essere la ricostituzione di un sito di riposo di alta marea e di distese sabbiose poco profonde associate a distese fangose, oppure il ripristino degli habitat

dei canneti e prati marini con lavori di idraulica, misure ambientali per utilizzare i canneti e i prati marini a fini agricoli e la gestione della pressione esercitata dalle attività venatorie.

Le misure compensative non sono, pertanto, un modo per permettere la realizzazione di piani o progetti eludendo gli obblighi fissati dall'articolo 6, ma devono invece essere prese in considerazione soltanto dopo aver determinato con precisione un impatto negativo sull'integrità di un sito Natura 2000. In particolare, la logica alla base del processo di valutazione prevede che, se è contemplato un impatto negativo, occorre valutare le alternative e verificare l'interesse del piano/progetto rispetto al valore naturale del sito. Una volta deciso che si può procedere all'esecuzione del piano/progetto, è opportuno passare ad esaminare le misure compensative. Questo approccio è stato confermato anche dall'Avvocato generale della Corte di giustizia, nelle conclusioni della causa C-239/04 (paragrafo 35).

**Le misure compensative sono misure concepite specificatamente per un progetto o un piano in aggiunta alla prassi normale di attuazione delle direttive "Natura" e mirano a bilanciare l'impatto negativo di un progetto e a fornire una compensazione che corrisponda esattamente agli effetti negativi prodotti sulle specie o sugli habitat interessati. Le misure compensative costituiscono "un'ultima spiaggia" e vanno usate soltanto quando le altre misure di tutela garantite 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.**

#### *1.4.2. "Coerenza globale" della rete Natura 2000*

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

Questo aspetto 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 [che] deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale." Vengono dunque presi in considerazione due criteri: da un lato, specie e habitat mirati in termini di quantità e qualità e, dall'altro, il ruolo che svolge il sito per garantire un'adeguata distribuzione geografica rispetto all'area di ripartizione.

L'articolo 3, paragrafo 3, stabilisce che "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 fauna e la flora selvatiche, citati all'articolo 10".

L'articolo 10, che concerne più in generale le politiche di assetto del territorio e 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.”

Il termine "ecologico" è usato sia nell'articolo 3 che nell'articolo 10 per spiegare il carattere della coerenza. Ovviamente, l'espressione "coerenza globale" all'articolo 6, paragrafo 4, è impiegata con lo stesso significato.

Detto questo, è evidente che l'importanza di un sito rispetto alla coerenza della rete dipende dagli obiettivi di conservazione del sito, dal numero e dallo stato degli habitat e delle specie presenti al suo interno e dal ruolo che il sito riveste per garantire un'adeguata distribuzione geografica rispetto all'area di ripartizione delle specie e degli habitat delle specie interessate.

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.

Le misure compensative definite per un piano o un progetto al fine di tutelare la coerenza globale della rete Natura 2000 dovranno tener conto dei criteri citati in precedenza; in altri termini, la compensazione deve fare riferimento agli obiettivi di conservazione del sito e agli habitat e alle specie colpiti negativamente in proporzione al numero ed allo stato di tali habitat e specie. Occorre inoltre sostituire adeguatamente il ruolo svolto dal sito rispetto alla distribuzione biogeografica.

In questa fase sarebbe utile ricordare che, a norma della direttiva Habitat, un sito da includere nella rete Natura 2000 deve essere scelto:

- prendendo in considerazione l'habitat e le specie nelle proporzioni (superfici, popolazioni) descritte nel formulario standard;
- inserendo il sito nella regione biogeografica nella quale è ubicato;
- in base ai criteri di selezione stabiliti dal Comitato ‘Habitat’ e usati dal Centro tematico europeo per la biodiversità che assiste la Commissione nella scelta dei siti da inserire nell'elenco comunitario.

Le autorità competenti devono esaminare questi criteri quando definiscono le misure compensative per un progetto e garantire che esse offrano caratteristiche e funzioni comparabili a quelle che hanno giustificato la scelta del sito originario.

La direttiva "Uccelli selvatici" non prevede regioni biogeografiche o una selezione a livello comunitario, ma, per analogia, si potrebbe considerare che la "coerenza globale della rete" è garantita se:

- la compensazione persegue le stesse finalità che hanno motivato la designazione del sito a norma dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva sugli uccelli selvatici;
- la compensazione svolge la stessa funzione lungo la stessa rotta migratoria;
- il sito o i siti oggetto di compensazione sono accessibili con certezza agli uccelli abitualmente presenti sul sito interessato dal progetto.

Se, ad esempio, una ZPS che svolge una funzione specifica come area di riposo per le specie avicole migratorie dirette a nord è colpita negativamente da un progetto, le misure compensative proposte dovrebbero concentrarsi sulla funzione specifica svolta dal sito. Per garantire la coerenza globale della rete non sarebbe pertanto sufficiente compensare con misure che potrebbero ricreare le condizioni necessarie al riposo delle stesse specie in un'area che non si trova sulla rotta migratoria o che, pur essendo all'interno della rotta, è però distante. In un caso analogo, le misure compensative dovrebbero riguardare aree di riposo adatte per le specie interessate che abbiano una collocazione adeguata lungo la rotta migratoria, in modo che siano realisticamente accessibili agli uccelli che avrebbero utilizzato il sito originario interessato dal progetto.

**Per garantire la coerenza globale di Natura 2000, le misure compensative proposte per un progetto devono pertanto: a) riguardare, in proporzioni comparabili, gli habitat e le specie colpiti negativamente; b) offrire funzioni comparabili a quelle che hanno motivato la scelta del sito originario, in particolare per quanto riguarda una distribuzione geografica adeguata. Non è pertanto sufficiente ricorrere a misure compensative riguardanti semplicemente la stessa regione biogeografica nello stesso Stato membro.**

**La distanza tra il sito originario e il luogo dove sono messe in atto le misure compensative non è necessariamente un ostacolo purché non incida sulla funzionalità del sito, sul ruolo che esso svolge nella distribuzione geografica e sulle ragioni per le quali è stato inizialmente prescelto.**

#### *1.4.3. Obiettivo e contenuto generale delle misure compensative*

Le misure compensative in senso stretto devono far sì che il sito possa continuare a conservare in maniera soddisfacente uno o più habitat naturali "nella regione biogeografica interessata". In breve, devono garantire il mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000. Ne consegue che:

- in generale, un sito non dovrebbe essere colpito in modo irreversibile da un progetto prima che sia stata messa in atto la compensazione. In alcuni casi, tuttavia, può non essere possibile rispettare questa condizione. Nella ricostituzione di un habitat forestale, ad esempio, possono passare molti anni prima di poter ricreare le stesse funzioni esistenti in origine e intaccate dal progetto. Per questo occorre impegnarsi al massimo per far sì che la compensazione avvenga con debito anticipo e, se non è realizzabile nella sua interezza, le autorità competenti dovrebbero considerare un'eventuale compensazione supplementare delle perdite che si avrebbero nel frattempo;
- la compensazione deve essere un elemento in più rispetto alla rete Natura 2000 alla quale lo Stato membro dovrebbe aver contribuito conformemente alle direttive.

Gli Stati membri devono essere particolarmente vigili quando gli effetti negativi di un piano o un progetto interessano tipi di habitat naturali rari o habitat naturali che richiedono lunghi periodi di tempo prima di arrivare alla stessa funzionalità ecologica. In questi casi sarebbe opportuno prendere in seria considerazione l'opzione zero.

La designazione di nuovi siti Natura 2000 può rientrare in un pacchetto di compensazioni a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, ma di per sé la designazione non è sufficiente se mancano misure di accompagnamento.

Nell'ambito della *direttiva sugli uccelli selvatici* si potrebbero accettare, come compensazione, attività per migliorare il valore biologico di una zona (da designare o già designata) in modo che la capacità di carico o il potenziale alimentare vengano aumentati di una quantità corrispondente alla perdita che si verifica nel sito a causa del progetto. A maggior ragione è accettabile la creazione di un nuovo habitat favorevole alle specie di uccelli interessati, a condizione che il sito creato sia disponibile nel momento in cui il sito colpito perde il suo valore naturale.

Nell'ambito della *direttiva Habitat*, la compensazione potrebbe, analogamente, comprendere la ricostituzione di un habitat comparabile o il miglioramento biologico di un habitat di standard inferiore all'interno di un sito già designato, oppure anche l'aggiunta di un nuovo sito alla rete Natura 2000 di qualità comparabile a quella del sito originario. 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 adeguate o necessarie per contrastare gli effetti su un sito Natura 2000 possono comprendere:

- il ripristino o il miglioramento di siti esistenti: si tratta di ripristinare l'habitat per garantire che ne venga mantenuto il valore in termini di conservazione e il rispetto degli obiettivi di conservazione del sito o di migliorare l'habitat restante in funzione della perdita causata dal piano o dal progetto ad un sito Natura 2000;
- la ricostituzione dell'habitat: si tratta di ricreare un habitat su un sito nuovo o ampliato, da inserire nella rete Natura 2000;
- come già descritto in precedenza e unitamente ad altre attività, l'inserimento di un nuovo sito a norma della direttiva Habitat o sugli uccelli selvatici.

Tra le varie misure compensative correntemente adottate all'interno dell'UE nel contesto della direttiva Habitat figurano anche le seguenti:

- reintroduzione di specie;
- recupero e rafforzamento delle specie, anche di quelle predatrici;
- acquisto di terreni;
- acquisizione di diritti;
- creazione di riserve (comprese forti restrizioni all'utilizzo del territorio);
- incentivi a determinate attività economiche favorevoli ad alcune funzioni ecologiche fondamentali;
- riduzione di (altri) fattori di rischio, in genere per le specie, con interventi su un singolo fattore oppure attraverso azioni coordinate su tutti i fattori di rischio (ad esempio rischi connessi agli effetti della mancanza di spazio dovuta alla sovrappopolazione).

**In teoria, le misure compensative dovrebbero produrre risultati al momento in cui si verifica il danno al sito interessato. Nei casi in cui ciò non sia interamente possibile, potrebbe essere necessaria una compensazione supplementare per far fronte alle perdite temporanee.**

La possibilità di ricorrere alle "banche di habitat" (il cosiddetto *habitat banking*, cioè zone ripristinate e conservate destinate a compensare gli impatti su habitat e specie) come misura compensativa ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, ha un valore molto limitato, visti i rigidi criteri riguardanti la necessità di garantire, quale compensazione, la tutela della coerenza dell'intera rete (*punto 1.4.2*).

Si potrebbe tuttavia ravvisare un utilizzo potenziale dell'*habitat banking* nell'ambito di un regime restrittivo associato all'articolo 6, paragrafo 1. Ad esempio, se si prevede la realizzazione di un progetto in futuro, potrebbe essere opportuno prendere in esame e attuare, nell'ambito del piano di gestione definito per il sito o integrato in altri piani di sviluppo, le misure compensative che sarebbero necessarie nell'ambito di tale progetto/sviluppo e, dunque, prima di qualsiasi decisione sul progetto da parte delle autorità competenti.

#### *1.4.4. Che cosa deve comprendere il programma di misure compensative?*

Le misure compensative previste dall'articolo 6, paragrafo 4, devono trattare tutti gli aspetti – tecnici, giuridici o finanziari – necessari per far fronte agli effetti negativi di un piano o un progetto e per mantenere la coerenza globale della rete Natura 2000. Segue un elenco degli aspetti da inserire nel programma di misure compensative:

- coordinamento e cooperazione ravvicinati tra le autorità responsabili di Natura 2000, le autorità incaricate della valutazione e chi propone il programma di compensazione (cioè chi presenta il piano o il progetto e i consulenti esterni interessati);
- obiettivi chiari e valori da raggiungere compatibili con gli obiettivi di conservazione del sito;
- analisi della fattibilità tecnica delle misure rispetto agli obiettivi di conservazione delle stesse;
- analisi della fattibilità giuridica e/o finanziaria delle misure rispetto ai tempi richiesti;
- illustrazione della tempistica per la realizzazione degli obiettivi di conservazione;
- tempi di attuazione e coordinamento con le scadenze fissate per la realizzazione del piano e del progetto;
- fasi di informazione e/o consultazione del pubblico;
- tempi specifici per il monitoraggio e la comunicazione delle informazioni sulla base di indicatori di avanzamento legati agli obiettivi di conservazione;
- adeguato programma di bilancio approvato nel periodo adatto per garantire il successo delle misure.

## 1.5. Criteri per designare le misure compensative

### 1.5.1. *Compensazione mirata*

Le misure compensative previste dalla direttiva Habitat devono essere istituite in base alle condizioni di riferimento, che a loro volta sono definite dopo la caratterizzazione dell'integrità biologica del sito che rischia di essere persa o venire deteriorata, e in base ai probabili effetti negativi rilevanti che permarranno dopo l'intervento di attenuazione. Per "integrità biologica" s'intendono tutti i fattori che aiutano a mantenere l'ecosistema, comprese le risorse strutturali e funzionali. Nel contesto della direttiva Habitat, l'integrità biologica di un sito è legata agli obiettivi di conservazione per i quali il sito stesso è stato designato per figurare nella rete Natura 2000.

Per procedere ad una compensazione mirata, occorre in primo luogo svolgere correttamente la "valutazione opportuna" citata nell'articolo 6, paragrafo 3, secondo le disposizioni illustrate nel capitolo precedente.

Dopo aver individuato l'integrità biologica che verosimilmente risulterà danneggiata e l'entità effettiva del danno, le misure inserite nel programma di compensazione devono riguardare espressamente tali effetti, in modo da preservare gli elementi di integrità che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000 sul lungo periodo. Tali misure devono pertanto essere le più indicate per il tipo di impatto previsto e dovrebbero incentrarsi su obiettivi e traguardi che trattano chiaramente gli elementi interessati della rete Natura 2000. Ciò significa che le misure devono riferirsi in maniera evidente agli aspetti strutturali e funzionali dell'integrità del sito nonché ai tipi di habitat e alle popolazioni di specie connessi che risultano colpiti.

Il programma di compensazione deve pertanto comprendere misure ecologiche, ad esempio il ripristino o il miglioramento di un habitat, il rafforzamento di una popolazione e/o qualsiasi altra azione che possa servire allo scopo. Per questo pagamenti a membri o versamenti a fondi speciali, anche se destinati a progetti di conservazione della natura, non sono coerenti con la Direttiva Habitat. Inoltre, qualsiasi misura secondaria o indiretta eventualmente presentata per rafforzare l'esito delle misure essenziali proposte o il risultato del sistema di compensazione deve essere strettamente correlata agli obiettivi e ai traguardi del sistema stesso.

A titolo di esempio, quando si definiscono le misure di compensazione occorre fissare obiettivi chiari:

- individuare il numero complessivo di specie colpite;
- individuare le specie principali colpite e la percentuale approssimativa della o delle popolazioni totali in cui ciò avviene;
- individuare la o le funzioni principali svolte dagli habitat che subiranno le ripercussioni negative e dai quali dipendono le specie, ad esempio per l'alimentazione, il riposo ecc.;
- individuare le popolazioni di specie e le funzioni degli habitat che verosimilmente godono di uno stato di conservazione favorevole;
- individuare le misure necessarie per contrastare i danni prodotti alle funzioni degli habitat e alle specie interessate in modo che questi ritrovino uno stato che rispecchi lo stato di conservazione favorevole dell'area interessata.

Se esistono incertezze sulla natura e/o l'entità precise degli effetti negativi occorre verificare accuratamente la situazione e, se necessario, adottare un approccio di cautela, valutando gli effetti negativi basandosi sull'ipotesi più sfavorevole.

### *1.5.2. Compensazione effettiva*

La fattibilità e l'efficacia delle misure compensative sono due elementi determinanti per la corretta applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat in linea con il principio di precauzione e con le buone pratiche. Per garantire l'efficacia, è necessario che la fattibilità tecnica delle misure sia abbinata alla scelta corretta della portata, della tempistica e della localizzazione delle misure compensative.

Le misure compensative devono essere fattibili ed efficaci al fine di ripristinare le condizioni ecologiche necessarie per la coerenza globale della rete Natura 2000 (cioè la struttura e le funzioni ecologiche danneggiate e gli habitat e le specie coinvolti). Occorre sapere o prevedere sin dall'inizio i tempi richiesti ed eventuali azioni di mantenimento necessarie per rafforzare l'efficacia delle misure al fine della loro applicazione. In questo senso è necessario ricorrere ai migliori dati scientifici disponibili, integrandoli con indagini specifiche al luogo preciso in cui saranno attuate le misure. Le misure che non garantiscono un ragionevole tasso di successo non dovrebbero essere prese in esame nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 4; i probabili risultati positivi del sistema di compensazione dovrebbero inoltre avere un peso nell'approvazione definitiva del piano o del progetto, nel rispetto del principio di prevenzione.

Infine, se sono possibili varie soluzioni diverse di compensazione, è necessario scegliere quella che presenta maggiori probabilità di riuscita.

Il programma delle misure compensative deve contemplare un monitoraggio preciso nel corso della fase di attuazione, al fine di garantire l'efficacia delle misure adottate sul lungo periodo. Poiché tale monitoraggio si inserisce nell'ambito della rete Natura 2000, dovrebbe essere coordinato, ed eventualmente integrato, nelle attività di monitoraggio previste dall'articolo 11 della direttiva Habitat.

Le misure che, all'atto pratico, si rivelano poco efficaci ai fini degli obiettivi da realizzare devono essere modificate di conseguenza.

### *1.5.3. Fattibilità tecnica*

In base alle conoscenze oggi disponibili è alquanto improbabile che la struttura e le funzioni ecologiche, nonché gli habitat e le popolazioni di specie connesse, possano essere ripristinati al punto di tornare allo stato che avevano prima dell'incidenza dannosa del piano o del progetto interessato. Per superare queste difficoltà intrinseche che ostacolano la piena riuscita e il ripristino completo delle condizioni ecologiche esistenti è necessario prevedere misure compensative; a tal fine occorre:

- applicare criteri scientifici e svolgere valutazioni secondo i migliori dati scientifici disponibili;
- tener conto dei requisiti specifici delle caratteristiche ecologiche da ripristinare (ad esempio suolo, umidità, esposizione, pool genico, minacce esistenti e altre condizioni determinanti per la riuscita dell'intervento di ripristino).

Gli aspetti essenziali per la fattibilità tecnica saranno determinanti per la scelta del luogo più idoneo in cui mettere in atto le misure compensative (fattibilità nello spazio), dei tempi più opportuni e della portata necessaria degli interventi.

Infine, nella scelta delle singole misure e nella loro concezione occorre seguire gli orientamenti esistenti per ciascuna singola pratica (creazione di habitat, ripristino di habitat, rafforzamento della popolazione, reintroduzione di specie o qualsiasi altra misura presa in esame nel programma di compensazione).

#### *1.5.4. Entità della compensazione*

La portata delle misure compensative che risulta necessaria per garantirne l'efficacia è direttamente proporzionale agli aspetti quantitativi e qualitativi degli elementi che costituiscono l'integrità del sito che possono risultare danneggiati (comprese, cioè, la struttura e la funzionalità nonché il rispettivo ruolo a livello di coerenza globale della rete Natura 2000) e all'efficacia prevista delle misure.

Per questo è più opportuno fissare i rapporti di compensazione per ogni singolo caso; tali rapporti devono essere inizialmente determinati in base ai dati trattati nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, garantendo i requisiti minimi necessari per soddisfare la funzionalità ecologica. Successivamente tali rapporti possono essere ridefiniti in base ai risultati emersi dal monitoraggio dell'efficacia; in ogni caso occorre motivare la decisione definitiva riguardante l'entità della compensazione.

C'è ampio consenso sul fatto che i rapporti di compensazione dovrebbero, in genere, essere superiori a 1:1. Rapporti pari o inferiori a 1:1 vanno considerati solo se si riesce a dimostrare che questi garantiscono il 100% di efficacia delle misure per il ripristino della struttura e della funzionalità danneggiata in un breve lasso di tempo (se riescono, ad esempio, a ripristinare tali elementi senza mettere in pericolo la conservazione degli habitat o delle popolazioni delle specie principali che possono subire le conseguenze del piano o del progetto).

#### *1.5.5. Localizzazione delle misure compensative*

Le misure compensative devono essere adottate nel luogo più adatto per ottenere la massima efficacia per il mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000. A tal fine ciascuna misura deve rispondere a una serie di presupposti, indicati di seguito.

- All'interno dello Stato membro interessato, la zona prescelta per mettere in atto la misura deve rientrare nella stessa regione biogeografica (per i siti designati nell'ambito della direttiva Habitat) o all'interno della stessa area di ripartizione, rotta migratoria o zona di svernamento per le specie avicole (cioè per i siti designati a norma della direttiva sugli uccelli selvatici). L'area deve inoltre offrire funzioni comparabili a quelle che hanno motivato la scelta del sito originario, in particolare per quanto riguarda una distribuzione geografica adeguata.
- L'area prescelta per la compensazione deve presentare – o essere in grado di sviluppare – le caratteristiche specifiche connesse alla struttura e alle funzioni ecologiche e richieste dagli habitat e dalle specie di popolazioni interessati; in particolare si tratta di aspetti qualitativi come l'unicità del patrimonio danneggiato, che comportano la necessità di tener conto delle condizioni ecologiche locali.

- Le misure compensative non devono mettere in pericolo la conservazione dell'integrità di altri siti Natura 2000 che contribuiscono alla coerenza globale della rete. Se le misure sono applicate in siti esistenti della rete Natura 2000, devono essere compatibili con gli obiettivi di conservazione di tali siti e non vanno intese come strumento per la gestione globale richiesta per quei siti.

C'è inoltre un consenso generale sul fatto che le condizioni locali necessarie per il ripristino dei beni ecologici a rischio devono essere ricercate il più vicino possibile alla zona interessata dal piano o dal progetto. La soluzione migliore sembra pertanto essere quella di mettere in atto la compensazione all'interno o in prossimità del sito Natura 2000 interessato, in un punto che presenti condizioni adatte per la riuscita delle misure. Questa soluzione non è però sempre possibile ed è dunque necessario fissare una serie di priorità da seguire per la ricerca di località che rispondano alle prescrizioni della direttiva Habitat.

- 1) La compensazione deve avvenire all'interno del sito Natura 2000, a condizione che sussistano gli elementi necessari a garantire la coerenza ecologica e la funzionalità della rete.
- 2) La compensazione può avvenire al di fuori del sito Natura 2000 interessato, ma in quel caso deve situarsi all'interno di una unità topografica o paesaggistica comune, a condizione che sia possibile garantire lo stesso contributo alla struttura ecologica e/o alla funzionalità della rete. La nuova localizzazione può essere un diverso sito designato ai fini della rete Natura 2000 oppure una località non ancora designata; in quest'ultimo caso l'area deve essere designata come sito Natura 2000 ed essere soggetta a tutte le disposizioni previste dalle direttive "Natura".
- 3) La compensazione può infine avvenire al di fuori del sito Natura 2000, in una unità topografica o paesaggistica diversa. La nuova localizzazione può essere un altro sito designato ai fini della rete Natura 2000. Se invece la compensazione ha luogo in un sito non designato, l'area deve essere designata come sito Natura 2000 ed essere soggetta a tutte le disposizioni previste dalle direttive "Natura".

I siti di nuova designazione nel contesto delle misure compensative devono essere notificati alla Commissione prima che le misure vengano messe in atto e prima che il progetto sia realizzato, ma dopo che è stato autorizzato. I siti di nuova designazione devono essere comunicati alla Commissione secondo i canali e l'iter normali, come avviene nel processo di adozione degli elenchi dei SIC e nella designazione delle ZPS.

Nel caso dei progetti transfrontalieri gli Stati membri devono garantire la massima cooperazione e il massimo coordinamento nella scelta del luogo dove mettere in atto le misure compensative.

#### *1.5.6. Tempi della compensazione*

Per la definizione dei tempi di realizzazione delle misure compensative occorre esaminare i singoli casi: i tempi adottati devono così garantire la continuità dei processi ecologici essenziali per il mantenimento della struttura e delle funzioni biologiche che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000. In tal senso serve uno stretto coordinamento tra l'attuazione del piano o del progetto e la realizzazione delle misure di compensazione, che dipende da elementi quali il tempo necessario agli habitat per svilupparsi e/o alle popolazioni

di specie per recuperare o stabilirsi in una determinata zona. È inoltre necessario esaminare altri fattori e processi:

- un sito non deve essere colpito in maniera irreversibile prima che sia messa in atto la compensazione;
- il risultato della compensazione deve essere ottenuto quando avviene il danno sul sito interessato; nei casi in cui ciò non sia interamente possibile, potrebbe essere necessaria una compensazione supplementare per far fronte alle perdite provvisorie;
- sono ammissibili ritardi solo se si è verificato che questi non compromettono l'obiettivo di "zero perdite nette" per la coerenza globale della rete Natura 2000;
- non sono permessi ritardi se, per esempio, determinano perdite per le popolazioni delle specie protette del sito che figurano nell'allegato II della direttiva 92/43/CEE o nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE, che impongono un'attenzione particolare verso le specie prioritarie;
- può essere possibile scalare nel tempo le misure compensative in base alla presunta comparsa degli effetti negativi rilevanti nel breve, medio e lungo termine.

Può essere consigliabile applicare misure specifiche per far fronte alle perdite temporanee che si potrebbero avere prima di realizzare gli obiettivi di conservazione fissati. Occorre mettere in atto tutte le disposizioni di carattere tecnico, giuridico o finanziario necessarie per realizzare le misure di compensazione prima che inizino i lavori per il piano o il progetto: in questo modo si evitano eventuali ritardi impreveduti che potrebbero inficiare l'efficacia delle misure.

#### *1.5.7. Attuazione nel lungo termine*

Al fine di garantire che le misure compensative possano essere attuate sul lungo periodo e protette, monitorate e mantenute prima che si verifichino impatti sugli habitat o sulle specie interessati, occorre definire una solida base giuridica e finanziaria. Tale base potrebbe comportare i seguenti interventi.

- Mettere in atto una protezione temporanea, anche se il sito viene designato come SIC o ZPS solo successivamente.
- Sviluppare strumenti vincolanti di esecuzione in ambito nazionale che servano a garantire la completa attuazione ed efficacia delle misure di compensazione (tali strumenti possono, ad esempio, essere correlati alla responsabilità prevista dalla direttiva sulla VIA, se opportuno, o alla direttiva sulla responsabilità ambientale, nel momento in cui entrerà in vigore, oppure subordinare l'approvazione del piano o del progetto alla validità delle disposizioni adottate per l'attuazione delle misure compensative).
- Concepire gli strumenti legali necessari qualora l'acquisto di terreni o l'acquisizione di diritti siano ritenuti essenziali per l'applicazione efficace delle misure in base alla buona prassi vigente (ad esempio, procedure standard per l'acquisto obbligatorio a fini di conservazione della natura).
- Istituire programmi di monitoraggio per l'intera durata del progetto, comprendenti obiettivi, organismi responsabili e fabbisogno di risorse, indicatori e disposizioni per la comunicazione delle informazioni alla Commissione. Tutte queste attività

potrebbero essere svolte da organismi indipendenti creati appositamente, che operino in stretto coordinamento e cooperazione con le autorità responsabili della rete Natura 2000.

### **1.6. Chi sostiene i costi delle misure compensative?**

Sembra logico che, secondo il principio "chi inquina paga", il promotore del progetto si faccia carico delle spese connesse alle misure compensative. In caso di cofinanziamento, tali spese possono essere incluse nel bilancio totale presentato alle autorità pubbliche. 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). In particolare è possibile ottenere un aiuto finanziario dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per le misure compensative connesse ai progetti finanziati dal fondo, a condizione che gli aiuti siano concessi nel rispetto degli obiettivi, delle regole e delle procedure valide per il fondo stesso.

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.**

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

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 preparato un formulario standard<sup>9</sup> per trasmettere informazioni alla Commissione conformemente al disposto dell'articolo 6, paragrafo 4. In ogni caso, non spetta alla Commissione suggerire misure compensative né convalidarle a livello scientifico.

La comunicazione delle informazioni deve consentire alla Commissione di valutare in che maniera, nel caso specifico, sono perseguiti gli obiettivi di conservazione del sito interessato. Anche se le autorità nazionali hanno solo l'obbligo esplicito di notificare le misure compensative adottate, può risultare utile comunicare determinati elementi attinenti alle soluzioni alternative esaminate e ai motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che hanno reso necessaria la realizzazione del piano o del progetto, nella misura in cui questi elementi hanno influenzato la scelta delle misure compensative.

---

<sup>9</sup> Cfr. allegato del presente documento.

**La comunicazione delle misure compensative deve consentire alla Commissione di valutare in che maniera, nel caso specifico, sono perseguiti gli obiettivi di conservazione del sito interessato. Non spetta tuttavia alla Commissione suggerire misure compensative.**

*In che momento del processo di pianificazione è necessario informare la Commissione delle misure compensative e chi deve trasmettere tale informazione?*

Per permettere alla Commissione di chiedere altre informazioni sulle misure adottate o di intervenire se ritiene che le disposizioni giuridiche della direttiva non siano state applicate correttamente, è opportuno che le misure compensative siano presentate alla Commissione **prima** che siano messe in atto e senz'altro prima che il progetto o il piano venga realizzato, ma dopo la sua autorizzazione. Si consiglia pertanto di notificare le misure alla Commissione subito dopo la loro adozione nell'ambito del processo di pianificazione: in tal modo la Commissione, nella sua veste di custode dei trattati, potrà valutare la corretta applicazione delle disposizioni della direttiva.

Le autorità nazionali responsabili della rete Natura 2000 in ogni Stato membro, nella loro veste di organismi incaricati di preservare la coerenza globale della rete e di aggiornare le informazioni su di essa, devono svolgere un ruolo di primo piano; le informazioni dovrebbero pertanto essere trasmesse dall'autorità nazionale attraverso la Rappresentanza permanente dello Stato membro interessato, esattamente come avviene per l'adozione degli elenchi dei siti.

### **1.8. Cosa succede nel caso di siti che ospitano habitat e/o specie prioritari?**

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

In altri termini, un danno ai siti sarebbe accettato come prevalente rispetto al raggiungimento degli obiettivi della direttiva soltanto in presenza dei motivi imperativi specifici sopra citati oppure, in alternativa, dopo una valutazione indipendente della Commissione, che rappresenterebbe un'ulteriore tutela procedurale.

Questa disposizione solleva varie questioni connesse:

- all'identificazione dei siti interessati;
- all'interpretazione dei concetti di sanità pubblica, sicurezza pubblica e conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- alla procedura di adozione del parere della Commissione e alle conseguenze di tale parere.

### *1.8.1. I siti interessati*

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

- a) non incide in alcuna maniera su un habitat o una specie prioritari o
- 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 il sito interessato sia soggetto a questo secondo comma.

Visto che la direttiva sugli uccelli selvatici non fissa alcuna specie prioritaria, le misure di compensazione degli effetti negativi sulle popolazioni di uccelli delle ZPS non comportano mai un parere della Commissione.

**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.**

### *1.8.2. I concetti di "sanità pubblica", "sicurezza pubblica" e "conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente"*

La sanità pubblica, 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 di "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico", non sono espressamente definite.

Secondo il diritto comunitario i motivi di sanità pubblica e di sicurezza pubblica possono giustificare l'adozione di misure nazionali restrittive alla libera circolazione di merci, lavoratori e servizi, nonché al diritto di stabilimento. La protezione della sanità pubblica 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, le autorità nazionali competenti hanno il compito di verificare i casi in cui si presenta una situazione di questo tipo. Chiaramente, qualsiasi situazione del genere 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, anche se antecedente all'adozione della direttiva 92/43/CEE e quindi all'articolo 6, è 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, che comportavano una riduzione della superficie di una zona di protezione speciale. Come principio generale, la

Corte ha affermato che i motivi che giustificano una tale riduzione devono corrispondere ad un interesse generale superiore a quello al quale risponde la finalità ecologica contemplata 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 comprovata l'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 oggetto.**

### *1.8.3. L'adozione del parere della Commissione – conseguenze*

La sentenza della Corte del 14 settembre 2006 nella causa C-244/05 ha confermato che la Commissione esprime un parere a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, solo nel caso di siti che figurano nell'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria (SIC).

Nel caso di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico diversi da quelli concernenti la sanità pubblica, la sicurezza ed i benefici ambientali, è necessario il parere preventivo della Commissione. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, non specifica una procedura né il contenuto preciso di tale parere<sup>10</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'analisi della necessità e proporzionalità 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 contro il parere della Commissione. In quest'ultimo caso, tuttavia, ci si può ragionevolmente attendere che la decisione farà riferimento agli 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 alle prescrizioni del diritto comunitario e, se necessario, avviare le opportune azioni legali. Anche se la direttiva non contempla alcun termine specifico per l'adozione del parere, i servizi della Commissione faranno il possibile per effettuare le valutazioni e trarre le conclusioni del caso il più rapidamente possibile.

**La Commissione, nell'esprimere il suo parere, dovrà verificare l'equilibrio tra i valori ecologici interessati e 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 l'avvio di un'azione legale.**

<sup>10</sup> Il formulario standard in allegato comprende anche la richiesta di un parere della Commissione, conformemente al disposto dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma.

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

Stato membro:

Data:

**Comunicazioni alla Commissione europea  
ai sensi dell'articolo 6 della direttiva Habitat  
(92/43/CEE)**

Documentazione inviata per/  informazione

(art. 6(4).1)

parere/

(art. 6(4).2)

Autorità nazionale competente:

Indirizzo:

Referente:

Tel., fax, e-mail:

## 1. PIANO O PROGETTO

Denominazione e codice del sito Natura 2000 interessato:

Il sito è:

- una ZPS a norma della direttiva Uccelli selvatici
- un SIC proposto a norma della direttiva Habitat
  - sede di un habitat/una specie prioritari

Sintesi del piano o del progetto che ha ripercussioni sul sito:

## 2. EFFETTI NEGATIVI

Sintesi della valutazione degli impatti negativi sul sito:

Avvertenza: La sintesi deve incentrarsi sugli effetti negativi previsti per gli habitat e le specie per i quali il sito è stato proposto ai fini della rete Natura 2000; accludere le mappe del caso e descrivere le misure di attenuazione degli impatti già approvate.

### 3. SOLUZIONI ALTERNATIVE

Sintesi delle soluzioni alternative prese in esame dallo Stato membro:

Motivare perché le autorità nazionali competenti ritengono che non siano disponibili soluzioni alternative:

#### 4. MOTIVI IMPERATIVI

Motivo per realizzare comunque il piano o il progetto:

- motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica (in assenza di habitat/specie prioritari)
- sanità pubblica
- sicurezza pubblica
- conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente
- altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico

Breve descrizione dei motivi:

## 5. MISURE COMPENSATIVE

Misure compensative previste e tempi di realizzazione:



Bruxelles, 12.10.2021  
C(2021) 7301 final

**Comunicazione della Commissione**

**Documento di orientamento sulla rigorosa tutela  
delle specie animali di interesse comunitario  
ai sensi della direttiva Habitat**

Comunicazione della Commissione

Documento di orientamento sulla rigorosa tutela  
delle specie animali di interesse comunitario  
ai sensi della direttiva Habitat

**Documento di orientamento sulla rigorosa tutela  
delle specie animali di interesse comunitario  
ai sensi della direttiva Habitat**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE GENERALE .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONTESTO .....</b>	<b>6</b>
<b>2. ARTICOLO 12 .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Considerazioni giuridiche generali.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Provvedimenti necessari per un regime di rigorosa tutela.....</b>	<b>11</b>
2.2.1 Provvedimenti atti a istituire e attuare in modo efficace un regime di rigorosa tutela .....	12
2.2.2 Provvedimenti atti a garantire uno stato di conservazione soddisfacente	14
2.2.3 Provvedimenti relativi alle situazioni descritte nell'articolo 12 .....	15
2.2.4 Disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a d), in relazione alle attività continuative .....	18
<b>2.3 Disposizioni specifiche di tutela di cui all'articolo 12 .....</b>	<b>26</b>
2.3.1 Cattura o uccisione deliberata di esemplari di specie di cui all'allegato IV, lettera a) .....	26
2.3.2 Perturbazione deliberata delle specie di cui all'allegato IV, lettera a), segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione .....	28
2.3.3 Distruzione o raccolta deliberata di uova nell'ambiente naturale ....	32
2.3.4 Deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo .....	32
2.3.5 Possesso, trasporto, commercializzazione, ovvero scambio e offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale.....	44
2.3.6 Sistema di sorveglianza delle catture e delle uccisioni accidentali delle specie elencate nell'allegato IV, lettera a) .....	44
<b>3. ARTICOLO 16 .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Considerazioni giuridiche generali.....</b>	<b>49</b>
3.1.1 Obbligo di garantire il pieno, chiaro e preciso ricepimento dell'articolo 16.....	49
3.1.2 Applicazione generale appropriata delle deroghe .....	51
<b>3.2 Un sistema scrupolosamente controllato per la concessione di deroghe:     le tre prove .....</b>	<b>52</b>
3.2.1 Dimostrazione di una delle motivazioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a e) (prova 1) .....	55
3.2.2 Assenza di un'altra soluzione valida (prova 2).....	66
3.2.3 Impatto di una deroga sullo stato di conservazione (prova 3)	70
<b>3.3 Considerazioni aggiuntive.....</b>	<b>74</b>
3.3.1 Il ruolo dei piani d'azione per le specie .....	74
3.3.2 Valutazione d'impatto per piani/progetti e tutela delle specie .....	75
3.3.3 Il ruolo delle misure di compensazione .....	76

3.3.4	Deroghe multispecie .....	77
3.3.5	"Carattere temporaneo": come affrontare la colonizzazione dei siti in via di sviluppo da parte delle specie elencate nell'allegato IV	77
<b>3.4 Monitoraggio e comunicazione e delle deroghe .....</b>		<b>80</b>
3.4.1	Monitoraggio degli impatti delle deroghe .....	80
3.4.2	Obblighi di comunicazione ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 2 e 3 .....	80
<b>Allegato I. Riferimenti dei casi giudiziari .....</b>		<b>83</b>
<b>Allegato II. Elenco delle specie animali contemplate dagli allegati II, IV e V</b>		<b>85</b>
<b>Allegato III. Attuazione dell'articolo 12 della direttiva Habitat - L'esempio del lupo .....</b>		<b>98</b>

# INTRODUZIONE GENERALE

## Perché un documento di orientamento aggiornato sulla rigorosa tutela delle specie animali?

Il primo documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat<sup>1</sup> è stato pubblicato nel 2007. Il suo obiettivo era quello di aiutare a comprendere meglio le disposizioni per la tutela delle specie e i termini specifici utilizzati.

In seguito al controllo dell'adeguatezza delle direttive UE sulla tutela della natura (2014-2016), la Commissione europea ha adottato il piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia<sup>2</sup> allo scopo di promuovere un'attuazione delle direttive migliore, più intelligente e più efficace sotto il profilo dei costi. L'azione 1 del piano d'azione richiedeva un aggiornamento di questo documento di orientamento. Ciò è stato ritenuto necessario alla luce delle ultime sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e per garantire una migliore coerenza con i più ampi obiettivi socioeconomici.

Il presente documento di orientamento è il risultato del processo di revisione: tiene conto dell'esperienza pratica acquisita dall'attuazione delle disposizioni in materia di tutela delle specie della direttiva Habitat negli anni successivi alla pubblicazione del primo documento di orientamento.

## Scopo del documento di orientamento

Il presente documento si concentra sugli obblighi derivanti dagli articoli 12 e 16 della direttiva Habitat. Essi stabiliscono un regime di rigorosa tutela per le specie animali elencate nell'allegato IV, lettera a), della direttiva, pur ammettendo deroghe a tali disposizioni in determinate condizioni. Il documento si basa principalmente su sentenze pertinenti della CGUE e su esempi di sistemi di tutela delle specie in vigore in vari Stati membri.

Il documento è destinato alle autorità nazionali, regionali e locali, agli organismi di conservazione e ad altre organizzazioni responsabili dell'attuazione della direttiva Habitat o coinvolte in essa, nonché ai portatori di interessi. Il suo scopo è di assisterli nell'elaborazione di modalità efficaci e pragmatiche di applicazione delle disposizioni, garantendo nel contempo il pieno rispetto del quadro giuridico. Gli Stati membri e i principali portatori di interessi sono stati consultati su varie bozze del documento e le loro osservazioni sono state prese in considerazione.

## Limiti del documento di orientamento

Il presente documento di orientamento illustra l'interpretazione della Commissione delle disposizioni pertinenti della direttiva, ma non è di per sé un testo legislativo; non introduce nuove norme ma fornisce indicazioni sull'applicazione di quelle esistenti. Solo la CGUE è competente a interpretare autorevolmente il diritto dell'UE.

---

1 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

2 Per maggiori informazioni:  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/action\\_plan/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm).

Il documento di orientamento, che sarà ulteriormente aggiornato a intervalli regolari, dovrebbe essere letto alla luce della giurisprudenza emergente su questo argomento e anche dell'esperienza derivante dall'attuazione degli articoli 12 e 16 negli Stati membri.

### **Struttura del documento**

Il documento è suddiviso in tre capitoli principali. Il capitolo 1 esamina il luogo di tutela delle specie nell'ambito del regime generale della direttiva Habitat. Il capitolo 2 esamina più approfonditamente le disposizioni giuridiche pertinenti dell'articolo 12 della direttiva. Il capitolo 3 esamina le possibilità di deroga ai sensi dell'articolo 16.

I punti chiave derivanti dalle analisi sono sintetizzati (in corsivo) all'inizio di ogni sezione. Nell'allegato I figurano i riferimenti completi ai procedimenti giudiziari citati nel testo. L'allegato II riporta l'elenco delle specie animali oggetto delle disposizioni sulla tutela delle specie. L'allegato III fornisce un esempio, nel caso del lupo, di come il documento di orientamento può essere applicato.

# 1. CONTESTO

## 1.1 Conservazione delle specie ai sensi della direttiva 92/43/CEE

(1-1) L'articolo 2, paragrafo 1, definisce l'obiettivo generale della direttiva Habitat, che è 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".

Conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, le misure adottate a norma della direttiva "sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario". Tali misure, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, "tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali"<sup>3</sup>.

Pertanto l'obiettivo primario della direttiva Habitat è il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente di tutti gli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario. L'articolo 1, lettera i), della direttiva definisce cosa si intende per "stato di conservazione soddisfacente" per le specie<sup>4</sup>.

(1-2) Per raggiungere questo obiettivo, la direttiva contiene due serie principali di disposizioni. La prima riguarda la conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie (articoli da 3 a 11), e la seconda la tutela delle specie (articoli da 12 a 16).

(1-3) Le disposizioni relative alla tutela delle specie (articoli da 12 a 16) si applicano all'intera area di ripartizione naturale delle specie presenti negli Stati membri, sia all'interno che all'esterno dei siti Natura 2000. Queste disposizioni sono complementari a quelle che regolano i siti Natura 2000, che si concentrano sulla protezione degli habitat naturali e delle aree essenziali degli habitat delle specie protette elencate nell'allegato II della direttiva.

(1-4) Una direttiva è vincolante per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia agli Stati membri la scelta della forma e dei metodi per raggiungerlo. La giurisprudenza consolidata chiarisce che il recepimento nel diritto nazionale deve essere chiaro e preciso, fedele e caratterizzato da efficacia cogente incontestabile (cfr. CGUE, cause C-363/85, C-361/88, C-159/99 punto 32, C-415/01 punto 21, C-58/02, C-6/04 punti 21, 25 e 26, C-508/04 punto 80).

(1-5) L'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni della direttiva dovrebbero anche tener conto del **principio della precauzione**, come stabilito dall'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che mira a garantire un livello più elevato di protezione dell'ambiente attraverso decisioni preventive in caso di rischio.

(1-6) È anche importante sottolineare che l'attuazione delle disposizioni sulla tutela delle specie della direttiva richiede **un approccio per specie**. Gli Stati membri dovrebbero pertanto considerare sempre le loro misure di attuazione alla luce dell'obiettivo da raggiungere, delle specie interessate e delle circostanze relative a ciascun caso.

---

3 L'articolo 2, paragrafo 3, si riflette, per esempio, nelle disposizioni dell'articolo 16, che prevede una possibilità di deroga al rigoroso regime di tutela delle specie, tra l'altro, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica. L'articolo 2, paragrafo 3, non fornisce tuttavia una base giuridica supplementare per derogare alle disposizioni obbligatorie della direttiva. Si veda, nell'ambito della scelta dei siti Natura 2000 ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, la sentenza del 7 novembre 2000, *First Cooperative Shipping*, C-371/98, EU:C:2000:600, punto 25.

4 Cfr. anche *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2018*, pag. 7, [https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17).

(1-7) Questi concetti di flessibilità e proporzionalità non devono essere fraintesi. Essi non riducono l'obbligo degli Stati membri di agire in modo efficace, ma concedono invece alle autorità un margine di manovra sufficiente per adattare le loro modalità di attuazione alle circostanze specifiche (in termini di stato di conservazione, ma anche sotto il profilo sociale, economico e culturale).

(1-8) Secondo la Corte, "gli art[icoli] 12, 13 e 16 della direttiva [H]abitat formano un complesso coerente di norme volte alla tutela delle popolazioni delle specie interessate, di modo che ogni deroga incompatibile con tale direttiva costituirebbe una violazione sia dei divieti posti dagli art[icoli] 12 o 13 di essa, sia della norma secondo cui le deroghe possono essere consentite in conformità all'art[icolo] 16 della stessa direttiva"<sup>5</sup>. La Corte ha inoltre precisato che "gli art[icoli] 12-14 e 15, lett[ere] a) e b), della direttiva costituiscono un complesso coerente di norme che impongono agli Stati membri di istituire regimi di tutela rigorosi delle specie animali e vegetali interessate"<sup>6</sup>. Qualunque sia l'approccio adottato per l'attuazione di queste disposizioni, sarà necessario rispettare l'obiettivo generale della direttiva, vale a dire garantire la biodiversità e mantenere o ripristinare, in uno stato soddisfacente, gli habitat naturali e le specie di interesse comunitario.

### **L'area di ripartizione naturale di specie e habitat: un concetto dinamico**

(1-9) L'area di ripartizione naturale descrive a grandi linee i limiti territoriali entro i quali si trova l'habitat o la specie. Essa non coincide con le località precise (l'area effettivamente occupata) o il territorio in cui un habitat, una specie o una sottospecie è presente in modo permanente. Tali località o territori effettivi potrebbero essere frammentati o disgiunti (ossia gli habitat e le specie potrebbero non essere distribuiti uniformemente) all'interno della loro area di ripartizione naturale. Se la ragione della disgiunzione risulta essere naturale, ossia è causata da fattori ecologici, le località isolate non dovrebbero essere considerate come un'area di ripartizione naturale continua. Per esempio, per una specie alpina, l'area può essere costituita dalle Alpi e dai Pirenei ma non dalle pianure situate tra di loro. L'area di ripartizione naturale include tuttavia aree che non sono utilizzate in modo permanente: ad esempio, per le specie migratrici l'area di ripartizione comprende l'insieme delle superfici terrestri o acquatiche in cui una specie migratrice vive, o soggiorna temporaneamente, o che attraversa o sorvola in un momento qualunque della sua normale rotta migratoria<sup>7</sup>.

(1-10) Un'area di ripartizione naturale non è statica ma dinamica: può ridursi ed espandersi. Un'area di ripartizione naturale può costituire uno degli aspetti per la valutazione delle condizioni di un habitat o di una specie. Se l'area di ripartizione naturale non è di dimensioni sufficienti a consentire l'esistenza a lungo termine di quell'habitat o di quella specie, gli Stati membri sono invitati a definire un valore di riferimento per un'area di ripartizione naturale che consenta condizioni soddisfacenti e ad adoperarsi a tale scopo, per esempio favorendo l'espansione dell'area attuale.

(1-11) Quando una specie o un habitat si diffonde autonomamente in una nuova area o un nuovo territorio, o quando una specie è stata reintrodotta nella sua precedente area di ripartizione naturale (in conformità delle norme di cui all'articolo 22 della direttiva Habitat), tale territorio deve essere considerato parte dell'area di ripartizione naturale. Allo stesso modo, ripristinare o ricreare o gestire aree di habitat, come pure certe pratiche agricole e silvicole, può contribuire all'espansione di un'area di ripartizione

---

5 Sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, EU:C:2005:626, punto 112, e sentenza del 10 gennaio 2006, Commissione/Germania, causa C-98/03, EU:C:2006:3, punto 66.

6 Sentenza del 10 maggio 2007, Commissione/Repubblica d'Austria, causa C-508/04, EU:C:2007:274, punto 109.

7 Cfr. anche l'articolo 1 della convenzione di Bonn.

naturale di un habitat o di una specie. Tuttavia gli esemplari o le popolazioni selvatiche di una specie animale introdotti deliberatamente o accidentalmente dall'uomo in luoghi in cui non hanno mai vissuto naturalmente, o dove non si sarebbero diffusi naturalmente in un futuro prevedibile, dovrebbero essere considerati al di fuori della loro area di ripartizione naturale e di conseguenza esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva.

## 2. ARTICOLO 12

### Testo dell'articolo 12

#### Articolo 12

*1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di:*

- a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale;*
- b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione;*
- c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale;*
- d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.*

*2. Per dette specie gli Stati membri vietano il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale, salvo quelli legalmente raccolti prima della messa in applicazione della presente direttiva.*

*3. I divieti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) e al paragrafo 2 sono validi per tutte le fasi della vita degli animali ai quali si applica il presente articolo.*

*4. Gli Stati membri instaurano un sistema di sorveglianza continua delle catture o uccisioni accidentali delle specie faunistiche elencate nell'allegato IV, lettera a). In base alle informazioni raccolte, gli Stati membri intraprendono le ulteriori ricerche o misure di conservazione necessarie per assicurare che le catture o uccisioni accidentali non abbiano un impatto negativo significativo sulle specie in questione.*

(2-1) L'articolo 12 riguarda la tutela delle specie elencate nell'allegato IV, lettera a). L'articolo si applica in tutta l'area di ripartizione naturale delle specie all'interno dell'UE e mira ad affrontare le minacce dirette a loro, piuttosto che ai loro habitat, ad eccezione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d).

(2-2) L'allegato IV, lettera a), comprende un'ampia varietà di specie, dai grandi vertebrati ampiamente diffusi ai piccoli invertebrati con aree di ripartizione molto ridotte. Alcune specie sono inoltre elencate nell'allegato II e quindi beneficiano anche di misure volte alla conservazione dei loro habitat all'interno di zone speciali di conservazione (articoli da 3 a 10). Altre, tuttavia, figurano solo nell'allegato IV, lettera a), il che significa che per loro l'articolo 12 (per le specie animali) e l'articolo 13 (per le specie vegetali) stabiliscono le principali disposizioni per raggiungere l'obiettivo di conservazione della direttiva indicato nell'articolo 2.

(2-3) Prima di esaminare in dettaglio le disposizioni dell'articolo 12, vale la pena ricordare alcune considerazioni giuridiche generali che sono state formulate dalla CGUE.

## 2.1. Considerazioni giuridiche generali

*Il recepimento dell'articolo 12 nel diritto nazionale deve essere completo, chiaro e preciso. Le disposizioni nazionali devono essere sufficientemente specifiche per soddisfare i requisiti della direttiva.*

(2-4) L'attuazione effettiva dell'**articolo 12 della direttiva Habitat richiede un recepimento completo, chiaro e preciso da parte degli Stati membri**. Secondo la giurisprudenza consolidata, "le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto"<sup>8</sup>.

(2-5) Secondo la Corte, "è vero che la trasposizione nel diritto interno di una direttiva non esige necessariamente una riproduzione formale e letterale del suo contenuto in una disposizione di legge espressa e specifica e può trovare realizzazione, in forza del suo contenuto, in una situazione giuridica generale, ma solo a condizione che quest'ultima garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in maniera sufficientemente chiara e precisa"<sup>9</sup>. La Corte ha costantemente affermato che, per garantire l'esigenza di certezza del diritto, i singoli dovrebbero poter contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro diritti e di difenderli, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali<sup>10</sup>.

La legislazione può sancire vari tipi di restrizioni in forme diverse. Tuttavia, qualunque sia la forma utilizzata, questa deve essere sufficientemente chiara, precisa e rigorosa. Per esempio, il divieto di utilizzo dei prodotti fitosanitari laddove è probabile che produca effetti nocivi sull'equilibrio della natura è stato ritenuto non esprimere, in modo sufficientemente chiaro, preciso e rigoroso, la necessità di vietare il deterioramento dei siti di riproduzione o delle aree di riposo degli animali tutelati di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d)<sup>11</sup>.

(2-6) Qualsiasi disposizione che stabilisca un quadro di tutela rigorosa dovrebbe riferirsi specificamente alle specie di cui all'allegato IV e soddisfare tutte le prescrizioni di cui all'articolo 12. La Corte<sup>12</sup> ne ha sottolineato l'importanza nella causa *Caretta caretta* (tartaruga marina). Il governo ellenico, invitato dalla Corte a precisare le disposizioni vigenti del proprio ordinamento giuridico "che riteneva idonee a soddisfare le esigenze imposte dall'art[icolo] 12 [...] si è limitato ad elencare una serie di atti legislativi, regolamentari ed amministrativi, senza indicare alcuna specifica disposizione idonea a soddisfare le dette esigenze".

Dato il carattere specifico dell'articolo 12, la Corte ha stabilito che le disposizioni legislative o amministrative di carattere generale, ad esempio una semplice ripetizione della formulazione dell'articolo 12 nella legislazione nazionale, non sempre soddisfano le esigenze di protezione delle specie o garantiscono l'effettiva attuazione dell'articolo 12. Il recepimento formale dell'articolo 12 nella legislazione nazionale non è di per sé sufficiente a garantire la sua efficacia. Deve essere completato da ulteriori disposizioni di

---

8 Cfr. in particolare la sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, punto 27, ma anche le sentenze seguenti: 30 maggio 1991, Commissione/Germania, causa C-57/89, EU:C:1991:89, punti 18 e 24; 19 settembre 1996, Commissione/Grecia, causa C-236/95, EU:C:1996:341, punto 13; 19 maggio 1999, Commissione/Francia, causa C-225/97, EU:C:1999:252, punto 37; 10 maggio 2001, Commissione/Paesi Bassi, causa C-144/99, EU:C:2001:257, punto 21; 17 maggio 2001, Commissione/Italia, causa C-159/99, EU:C:2001:278, punto 32.

9 A titolo di esempio: Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, EU:C:2005:372, punto 21.

10 Cfr. a tale proposito: causa 29/84, Commissione/Germania, EU:C:1985:229, punto 23; causa 363/85, Commissione/Italia, EU:C:1987:196, paragrafo 7; e causa C-57/89, Commissione/Germania, EU:C:1991:225, paragrafo 18.

11 Commissione/Germania, causa C-98/03, EU:C:2006:3, punti 67 e 68.

12 Cfr. sentenza del 30 gennaio 2002, Commissione/Grecia, causa C-103/00, EU:C:2002:60, punto 29.

attuazione per garantire una rigorosa tutela basata sulle particolarità, le minacce e i problemi specifici affrontati dalle specie o dai gruppi di specie di cui all'allegato IV.

(2-7) Nel recepire la direttiva gli Stati membri devono rispettare il significato dei termini e dei concetti utilizzati dalla stessa per garantirne l'uniformità di interpretazione e applicazione<sup>13</sup>. Ciò implica anche che le misure nazionali di recepimento dovrebbero garantire la piena applicazione della direttiva senza modificarne i termini, applicare selettivamente le sue disposizioni o aggiungere deroghe o condizioni supplementari non previste dalla direttiva<sup>14</sup>.

Come ha osservato la Corte, "l'accuratezza del recepimento è particolarmente importante in un caso, come quello di specie, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per il loro territorio, agli Stati membri [...]. Ne consegue che, nell'ambito della direttiva [H]abitat, che stabilisce norme complesse e tecniche nel settore del diritto ambientale, gli Stati membri sono particolarmente tenuti a fare in modo che la loro normativa destinata al recepimento di tale direttiva sia chiara e precisa"<sup>15</sup>.

Per esempio, si ritiene che il recepimento dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), che vieta solo il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo che sono "chiaramente percepibili" o "perfettamente noti e identificati come tali", o che vieta solo il deterioramento o la distruzione deliberati dei siti di riproduzione o delle aree di riposo<sup>16</sup>, modifichi la sostanza dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), e ne limiti l'ambito di applicazione. Questa disposizione impone agli Stati membri di proibire la distruzione, deliberata o meno, di *tutti* i siti di riproduzione e di riposo, e non solo quelli ben noti. Essa esclude inoltre l'esenzione degli atti leciti dal divieto di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d). Questo tipo di recepimento è quindi incompatibile con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), poiché non vieta la distruzione, deliberata o meno, di *tutti* i siti di riproduzione e di riposo.

(2-8) Inoltre semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo imposto agli Stati membri, destinatari di una direttiva, dall'articolo 189 del trattato<sup>17</sup>. Un altro procedimento giudiziario ha rafforzato tale decisione<sup>18</sup>. La sola esistenza di una giurisprudenza nazionale, senza una specifica disposizione di legge, non può essere considerata un valido adempimento dell'obbligo di recepire pienamente una direttiva. Per contro, "un inadempimento può derivare dall'esistenza di una prassi amministrativa che viola il diritto comunitario, anche se la normativa nazionale vigente è, di per sé, compatibile con tale diritto"<sup>19</sup>.

### **1 - Giurisprudenza della CGUE: la causa *Caretta caretta* (tartaruga marina) di Zante**

Quella nella causa *Caretta caretta* (Commissione/Grecia, causa C-103/00) è stata la prima sentenza sull'applicazione dell'articolo 12 della direttiva Habitat per una specie specifica. Prima di tale sentenza, la Corte non aveva mai dato un'interpretazione sull'applicazione e la portata di tale articolo.

13 Ad esempio, sentenza del 28 marzo 1990, procedimento penale contro G. Vessoso e G. Zanetti, cause riunite C-206/88 e C-207/88, EU:C:1990:145.

14 Sentenza del 13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo, causa C-75/01, EU:C:2003:95, punto 28.

15 Cfr., ad esempio, Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, EU:C:2005:372, punti 25 e 26, e Commissione/Germania, causa C-98/03, EU:C:2006:3, punti 59 e 60.

16 Cfr. anche Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, EU:C:2005:372, punto 79.

17 A titolo di esempio: sentenza del 23 febbraio 1988, Commissione/Italia, causa 429/85, EU:C:1988:83, punto 12; sentenza dell'11 novembre 1999, Commissione/Italia, causa C-315/98, EU:C:1999:551, punto 10; sentenza del 13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo, causa C-75/01, punto 28, EU:C:2003:95.

18 Commissione/Austria, causa C-508/04, EU:C:2007:274, punto 80; sentenza del 15 marzo 2012, Commissione/Polonia, causa C-46/11, EU:C:2012:146, punto 28.

19 Sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, causa C-342/05, EU:C:2007:341, punto 22.

La tartaruga marina (*Caretta caretta*) figura negli allegati II e IV della direttiva Habitat quale specie animale di interesse comunitario che richiede una rigorosa tutela. Il golfo di Laganas, sull'isola di Zante, è il più importante sito di riproduzione di questa tartaruga nel Mediterraneo ed è anche un sito Natura 2000.

Nel 1998 varie organizzazioni non governative hanno denunciato i molteplici problemi che incombono sulla specie a Zante, compresi l'uso incontrollato delle spiagge dell'isola e del mare circostante per attività legate al turismo, la costruzione abusiva di edifici, l'uso di ciclomotori sulle spiagge e altre attività con impatti potenzialmente negativi su queste tartarughe.

La Commissione ha chiesto alle autorità greche di fornire informazioni sui provvedimenti presi per proteggere la specie sull'isola. Sulla base di queste informazioni e delle constatazioni dei servizi della Commissione durante le visite di ispezione, è stata avviata una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE, in quanto la Grecia non aveva adempiuto gli obblighi di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettere b) e d), della direttiva Habitat. Nel corso del procedimento precontenzioso, le autorità greche hanno sostenuto che erano stati adottati o stavano per essere adottati e attuati tutti i provvedimenti atti a garantire la tutela della tartaruga.

A seguito di una valutazione aggiornata da parte della Commissione nel 1999, la situazione è stata ritenuta ancora inadeguata e il caso è stato deferito alla Corte di giustizia. Più specificamente, la Commissione ha sostenuto che la Grecia aveva violato l'articolo 12, paragrafo 1, lettere b) e d), della direttiva Habitat, in primo luogo non adottando un quadro giuridico volto a garantire la rigorosa tutela della *Caretta caretta* da qualsiasi perturbazione deliberata durante il periodo di riproduzione e da qualsiasi deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione e, in secondo luogo, non adottando provvedimenti concreti ed efficaci sul campo per evitare tali problemi.

Il 30 gennaio 2002 la Corte ha accolto le argomentazioni della Commissione e ha condannato la Grecia per non aver istituito e attuato un regime efficace di rigorosa tutela della tartaruga marina *Caretta caretta* a Zante. In particolare, le autorità greche non avevano adottato i provvedimenti necessari per evitare la perturbazione della specie nel periodo di riproduzione e per impedire attività potenzialmente in grado di deteriorare o distruggere i suoi siti di riproduzione.

Dopo la seconda sentenza è stato istituito un nuovo consiglio di gestione per sorvegliare le spiagge di riproduzione e fare da collegamento con le autorità locali (prefettura, comuni, polizia, autorità portuale, autorità per i terreni pubblici). Sono stati inoltre firmati dei codici di condotta con le ONG, gli operatori economici e i proprietari terrieri. In seguito alla valutazione dei nuovi provvedimenti adottati per tutelare la specie, la Commissione ha ritenuto che la Grecia si fosse conformata alla sentenza della Corte e il 27 giugno 2007 ha deciso di archiviare il procedimento.

## 2.2. Provvedimenti necessari per un regime di rigorosa tutela

(2-9) L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva Habitat obbliga gli Stati membri ad adottare "i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime [efficace] di rigorosa tutela" delle specie di cui all'allegato IV nella loro area di ripartizione naturale. La formulazione impiegata solleva diversi dubbi circa la definizione di alcuni termini. Pur stabilendo chiaramente i divieti, la direttiva non definisce in dettaglio per esempio cosa si intende per provvedimenti "necessari" o per un "regime" di rigorosa tutela.

(2-10) È dunque importante ricordare che l'interpretazione e l'attuazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a d), dovrebbero tenere conto dell'obiettivo della direttiva quale stabilito all'articolo 2. La direttiva concede quindi un certo margine di manovra agli Stati membri nell'istituire un "regime" di rigorosa tutela delle specie elencate nell'allegato IV. Tuttavia questo potere discrezionale è soggetto a limitazioni e deve rispettare una serie di requisiti minimi, come illustrato di seguito.

### 2.2.1. Provvedimenti atti a istituire e attuare in modo efficace un regime di rigorosa tutela

*La piena ed efficace applicazione dell'articolo 12 richiede: 1) l'istituzione di un quadro giuridico coerente per il regime di rigorosa tutela; 2) provvedimenti concreti per garantirne l'effettivo rispetto sul campo; e 3) l'applicazione di un insieme di provvedimenti coerenti e coordinati di natura preventiva.*

(2-11) La piena ed efficace **applicazione dell'articolo 12 richiede**, da un lato, **l'istituzione di un quadro giuridico coerente**, ossia l'adozione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative specifiche per vietare effettivamente le attività indicate all'articolo 12, **e**, dall'altro, **l'applicazione di provvedimenti concreti per garantire il rispetto di queste disposizioni** sul campo ai fini della tutela delle specie elencate nell'allegato IV. Questa doppia garanzia è fondamentale per l'applicazione dell'articolo 12.

La Corte ha confermato tale approccio nelle cause C-103/00 (relativa alla tutela della *Caretta caretta* a Zante<sup>20</sup>), C-518/04 (relativa alla tutela della *Vipera schweizeri* a Milo<sup>21</sup>), C-183/05 (relativa alla tutela di diverse specie dell'allegato IV in Irlanda<sup>22</sup>), C-383/09 (relativa alla tutela del *Cricetus cricetus* in Francia<sup>23</sup>) e C-504/14 (relativa alla tutela della *Caretta caretta* nella zona di Kyparissia<sup>24</sup>).

(2-12) Quindi l'articolo 12, paragrafo 1, richiede sia l'istituzione *sia* l'attuazione di un regime di rigorosa tutela che vieti effettivamente le attività ivi elencate. Un adeguato regime di rigorosa tutela delle specie di cui all'allegato IV richiede quindi anche **un insieme di provvedimenti coerenti e coordinati di natura preventiva**. Ciò dovrebbe valere anche, se del caso, per il coordinamento transfrontaliero tra Stati membri limitrofi, in particolare quando condividono la stessa popolazione di una specie protetta.

Nella causa *Cricetus cricetus* (C-383/09) la Corte ha dichiarato che la trasposizione della disposizione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), impone, oltre all'adozione di un contesto normativo completo, l'attuazione di misure di tutela concrete e specifiche e l'adozione di misure di prevenzione coerenti e coordinate<sup>25</sup> (cfr. anche la causa C-518/04<sup>26</sup> e la causa C-183/05<sup>27</sup>). Un tale regime di rigorosa tutela deve quindi consentire di evitare efficacemente il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat (cfr. causa C-103/00<sup>28</sup>).

Nella causa *Skydda Skogen* (C-473/19 e C-474/19), la Corte ha confermato che è effettivamente importante, ai fini della realizzazione degli obiettivi della direttiva Habitat, che le autorità competenti siano in grado di prevedere le attività che sarebbero dannose per le specie protette da tale direttiva, indipendentemente dal fatto che l'oggetto dell'attività in questione consista o meno nell'uccisione o nella perturbazione di tali specie<sup>29</sup>.

---

20 Commissione/Grecia, causa C-103/00. Cfr. anche la sentenza del 17 gennaio 1991, Commissione/Italia, causa C-157/89, EU:C:1991:22, punto 14, che riguarda l'articolo 7 della direttiva 2009/147/CE (direttiva Uccelli).

21 Sentenza del 16 marzo 2006, Commissione/Grecia, causa C-518/04, EU:C:2006:183.

22 Sentenza dell'11 gennaio 2007, Commissione/Irlanda, causa C-183/05, EU:C:2007:14.

23 Sentenza del 9 giugno 2011, Commissione/Francia, causa C-383/09, EU:C:2011:369.

24 Sentenza del giovedì 10 novembre 2016, Commissione/Grecia, causa C-504/14, EU:C:2016:847.

25 Commissione/Francia, causa C-383/09, punti 19 e 20.

26 Commissione/Grecia, causa C-518/04, punto 16.

27 Commissione/Irlanda, causa C-183/05, punti 29 e 30.

28 Commissione/Grecia, causa C-103/00, punto 39.

29 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 76.

(2-13) Ciò deriva direttamente dall'espressione "regime di rigorosa tutela" e tiene anche conto della necessità di stabilire un legame tra i provvedimenti adottati e gli obiettivi dell'articolo 12 e della direttiva in generale. **Tali provvedimenti devono contribuire all'obiettivo di conservare la specie a lungo termine o di ripristinarne la popolazione nel suo habitat, e devono essere fatti rispettare efficacemente.**

Questa interpretazione è confermata dai considerando 3<sup>30</sup> e 15<sup>31</sup> della direttiva, che fanno riferimento alla promozione delle attività umane e alle misure di gestione come necessarie per mantenere o ripristinare le specie in uno stato di conservazione soddisfacente. Di per sé, i considerando non hanno alcun effetto giuridico vincolante e non possono mai prevalere sulle disposizioni sostanziali della direttiva, ma danno una chiara indicazione degli intenti. Così, anche se la Corte non li utilizza per fondare direttamente una sentenza, visti e considerando sono comunque spesso utilizzati come aiuto nell'interpretazione delle disposizioni sostanziali del diritto secondario<sup>32</sup>.

(2-14) La necessità di provvedimenti concreti, coerenti e coordinati di natura preventiva per attuare il requisito di rigorosa tutela delle specie di cui all'allegato IV non implica necessariamente la creazione di nuove strutture o procedure di autorizzazione a livello nazionale. Ad esempio, per quanto riguarda i progetti che potrebbero interessare una specie di cui all'allegato IV, gli Stati membri possono adattare le procedure di pianificazione esistenti affinché soddisfino le prescrizioni dell'articolo 12. Ciò significa che, in uno Stato membro, la valutazione dell'impatto sulle specie e sui loro siti di riproduzione e aree di riposo può essere integrata nei processi decisionali esistenti a vari livelli, comprese, per esempio, le decisioni di riassetto del territorio o le procedure di valutazione dell'impatto ambientale per piani e progetti.

Per quanto riguarda le attività continuative, gli Stati membri possono utilizzare procedure di pianificazione, normative o codici di migliori pratiche (che devono essere sufficientemente dettagliati e chiari) come strumenti per attuare le disposizioni dell'articolo 12. Tuttavia, come esposto nella sezione 2.3.4., tali approcci e strumenti vanno a integrare, piuttosto che a sostituire, la tutela legale formale.

## **2 - Esempi di buone pratiche Autorizzazione ambientale dei progetti, valutazione dell'impatto e rigorosa tutela delle specie in Francia**

Dal 2017 il codice ambientale francese (articolo L181-1) prevede che per i progetti che hanno un impatto sull'ambiente sia necessario ottenere un'autorizzazione ambientale (la nomenclatura indica i tipi di progetti interessati). L'obiettivo dell'autorizzazione è garantire che i progetti siano conformi alle normative ambientali pertinenti (acqua, rischi ambientali, biodiversità, paesaggio, ecc.), comprese le disposizioni sulla rigorosa tutela delle specie ai sensi della direttiva Habitat.

In questo contesto, è necessaria una valutazione dell'impatto, basata su studi ecologici, che può a sua volta aiutare a definire i provvedimenti necessari per evitare e ridurre gli impatti sulle specie protette. Di fatto, il primo obiettivo è quello di rispettare i divieti relativi alle specie protette. Se questo non è possibile, ed è dunque necessaria una deroga al regime di rigorosa tutela, deve essere condotto uno studio approfondito che dimostri il rispetto delle condizioni per la concessione di una deroga. Il caso è valutato dal consiglio nazionale per la tutela della natura. L'autorizzazione ambientale può essere concessa solo se il progetto è pienamente conforme a tutte le normative ambientali pertinenti.

Una volta autorizzato, il progetto è sottoposto a controlli amministrativi e sul campo, per verificare che le disposizioni dell'autorizzazione siano rispettate.

30 "[Considerando] che il mantenimento di detta biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane".

31 "[C]onsiderando che a complemento della direttiva 79/409/CEE è necessario istituire un sistema generale di protezione di talune specie di fauna e di flora; che si devono prevedere misure di gestione per talune specie, qualora il loro stato di conservazione lo giustifichi, compreso il divieto di taluni modi di cattura o di uccisione, pur prevedendo la possibilità di deroghe, subordinate a talune condizioni".

32 Ad esempio, Commissione/Germania, causa C-57/89.

## 2.2.2. Provvedimenti atti a garantire uno stato di conservazione soddisfacente

*I provvedimenti di rigorosa tutela adottati ai sensi dell'articolo 12 devono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo principale della direttiva, ossia il mantenimento o il ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente.*

(2-15) L'interpretazione dell'articolo 12 deve prendere in considerazione l'obiettivo della direttiva Habitat di cui all'articolo 2, che si applica indistintamente agli habitat e alle specie elencati in tutti gli allegati. Di conseguenza **i provvedimenti di rigorosa tutela adottati ai sensi dell'articolo 12 dovrebbero garantire il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle specie di interesse comunitario di cui all'allegato IV, oppure contribuire a detto mantenimento o ripristino.**

(2-16) L'articolo 12 deve inoltre essere interpretato alla luce dell'articolo 1, lettera i), che definisce lo stato di conservazione soddisfacente di una specie. Ciò implica che i provvedimenti da adottare devono essere decisi in base alle circostanze particolari di ogni situazione e tenendo conto della specificità di ogni specie. Per esempio, le caratteristiche di una specie, come il suo stato di conservazione, possono giustificare provvedimenti di tutela più specifici o intensi.

Nella causa *Cricetus cricetus* (C-383/09, punti 37 e 25), la Corte ha dichiarato che i provvedimenti attuati "non erano sufficienti ad evitare concretamente il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo del criceto comune". La Corte ha ritenuto che "[n]onostante l'applicazione dei provvedimenti indicati nel progetto di ripristino in favore del [criceto comune] (2007- 2011) e nonostante gli impegni di ognuna delle parti coinvolte nella salvaguardia della specie, i risultati biologici ottenuti ad oggi sono insufficienti ai fini della salvaguardia di tale specie in Francia". Pertanto "è tassativo che le disposizioni in favore del criceto comune siano nettamente e rapidamente migliorate al fine di ottenere a breve termine risultati biologici che attestino il ripristino della specie". Ciò significa che il regime di rigorosa tutela deve essere adattato alle necessità e allo stato di conservazione della specie.

### 3 - Orientamenti complementari: piani d'azione dell'UE per specie selezionate

Dal 2008 la Commissione europea ha sostenuto lo sviluppo di diversi piani d'azione dell'UE per specie selezionate elencate nella direttiva Habitat. I piani sono destinati a essere utilizzati come strumento per individuare e rendere prioritari i provvedimenti atti a ripristinare le popolazioni di queste specie in tutta la loro area di ripartizione all'interno dell'UE. Essi forniscono informazioni sullo stato, l'ecologia, le minacce e le attuali misure di conservazione per ogni specie ed elencano le azioni chiave che sono necessarie per migliorare il loro stato di conservazione negli Stati membri dell'UE e per conformarsi ad altre normative dell'UE pertinenti. Ogni piano è il risultato di un ampio processo di consultazione con i singoli esperti dell'UE:

- piano d'azione per la conservazione del rospo ostetrico comune nell'UE;
- piano d'azione per la conservazione della farfalla *Colias myrmidone* nell'UE;
- piano d'azione per la conservazione dello scoiattolo di terra europeo nell'UE;
- piano d'azione per la conservazione di tutte le specie di pipistrelli nell'UE (2018-2024);
- piano d'azione paneuropeo per lo storione.

I piani sono destinati ad assistere gli Stati membri nella conservazione di queste specie, anche se non sono documenti giuridicamente vincolanti e non impongono agli Stati membri impegni supplementari rispetto a quelli legali previsti dalla direttiva.

I piani d'azione preparati sono disponibili all'indirizzo:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm).

#### 4 - Buone pratiche: conservazione dell'orso cantabrico in Spagna

In Spagna esistono tre grandi carnivori: la lince iberica (*Lynx pardinus*), l'orso bruno (*Ursus arctos*) e il lupo (*Canis lupus*). Come in altri paesi europei, le ultime due specie sono perseguitate da secoli.

A metà del XX secolo la popolazione di orsi della cordigliera cantabrica era composta da appena 60-70 esemplari, divisi in due sottopopolazioni. Un'altra piccola popolazione di 20-30 esemplari viveva nei Pirenei. La strategia spagnola per la conservazione dell'orso cantabrico è stata adottata nel 1999 e aggiornata nel 2019. La strategia per le popolazioni di orsi dei Pirenei (reintrodotte nei Pirenei francesi con alcuni esemplari anche sul versante spagnolo) è stata approvata nel 2007. Tra le altre cose, queste strategie includono misure di attuazione dell'articolo 12 della direttiva Habitat.

Nel 1992 è stato approvato il primo progetto LIFE per il recupero delle due sottopopolazioni della cordigliera cantabrica. Da allora su tutta l'area di distribuzione nel nord della penisola iberica sono stati condotti 26 progetti incentrati direttamente o indirettamente sugli orsi. Questi progetti riguardavano per lo più la cordigliera cantabrica e la Galizia, e alcuni i Pirenei. L'obiettivo era quello di migliorare l'habitat, porre fine al bracconaggio, ottenere il sostegno e il coinvolgimento delle popolazioni e degli attori locali attraverso la sensibilizzazione, migliorare la connettività tra le popolazioni, lottare contro l'avvelenamento e incoraggiare l'espansione delle popolazioni.

Grazie all'appoggio del governo nazionale, di quello regionale e delle ONG, i progetti nella cordigliera cantabrica hanno avuto un notevole successo. Anche l'atteggiamento degli abitanti nei confronti dell'orso è migliorato e il bracconaggio è ormai quasi completamente scomparso. La popolazione attuale è stimata a 270-310 orsi<sup>33</sup> ed è in crescita.

#### 2.2.3. Provvedimenti relativi alle situazioni descritte nell'articolo 12

*I provvedimenti da adottare ai sensi dell'articolo 12 sono limitati dal contenuto dei divieti e degli altri obblighi prescritti da tale articolo. Ciò può includere l'adozione e l'attuazione di misure preventive che anticipano e affrontano le minacce e i rischi che una specie può incontrare.*

(2-17) La portata e il tipo di provvedimenti adottati per istituire un regime di rigorosa tutela sono limitati dall'elenco dei divieti e degli altri obblighi di cui all'articolo 12 (si veda anche la sezione 2.3). Di conseguenza i provvedimenti adottati devono riguardare azioni che minacciano le specie stesse (articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), e articolo 12, paragrafi 2, 3 e 4) o elementi definiti dei loro habitat (articolo 12, paragrafo 1, lettera d)). L'articolo 12, paragrafo 1, non obbliga, da solo o in combinazione con l'articolo 2, gli Stati membri ad adottare misure proattive di gestione degli habitat<sup>34</sup>, ma si limita a imporre l'adozione di provvedimenti atti a vietare efficacemente tutte le attività elencate nello stesso. Inoltre, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, "gli Stati membri intraprendono le ulteriori ricerche o misure di conservazione necessarie per assicurare che le catture o uccisioni accidentali non abbiano un impatto negativo significativo sulle specie in questione".

33 Per ulteriori informazioni, cfr.:

*Estrategia para la conservación del oso pardo Ursus arctos en la Cordillera Cantábrica*, <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-oso-cantabrico.aspx>;

*Estrategia para la conservación del oso pardo (Ursus arctos) en los Pirineos*, <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-proteccion-especial/ce-proteccion-estr-oso-pirineos.aspx>.

34 In uno specifico sito Natura 2000 possono tuttavia essere necessarie misure di gestione attiva se la specie interessata figura anche nell'allegato II della direttiva in linea con l'articolo 6, paragrafo 1.

(2-18) Per le diverse specie elencate nell'allegato IV, e per situazioni diverse, possono essere necessari tipi di provvedimenti diversi, che possono variare in funzione delle diverse esigenze ecologiche delle specie e dei problemi specifici e delle minacce che interessano le specie o i gruppi di specie. **Spetta alle autorità nazionali definire i provvedimenti necessari per attuare efficacemente i divieti di cui all'articolo 12, paragrafo 1, e per garantire una rigorosa tutela delle specie.**

(2-19) Gli Stati membri hanno quindi l'obbligo sia di introdurre un divieto nella legislazione (in conformità dell'articolo 12, paragrafo 1), sia di far rispettare e attuare efficacemente tale divieto, anche mediante misure preventive (come la sensibilizzazione sui divieti in vigore, la sorveglianza, ecc.). È anche evidente dalla formulazione dell'articolo 12 e dell'articolo 1, lettera i), come pure dall'obiettivo di "mantenere" uno stato di conservazione soddisfacente, che gli Stati membri sono vincolati dai loro obblighi ai sensi dell'articolo 12 anche prima che sia stata confermata una riduzione dei numeri delle specie o che il rischio di scomparsa di una specie protetta sia diventato realtà<sup>35</sup>. Anche se lo stato di conservazione di una specie è soddisfacente ed è probabile che lo rimanga in un futuro prevedibile, **gli Stati membri dovrebbero anche adottare misure preventive per proteggere la specie** dalle attività elencate nell'articolo 12.

In effetti la CGUE ha chiarito che "l'attuazione del regime di protezione prescritto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva 'habitat' non è subordinata alla condizione che una determinata attività possa avere un impatto negativo sullo stato di conservazione della specie animale interessata"<sup>36</sup> e che "la protezione offerta da tale disposizione non cessa di applicarsi alle specie che hanno raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente"<sup>37</sup>. Inoltre "l'attuazione del regime di protezione prescritto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva, non dipendendo dal numero di esemplari della specie interessata, non può essere subordinata [...] al rischio di un impatto negativo sullo stato di conservazione di tale specie"<sup>38</sup>.

(2-20) Questo punto di vista è sostenuto dalle cause C-103/00, C-518/04, C-183/05 e C-383/09, nelle quali la Corte ha sottolineato l'importanza del carattere preventivo dei provvedimenti adottati<sup>39</sup>. La Corte ha respinto l'argomentazione del governo greco secondo cui era necessario provare una diminuzione del numero di nidi per dimostrare l'assenza di una rigorosa tutela della *Caretta caretta*. Secondo la Corte, "[l]a circostanza che non risulti una diminuzione del numero di nidi di tale specie nel corso degli ultimi 15 anni non è atta, di per sé, ad inficiare tale constatazione", ossia l'assenza di un regime di rigorosa tutela per la *Caretta caretta*.

La Corte ha sostenuto che la trasposizione dell'articolo 12 impone agli Stati membri non solo l'adozione di un contesto normativo completo, bensì anche l'attuazione di misure di tutela pratiche e specifiche in tal senso e che il regime di rigorosa tutela presuppone l'adozione di misure coerenti e coordinate di carattere preventivo<sup>40</sup>. Un tale regime di rigorosa tutela deve quindi consentire di evitare efficacemente il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat (cfr., a tal fine, la causa C-103/00, Commissione/Grecia, raccolta della giurisprudenza 2002, pagina I-1147, punto 39).

(2-21) Tale approccio si fonda anche sull'articolo 191 TFUE, secondo il quale "[l]a politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela", nonché sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Le misure preventive anticipano e affrontano

---

35 Cfr. in particolare la causa C-504/14 *Caretta caretta*, conclusioni dell'avvocato generale, punto 43, e sentenza, punto 31, come pure la causa C-518/04 *Vipera schweizeri*, punto 21.

36 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 57.

37 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 78.

38 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 84.

39 Questa soluzione era già stata applicata nella sentenza del 2 agosto 1993, Commissione/Spagna, causa C-355/90, EU:C:1993:331, punto 15.

40 Sentenza del 15 marzo 2012, Commissione/Cipro, causa C-340/10, EU:C:2012:143, paragrafi 60 e 61.

le minacce e i rischi che una specie può incontrare. Di conseguenza, per alcune specie, queste dovrebbero anche rientrare tra i "provvedimenti necessari" per istituire il regime di rigorosa tutela.

#### **5 - Orientamenti complementari: esempi di misure preventive che sostengono l'effettiva attuazione "sul campo" dei divieti dell'articolo 12**

- Campagne d'informazione per sensibilizzare il pubblico in generale o un pubblico mirato (per esempio i proprietari terrieri) sui requisiti di tutela di certe specie e del loro habitat, nonché dei luoghi in cui si trovano i siti di riproduzione e le aree di riposo di tali specie.
- Azione per garantire che le attività economiche pertinenti (per esempio l'agricoltura, la silvicoltura o la pesca) che possono avere un impatto sulle specie dell'allegato IV tengano conto delle considerazioni legate alla tutela delle specie per evitare gli impatti negativi di alcune pratiche di utilizzo del territorio o del mare. Nell'ambito di tale azione possono rientrare attività di formazione, codici di condotta, documenti di orientamento, l'adattamento dei piani silvicoli o agricoli o delle pratiche di pesca e le migliori pratiche o procedure amministrative.
- Prevenzione attiva di probabili perturbazioni (ad esempio limitando l'accesso alle grotte di pipistrelli durante i periodi sensibili per evitare perturbazioni o atti vandalici, oppure modificando o limitando le pratiche agricole, silvicole o di pesca).
- Individuazione di attività particolarmente dannose che devono essere soggette a permessi specifici o al controllo locale.
- Individuazione di attività potenzialmente dannose che devono essere oggetto di sorveglianza.
- Integrazione, nelle procedure di valutazione dell'impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, di requisiti per valutare gli impatti dei progetti e dei piani sulle specie dell'allegato IV e sui loro siti di riproduzione e aree di riposo.
- Ispezioni e impiego di guardie forestali per la sorveglianza.
- Preparazione di piani nazionali di conservazione, che potrebbero stabilire in dettaglio le misure menzionate sopra e fornire orientamenti pratici alle autorità locali/regionali, ai gruppi di interesse coinvolti, ecc. sull'attuazione efficace di queste disposizioni per specie specifiche.

#### **6 - Esempi di buone pratiche: piano nazionale di conservazione dell'orca in Spagna**

Nel 2017 la Spagna ha adottato un piano di conservazione dell'orca (*Orcinus orca*) per lo Stretto di Gibilterra e il Golfo di Cadice, i due luoghi in cui la specie è presente nelle acque spagnole. È il primo piano di conservazione di una specie marina approvato in Spagna. Lo stato della popolazione di orche nello Stretto di Gibilterra e nel Golfo di Cadice è descritto come "vulnerabile" nel catalogo spagnolo delle specie minacciate (CEEa), ma è stato giudicato come soddisfacente dalla Spagna nella sua ultima relazione ai sensi dell'articolo 17. Il piano prevede azioni per ridurre le minacce alle orche nella zona, con l'obiettivo di garantire uno stato di conservazione soddisfacente.

Le principali minacce sono la riduzione delle prede a causa della pesca eccessiva, l'interazione con le imbarcazioni e l'inquinamento acustico e chimico. Il piano comprende quindi misure come il divieto di prospezione di petrolio e gas mediante studi sismici in alcune zone, la regolamentazione delle attività di osservazione dei cetacei, la riduzione dello sforzo di pesca per garantire risorse alimentari sufficienti per la popolazione di cetacei, la riduzione dell'inquinamento nella zona e la sorveglianza della popolazione.

Sono stati adottati anche altri atti giuridici riguardanti la protezione dei cetacei. Il regio decreto 1727/2007 istituisce misure di tutela dei cetacei che riguardano, tra l'altro, le attività di osservazione dei cetacei. Il regio decreto 699/2018 designa il corridoio di migrazione dei cetacei nel Mediterraneo come area marina protetta. Esso approva inoltre un regime di tutela preventiva e

propone l'inclusione del corridoio di migrazione nell'elenco delle zone particolarmente protette di rilevanza mediterranea nel quadro della Convenzione di Barcellona.

Esistono inoltre progetti mirati, come il progetto LIFE IP INTEMARES, che attuano misure di conservazione dei cetacei, come l'analisi del traffico marino e della distribuzione dei cetacei, per ridurre la mortalità dovuta a collisione nelle acque intorno alle isole Baleari e alle Canarie. Inoltre sono state predisposte azioni per controllare le attività ricreative che comportano l'avvicinamento ai cetacei e misure per promuovere la riduzione del rumore in mare<sup>41</sup>.

## **7 - Buone pratiche: tutela delle grotte di pipistrelli in Romania**

I monti Pădurea Craiului, Bi-hor e Trascău, in Romania, sono costellati di spettacolari grotte sotterranee di varie dimensioni. Tali grotte ospitano importanti colonie di diverse specie di pipistrelli che sono tutelate dalla direttiva Habitat. I pipistrelli sono molto vulnerabili a qualsiasi forma di perturbazione, specialmente durante i loro periodi di sosta e ibernazione.

Per salvaguardare i posatoi esistenti dalle perturbazioni causate dai turisti, nel 2010 è stato avviato un progetto LIFE<sup>42</sup> per chiudere le entrate di 15 grotte che ospitano importanti posatoi di pipistrelli (100 000 pipistrelli nella sola grotta Huda lui Păpară). A tal fine all'ingresso delle grotte è stata installata una griglia appositamente progettata o una recinzione, in modo tale da controllare l'accesso umano pur consentendo ai pipistrelli di accedervi agevolmente.

È ancora possibile effettuare visite guidate a queste grotte in piccoli gruppi, ma occorre seguire un codice di condotta per evitare di disturbare i pipistrelli. All'ingresso delle grotte sono stati collocati anche dei pannelli informativi per spiegare perché le grotte sono state chiuse e quali tipi di pipistrelli vengono protetti.

### **2.2.4. Disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a d), e dell'articolo 12, paragrafo 4, in relazione alle attività continuative**

*Per le attività continuative, come l'agricoltura, la silvicoltura o la pesca, la sfida è quella di applicare le disposizioni di tutela delle specie di cui all'articolo 12 in modo tale da prevenire innanzitutto qualsiasi conflitto. L'uso di strumenti come la pianificazione, i codici di condotta e le informazioni e gli orientamenti pratici possono potenzialmente soddisfare le esigenze di conservazione, tenendo conto nel contempo anche delle esigenze economiche, sociali e culturali. Tuttavia questi strumenti devono essere accompagnati da un quadro giuridico che assicuri un'adeguata applicazione da parte delle autorità di regolamentazione in caso di non conformità. In caso di perturbazione non deliberata o di uccisione accidentale di singoli esemplari durante le attività continuative si deve applicare l'articolo 12, paragrafo 4.*

41 Per ulteriori informazioni, cfr.:  
*Estrategias marinas* (Strategie marine),  
<http://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/>;  
LIFE IP INTEMARES, <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-marina-y-litoral/proyectos-propios/life-ip-paf-intemares>, Sociedad Española de cetáceos (Società spagnola per i cetacei)  
<https://cetaceos.com/>.

42 <http://www.batlife.ro/>.

(2-22) Mentre l'applicazione delle normative di tutela può essere chiaramente collegata alle procedure di approvazione dei progetti (ad esempio per progetti di edilizia e infrastrutture), la loro applicazione nel caso di attività ricorrenti e diffuse, come **agricoltura, silvicoltura o pesca**<sup>43</sup>, può essere una questione più complessa.

La direttiva si applica comunque anche a queste attività. Di fatto la CGUE ha chiarito che i divieti dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva Habitat possono applicarsi a un'attività, come la silvicoltura o l'uso del suolo, il cui scopo sia chiaramente diverso dalla cattura o dall'uccisione, oppure dalla perturbazione di specie animali o dalla distruzione o raccolta deliberata di uova<sup>44</sup>. Per analogia, lo stesso vale per il divieto di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva Habitat.

**Gli Stati membri devono quindi garantire il rispetto dei loro obblighi di tutela delle specie di cui all'allegato IV anche nel caso di attività continuative.**

Questo non significa necessariamente che devono essere introdotte nuove strutture o procedure di autorizzazione a livello nazionale. È molto probabile che negli Stati membri siano in vigore procedure di pianificazione, normative o codici di buone pratiche che potrebbero essere adattati al fine di integrare le disposizioni dell'articolo 12. Tuttavia, indipendentemente dall'approccio scelto per applicare le prescrizioni dell'articolo 12 alle attività continuative (creazione di un nuovo meccanismo o adeguamento dei meccanismi esistenti), gli Stati membri devono garantire che i requisiti di rigorosa tutela siano adeguatamente soddisfatti. Poiché l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca differiscono significativamente su questo punto, ognuna di esse è discussa separatamente di seguito.

(2-23) Per quanto riguarda l'**agricoltura**<sup>45</sup>, alcuni Stati membri hanno optato per misure preventive per garantire il rispetto dell'articolo 12. Tra queste possono figurare, per esempio, l'elaborazione di **orientamenti e codici di condotta** (anche se non sono giuridicamente vincolanti) che siano sufficientemente dettagliati e chiari. È utile osservare che le norme di base sulle pratiche agricole spesso includono la tutela di alcuni elementi paesaggistici (come siepi, stagni, ecc.) che potrebbero anche costituire habitat per le specie elencate nell'allegato IV. La gamma di specie interessate è tuttavia molto ampia e, in alcuni casi, gli Stati membri hanno ritenuto opportuno redigere orientamenti più dettagliati per specie specifiche.

La direttiva impone tuttavia che **tali approcci e strumenti vadano a integrare, piuttosto che a sostituire, la tutela legale formale**, vale a dire che se questi

---

43 In quanto attività molto diffuse, l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca sono esaminate in dettaglio in questo capitolo. Tuttavia, mentre il livello di controllo previsto dalla legge sulle attività continuative può variare, i principi esposti in questo capitolo dovrebbero essere considerati come generalmente applicabili anche ad altre attività continuative (ad esempio la manutenzione delle vie di circolazione, l'acquacoltura, l'estrazione di materie prime, il turismo, le attività di manutenzione, ecc.)

44 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 53.

45 Per quanto riguarda il rapporto tra agricoltura e tutela dell'ambiente, la riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003 è significativa per due aspetti chiave. In primo luogo, ha spezzato il legame tra le sovvenzioni dell'UE e la produttività dei terreni agricoli. Da allora la maggior parte degli agricoltori riceve un pagamento unico per azienda non più legato alla produttività. L'incentivo per gli agricoltori ad aumentare la produttività è determinato unicamente da considerazioni di natura economica stabilite dai prezzi di mercato. In secondo luogo, una condizione per ricevere i pagamenti unici per azienda e qualsiasi altro sostegno nell'ambito della PAC è il rispetto di una serie di criteri di gestione obbligatori (CGO), comprese le norme UE in materia di sanità pubblica, salute degli animali e dei vegetali; benessere degli animali; e ambiente dell'UE, nonché l'osservanza di una serie di norme di base sulle pratiche agricole (buone condizioni agronomiche e ambientali, BCAA). In base a una di queste norme, la BCAA 7, gli agricoltori devono garantire il mantenimento di elementi paesaggistici come muri, siepi, rive, corsi d'acqua e alberi, portando benefici a catena per la biodiversità (cfr. [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_it)). Cfr. la valutazione sull'inverdimento della Commissione europea, pubblicata nel dicembre 2017 ([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef\\_it#indicator](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_it#indicator)), e la relazione della Corte dei conti europea dal titolo *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, pubblicata nel dicembre 2017 (<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/NewsItem.aspx?nid=9338>).

strumenti (ad esempio i codici di condotta, le migliori pratiche) sono ignorati o non adeguatamente attuati, devono esistere procedure giuridiche per far rispettare efficacemente il regime di rigorosa tutela delle specie di cui all'articolo 12.

(2-24) In questo contesto occorre sottolineare che la presenza di specie protette nei terreni agricoli è spesso il risultato di un riassetto e di pratiche agricole tradizionali, di solito di natura estensiva. Laddove le pratiche di riassetto del territorio sono chiaramente favorevoli allo stato di conservazione di una specie in esame, è ovvio che la continuazione di tali pratiche dovrebbe essere incoraggiata. Oltre alle prescrizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, occorre sorvegliare e valutare la cattura o l'uccisione accidentale di specie animali protette legate a tali attività continuative ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4.

(2-25) L'applicazione dell'articolo 12 alla **silvicoltura** è per certi aspetti più complessa, in quanto è più probabile che gli alberi da raccogliere costituiscano essi stessi l'habitat (sito di riproduzione o area di riposo) delle specie dell'allegato IV interessate. Le caratteristiche specifiche del settore, ossia i lunghi cicli di produzione e, di conseguenza, la necessità di una pianificazione a lungo termine, si aggiungono alle sfide speciali della conservazione delle specie nelle foreste.

Nella ricerca di pratiche di gestione forestale sostenibile che siano coerenti con i requisiti di conservazione, per far fronte alla questione gli Stati membri hanno adottato approcci di vario tipo, che spaziano dalla pianificazione silvicola dettagliata e l'approvazione preventiva dei piani di gestione delle foreste, o dei codici generali di buone pratiche, fino alla notifica preventiva delle proposte di abbattimento per permettere alle autorità ambientali di intervenire laddove possono essere coinvolte popolazioni note di specie protette.

Come nel caso delle pratiche agricole, questi approcci preventivi possono garantire la tutela delle specie interessate, a condizione che siano comunicati efficacemente e attuati con buona volontà e risorse sufficienti. Gli incentivi economici possono aiutare a promuovere l'accettazione di un tale approccio, come nel caso dei sistemi di certificazione delle foreste, che possono richiedere il rispetto di alcune disposizioni di protezione ambientale, compresa la tutela della biodiversità e delle specie. Naturalmente gli approcci possono dover essere adattati per conformarsi ai requisiti di tutela delle specie dell'allegato IV. Tali approcci non forniscono tuttavia una garanzia assoluta, tranne quando è obbligatoria la piena approvazione preventiva dei piani di gestione delle foreste, e devono quindi (come indicato sopra) essere supportati da un regime di tutela legale applicabile.

**(2-26) Le misure silvicole sarebbero anche conformi all'articolo 12, se pianificate in modo da evitare l'insorgere di una delle situazioni specificate in tale articolo.**

Un approccio preventivo adeguato che esclude qualsiasi pratica silvicola dannosa quando la specie è più vulnerabile, per esempio durante la riproduzione, potrebbe evitare conflitti con i divieti dell'articolo 12. Al di fuori del periodo riproduttivo, i provvedimenti richiesti dall'articolo 12 dovrebbero essere individuati caso per caso, in base alle esigenze ecologiche delle specie, idealmente nel quadro dei piani di gestione delle foreste<sup>46</sup> e con l'obiettivo di evitare qualsiasi deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

La CGUE ha chiarito che le attività forestali dovrebbero basarsi su un approccio preventivo che tenga conto delle esigenze di conservazione delle specie interessate ed essere programmate e realizzate in modo da non violare i divieti derivanti dall'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva Habitat, pur tenendo conto, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva, delle esigenze economiche,

---

46 Föreningen Skydda Skogen, cause riunite C-473/19 e C-474/19, in relazione all'applicazione dell'articolo 12 alle misure silvicole.

sociali, culturali, regionali e locali<sup>47</sup>. Per analogia, lo stesso vale per il divieto di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva Habitat.

### **8 - Esempi di buone pratiche: conservazione dei pipistrelli nelle foreste, Germania**

Nel 2000 l'associazione tedesca per la conservazione del paesaggio (un'organizzazione ombrello in cui gli utilizzatori dei terreni, come agricoltori e silvicoltori, cooperano con ambientalisti e politici locali) ha svolto un progetto di ricerca e sviluppo sull'ecologia dei pipistrelli nelle foreste, coinvolgendo 50 esperti a livello nazionale. I risultati del progetto sono stati trasformati in una serie di raccomandazioni per i gestori delle foreste che è stata pubblicata dall'ente federale per la conservazione della natura. Una delle raccomandazioni, per esempio, riguarda la necessità di offrire un numero sufficiente di posatoi a una comunità naturale di specie di pipistrelli per cui si raccomanda che un popolamento forestale commerciale di 120 anni deve fornire in modo permanente da 25 a 30 cavità di alberi per ettaro di bosco adatto. Ciò equivale a una densità media di 7-10 alberi posatoio per ettaro.

Da allora diversi Länder (Baviera, Berlino, Saarland, Schleswig-Holstein) hanno anche raccomandato, come buona pratica, la conservazione di fino a 10 vecchi alberi per ettaro.

### **9 - Esempi di buone pratiche: protezione dei pipistrelli in Castiglia e León, Spagna**

Dal 1997 al 2000 il governo regionale della Castiglia e León ha svolto un progetto LIFE per la tutela di diverse specie di pipistrelli (LIFE96 NAT/E/003081). I risultati principali sono stati un inventario e una mappatura della distribuzione dei pipistrelli nella regione, insieme all'installazione di 5 000 rifugi artificiali per i pipistrelli della foresta e l'integrazione della conservazione dei pipistrelli in altre attività socioeconomiche. Come seguito di questo progetto, il governo regionale ha redatto due manuali: uno per la conservazione delle singole specie e un secondo che elenca i provvedimenti che devono essere applicati affinché la gestione delle foreste sia compatibile con la conservazione degli uccelli e dei pipistrelli associati alle foreste. Nel 2011 è stata adottata una seconda guida metodologica sulla pianificazione delle foreste nei siti Natura 2000.

Il manuale di "gestione compatibile" include misure quali:

1. nelle aree forestali utilizzate come rifugio da specie di pipistrelli della foresta deve essere lasciato un ambiente di tutela minimo di 15 ettari, che deve includere il gruppo di alberi selezionati dai pipistrelli che vengono poi protetti;
2. nelle aree in cui vi sono prove della presenza di queste specie, gli alberi che potrebbero essere o diventare potenziali rifugi per pipistrelli devono essere censiti, contrassegnati e conservati;
3. la presenza di esemplari di pipistrelli della foresta deve essere verificata prima delle operazioni di marcatura;
4. il mosaico di foreste e habitat associati deve essere mantenuto al livello del paesaggio, considerando che le foreste a prevalenza di latifoglie sono le più adatte alla conservazione dei pipistrelli, così come i gruppi di alberi maturi di 10-15 ettari.

Nel 2015 è stata adottata un'ordinanza (ORDEN FYM/775/2015) in cui sono stati approvati i piani di conservazione di tutti i siti Natura 2000, insieme ai piani per i loro tipi di habitat e specie, compresi i piani individualizzati per ogni specie di pipistrello<sup>48</sup>.

47 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 77.

48 Progetto LIFE. Quirópteros/Castilla León - *Priority actions to protect bats in Castilla y León Community interesting zones* (LIFE96 NAT/E/003081): [http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n\\_proj\\_id=424](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=424).

## 10 - Giurisprudenza della CGUE: causa Skydda Skogen - disboscamento

Cause riunite C-473/19 e C-474/19

Una dichiarazione di abbattimento riguardante un'area forestale nel comune svedese di Härryda veniva depositata presso il Consiglio Nazionale delle Foreste. L'area forestale interessata dalla dichiarazione in questione è l'habitat naturale di diverse specie protette, tra cui numerose specie di uccelli e la rana campestre, *Rana arvalis* (specie che figurano nell'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat). L'attività di disboscamento prevista in quest'area avrebbe comportato la perturbazione o l'uccisione di esemplari di queste specie protette.

Il Consiglio ha ritenuto che, a condizione che il parere fornito fosse rispettato, l'attività non avrebbe violato i divieti stabiliti nell'articolo 12 della direttiva Habitat come recepito nel decreto svedese sulla protezione delle specie. Tre associazioni di conservazione hanno chiesto, senza successo, alla Prefettura della regione di intervenire nei confronti della dichiarazione di abbattimento e del parere del Consiglio, per poi presentare ricorso dinanzi al giudice nazionale.

Il giudice nazionale ha deciso di sospendere il procedimento e ha chiesto alla CGUE di pronunciarsi in via pregiudiziale su questioni relative all'interpretazione delle direttive Uccelli e Habitat, in particolare dell'articolo 12 della direttiva Habitat:

- una delle questioni poneva, in sostanza, la domanda se i termini "uccidere/perturbare/distruggere deliberatamente" di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva Habitat debbano essere interpretati in modo che qualora la misura sia diretta ad uno scopo manifestamente diverso dall'uccisione o dalla perturbazione delle specie (ad esempio, misure forestali o destinazione dei terreni), i divieti di cui all'articolo 12 si applicano solo qualora sussista il rischio di incidere negativamente sullo stato di conservazione della specie in questione;
- un'altra questione era in sostanza se i termini "distruggere/deteriorare" per quanto riguarda i siti di riproduzione della fauna di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva Habitat debbano essere interpretati nel senso che il divieto si applica solo se lo stato di conservazione della specie interessata o lo stato della sua popolazione locale interessata rischia il deterioramento.

Inoltre il giudice nazionale ha chiesto se la rigorosa tutela contenuta nelle direttive cessi di essere applicabile alle specie per le quali l'obiettivo della direttiva (stato di conservazione soddisfacente) sia stato raggiunto.

Per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva Habitat, la CGUE ha risposto che:

- i divieti di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), si applicano a tutte le attività, comprese quelle il cui scopo è chiaramente diverso dalla cattura o dall'uccisione di specie animali;
- tali divieti si applicano a livello di singoli esemplari e non sono subordinati alla condizione che una determinata attività comporti il rischio di un impatto negativo sullo stato di conservazione della specie animale interessata;
- il divieto relativo al deterioramento o alla distruzione dei siti di riproduzione, disposto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), si applica indipendentemente dal numero di esemplari della specie interessata presenti nella zona interessata e non può essere subordinato al rischio di un impatto negativo sullo stato di conservazione di tale specie;
- la rigorosa tutela delle specie ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), si applica a tutte le specie dell'allegato IV, indipendentemente dal fatto che abbiano raggiunto o meno uno stato di conservazione soddisfacente.

(2-27) Un altro esempio di attività ricorrenti è la **manutenzione delle infrastrutture pubbliche**. Le misure di manutenzione possono essere concepite in modo da contribuire a tutelare e collegare gli habitat di specie oggetto di rigorosa tutela, come la lucertola degli arbusti (*Lacerta agilis*) sulle linee ferroviarie (ad esempio, un'attenta manutenzione del verde ai bordi delle strade, delle massicciate ferroviarie e della vegetazione fluviale). Gli Stati membri possono redigere orientamenti sulle buone pratiche per tali misure di manutenzione per aiutare a garantire il rispetto dei requisiti della direttiva Habitat.

(2-28) Gli Stati membri **potrebbero anche ricorrere a misure volontarie**, come i contratti per i servizi silvoambientali e climatici e la conservazione delle foreste nell'ambito della politica agricola comune, per contribuire all'attuazione delle disposizioni dell'articolo 12. Tali misure hanno il potenziale per combinare con successo l'approccio preventivo con la gestione proattiva (volontaria) dell'habitat. **Tuttavia possono solo integrare, ma non sostituire, una tutela legale formale.**

(2-29) L'applicazione dell'articolo 12 alla **pesca** richiede la regolamentazione delle attività di pesca per evitare effetti negativi sulle specie oggetto di rigorosa tutela, come il deterioramento dei loro luoghi di riproduzione o delle aree di riposo, la cattura o l'uccisione deliberata di queste specie, oppure la loro cattura accessoria causata dagli attrezzi da pesca. Le misure preventive necessarie potrebbero essere applicate attraverso strumenti di pianificazione come i piani di gestione della pesca o attraverso licenze di pesca che prevedono requisiti specifici. Per garantire una tutela adeguata ed efficace, dovrebbero essere basate su una buona conoscenza dei rischi posti da certi tipi di attrezzi da pesca. Inoltre un'attenzione specifica dovrebbe essere prestata alle aree in cui sussiste il rischio di interazioni con conseguenti catture accidentali.

Poiché la conservazione delle risorse biologiche marine è di competenza esclusiva dell'Unione europea nell'ambito della politica comune della pesca, l'attuazione dei provvedimenti necessari deve avvenire attraverso questo quadro politico. Le norme di base che si applicano sono stabilite nel regolamento (UE) n. 1380/2013, che applica alla gestione della pesca un approccio basato sugli ecosistemi con l'obiettivo di limitare l'impatto ambientale e garantire la coerenza con la normativa ambientale. Diversi strumenti di gestione della pesca possono essere utilizzati per attuare le misure di prevenzione necessarie, ad esempio quelli previsti dal "regolamento sulle misure tecniche" (regolamento (UE) 2019/1241<sup>49</sup>).

Nel quadro del processo di regionalizzazione previsto da tale regolamento, gli Stati membri devono presentare alla Commissione raccomandazioni comuni per l'adozione di atti delegati contenenti le misure necessarie. Come regola generale, gli Stati membri possono applicare le norme e le misure preventive necessarie alle flotte da pesca che battono la loro bandiera. Per le altre flotte che pescano nel territorio marino degli Stati membri, le misure devono essere attuate attraverso gli atti delegati della Commissione. Ai sensi del regolamento (UE) n. 1380/2013, gli Stati membri possono adottare misure di emergenza applicabili a tutte le imbarcazioni in determinate condizioni, al fine di fronteggiare un grave rischio per le specie. Gli stessi possono inoltre adottare misure non discriminatorie nella zona delle 12 miglia nautiche dalle proprie linee di base, applicabili a tutte le imbarcazioni a certe condizioni.

Considerando che, secondo le conoscenze attuali, le catture accessorie sono una delle principali pressioni esercitate sulle specie marine protette, in particolare i cetacei, le tartarughe e gli uccelli marini, è molto importante adottare e attuare misure preventive efficaci per le attività di pesca pertinenti. A tal fine si dovrebbero utilizzare i meccanismi disponibili nell'ambito della politica comune della pesca, e più specificamente del regolamento sulle misure tecniche (regolamento (UE) 2019/1241). Le misure preventive possono, per esempio, prevedere modifiche o restrizioni per certi tipi di attrezzi da pesca, la regolamentazione spaziotemporale delle attività di pesca (per esempio il divieto totale di usare certe attrezzature da pesca in una zona in cui tali attrezzi rappresentano una minaccia per lo stato di conservazione delle specie in quella zona o una minaccia per i loro habitat) o lo sviluppo di attrezzi alternativi.

---

<sup>49</sup> Regolamento (UE) 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche (GU L 198 del 25.7.2019, pag. 105).

## 11 - Orientamenti complementari: regolamento (UE) 2019/1241

Il regolamento (UE) 2019/1241 ("regolamento sulle misure tecniche"), entrato in vigore nel 2019, prevede tra l'altro l'adozione di misure tecniche per evitare o mitigare gli impatti degli attrezzi da pesca sulle specie protette dalla direttiva Habitat e sui loro habitat. In particolare:

- vieta alcuni attrezzi da pesca e il loro uso, come le reti da posta derivanti di lunghezza superiore a 2,5 km che non sono selettive e potrebbero pertanto essere dannose per la vita marina;
- vieta la cattura, la detenzione a bordo, il trasbordo o lo sbarco di specie di pesci o molluschi di cui all'allegato IV della direttiva Habitat, salvo nei casi in cui si concedono deroghe in conformità dell'articolo 16 della stessa direttiva. Se catturato accidentalmente, l'esemplare non deve essere danneggiato e deve essere immediatamente rilasciato in mare, tranne al fine di consentire la ricerca scientifica sugli esemplari uccisi accidentalmente, a condizione che ciò sia consentito ai sensi dell'articolo 16 della direttiva;
- vieta la cattura, la detenzione a bordo, il trasbordo o lo sbarco di mammiferi marini o rettili marini di cui agli allegati II e IV della direttiva Habitat e di uccelli marini contemplati dalla direttiva Uccelli. Se catturati, gli esemplari non devono essere danneggiati e devono essere prontamente rilasciati.

Inoltre, sulla base dei migliori pareri scientifici disponibili, gli Stati membri possono istituire, per i pescherecci battenti la loro bandiera, misure di mitigazione o restrizioni all'utilizzo di determinati attrezzi. Tali misure sono volte a ridurre al minimo e, ove possibile, a eliminare le catture delle specie protette dall'UE. Gli Stati membri informano, a fini di controllo, gli altri Stati membri interessati in merito alle disposizioni adottate a norma dell'articolo 11, paragrafo 4, dello stesso regolamento. Inoltre rendono pubblicamente disponibili informazioni pertinenti relative a tali misure.

L'allegato XIII elenca le misure di mitigazione che si applicano, tra cui l'uso obbligatorio, nelle zone specificate nell'allegato, di dispositivi acustici di dissuasione attivi su alcuni tipi di attrezzi da pesca per i pescherecci di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 12 m. In questi casi gli Stati membri adottano le misure necessarie per controllare e valutare, attraverso studi scientifici o progetti pilota, gli effetti nel tempo dell'uso di dispositivi acustici di dissuasione nelle attività di pesca e nelle zone interessate. Gli Stati membri che hanno un interesse di gestione diretto possono presentare raccomandazioni comuni contenenti le misure necessarie che modificano, integrano o abrogano le misure tecniche stabilite nell'allegato XIII, o derogano ad esse, ai fini dell'adozione da parte della Commissione sotto forma di atti delegati.

Per quanto riguarda gli habitat delle specie protette, in diverse zone elencate nell'allegato II del regolamento sono vietate talune attività di pesca. Se i migliori pareri scientifici raccomandano una modifica dell'elenco, la Commissione ha il potere di adottare atti delegati conformemente alle norme stabilite dal regolamento.

(2-30) La conclusione generale che si può trarre da questa sezione è che le attività continuative dovrebbero idealmente essere intraprese in modo tale da evitare innanzitutto l'insorgere di conflitti con le disposizioni di tutela delle specie. Un tale approccio presenta anche il vantaggio di proteggere (vale a dire proteggere da eventuali azioni penali) la persona che si impegna in un'attività, nella misura in cui tale persona si attiene a queste misure. Strumenti come quelli di pianificazione, i sistemi di consenso preventivo, i codici di condotta e le informazioni o gli orientamenti pratici sono opzioni utili per conseguire tale scopo. Queste misure dovrebbero:

- a) far parte dei "provvedimenti necessari" ai sensi dell'articolo 12 per "istituire [ed attuare] un regime [efficace] di rigorosa tutela";
- b) incorporare le prescrizioni di rigorosa tutela;
- c) garantire che qualsiasi azione dannosa tenga pienamente conto delle esigenze di conservazione delle specie o delle popolazioni interessate, ed essere accompagnate da un quadro giuridico di rigorosa tutela che assicuri un'adeguata

- applicazione da parte delle autorità di regolamentazione in caso di non conformità (gli aspetti di certezza giuridica sono soddisfatti); e
- d) contribuire a definire livelli appropriati di sorveglianza (obbligatoria a norma dall'articolo 11 della direttiva) e il modo in cui questi dovrebbero essere finanziati.

## 2.3. Disposizioni specifiche di tutela di cui all'articolo 12

### 2.3.1. Cattura o uccisione deliberata di esemplari di specie di cui all'allegato IV, lettera a)

*L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), vieta qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di specie di cui all'allegato IV, lettera a), nell'ambiente naturale. Esso impone l'attuazione di provvedimenti chiari, efficaci e ben monitorati per prevenire l'uccisione o la cattura deliberata. Informazioni e orientamenti validi da parte delle autorità competenti contribuiscono all'attuazione pratica di queste disposizioni. La CGUE interpreta il termine "deliberato" come qualcosa che va oltre l'"intenzione diretta". Le azioni "deliberate" devono essere intese come azioni di una persona o di un organismo che sa che la sua azione porterà molto probabilmente a commettere un reato nei confronti di una specie, ma intende commetterlo o, almeno, accetta coscientemente i prevedibili risultati della sua azione.*

(2-31) L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), vieta qualsiasi forma di cattura o uccisione<sup>50</sup> deliberata nell'ambiente naturale di esemplari di specie di cui all'allegato IV, lettera a). Conformemente all'articolo 12, paragrafo 3, questo divieto è valido per tutte le fasi della vita degli animali. Secondo l'articolo 1, lettera m), per esemplare si intende "qualsiasi animale o pianta, vivi o morti, delle specie elencate nell'allegato IV e nell'allegato V; qualsiasi parte o prodotto ottenuti a partire dall'animale o dalla pianta, nonché qualsiasi altro bene che risulti essere una parte o un prodotto di animali o di piante di tali specie in base ad un documento di accompagnamento, all'imballaggio, al marchio, all'etichettatura o ad un altro elemento".

(2-32) Nella causa C-103/00 (*Caretta caretta*), al punto 37, la Corte ha fatto riferimento all'elemento di "intenzione", osservando che: "la circolazione di ciclomotori sulle spiagge di riproduzione era vietata ed erano stati collocati su tali spiagge cartelli segnaletici indicanti la presenza di nidi di tartaruga. Quanto alla zona marittima di Gerakas e di Daphni, essa era stata classificata come zona di tutela assoluta, oggetto di una segnaletica specifica". Secondo la Corte il fatto che, nonostante le informazioni disponibili al pubblico sulla necessità di proteggere queste zone, sulla spiaggia venissero utilizzati ciclomotori e nella zona marina circostante fossero presenti pedalò e piccole imbarcazioni<sup>51</sup> costituiva una perturbazione deliberata delle tartarughe durante il loro periodo di riproduzione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b). Pertanto la Corte sembra interpretare il termine "deliberatamente" nel senso di una "consapevole accettazione delle conseguenze"<sup>52</sup>.

(2-33) Nella causa C-221/0453 il ragionamento della Corte è stato più specifico. In questo caso la Commissione ha proposto un ricorso alla Corte poiché, a causa dell'autorizzazione da parte delle autorità della Castiglia e León all'utilizzo di lacci in diverse riserve private di caccia, la Spagna non aveva rispettato l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), per quanto riguarda la protezione della lontra (*Lutra lutra*). La Corte ha ricordato le conclusioni della causa *Caretta caretta* e ha dichiarato che **"[p]erché il requisito dell'intenzionalità, previsto all'art[icolo] 12, [paragrafo] 1, lett[era] a), della direttiva, sia soddisfatto, occorre la prova del fatto che l'autore dell'atto ha voluto la cattura o l'uccisione di un esemplare di una specie**

50 Nella sua sentenza del 18 maggio 2006 (Commissione/Spagna, causa C-221/04, EU:C:2006:329, punto 69), la Corte ha chiarito che, dalla lettura delle diverse versioni linguistiche emerge che il carattere intenzionale si riferisce sia alla cattura che alla uccisione delle specie animali protette.

51 Dal momento che la Corte ha sottolineato il fatto che sia la guida di ciclomotori che la presenza di piccole imbarcazioni non erano eventi isolati, in termini pratici sembra che il carattere reiterato delle violazioni sia stato decisivo per provare l'esistenza di una perturbazione deliberata.

52 Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-6/04, punto 118.

53 Commissione/Spagna, causa C-221/04.

**animale protetta o che, quanto meno, ha accettato la possibilità di una tale cattura o uccisione"**<sup>54</sup>.

Questo è stato usato come un "element[o] richiest[o]" dalla Corte, che, in quel caso, ha constatato che l'autorizzazione contestata riguardava la caccia alla volpe e quindi non era di per sé destinata a consentire la cattura delle lontre. La Corte ha inoltre sottolineato che, non essendo formalmente accertata la presenza della lontra nella zona, non sussisteva nemmeno la prova del fatto che le autorità spagnole, rilasciando la controversa autorizzazione per la caccia alla volpe, sapessero di rischiare di mettere in pericolo la lontra. La Corte ha quindi concluso che gli elementi richiesti per appurare l'intenzionalità della cattura o dell'uccisione di un esemplare di una specie animale protetta non ricorrevano<sup>55</sup>.

Nella causa C-340/10, la Corte ha dichiarato che Cipro era venuta meno agli obblighi derivanti dall'articolo 12, paragrafo 1, avendo tollerato attività che compromettevano seriamente le caratteristiche ecologiche del lago di Paralimni, non avendo adottato i provvedimenti di tutela necessari per mantenere la popolazione della specie *Natrix natrix cypriaca* (natrice o biscia dal collare di Cipro) e non avendo adottato i provvedimenti necessari per istituire e applicare un regime di rigorosa tutela di tale specie.

(2-34) Sulla base dell'approccio adottato dalla Corte nelle cause C-103/00 e C-221/04, le azioni "deliberate" devono essere intese come azioni compiute da una persona che è consapevole che tali azioni porteranno alla cattura o all'uccisione di una specie elencata nell'allegato IV, o che accetta consapevolmente la possibilità di tale reato.

In altre parole, **la disposizione si applica non solo a una persona che ha la piena intenzione di catturare o uccidere un esemplare di una specie protetta, ma anche a una persona che è sufficientemente informata e consapevole delle conseguenze che la sua azione molto probabilmente produrrà e tuttavia compie lo stesso l'azione, provocando la cattura o l'uccisione di esemplari** (ad esempio come effetto collaterale indesiderato ma accettato) (intenzione condizionale).

Le autorità nazionali dovrebbero ricorrere a tutti i mezzi appropriati per diffondere proattivamente informazioni sulla presenza di specie protette e sulle norme vigenti per la loro tutela. I cartelli collocati sulla spiaggia per indicare la presenza di nidi di tartaruga in loco nella causa *Caretta caretta* ne sono un esempio.

(2-35) Questa necessità di fornire informazioni è estremamente importante anche per le specie catturate accidentalmente durante le operazioni di pesca condotte in violazione delle norme di pesca. L'UE ha adottato alcune norme per tutelare i cetacei dalla cattura e dall'uccisione negli attrezzi da pesca. Il regolamento (UE) 2019/1241 vieta a certi pescherecci di utilizzare taluni tipi di attrezzi da pesca in zone specifiche se non vengono contemporaneamente utilizzati dispositivi acustici di dissuasione, che possono impedire che le focene rimangano impigliate nelle reti da pesca (cfr. anche la sezione 2.3.6). In questi casi gli Stati membri devono non solo assicurare che l'uso di dissuasori acustici sia efficacemente controllato e applicato, ma anche che i pescatori siano pienamente informati di tale obbligo.

---

54 Commissione/Spagna, causa C-221/04, punto 71.

55 Commissione/Spagna, causa C-221/04, punti da 72 a 74.

## **12 - Esempi di buone pratiche: lavorare con i pescatori per il recupero della foca *Monachus monachus* in Grecia**

La foca monaca (*Monachus monachus*) è una specie prioritaria secondo la direttiva Habitat e figura in entrambi gli allegati II e IV. Da vent'anni in Grecia è in corso un programma sia per la sua conservazione, che prevede misure per il salvataggio e la riabilitazione degli esemplari feriti, sia per la creazione di aree protette e per la gestione, la sorveglianza, la sensibilizzazione del pubblico, l'educazione ambientale e l'istituzione di un quadro giuridico appropriato. Un elemento chiave di questi sforzi di conservazione è il lavoro fatto con i pescatori.

La società greca per lo studio e la tutela della foca monaca (MOM) ha messo in atto una serie di misure volte a migliorare il rapporto spesso conflittuale tra pescatori e foche monache, elaborando nel 2009 un piano d'azione per la mitigazione delle interazioni tra foca monaca e attività di pesca in Grecia che individua numerose misure legislative, gestionali e tecniche che limitano i rischi per la specie e proteggono la sua fonte di cibo. Un aspetto di particolare importanza è che queste misure limitano anche l'onere finanziario per i pescatori derivante dai danni causati ai loro attrezzi da pesca e alle loro catture di pesce.

È stata condotta un'ampia ricerca sulle preferenze alimentari della foca monaca, combinata con una ricerca incentrata sui punti critici conosciuti ("hotspot", ossia le aree con una presenza significativa di foche monache) in termini di tonnellaggio e densità di pescherecci, uso di attrezzi da pesca e impatto sulla pesca. Le imprese di pesca e altri portatori di interessi, come la polizia portuale, i servizi incaricati della pesca e i proprietari di allevamenti ittici, sono stati direttamente coinvolti nella ricerca. I pescatori hanno inoltre ricevuto una formazione su come comportarsi in caso di foche monache intrappolate e sono stati testati metodi di pesca sperimentali in collaborazione con loro. Il settore della pesca, inoltre, è stato oggetto di una campagna di comunicazione su misura<sup>56</sup>. Tutto questo ha portato a una riduzione significativa del numero di foche monache catturate o uccise accidentalmente dai pescatori e a un costante miglioramento nella popolazione di foche monache in Grecia.

### **2.3.2. Perturbazione deliberata delle specie di cui allegato IV, lettera a), segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione**

(2-36) L'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), vieta di perturbare deliberatamente le specie di cui all'allegato IV, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione, quando le specie sono più vulnerabili<sup>57</sup>. L'articolo 12, paragrafo 3, afferma che tale divieto è valido per tutte le fasi della vita delle specie interessate.

#### **2.3.2.a) Perturbazione deliberata**

*Qualsiasi perturbazione deliberata che possa incidere sulle possibilità di sopravvivenza, il successo riproduttivo o la capacità riproduttiva di una specie protetta, o che porti a una riduzione dell'area occupata o al trasferimento o allo spostamento della specie, dovrebbe essere considerata come una "perturbazione" ai sensi dell'articolo 12.*

56 LIFE MOFI:

<https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/details/2592>.

Action Plan for the mitigation of the negative effects of monk seal-fisheries interactions in Greece — summary report in English (<https://www.monachus-guardian.org/library/mom09a.pdf>).

National Strategy and Action Plan for the Conservation of the Mediterranean Monk Seal in Greece, 2009-2015

(<https://www.monachus-guardian.org/library/notarb09b.pdf> [www.mom.gr](http://www.mom.gr)).

57 Nella causa Commissione/Lussemburgo, C-75/01, punti 53 e 54, la Corte ha dichiarato che il Lussemburgo non aveva garantito il pieno e completo recepimento dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), poiché nel periodo di migrazione non era vietata la perturbazione deliberata delle specie.

(2-37) Né l'articolo 12 né l'articolo 1 della direttiva Habitat contengono una definizione del termine "perturbazione"<sup>58</sup>. La disposizione non è esplicitamente limitata alle perturbazioni "significative", come nel caso dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva, ma la sua portata deve essere interpretata alla luce dell'obiettivo generale della direttiva.

Come già menzionato sopra, l'attuazione del regime di protezione prescritto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva Habitat "non è subordinata alla condizione che una determinata attività possa avere un impatto negativo sullo stato di conservazione della specie animale interessata"<sup>59</sup> e "la protezione offerta da tale disposizione non cessa di applicarsi alle specie che hanno raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente"<sup>60</sup>.

È chiaro che **qualsiasi attività che perturbi deliberatamente una specie nella misura in cui può incidere sulle possibilità di sopravvivenza, il successo riproduttivo o la capacità riproduttiva della stessa, o che porti a una riduzione dell'area occupata o al trasferimento o allo spostamento della specie, dovrebbe essere considerata come una "perturbazione"** ai sensi dell'articolo 12.

(2-38) Considerando il loro specifico ciclo vitale (in particolare la loro strategia riproduttiva o la mobilità) e le interazioni sociali spesso complesse di alcuni animali, la perturbazione di singoli esemplari può spesso avere effetti sui livelli di popolazione. Ciò varrebbe, ad esempio, se si arrecasse perturbazione a una femmina incinta o si separasse la madre dal suo cucciolo nel caso di animali grandi, longevi e molto mobili con bassa fecondità, come i mammiferi marini.

(2-39) In generale l'intensità, la durata e la frequenza con cui si ripetono le perturbazioni sono parametri importanti quando si valuta il loro impatto su una specie. Specie diverse avranno sensibilità o risposte diverse allo stesso tipo di perturbazione, un fatto di cui occorre tenere conto. I fattori che causano perturbazioni per una specie potrebbero non crearne per un'altra. Inoltre la sensibilità di un singolo esemplare di una certa specie potrebbe variare in funzione della stagione o di certi periodi del suo ciclo di vita (per esempio il periodo di riproduzione).

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), tiene conto di questa possibilità, sottolineando che le perturbazioni deliberate dovrebbero essere vietate, in particolare durante i periodi sensibili di riproduzione, allevamento, ibernazione e migrazione. Occorre inoltre considerare che non necessariamente la perturbazione (per esempio da rumore o fonte di luce) influisce sempre direttamente sull'integrità fisica di una specie. Può anche avere un effetto negativo indiretto sulla specie (per esempio costringendola a usare molta energia per fuggire: per esempio, se i pipistrelli sono perturbati durante il letargo la loro temperatura corporea aumenta e prendono il volo, quindi hanno meno probabilità di sopravvivere all'inverno a causa dell'elevato dispendio di risorse energetiche).

(2-40) **È quindi necessario un approccio caso per caso.** Le autorità competenti dovranno riflettere attentamente sul livello di perturbazione da considerare dannoso, tenendo conto delle caratteristiche specifiche delle specie interessate e della situazione, come spiegato sopra. Per esempio, la perturbazione ripetuta dei cetacei da parte delle barche che svolgono attività di osservazione di questi animali potrebbe provocare impatti significativi sui singoli esemplari, con conseguenze negative per la popolazione locale.

---

58 Tuttavia gli orientamenti dell'articolo 6 contengono alcune informazioni utili sul termine in relazione agli habitat. Cfr. "Gestione dei siti Natura 2000 - Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)" ([https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions\\_Art\\_6\\_nov\\_2018\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_it.pdf)).

59 Cause C-473/19 e C-474/19, punti 57 e 84.

60 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 78.

D'altra parte, le perturbazioni sporadiche senza alcun probabile impatto negativo sul singolo animale o sulla popolazione locale, come per esempio spaventare un lupo per evitare che entri in un recinto di pecore, non dovrebbero essere considerate come perturbazioni ai sensi dell'articolo 12.

(2-41) Per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), la perturbazione deve anche essere "deliberata" (per la definizione di "deliberata", cfr. sezione 2.3.1). Sempre nella causa C-103/00 (*Caretta caretta*) la Corte ha analizzato ciascuna delle varie attività sulle spiagge di riproduzione al fine di stabilire un nesso di causalità tra queste attività e la perturbazione della specie. Essa ha constatato, innanzitutto, che guidare i ciclomotori su una spiaggia di riproduzione della *Caretta caretta* può perturbare questa specie, soprattutto a causa del rumore, in particolare durante il periodo di deposizione, incubazione e schiusa delle uova e quando le giovani tartarughe si dirigono verso il mare. Anche la presenza di piccole imbarcazioni vicino alle spiagge di riproduzione costituiva una minaccia per la vita e il benessere delle tartarughe. Agli occhi della Corte, ciò è apparso sufficiente a costituire, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), una perturbazione deliberata della specie in questione durante il suo periodo di riproduzione.

### **13 - Giurisprudenza della CGUE: perturbazione della tartaruga marina (*Caretta caretta*) nella zona di Kyparissia**

La tartaruga marina (*Caretta caretta*) figura negli allegati II e IV della direttiva Habitat e richiede pertanto una rigorosa tutela. Il Mar Mediterraneo è un vivaio per i giovani, così come un luogo popolare per gli adulti nei mesi primaverili ed estivi. Con oltre 3 000 nidi all'anno, la Grecia è il sito di nidificazione più popolare lungo il Mediterraneo. Il golfo di Laganas a Zante ospita la più grande area di nidificazione del Mediterraneo, seguito dal golfo di Kyparissia (un sito Natura 2000 (GR2550005)), che vanta un sistema di dune ben conservato e una foresta costiera, ma è minacciato da sviluppi incontrollati.

Due procedimenti giudiziari (causa C-103/00 e causa C-504/14) hanno trattato l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere b) e d), relativamente all'istituzione e all'attuazione di un efficace regime di rigorosa tutela della tartaruga marina in queste zone. Non attuando idonei provvedimenti per evitare la perturbazione della specie durante il suo periodo di riproduzione e il deterioramento o la distruzione dei suoi siti di riproduzione, la Corte ha concluso che la Grecia è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù delle disposizioni della direttiva.

In assenza di un quadro legislativo nazionale integrato e coerente, compresa la mancanza di un piano di gestione approvato, la Corte ha stabilito che la rigorosa tutela della tartaruga marina e dei suoi siti di riproduzione non può essere garantita. Non basta che un regime di rigorosa tutela istituisca un insieme frammentario di misure isolate che riguardano la protezione dell'ambiente in generale, ma che non sono destinate ad impedire, con mezzi specifici, ogni perturbazione deliberata della specie interessata durante il periodo di riproduzione e ogni attività suscettibile di provocare il deterioramento o la distruzione dei suoi siti di riproduzione<sup>61</sup>.

### **14 - Orientamenti complementari: affrontare l'impatto del rumore subacqueo di origine antropica sui cetacei**

Tra le attività che possono causare perturbazioni alle specie marine oggetto di rigorosa tutela, come i cetacei, rientrano la navigazione o i parchi eolici offshore per via del rumore e delle attività di costruzione continui, la prospezione di petrolio e gas o le attività militari per via del rumore

61 Fonti: <https://rm.coe.int/threats-to-marine-turtles-in-thines-kiparissias-greece-complainant-rep/168073e91b>; sentenza della CGUE (C-504/14): <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-504/14>.

impulsivo. Le conseguenze per i cetacei vanno dalla perturbazione e dal mascheramento dei suoni usati per la comunicazione al deterioramento dell'udito a breve e lungo termine, alle lesioni fisiche e persino alla morte. In combinazione con gli effetti aggiuntivi di stress, confusione e panico, ciò può essere devastante per i singoli animali e per intere popolazioni.

Per quanto riguarda la navigazione, gli Stati membri possono prendere in considerazione una vasta gamma di misure preventive, tra cui la riduzione della velocità delle navi o il dirottamento del traffico. Quanto all'uso di cannoni ad aria compressa per studi sismici o all'infissione di piloni per costruzioni in mare aperto: si tratta di attività che di solito richiedono dei permessi. Pertanto, per tali piani e progetti, è possibile proporre le necessarie misure preventive nel contesto delle valutazioni dell'impatto ambientale secondo le direttive sulla valutazione ambientale strategica e sulla valutazione dell'impatto ambientale.

Le difficoltà nel definire misure di mitigazione appropriate sono state riconosciute a livello internazionale e sono state adottate linee guida metodologiche al riguardo, ad esempio da ACCOBAMS<sup>62</sup> e ASCOBANS<sup>63</sup> per quanto riguarda i cetacei, mentre la convenzione sulle specie migratorie ha stilato linee guida sulle valutazioni dell'impatto ambientale per le attività marine che generano rumore. Questi documenti di orientamento forniscono un quadro molto utile per garantire il rispetto delle norme della direttiva Habitat. La loro applicazione, tuttavia, dovrebbe sempre tenere conto delle ultime conoscenze scientifiche e specialistiche in materia e dovrebbe essere basata su considerazioni dettagliate di ogni attività specifica e dei suoi effetti su specie particolari.

#### **15 - Orientamenti complementari: la prospezione sismica e il suo potenziale impatto sui mammiferi marini, Irlanda**

L'Irlanda ha predisposto un solido regime normativo e di gestione per la prospezione sismica al fine di evitare impatti potenzialmente significativi su tutte le specie di mammiferi marini sia all'interno che all'esterno dei siti Natura 2000. Nel 2014 il ministero per le Arti, il patrimonio e le aree di lingua irlandese ha pubblicato un documento di orientamento completo su come gestire il rischio per i mammiferi marini derivante dalle fonti sonore di origine antropica nelle acque irlandesi<sup>64</sup>. La guida descrive i tipi di rischi che possono sorgere (per esempio dal dragaggio, dalla perforazione, dall'infissione di piloni, dalle indagini acustiche geofisiche, dalle esplosioni) e spiega come effettuare una valutazione del rischio, supportata da esempi concreti. Procede poi con la descrizione delle risposte normative che dovrebbero essere date (ad esempio rifiuto dell'autorizzazione, autorizzazione a determinate condizioni, ecc.).

#### **2.3.2.b) Periodi di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione**

*I periodi di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione sono considerati periodi particolarmente sensibili in relazione alle perturbazioni. Tali periodi possono essere definiti solo con un approccio specie per specie, per via delle differenze ecologiche, biologiche e comportamentali tra queste.*

(2-42) I periodi di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione sono considerati **periodi particolarmente sensibili per una specie in relazione alle perturbazioni**. Tuttavia non esiste una definizione di questi termini nella direttiva Habitat. Poiché l'allegato IV, lettera a), della direttiva include una gamma molto ampia di specie, che sono molto diverse dal punto di vista ecologico, biologico e comportamentale, è necessario utilizzare, ancora una volta, un approccio "specie per specie" nel definire i periodi di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione (se questi periodi sono di fatto applicabili).

62 <https://accobams.org/>.

63 <https://www.ascobans.org/>.

64 [https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance\\_Jan%202014.pdf](https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance_Jan%202014.pdf).

(2-43) Ai fini dell'articolo 12 è opportuno applicare le definizioni indicate di seguito.

- Periodo di riproduzione e di allevamento: questo periodo può includere (se del caso) il periodo di corteggiamento, accoppiamento, costruzione del nido o selezione del sito di deposizione delle uova o parto, parto o deposizione delle uova, o produzione della prole quando la riproduzione è asessuata, sviluppo e schiusa delle uova e allevamento dei piccoli.
- Periodo di ibernazione: l'ibernazione è un periodo di tempo in cui un animale diventa inattivo e rimane in uno stato di sonno, di torpore o di riposo, di solito durante l'inverno. Di norma questo stato è accompagnato da un abbassamento della temperatura corporea e da un rallentamento del battito cardiaco e della respirazione. L'ibernazione permette a un animale di sopravvivere a condizioni difficili usando meno energia rispetto a quella che userebbe se fosse attivo (per esempio alcuni pipistrelli, roditori, anfibi o rettili).
- Periodo di migrazione: la migrazione è lo spostamento periodico di esemplari da una zona all'altra come parte naturale del loro ciclo vitale, di solito in risposta ai cambiamenti stagionali o ai cambiamenti nella disponibilità di cibo.

### **2.3.3. Distruzione o raccolta deliberata di uova nell'ambiente naturale**

(2-44) Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), è vietato distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale.

### **2.3.4. Deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo**

(2-45) L'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), costituisce una disposizione a sé stante. A differenza degli altri divieti dell'articolo 12, non riguarda direttamente gli esemplari, ma mira invece a proteggere elementi importanti dei loro habitat poiché vieta il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo. Inoltre mentre nell'articolo 12, paragrafo 1, lettere a), b) e c), viene utilizzato il concetto di "deliberato", questo termine non compare nella lettera d).

#### **2.3.4.a) Conseguenze della mancata inclusione del concetto di "deliberato" nell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d)**

*Il fatto che nell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), non sia utilizzato il concetto di "deliberato" sottolinea l'importanza dell'azione preventiva degli Stati membri per evitare ogni probabile deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo a opera dell'uomo. I casi di deterioramento o distruzione derivanti da cause naturali (ossia non direttamente la conseguenza di attività umane, ad esempio catastrofi naturali), o causati da eventi imprevedibili, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d).*

(2-46) Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a c), sono vietati e devono essere impediti solo gli atti deliberati, mentre ai sensi della lettera d) non è richiesto un atto deliberato come presupposto necessario<sup>65</sup>. **L'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), impone il divieto di tutti gli atti che provocano il deterioramento o la distruzione**

<sup>65</sup> Rileva osservare che questo punto costituisce una delle differenze tra la direttiva Habitat e la convenzione di Berna. Mentre in questa parte specifica dell'articolo 12 manca il concetto di "deliberato", questo appare nella formulazione comparabile dell'articolo 6 della convenzione di Berna.

**dei siti di riproduzione o delle aree di riposo, indipendentemente dal fatto che siano deliberati o meno**<sup>66</sup>.

La Corte ha inoltre confermato che "[i]l legislatore comunitario, non avendo limitato il divieto di cui all'art[icolo] 12, [paragrafo] 1, lett[era] d), della direttiva ad atti dolosi, contrariamente a quanto fatto per gli atti di cui alle lett[ere da] a) [a] c) del suddetto articolo, ha dimostrato la sua volontà di conferire ai siti di riproduzione o alle aree di riposo una protezione accresciuta contro gli atti causanti il loro deterioramento o la loro distruzione. Data l'importanza degli obiettivi di protezione della biodiversità che la direttiva intende realizzare, non è affatto sproporzionato che il divieto di cui all'art[icolo] 12, [lettera] 1, lett[era] d), non sia limitato agli atti dolosi"<sup>67</sup>.

(2-47) Nel diritto penale si fa una distinzione tra atti intenzionali o deliberati e atti non intenzionali. Il concetto di "deliberato" si applica anche alle situazioni in cui il risultato non è direttamente voluto, ma la persona avrebbe dovuto prendere in considerazione le conseguenze che potevano derivare dall'azione. Ciò indica chiaramente che, nell'omettere il concetto di "deliberato" dalla lettera d), l'intenzione era di includere anche gli atti non deliberati che portano al deterioramento o alla distruzione nell'ambito di questa disposizione. Quanto precede attribuisce a questa disposizione una qualità speciale: il deterioramento e la distruzione dei luoghi di riproduzione o delle aree di riposo devono essere effettivamente vietati, ossia evitati.

(2-48) Ciò non significa tuttavia che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva imponga misure proattive di gestione degli habitat (per esempio, la gestione attiva di un prato per le farfalle). Tuttavia per tutelare i siti di riproduzione o le aree di riposo dal deterioramento o dalla distruzione non basta un semplice divieto in un testo giuridico, ma occorre un adeguato meccanismo di applicazione che lo sostenga, anche con misure preventive. In un regime di rigorosa tutela, **gli Stati membri dovrebbero prevedere le minacce cui i siti possono essere esposti a causa dell'azione umana** e adottare provvedimenti per garantire che coloro che potrebbero commettere un reato (intenzionalmente o meno) siano consapevoli del divieto in vigore e agiscano di conseguenza.

(2-49) Nella prima causa *Caretta caretta*<sup>68</sup>, la Corte ha dichiarato che la presenza di edifici su una spiaggia utilizzata dalla specie per la riproduzione poteva portare al deterioramento o alla distruzione del sito di riproduzione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva<sup>69</sup>. È significativo che per la Corte non fosse necessario che si trattasse di edifici "illegali". Per la Corte il semplice fatto che gli edifici erano stati costruiti lì ed erano suscettibili di causare deterioramento e distruzione ha costituito l'argomento dominante. Pertanto la costruzione di edifici su una spiaggia classificata come "zona di tutela assoluta" nonché, in particolare, "oggetto di una segnaletica specifica", è sufficiente a costituire una violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d).

---

66 Nella sua sentenza del 20 ottobre 2005 (Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, Raccolta p.9017, punto 79), la Corte ha osservato che "vietando solo il deterioramento o la distruzione intenzionale dei siti di riproduzione o delle aree di riposo delle specie interessate, la normativa applicabile a Gibilterra non soddisfa i requisiti posti dal detto art[icolo] 12, [paragrafo] 1, lett[era] d)". La Corte ha seguito lo stesso approccio nella sua sentenza dell'11 gennaio 2007 (Commissione/Irlanda, causa C-183/05, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 47): "*l'art[icolo] 23, [paragrafo] 7, lett[era] b), del Wildlife Act, prevedendo che non costituiscono infrazione gli atti non intenzionali che perturbino o distruggano i siti di riproduzione o le aree di riposo delle specie selvatiche, non risponde ai requisiti dettati dall'art[icolo] 12, [paragrafo] 1, lett[era] d), della direttiva 92/43 che vieta atti di tal genere, indipendentemente dalla loro intenzionalità o meno*".

67 Cfr. sentenza del 10 gennaio 2006, Commissione/Grecia, causa C-98/03, Raccolta p.53, punto 55.

68 Commissione/Grecia, causa C-103/00.

69 Come si legge al punto 38 della sentenza, "[è] fuor di dubbio [...] che la presenza di costruzioni su una spiaggia di riproduzione come quella di Daphni è atta a determinare un deterioramento o una distruzione del sito di riproduzione ai sensi dell'art[icolo] 12, [paragrafo] 1, lett[era] d), della direttiva".

(2-50) La Corte ha inoltre chiarito, nella causa C-441/17 (relativa alla tutela di taluni coleotteri saproxilici di cui all'allegato IV, ossia *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* e *Pytho kolwensis*, nella foresta di Białowieża, in Polonia<sup>70</sup>, che i divieti di cui all'articolo 12 della direttiva Habitat valgono indipendentemente dal numero di esemplari delle specie rientranti nell'ambito della rigorosa tutela. Più di recente la Corte ha ribadito che "l'attuazione del regime di tutela prescritto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva [non dipende] dal numero di esemplari della specie interessata"<sup>71</sup>. In altre parole, il fatto che una specie possa avere una forte presenza in un dato luogo e che la sua sopravvivenza nella zona non sia minacciata non diminuisce gli obblighi di rigorosa tutela delle specie. Questi fatti dovrebbero invece essere presi in considerazione nel processo di deroga. È vero anche lo scenario opposto, ossia che il fatto che una zona costituisca un sito di riproduzione o un'area di riposo solo per uno o pochi esemplari di una specie elencata nell'allegato IV, lettera a), non riduce l'obbligo di tutelare questa zona da azioni che possano deteriorarla o distruggerla.

(2-51) D'altra parte vi saranno occasioni in cui il deterioramento degli habitat naturali avviene naturalmente (anche attraverso la successione naturale dopo la cessazione di un certo uso del suolo, come l'agricoltura) o è causato da eventi imprevedibili, così che l'habitat non è più un luogo di riproduzione o un'area di riposo adatta per talune specie. In questo caso, se non è stato commesso alcun atto per provocare il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo, ma se ciò è avvenuto per cause naturali, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), non si applica<sup>72</sup>.

#### **16 - Giurisprudenza della CGUE: mancata garanzia della rigorosa tutela di alcuni coleotteri saproxilici**

Il sito Natura 2000 Puszcza Białowieńska (PLC 200004 foresta di Białowieża) comprende il parco nazionale di Białowieża e le foreste sottoposte a gestione di tre distretti forestali (Białowieża, Browsk e Hajnówka). È una delle foreste naturali di latifoglie e miste meglio conservate d'Europa, caratterizzata da grandi quantità di legno morto e di vecchi alberi. È un punto critico unico per la biodiversità e un'importante fonte di conoscenza scientifica, in particolare per i processi ecologici.

Per via della propagazione costante del bostrico tipografo (causata, tra le altre cose, dal cambiamento delle condizioni climatiche), nel 2016 il ministro dell'Ambiente polacco ha approvato una modifica del piano di gestione forestale del 2012. In questo modo sono state autorizzate una raccolta di legname di quasi tre volte superiore per il periodo dal 2012 al 2021 nel solo distretto forestale di Białowieża e l'esecuzione di alcune attività forestali in aree escluse dalle attività economiche, come i tagli sanitari o la rigenerazione artificiale. Successivamente, nel 2017, il direttore generale dell'Ufficio delle foreste demaniali ha adottato, per i tre distretti forestali di Białowieża, Browsk e Hajnówka, una decisione riguardante l'abbattimento e la rimozione degli alberi colonizzati dal bostrico tipografo per motivi di sicurezza pubblica e per ridurre il rischio di incendio in tutte le classi di età della foresta. È stato così avviato il lavoro di rimozione degli alberi secchi e degli alberi colonizzati dal bostrico tipografo da questi tre distretti forestali su circa 34 000 ettari, mentre nel sito Natura 2000 Puszcza Białowieńska l'estensione era di circa 63 147 ettari.

La Commissione europea ha ritenuto che le autorità polacche non si erano assicurate che dette misure di gestione forestale non avrebbero pregiudicato l'integrità del sito Natura 2000 Puszcza Białowieńska. La Commissione ha quindi presentato un ricorso alla Corte di giustizia nel luglio 2017 affinché fosse dichiarato che la Polonia non aveva adempiuto i suoi obblighi ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere a) e d), della direttiva Habitat. Nella sentenza

70 Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia, causa C-441/17, EU:C:2018:255.

71 Cause C-473/19 e C-474/19, punto 84.

72 Lo strumento appropriato per affrontare il deterioramento dovuto a cause naturali o eventi imprevedibili è l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, che, tuttavia, si applica solo ai siti Natura 2000. Nella sentenza del 20 ottobre 2005 (Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, Raccolta p.9017, punto 34), la Corte ha dichiarato che "ai fini dell'attuazione dell'art[icolo] 6, [paragrafo] 2, della direttiva [H]abitat, può essere necessario adottare sia misure dirette ad ovviare ai danni e alle perturbazioni provenienti dall'esterno e causati dall'uomo, sia misure per neutralizzare evoluzioni naturali che potrebbero comportare un degrado dello stato di conservazione delle specie e degli habitat nelle ZSC".

del 17 aprile 2018<sup>73</sup>, la CGUE ha dichiarato che non era stata effettuata in modo corretto alcuna "opportuna valutazione" e che il governo della Polonia era venuto meno ai suoi obblighi di tutela della foresta di Białowieża. La Corte ha inoltre sottolineato che esiste una diatriba scientifica sulle misure più appropriate per contenere la propagazione del bostrico tipografo. Di conseguenza le autorità polacche non avrebbero dovuto aumentare il volume di legname sfruttabile, poiché non vi era alcuna certezza scientifica in merito all'assenza di effetti pregiudizievoli duraturi delle operazioni di gestione forestale attiva per l'integrità della foresta Białowieża e per le specie protette (tra cui i coleotteri saproxilici).

La Corte ha inoltre chiarito che i divieti di cui all'articolo 12 della direttiva Habitat valgono indipendentemente dal numero di esemplari della specie oggetto del regime di rigorosa tutela. In altre parole, il fatto che una specie possa avere una forte presenza in un dato luogo e che la sua sopravvivenza nella zona non sia minacciata non esime dagli obblighi di rigorosa tutela delle specie. Questo aspetto dovrebbe piuttosto essere preso in considerazione nel processo di deroga.

### **17 - Esempi di buone pratiche: mappatura della sensibilità di uccelli e pipistrelli ai parchi eolici delle Fiandre (Belgio)**

Le mappe della sensibilità di flora e fauna selvatiche sono riconosciute come uno strumento efficace per individuare le aree in cui lo sviluppo dell'energia rinnovabile potrebbe colpire comunità sensibili di piante e animali selvatici, e quindi dovrebbe essere evitato. Possono essere utilizzate per identificare in una fase iniziale del processo di pianificazione le aree contenenti comunità ecologiche sensibili agli sviluppi dell'energia eolica. Le mappe della sensibilità di flora e fauna selvatiche tipicamente orientano le decisioni di pianificazione strategica durante la fase iniziale di selezione del sito del processo di sviluppo e quindi sono destinate a operare a livello di paesaggio, spesso con una copertura regionale, nazionale o multinazionale.

La mappatura della sensibilità di uccelli e pipistrelli ai parchi eolici delle Fiandre ha lo scopo di indicare le aree in cui l'installazione delle turbine eoliche può rappresentare un rischio per gli uccelli o i pipistrelli. Il suo obiettivo è quello di orientare e guidare la pianificazione strategica e valutazioni più a livello di sito. È un esempio di mappatura della sensibilità multispecie e dimostra come gruppi dissimili possano essere valutati nell'ambito di un unico strumento.

La mappa suddivide la regione in quattro categorie di rischio: alto, medio, possibile e basso/nessun dato. Include una mappa di vulnerabilità basata su GIS per gli uccelli, che è composta da diverse mappe componenti che includono informazioni sulle aree importanti per gli uccelli e le rotte di migrazione. Le mappe della sensibilità e gli orientamenti di accompagnamento sono frequentemente utilizzati nelle Fiandre nelle decisioni relative alla scelta del sito. I promotori dei progetti e le società di consulenza le usano per la pianificazione strategica e come "punto di partenza" per valutazioni di progetto più dettagliate a livello di sito. Le autorità locali e regionali le impiegano per lo stesso scopo e per controllare se i promotori dei progetti e i consulenti hanno fatto bene il loro lavoro.

La mappa include anche informazioni sui pipistrelli, ma differisce dalle mappe tematiche per gli uccelli in quanto si basa sull'individuazione di un habitat adatto (utilizzando fotografie aeree e l'inventario sulla copertura del suolo), utilizzata come predittore della presenza dei pipistrelli. Tuttavia va notato che il livello di dati disponibili sui pipistrelli è molto inferiore a quello degli uccelli. Di conseguenza si dovrebbe procedere con maggiore cautela nell'interpretare le previsioni di sensibilità per i pipistrelli.

Fonte: *Wildlife sensitivity manual*,  
<https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wildlife%20manual%20final.pdf>.

---

73 Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia, causa C-441/17, EU:C:2018:255.

### **2.3.4.b) Individuazione dei "siti di riproduzione" e delle "aree di riposo"**

*I siti di riproduzione e le aree di riposo devono essere tutelati rigorosamente in quanto sono cruciali per il ciclo di vita degli animali e sono elementi vitali dell'intero habitat di una specie. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), dovrebbe quindi essere inteso come volto a tutelare la funzionalità ecologica continuativa di tali siti e aree, garantendo che continuino a fornire tutti gli elementi necessari all'animale per riposare o riprodursi con successo. Se questi siti sono utilizzati regolarmente, la tutela vale tutto l'anno.*

(2-52) Alla luce degli obiettivi della direttiva, i siti di riproduzione e le aree di riposo richiedono una rigorosa tutela in quanto sono cruciali per il ciclo di vita degli animali e sono elementi molto importanti dell'intero habitat di una specie<sup>74</sup>, necessari per garantirne la sopravvivenza. La loro tutela è direttamente collegata allo stato di conservazione di una specie. **La disposizione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), va quindi intesa come volta a preservare la funzionalità ecologica dei siti di riproduzione e delle aree di riposo.** Pertanto l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), dispone che tali siti e aree non debbano essere danneggiati o distrutti dalle attività umane così che possano continuare a fornire tutto ciò che è necessario a un determinato animale per riposare o per riprodursi con successo.

(2-53) Nella causa C-383/09, l'avvocato generale Kokott ha interpretato "i siti di riproduzione e le aree di riposo" come estesi non alle sole tane ma anche agli habitat circostanti. La Corte ha ritenuto che costituissero un inadempimento degli obblighi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), non solo la distruzione diretta delle tane, ma anche i processi di urbanizzazione e i cambiamenti nella struttura delle colture in aree più ampie<sup>75</sup>.

(2-54) Pertanto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), si evince che tali siti di riproduzione e aree di riposo devono essere tutelati anche quando sono utilizzati solo occasionalmente o sono addirittura abbandonati<sup>76</sup> ma sussistono ragionevolmente forti probabilità che la specie in questione faccia ritorno negli stessi siti e aree. Se, per esempio, una certa grotta è utilizzata ogni anno da un certo numero di pipistrelli per l'ibernazione (perché la specie ha l'abitudine di tornare ogni anno allo stesso posatoio invernale), la funzionalità di questa grotta come sito di ibernazione dovrebbe essere tutelata anche in estate in modo che i pipistrelli possano riutilizzarla in inverno.

(2-55) L'individuazione di criteri generali per i siti di riproduzione e le aree di riposo è difficile, in quanto l'allegato IV, lettera a), elenca specie di molti taxa con molte strategie di vita diverse. Non è possibile fornire una definizione rigida di "sito di riproduzione" e "aree di riposo" che si applichi a tutti i taxa. Qualsiasi interpretazione dei concetti di "siti di riproduzione" e "aree di riposo" deve quindi tenere conto di questa varietà e riflettere le diverse condizioni esistenti. Le definizioni generali seguenti mirano a fornire alcune indicazioni a questo proposito e si basano sul presupposto che i siti in questione possono essere individuati e ragionevolmente delimitati. Sono intese per essere usate come una lista di controllo degli elementi da considerare, poiché non tutti questi elementi saranno applicabili a tutte le specie. In questa sede è inoltre possibile identificare le lacune nella conoscenza delle specie. Le due definizioni che seguono sono illustrate in dettaglio in sezioni separate, anche se in pratica saranno spesso collegate e sovrapposte e quindi potrebbero essere considerate insieme.

(2-56) Ai fini dell'articolo 12, si applicano le definizioni che seguono.

<sup>74</sup> L'articolo 1, lettera f), definisce "habitat di una specie" solo l'"ambiente definito da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico".

<sup>75</sup> Sentenza del 9 giugno 2011, Commissione/Francia, causa C-383/09, EU:C:2011:369.

<sup>76</sup> Nella causa pendente C-477/19, la CGUE si pronuncerà sulla questione se il concetto di "area di riposo" ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva Habitat debba essere interpretato nel senso di includere anche ex aree di riposo nel frattempo abbandonate.

- Siti di riproduzione

La riproduzione è qui definita come l'accoppiamento, il parto (compresa la deposizione di uova) o la generazione di prole quando la riproduzione è asessuata. Un sito di riproduzione è qui definito come le aree necessarie per l'accoppiamento e il parto e, quando la prole dipende da tali siti, copre anche le vicinanze del nido o del sito del parto. Per alcune specie un sito di riproduzione includerà anche strutture associate necessarie per la definizione e la difesa del territorio. Per le specie che si riproducono asessualmente, un sito di riproduzione è definito come l'area necessaria per generare la prole. I siti di riproduzione utilizzati regolarmente, sia nel corso di uno stesso anno che da un anno all'altro, devono essere tutelati anche quando non sono occupati.

Il sito di riproduzione può quindi includere aree necessarie per:

1. il corteggiamento;
2. l'accoppiamento;
3. la costruzione del nido o la scelta del sito di deposizione delle uova o parto;
4. i luoghi utilizzati per il parto o per la deposizione delle uova o per la generazione della prole quando la riproduzione è asessuata;
5. i luoghi di sviluppo e schiusa delle uova;
6. i siti di nidificazione o parto quando occupati da giovani esemplari che dipendono da tale sito; e
7. gli habitat più ampi che rendono possibile la riproduzione, compresi i terreni in cui trovare nutrimento.

- Aree di riposo

Le aree di riposo sono qui definite come le aree essenziali per sostenere un animale o un gruppo di animali quando non sono attivi. Per le specie che hanno uno stadio sessile, l'area di riposo è definita come il sito di attacco. Le aree di riposo includono le strutture create dagli animali per fungere da aree di riposo, come posatoi, tane o nascondigli. Le aree di riproduzione utilizzate regolarmente, sia nel corso di uno stesso anno che da un anno all'altro, devono essere tutelate anche quando non sono occupate.

Le aree di riposo essenziali per la sopravvivenza possono includere una o più strutture e caratteristiche dell'habitat necessarie per:

1. la termoregolazione, ad esempio per la *Lacerta agilis* (lucertola degli arbusti);
2. riposarsi, dormire o recuperare, ad esempio i posatoi del *Nyctalus leisleri* (nottola minore);
3. nascondersi, ripararsi o rifugiarsi, ad esempio le tane del *Macrothele calpeiana*; e
4. l'ibernazione, ad esempio i dormitori dei pipistrelli e i nascondigli del *Muscardinus avellanarius* (moscardino).

(2-57) **Una corretta applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), richiede una buona conoscenza dell'ecologia** (biologia, habitat, dimensione, distribuzione e dinamica della popolazione) e del comportamento delle specie (ciclo vitale, organizzazione, interazione all'interno e tra le specie).

### Esempio di siti di riproduzione e aree di riposo

	Sito di riproduzione	Area di riposo
<b><i>Triturus cristatus</i></b> (tritone crestato)	Lo stagno utilizzato per l'accoppiamento ha territori individuali maschili all'interno dei quali avvengono il corteggiamento e l'accoppiamento. Le uova sono deposte singolarmente su piante	Durante la fase terrestre della sua vita, il <i>Triturus cristatus</i> fa uso di rifugi come pietre, posatoi di alberi e tronchi per nascondersi durante il giorno. Simili rifugi sono utilizzati per i periodi di ibernazione (nelle regioni fredde) o di estivazione (nelle regioni calde). Durante la fase acquatica

	<p>emergenti e maturano in un periodo di 12-18 giorni. Le giovani larve emergono e nuotano liberamente.</p> <p>Lo stagno è quindi il sito di riproduzione.</p>	<p>della loro vita, gli adulti e le larve fanno uso della vegetazione sommersa ed emergente come luogo di rifugio.</p> <p>Il <i>Triturus cristatus</i> si disperde in pozze adiacenti. Le popolazioni sane di <i>Triturus cristatus</i> utilizzano una serie di pozze, muovendosi tra di esse e disperdendosi in un habitat terrestre adeguato e interconnesso. I singoli esemplari possono spostarsi di circa 1 km dalla loro pozza natale.</p> <p>Le aree di riposo del <i>Triturus cristatus</i> sono quindi gli stagni che essi abitano e l'habitat terrestre adiacente che li sostiene durante la fase terrestre del loro ciclo vitale.</p>
<p><b><i>Nyctalus leisleri</i></b> <b>(nottola minore)</b></p>	<p>Nel periodo della riproduzione i maschi vivono separati dalle femmine. I maschi scelgono i territori per l'accoppiamento nei buchi degli alberi, in autunno; l'accoppiamento avviene nel tardo autunno e le femmine ritardano la fecondazione fino alla primavera. I giovani esemplari nascono in un posatoio di maternità e dipendono dalla madre fino allo svezzamento in estate.</p> <p>I territori di riproduzione e i posatoi di maternità sono quindi siti di riproduzione. Questa applicazione rigorosa della definizione omette i posatoi per l'ibernazione invernale, che rientrano nelle "aree di riposo" dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d).</p>	<p><u>Per l'ibernazione</u></p> <p>Il <i>Nyctalus leisleri</i> è un pipistrello che vive principalmente sugli alberi e va in letargo durante l'inverno. In inverno si posa nei buchi degli alberi, negli edifici e occasionalmente in grotte e gallerie che forniscono un microclima adatto. Utilizza anche cassette adibite a posatoi artificiali. Sugli alberi, i posatoi sono stati trovati in parchi, aree urbane e boschi di latifoglie e conifere. Questi posatoi devono essere in una posizione relativamente indisturbata perché i pipistrelli, se svegliati dal loro torpore, bruciano preziose riserve di energia che non possono essere reintegrate in inverno.</p> <p>I posatoi diurni durante il loro periodo attivo (in primavera) sono anche essenziali per tutte le specie di pipistrelli, e richiedono un sito relativamente indisturbato durante le ore diurne, sempre nelle crepe e nelle fessure di vecchi alberi ed edifici. In funzione della relativa posizione, una colonia può utilizzare diversi posatoi estivi a turno, il più grande dei quali può essere utilizzato come posatoio di maternità, mentre i maschi diventano solitari o vivono in piccoli gruppi.</p> <p><u>Durante la migrazione</u></p> <p>Il <i>Nyctalus leisleri</i> è noto per migrare in alcune parti della sua area di ripartizione europea: esemplari inanellati in Germania sono stati trovati a svernare in Francia e Svizzera (relazione nazionale 2003<sup>77</sup>). I modelli di migrazione esatti non sono noti. Tuttavia altre popolazioni sembrano più sedentarie con entrambi i posatoi, di maternità e invernali, situati nella stessa località. I posatoi utilizzati dal <i>Nyctalus leisleri</i> per riposare durante il giorno e in cui svernare costituiscono aree di riposo.</p>

77 [http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National\\_Reports/Inf.MoP7\\_20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf](http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National_Reports/Inf.MoP7_20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf).

	Sito di riproduzione	Area di riposo
<b>Maculinea arion (licena azzurra del timo)</b>	<p>Per completare il suo sviluppo, la <i>Maculinea arion</i> ha bisogno di un sito in cui vi siano la pianta utilizzata come nutrimento dal bruco appena nato (una specie di <i>Thymus</i>), una fonte di cibo e un rifugio per i bruchi (formicai della <i>Myrmica</i>). Le uova vengono deposte nella gemma di un fiore di <i>Thymus</i> dove i bruchi si nutrono e si sviluppano. Giunta a un certo stadio, la larva di bruco cade dalla pianta e attira una formica che la raccoglie e la porta nel formicaio. La larva continua il suo sviluppo all'interno del nido, nutrendosi di larve di formica. La formazione della crisalide avviene all'interno del formicaio e gli adulti emergono all'inizio dell'estate.</p> <p>Il sito di riproduzione della <i>Maculinea arion</i> sarà un sito con piante della specie <i>Thymus</i> vicino al sito di emergenza degli adulti e al formicaio di <i>Myrmica</i> dove si sviluppano i bruchi e le crisalidi.</p>	<p>Questa specie non ha aree di riposo ben definite se non quelle necessarie per lo sviluppo larvale e la formazione della crisalide. Queste fasi di vita rientrano nella definizione di sito di riproduzione, sulla sinistra.</p>
<b>Osmoderma eremita (scarabeo eremita)</b>	<p>Per l'<i>Osmoderma eremita</i>, l'area di riposo e il sito di riproduzione sono in effetti sinonimi.</p> <p>Questa specie saproxilica vive per la maggior parte della sua vita nelle cavità piene di marciume di alberi decidui maturi, di solito della specie <i>Quercus</i>. Un'alta percentuale di esemplari non lascia l'albero natale. L'accoppiamento avviene all'interno del substrato e le uova vengono depositate in profondità nel substrato. Lo sviluppo da uovo a scarabeo richiede diversi anni. Le pupe si sviluppano in autunno; gli adulti emergono nella tarda primavera o all'inizio dell'estate.</p> <p>Essendo utilizzati dalla specie, gli alberi decidui maturi e sostanzialmente cavi, con marciume centrale, di solito della specie di <i>Quercus</i>, rappresentano l'area di riposo dell'<i>Osmoderma eremita</i>.</p>	

(2-58) L'esempio della specie *Triturus cristatus* (si veda il riquadro sopra) illustra che per alcune specie che vivono in **aree di ripartizione naturale ristrette**, i siti di riproduzione e le aree di riposo possono sovrapporsi. In questi casi è importante proteggere un'area funzionalmente sostenibile e coerente per la specie che includa sia le aree di riposo e i siti di riproduzione, sia altre aree considerate necessarie per mantenerne la funzionalità ecologica. La definizione della popolazione "locale" di tale specie potrebbe essere utile per definire tale area.

(2-59) Occorre inoltre valutare in che modo trattare le **specie con aree di ripartizione estese** nel contesto dell'articolo 12. Il particolare problema posto dalle specie con aree di ripartizione estese è già riconosciuto nell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva. In questo caso può essere consigliabile limitare la definizione di sito di riproduzione e di area di riposo a un luogo che può essere chiaramente delimitato: ad esempio i posatoi dei pipistrelli, le tane invernali degli orsi o quelle delle lontre, oppure altre aree che possono essere chiaramente identificate come importanti per la riproduzione o il riposo.

(2-60) Nella causa *Caretta caretta* la Corte non ha fornito alcuna definizione di siti di riproduzione e di aree di riposo per le specie, seguendo un approccio caso per caso/specie per specie. Nel caso in questione la Corte ha sottolineato l'importanza del golfo di Laganas come "regione essenziale per la riproduzione della specie protetta

Caretta caretta"<sup>78</sup>. Questa zona presentava i fattori fisici e biologici necessari per la riproduzione della specie (area marina e spiagge di nidificazione). È difficile stabilire una definizione generale di "siti di riproduzione" e "aree di riposo" a causa della vasta gamma di differenze nelle caratteristiche ecologiche delle specie. Occorre pertanto considerare le conoscenze aggiornate sull'ecologia e sul comportamento delle specie.

### **2.3.4.c) Concetto di "deterioramento"**

*Il deterioramento può essere definito come il degrado fisico che interessa un sito di riproduzione o un'area di riposo. Contrariamente alla distruzione, tale degrado potrebbe anche verificarsi lentamente e gradualmente e ridurre così la funzionalità del sito o dell'area. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), si applica se è possibile stabilire una chiara relazione di causa-effetto tra una o più attività umane e il deterioramento di un sito di riproduzione o di un'area di riposo.*

(2-61) Né l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), né l'articolo 1 della direttiva Habitat contengono una definizione di "deterioramento", sebbene questo concetto sia presente anche in altre disposizioni della direttiva (ad esempio l'articolo 6, paragrafo 2).

(2-62) In generale il deterioramento può essere definito come il degrado fisico che interessa un habitat (in questo caso un sito di riproduzione o un'area di riposo). Contrariamente alla distruzione, **il degrado può verificarsi lentamente e gradualmente e ridurre la funzionalità del sito** o dell'area. Il deterioramento può quindi non portare immediatamente a una perdita di funzionalità di un sito o di un'area. Tuttavia potrebbe influire negativamente sulla funzionalità in termini di qualità o quantità degli elementi ecologici presenti e potrebbe, in un certo periodo di tempo, portare alla sua completa perdita. Data la grande varietà di specie elencate nell'allegato VI, lettera a), la valutazione del deterioramento di un particolare sito di riproduzione o una particolare area di riposo deve essere effettuata caso per caso.

(2-63) Nel cercare di individuare ed evitare le cause che portano al deterioramento o persino alla perdita di funzionalità di riproduzione o di riposo, è importante stabilire una chiara relazione **causa-effetto** tra una o più attività umane e il deterioramento o la distruzione di un sito di riproduzione o di un'area di riposo. Ovviamente le cause del deterioramento possono trovarsi all'interno o all'esterno del luogo di riproduzione o dell'area di riposo in esame, ed eventualmente anche a una certa distanza da tale luogo o area. Occorre quindi controllare dette cause e attività in modo da evitare il deterioramento e la distruzione. Solo una chiara visione delle cause permetterà alle autorità di agire di conseguenza ed evitare un deterioramento o una distruzione ulteriori o futuri.

(2-64) Pertanto il fatto che siano tollerate attività che degradano o danneggiano, direttamente o indirettamente, l'habitat delle specie protette può costituire una violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, come riconosciuto dalla Corte nella causa C-340/10. In essa la Corte ha concluso che il pompaggio eccessivo di acqua e altre attività dannose in prossimità del lago di Paralimni potevano avere conseguenze negative considerevoli sull'habitat della natrice o biscia dal collare e sulla conservazione di tale specie, in particolare durante i periodi di siccità. Avendo tollerato quel tipo di operazioni, Cipro è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 12, paragrafo 1.

(2-65) Per definire i limiti di ciò che si può considerare un "deterioramento" è indispensabile un'analisi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), nel suo insieme. Lo scopo dell'articolo 12 è di introdurre un regime di rigorosa tutela per le specie di cui all'allegato IV, lettera a). L'esplicita protezione dei siti di riproduzione e delle aree di riposo, oltre alla tutela della specie in quanto tale, senza la qualifica "deliberata",

---

78 Commissione/Grecia, causa C-103/00, punto 27.

dimostra l'importanza attribuita a questi siti dalla direttiva. Tale tutela specifica contro il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione e delle aree di riposo è evidentemente legata alla funzione vitale di questi siti, che devono continuare a fornire tutti gli elementi necessari a un determinato animale (o gruppo di animali) per riprodursi o riposare.

(2-66) Esempi di attività che possono portare al **deterioramento** ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d):

- **riempimento** di parti di **zone di deposizione delle uova** del tritone crestato (*Triturus cristatus*) o di altri anfibi oggetto di rigorosa tutela, riducendone così (in sintesi) la funzione come sito di riproduzione;
- **deterioramento** della funzione di parti di una **tana di criceto** come luogo di riproduzione e di riposo a causa di un'aratura profonda;
- **opere di ingegneria** lungo il tratto di un **fiume** che è un sito di riposo e riproduzione per lo storione (*Acipenser sturio*) o altri pesci oggetto di rigorosa tutela;
- **drenaggio dei terreni** o altre attività che causano cambiamenti nell'idrologia e che compromettono seriamente le caratteristiche ecologiche dell'habitat e influenzano la popolazione di *Natrix natrix cyprica* (natrice o biscia dal collare di Cipro, si veda la sezione 2.33);
- **abbattimento/rimozione di alberi morti o moribondi** che costituiscono habitat importanti per talune specie di coleotteri saproxilici oggetto di rigorosa tutela in base all'allegato IV<sup>79</sup> (*Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* e *Pytho kolwensis*);
- costruzione di case, strutture turistiche, strade e altre **infrastrutture**, nonché **inquinamento luminoso** o attività di **pesca** all'interno o nelle immediate vicinanze dei siti di riproduzione della tartaruga marina (*Caretta caretta*)<sup>80</sup>.

### 18 - Esempi di buone pratiche: un programma strategico per lo storione nel Danubio

Lo storione costituisce una parte importante del patrimonio naturale del bacino del Danubio e del Mar Nero. La sua presenza è un **eccellente indicatore di buona qualità delle acque e degli habitat**. Attualmente quattro delle sei specie sono in pericolo critico di estinzione, una è considerata vulnerabile e una è estinta. Tutte sono **ora protette ai sensi della direttiva Habitat dell'UE**.

Nel giugno 2011 la strategia dell'UE per la regione danubiana ha fissato tra i suoi obiettivi (obiettivo del settore prioritario 6) "*salvaguardare le popolazioni vitali di storioni del Danubio e di altre specie ittiche autoctone entro il 2020*". L'anno seguente, nel gennaio 2012, è stata creata una **task force per lo storione del Danubio** incaricata di determinare come collaborare al raggiungimento di questo obiettivo. La task force era composta da esperti in materia di storioni, delegati di ONG e rappresentanti della commissione internazionale per la protezione del Danubio, della strategia danubiana e dei governi nazionali.

Una delle prime azioni della task force è stata la stesura del programma Sturgeon 2020, concepito come quadro per un'azione concertata. L'attuazione del programma ha richiesto impegno e una

79 Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia, causa C-441/17, EU:C:2018:255, punti da 233 a 236.

80 Sentenza del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia, causa C-504/14, EU:C:2016:847, punti 160 e 114.

complessa cooperazione tra governi, responsabili delle decisioni, comunità locali, portatori di interessi, scienziati e ONG.

Lo strumento più ovvio per dare impulso alle misure proposte dal programma Sturgeon 2020 è il piano di gestione del bacino idrografico del Danubio (DRBMP) insieme al programma comune di misure che lo accompagna. La seconda versione del DRBMP, aggiornata nel 2015, stabilisce come uno dei traguardi a lungo termine e dei suoi obiettivi di gestione "*l'adoperarsi affinché le barriere antropogeniche e i deficit di habitat non ostacolino più la migrazione dei pesci e la deposizione delle uova; affinché le specie di storione e le altre specie migratorie specificate siano in grado di accedere al Danubio e ai suoi affluenti; affinché le specie di storione e le altre specie migratorie specificate siano rappresentate da popolazioni autosufficienti nel distretto del bacino idrografico del Danubio secondo la loro distribuzione storica*".

Tra le misure individuate per raggiungere questo obiettivo di gestione figurano le seguenti:

- specificare il numero e l'ubicazione dei dispositivi di ausilio alla migrazione dei pesci e altre misure per conseguire/migliorare la continuità fluviale, da attuarsi entro il 2021 da ciascun paese;
- specificare l'ubicazione e la portata delle misure per il miglioramento della morfologia del fiume attraverso interventi di ripristino, conservazione e riqualificazione che saranno attuate entro il 2021 da ciascun paese;
- evitare nuove barriere alla migrazione dei pesci causate da nuovi progetti infrastrutturali; le nuove barriere inevitabili devono integrare, fin dalla concezione del progetto, le dovute misure di mitigazione, come ausili alla migrazione dei pesci o altre misure adeguate;
- colmare le lacune di conoscenza sulla possibilità per lo storione e le altre specie migratorie specificate di risalire e discendere il fiume attraverso le dighe Iron Gate I e II, anche mediante indagini sugli habitat;
- se i risultati di tali indagini sono positivi, si dovrebbero attuare le misure appropriate e condurre uno studio di fattibilità per la diga di Gabčíkovo e il Danubio superiore.

In base al DRBMP, entro il 2021 saranno costruiti nel bacino idrografico **140 ausili alla migrazione dei pesci** (120 sono già stati costruiti dopo il primo piano di gestione), che dovrebbero garantire la migrazione di tutte le specie ittiche, compresi gli storioni, di tutte le classi di età utilizzando le migliori tecniche disponibili. L'attuazione di **oltre 330 misure volte a ripristinare la continuità fluviale** è prevista dopo il 2021 (articolo 4, paragrafo 4, della direttiva quadro Acque). <http://www.dstf.eu>

#### **2.3.4.d) Misure per garantire la funzionalità ecologica continuativa dei siti di riproduzione o delle aree di riposo**

*Le misure atte a garantire la funzionalità ecologica continuativa di un sito di riproduzione o di un'area di riposo nel caso di progetti e attività con un possibile impatto su tali siti o aree devono avere il carattere di misure di mitigazione (ossia misure che riducano al minimo o persino annullino l'impatto negativo). Possono anche includere misure che migliorano attivamente o gestiscono un certo sito di riproduzione o una data area di riposo in modo tale che non subisca, in alcun momento, una riduzione o perdita di funzionalità ecologica. A condizione che questo presupposto sia soddisfatto e tali processi siano controllati e sorvegliati dalle autorità competenti, non è necessario ricorrere all'articolo 16.*

(2-67) **Le misure utilizzate per garantire la funzionalità ecologica continuativa** (qui di seguito denominate "misure FEC") **sono misure preventive volte a ridurre al minimo o persino annullare l'impatto negativo di un'attività sui siti di riproduzione o sulle aree di riposo** delle specie protette. Possono tuttavia anche andare oltre e includere azioni che **migliorano attivamente** un certo sito di riproduzione o una data area di riposo in modo tale che non subisca, in alcun momento, una riduzione o perdita di funzionalità ecologica. Tra le misure in questione potrebbe figurare, per esempio, l'ampliamento del sito o la creazione di nuovi habitat in un sito di riproduzione o un'area di riposo, o in diretta relazione funzionale con tale sito o area, al

fine di mantenerne la funzionalità. Naturalmente il mantenimento o il miglioramento della funzionalità ecologica correlato a tali misure per la specie in questione dovrebbe essere chiaramente dimostrato.

(2-68) Tali misure possono essere utilizzate solo in situazioni in cui esiste un regime di autorizzazione o di pianificazione con procedure formali, e in cui le autorità competenti sono in grado di valutare se le misure adottate per preservare la funzionalità "di riproduzione" o "di riposo" di un sito sono sufficienti. Le misure FEC possono essere un'opzione quando un'attività potrebbe interessare solo parti di un sito di riproduzione o di un'area di riposo. Se il sito di riproduzione o l'area di riposo, a seguito delle misure FEC, rimane ancora almeno delle stesse dimensioni (o assume dimensioni maggiori) e conserva la stessa qualità (o diventa di qualità migliore) per la specie in questione, non vi è alcun deterioramento della funzione, della qualità o dell'integrità del sito. È fondamentale che la funzionalità ecologica continuativa del sito sia mantenuta o migliorata. È quindi importante monitorare l'efficacia delle misure FEC.

(2-69) Conformemente al principio di precauzione, se le misure proposte (ad esempio da chi promuove il progetto nel contesto di un progetto) non garantiscono la funzionalità ecologica continuativa di un sito, non dovrebbero essere considerate in linea con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d). Affinché l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), sia rispettato, **è necessario che vi sia un alto grado di certezza circa l'adeguatezza delle misure a evitare qualsiasi deterioramento o distruzione** e la loro attuazione nel momento e nella forma appropriati per evitare qualsiasi deterioramento o distruzione. La valutazione della probabilità di successo deve essere effettuata sulla base di informazioni oggettive e alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato.

(2-70) Misure FEC appropriate, che garantiscano che non vi sarà un deterioramento della funzione, della qualità o dell'integrità del sito, avranno un impatto positivo globale per quanto riguarda la tutela delle specie interessate.

(2-71) Le misure FEC potrebbero essere parte integrante delle specifiche di un'attività o di un progetto; potrebbero inoltre far parte di misure preventive nell'ambito di un regime di rigorosa tutela ai fini del rispetto dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d).

(2-72) Sulla base della definizione di siti di riproduzione e aree di riposo (cfr. sezione 2.3.4.b), l'approccio delineato sopra sembra particolarmente pertinente quando si tratta di animali con aree di ripartizione ristrette, in cui i siti di riproduzione o le aree di riposo sono delimitati come "unità funzionali" (ossia viene utilizzato l'approccio più ampio). In tal caso occorre sottolineare che uno Stato membro deve essere coerente nella definizione dei siti di riproduzione e delle aree di riposo di una data specie e, di conseguenza, nel provvedere alla loro tutela su tutto il suo territorio.

(2-73) **Le misure FEC sono diverse dalle misure di compensazione in senso stretto** (comprese le misure compensative ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat). Le misure di compensazione mirano a compensare specifici effetti negativi su una specie e quindi implicano che sono in corso, o sono avvenuti, un deterioramento o una distruzione di un luogo di riproduzione o di un'area di riposo. Non è questo il caso delle misure FEC, che assicurano che la funzionalità ecologica continuativa del sito di riproduzione o dell'area di riposo rimanga perfettamente intatta (in termini quantitativi e qualitativi) dopo che l'attività ha avuto luogo. In caso di deterioramento o distruzione di un sito di riproduzione o di un'area di riposo, è sempre necessaria una deroga ai sensi dell'articolo 16 se le condizioni ivi stabilite sono soddisfatte. La sezione 3.2.3.b riguarda l'uso di misure di compensazione ai sensi dell'articolo 16.

### 2.3.5. Possesso, trasporto, commercializzazione, ovvero scambio e offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale

*I divieti di cui all'articolo 12, paragrafo 2, sono validi per tutte le fasi della vita delle specie dell'allegato IV, lettera a).*

(2-74) Per le specie dell'allegato IV, lettera a), l'articolo 12, paragrafo 2, afferma che: "gli Stati membri vietano il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale, salvo quelli legalmente raccolti prima della messa in applicazione della presente direttiva". L'articolo 12, paragrafo 3, stabilisce che i divieti di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettere a) e b), e all'articolo 12, paragrafo 2, sono validi per tutte le fasi della vita delle specie di cui all'allegato IV, lettera a).

### 2.3.6. Sistema di sorveglianza delle catture e delle uccisioni accidentali delle specie elencate nell'allegato IV, lettera a)

*L'articolo 12, paragrafo 4, impone agli Stati membri di introdurre un sistema per sorvegliare la cattura e l'uccisione accidentali e di intraprendere le ulteriori ricerche o adottare le misure di conservazione necessarie per assicurare che esse non abbiano un impatto negativo significativo sulle specie in questione.*

(2-75) L'articolo 12, paragrafo 4, impone l'istituzione di un sistema di sorveglianza continua delle catture o uccisioni accidentali delle specie faunistiche elencate nell'allegato IV, lettera a). **Il sistema di sorveglianza deve essere abbastanza solido da consentire l'acquisizione di dati affidabili sull'impatto di tutte le attività che potrebbero comportare un rischio di cattura e uccisione accidentali per le specie interessate.** Le informazioni raccolte devono poter fornire una stima affidabile delle catture e uccisioni accidentali che, combinata con i risultati della sorveglianza del loro stato di conservazione, possa portare a una decisione informata sulla necessità di misure di conservazione per garantire che non vi sia un impatto negativo significativo sulle specie interessate.

Tra gli esempi figurano la sorveglianza delle catture accessorie di cetacei o di tartarughe marine negli attrezzi da pesca, o della loro uccisione a causa degli urti con le navi, la sorveglianza delle morti di pipistrelli intorno alle turbine eoliche o la sorveglianza delle uccisioni su strada (per esempio degli anfibi durante le migrazioni primaverili). Nella causa C-308/08, la Corte ha affrontato la questione dell'attuazione dell'articolo 12, paragrafo 4, in relazione alla lince iberica (*Lynx pardinus*) in Andalusia, e ha rilevato l'esistenza di un sistema di sorveglianza delle uccisioni accidentali di linci iberiche in relazione alla circolazione stradale (si veda il riquadro sotto).

#### **19 - Esempi di buone pratiche: potenziamento di una strada che attraversa il territorio della lince iberica**

La lince iberica (*Lynx pardinus*) è la specie felina più a rischio in tutto il mondo. Preda quasi esclusivamente il coniglio europeo, il che rende la specie ancora più vulnerabile a causa delle sue esigenze ecologiche così specifiche. La lince iberica è in pericolo a causa di una combinazione di minacce: riduzione della base alimentare (nel corso degli anni le popolazioni di conigli sono state colpite da epidemie, come la mixomatosi e la malattia emorragica), collisioni con veicoli (a causa della frammentazione del loro habitat dovuta alla presenza di molte strade di campagna), perdita e degrado dell'habitat (ulteriore sviluppo di infrastrutture come strade, dighe, ferrovie e altre attività umane) e uccisioni illegali (la specie è stata storicamente considerata sia come un attraente trofeo di caccia che come animale molesto). All'inizio del XXI secolo la lince iberica era sull'orlo dell'estinzione, con solo circa 100 esemplari che sopravvivevano in due sottopopolazioni isolate in Andalusia (Spagna), così come in alcune parti del Portogallo. Nel 2019 il numero era salito a più di 600 esemplari maturi in otto sottopopolazioni e con una crescente connessione tra di loro.

Nell'ambito del programma LIFE, l'Unione Europea ha fortemente sostenuto il recupero di questa specie, la cui popolazione è notevolmente aumentata nell'ultimo decennio. Nell'ambito del progetto LIFE Iberlince<sup>81</sup>, le autorità spagnole hanno predisposto una serie di azioni volte a migliorare la connessione tra i diversi nuclei della popolazione e a ridurre del 30 % il tasso di mortalità della lince iberica legato alle collisioni con i veicoli. Le azioni attuate in questo senso comprendono la costruzione e l'adattamento di passaggi per gli animali, recinzioni mirate, segnaletica e introduzione di limiti di velocità. Il ministero spagnolo dei Lavori pubblici e dei trasporti, che è l'autorità competente per la sicurezza stradale, è divenuto un beneficiario associato del progetto LIFE in questione per favorire l'attuazione di azioni atte a ridurre i rischi di collisione. Potrebbero essere necessari ulteriori sforzi e misure per garantire che le uccisioni accidentali causate da collisioni stradali, e altre cause di mortalità non naturale, siano adeguatamente affrontate e che siano evitati impatti significativi sulla popolazione di lince iberica.

## **20 - Esempi di buone pratiche: il progetto LIFE SAFE-CROSSING - prevenire le collisioni tra veicoli e animali**

Il progetto LIFE SAFE-CROSSING si propone di mettere in atto azioni per ridurre l'impatto delle strade su alcune specie prioritarie in quattro paesi europei: l'orso bruno mariscano (*Ursus arctos marsicanus*) e il lupo (*Canis lupus*) in Italia, la lince iberica (*Lynx pardinus*) in Spagna, e l'orso bruno (*Ursus arctos*) in Grecia e Romania.

Queste specie sono seriamente minacciate dalle infrastrutture stradali, a causa della mortalità diretta e dell'effetto barriera. Per mitigare questi effetti ci si baserà sull'esperienza acquisita in un precedente progetto LIFE, il progetto LIFE STRADE, nell'ambito del quale un sistema innovativo per la prevenzione degli incidenti stradali con la fauna selvatica è stato installato con successo in 17 siti dell'Italia centrale. È stato anche osservato che una delle cause principali degli incidenti è legata alla scarsa attenzione e consapevolezza dei conducenti sul rischio delle collisioni con gli animali selvatici.

Il progetto LIFE SAFE-CROSSING mira pertanto a conseguire gli obiettivi seguenti:

- dimostrare l'uso di un innovativo [sistema di prevenzione degli incidenti stradali](#) con la fauna selvatica (AVC PS, Animal-Vehicle Collision Prevention Systems);
- ridurre il rischio delle collisioni tra i veicoli e le specie bersaglio;
- migliorare la connettività e favorire i movimenti delle popolazioni;
- aumentare l'attenzione dei conducenti nelle aree di progetto sul rischio di incidenti stradali con le specie bersaglio.

Il progetto coinvolge 13 partner tra ONG, società private ed enti pubblici. La partecipazione della provincia di Terni assicurerà il trasferimento dell'esperienza acquisita nel progetto LIFE STRADE nelle nuove aree d'intervento.

L'area del progetto LIFE SAFE-CROSSING include 29 siti Natura 2000 (SIC). Riducendo la mortalità diretta della fauna e la frammentazione da parte delle strade, il progetto contribuirà ad aumentare sia la biodiversità nei singoli siti Natura 2000 che la connettività tra di loro. La standardizzazione dei metodi e delle pratiche e le attività di divulgazione promuoveranno la replicazione delle migliori pratiche in altre aree. Infine, l'intenso sforzo di sensibilizzazione previsto dal progetto aumenterà anche la conoscenza della rete Natura 2000 da parte delle comunità locali e dei turisti.

<https://life.safe-crossing.eu/>  
(<http://www.lifestrade.it/index.php/it/>) (LIFE11BIO/IT/072)

(2-76) **La sorveglianza sistematica e la raccolta di dati affidabili** su catture e uccisioni accidentali è un prerequisito essenziale per l'attuazione di misure di conservazione efficaci. Ad esempio, per quanto riguarda le catture accessorie negli attrezzi da pesca, un sistema di sorveglianza può basarsi sui dati raccolti dagli

81 <http://www.iberlince.eu/index.php/esp/>.

Stati membri nell'ambito del quadro per la raccolta dei dati relativi alla pesca<sup>82</sup>. Il regolamento (UE) 2017/1004 stabilisce le norme per la raccolta, la gestione e l'uso di dati biologici, ambientali, tecnici e socioeconomici relativi al settore della pesca, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi della politica comune della pesca e della legislazione ambientale. Le moderne tecnologie di controllo, come gli strumenti di monitoraggio elettronico a distanza (REM, Remote Electronic Monitoring) che incorporano la televisione a circuito chiuso e i sensori, presentano un grande potenziale. I recenti sviluppi dell'intelligenza artificiale possono facilitare la revisione automatica di grandi volumi di dati REM. Questi strumenti di controllo offrono alle autorità un mezzo conveniente e praticabile per sorvegliare le catture accidentali di specie sensibili e renderne conto. Gli strumenti REM sono sempre più utilizzati in tutto il mondo come soluzione a vari problemi di controllo della pesca, in scenari in cui è richiesta una sorveglianza continua ed efficace sotto il profilo dei costi per la raccolta dei dati e per scopi di controllo e di contrasto.

Gli Stati membri sono tenuti a definire piani di lavoro nazionali in conformità del programma pluriennale dell'UE per la raccolta dei dati. Per il periodo 2020-2021 tale programma è stato adottato con la decisione delegata (UE) 2019/910 della Commissione e con la decisione di esecuzione (UE) 2019/909 della Commissione. Il programma include l'obbligo di raccogliere dati sulle catture accidentali di tutti gli uccelli, i mammiferi, i rettili e i pesci protetti in virtù della legislazione dell'Unione e degli accordi internazionali. I dati devono essere raccolti per tutti i tipi di pesca e di imbarcazioni, nel corso di missioni di osservazione sui pescherecci, o dai pescatori stessi nei giornali di pesca.

Se i dati raccolti nel corso di missioni di osservazione non forniscono informazioni sulle catture accidentali sufficienti per le esigenze degli utilizzatori finali, gli Stati membri devono fare ricorso ad altre metodologie, per esempio l'uso del monitoraggio elettronico a distanza (REM) mediante telecamere installate sulle imbarcazioni che registrano il recupero degli attrezzi e le catture. I metodi di raccolta e la qualità dei dati devono essere idonei agli scopi previsti ed essere basati sulle migliori pratiche e sulle pertinenti metodologie raccomandate dagli organismi scientifici competenti. Al fine di fornire una stima affidabile delle catture accessorie, essi dovrebbero coprire una percentuale sufficiente della flotta. La raccolta di dati sulle catture accidentali di specie protette e sensibili secondo i regolamenti e le direttive pertinenti, come pure l'attuazione di misure di conservazione appropriate, richiede una stretta cooperazione intersettoriale e interistituzionale, l'applicazione delle norme e un adeguato sostegno ai e da parte dei pescatori.

**(2-77) Per le specie con aree di ripartizione naturale estese, come i cetacei che si spostano attraverso le acque degli Stati membri, la cooperazione con altri paesi nell'area di ripartizione naturale della specie è essenziale** perché la sorveglianza e le misure riguardano i pescherecci di diversi paesi. È quindi utile sottolineare che gli obblighi previsti dall'articolo 12 sono una responsabilità condivisa dagli Stati membri. Tale posizione è sostenuta dalla formulazione delle suddette disposizioni e dall'obiettivo sovranazionale della direttiva, che è quello di tutelare le specie e gli habitat di interesse comunitario in tutta la loro area di ripartizione naturale, nonché dal dovere di leale cooperazione previsto dal trattato. Pertanto, anche se la responsabilità principale di attuare l'articolo 12 ricade sullo Stato membro che ospita la specie, gli altri Stati membri devono cooperare se tale cooperazione è necessaria per garantire il rispetto dei loro obblighi legali. Quanto precede vale sia per la sorveglianza che per l'attuazione delle misure di conservazione.

---

82 Regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell'Unione per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio (GU L 157 del 20.6.2017, pag. 1) (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/dd3dc59f-557f-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>).

(2-78) In base alle informazioni raccolte attraverso il sistema di sorveglianza, gli Stati membri devono intraprendere le ulteriori ricerche o misure di conservazione necessarie **per assicurare che le catture o uccisioni accidentali non abbiano un impatto negativo significativo sulle specie in questione.** È quindi anche essenziale disporre di informazioni affidabili sulla popolazione, l'area di ripartizione e lo stato di conservazione della specie, il che richiede la piena attuazione della sorveglianza come richiesto dall'articolo 11 della direttiva.

(2-79) Sebbene l'articolo 12, paragrafo 4, non fornisca una definizione di "impatto negativo significativo"<sup>83</sup>, si può comprendere che ciò implica un esame dettagliato dell'effetto della cattura e dell'uccisione accidentale sullo stato delle sottopopolazioni e delle popolazioni della specie, e in ultima analisi sul raggiungimento o il mantenimento del suo stato di conservazione soddisfacente. La significatività dell'impatto dovrà essere valutata caso per caso, tenendo conto del ciclo di vita della specie, dell'intensità e della durata dell'impatto negativo e dello stato e della tendenza di conservazione della specie interessata. Ad esempio, l'impatto può essere considerato significativo se una specie si trova in uno stato di conservazione sfavorevole e vi è un'ulteriore riduzione del numero di esemplari a causa di catture e uccisioni accidentali, in particolare se ciò influisce sulle prospettive di recupero futuro. L'impatto dovrebbe essere ritenuto significativo anche se il numero di animali catturati e uccisi accidentalmente è costantemente elevato, il che potrebbe avere ripercussioni su una sottopopolazione o una popolazione locale della specie interessata. **In caso di mancanza di dati sullo stato di conservazione e/o sul livello effettivo di catture e uccisioni accidentali, si dovrebbe applicare il principio di precauzione.**

(2-80) Un'altra attività che può causare l'uccisione accidentale di specie marine oggetto di rigorosa tutela è il traffico marittimo, in particolare attraverso le collisioni di animali con le navi (urti contro le navi). Gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione una vasta gamma di misure preventive, tra cui la riduzione della velocità delle navi o il dirottamento del traffico. Tali misure di norma dovranno essere attuate secondo le regole dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO). In funzione della portata delle misure proposte e del loro impatto sul normale traffico marittimo, e conformemente alla direttiva 2002/59/CE, potrebbe essere necessario procedere in tal senso attraverso una comunicazione dell'UE all'IMO.

(2-81) Alcune attività militari, in particolare l'uso di sonar nell'ambiente marino o lo scarico o la distruzione di munizioni inesplose, potrebbero causare l'uccisione di specie sensibili come i cetacei. Le attività militari non sono esentate dalle disposizioni dell'articolo 12, dunque le marine militari di vari Stati membri hanno elaborato iniziative politiche per l'uso di sonar militari che tengono conto della necessità di ridurre al minimo i potenziali effetti ambientali. Per esempio, si possono designare delle zone di precauzione in cui l'uso di questi sonar è limitato. Tali iniziative dovrebbero essere definite rispettando la legislazione internazionale vigente, disciplinata principalmente nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, comprese le disposizioni specifiche relative a particolari diritti e obblighi delle navi da guerra.

---

83 L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat fa riferimento alle "incidenze significative". Orientamenti al riguardo sono disponibili all'indirizzo [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/IT\\_art\\_6\\_guide\\_jun\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/IT_art_6_guide_jun_2019.pdf).

### 3. ARTICOLO 16

#### Testo dell'articolo 16

*1. A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):*

- a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;*
- b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;*
- c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;*
- d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;*
- e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti.*

*2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione ogni due anni una relazione, conforme al modello elaborato dal comitato, sulle deroghe concesse a titolo del paragrafo 1. La Commissione comunica il suo parere su tali deroghe entro il termine massimo di dodici mesi dopo aver ricevuto la relazione e ne informa il comitato.*

*3. Le informazioni dovranno indicare: a) le specie alle quali si applicano le deroghe e il motivo della deroga, compresa la natura del rischio, con l'indicazione eventuale delle soluzioni alternative non accolte e dei dati scientifici utilizzati; b) i mezzi, sistemi o metodi di cattura o di uccisione di specie animali autorizzati e i motivi della loro utilizzazione; c) le circostanze di tempo e di luogo in cui tali deroghe sono concesse; d) l'autorità abilitata a dichiarare e a controllare che le condizioni richieste sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, strutture o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali servizi e quali sono gli addetti all'esecuzione; e) le misure di controllo attuate ed i risultati ottenuti.*

(3-1) L'articolo 16 della direttiva prevede la possibilità di deroghe, anche in relazione al regime di rigorosa tutela delle specie animali istituito dall'articolo 12.

(3-2) Il margine previsto dall'articolo 16 per la concessione di deroghe alle restrizioni e ai divieti di cui all'articolo 12 è limitato. Le deroghe non solo devono essere giustificate in relazione all'obiettivo generale della direttiva, ma devono anche rispettare tre condizioni specifiche (si veda la sezione 3.2).

(3-3) Il mancato rispetto di una di dette condizioni rende la deroga nulla. Pertanto, prima di concedere una deroga, le autorità degli Stati membri devono esaminare attentamente tutti i requisiti generali e specifici.

### 3.1. Considerazioni giuridiche generali

#### 3.1.1. Obbligo di garantire il pieno, chiaro e preciso recepimento dell'articolo 16

*L'articolo 16 deve essere pienamente e formalmente recepito con efficacia cogente incontestabile. I criteri da rispettare per concedere una deroga devono essere riprodotti in disposizioni nazionali specifiche. Le misure nazionali di recepimento devono garantire la piena applicazione dell'articolo 16, senza modificarne i termini, applicare selettivamente le sue disposizioni o aggiungere tipi di deroghe non previsti dalla direttiva. Le disposizioni amministrative da sole non sono sufficienti.*

(3-4) Il recepimento dell'articolo 16 nel diritto nazionale deve garantire l'attuazione delle disposizioni di deroga da parte delle autorità competenti. Va osservato che una direttiva è vincolante per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia agli Stati membri la scelta del modo in cui raggiungere tale risultato. La Corte ha tuttavia posto dei limiti a questo margine di manovra. Pertanto il recepimento a livello nazionale del regime di deroga di cui all'articolo 16 deve rispettare tutti i principi giuridici fondamentali del diritto dell'UE e una serie di requisiti, come illustrato di seguito.

(3-5) Secondo la giurisprudenza della CGUE<sup>84</sup>, **"il recepimento in diritto interno di una direttiva non esige necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma giuridica espressa e specifica; a questo scopo può essere sufficiente, in funzione del contenuto della direttiva stessa, un contesto giuridico generale, a condizione che quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso"**. Le sole disposizioni amministrative, per natura modificabili dalle autorità e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi imposti agli Stati membri dal TFUE e dalla direttiva<sup>85</sup>.

(3-6) Di conseguenza l'applicazione delle prescrizioni dell'articolo 16 nella pratica non sostituisce il recepimento formale. Nella causa C-46/11 la Corte ha confermato che la corretta attuazione delle disposizioni di una direttiva non può, da sola, fornire la chiarezza e la precisione necessarie per soddisfare il principio della certezza del diritto. Inoltre **le sole prassi amministrative non possono essere considerate un adempimento dell'obbligo degli Stati membri di trasporre la direttiva<sup>86</sup> nel diritto nazionale.**

(3-7) Inoltre le **disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile**, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto<sup>87</sup>. La Corte è stata più esplicita nella causa C-339/87, affermando che "i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti sanciti dalla direttiva devono essere riprodotti in disposizioni nazionali precise, dato che l'esattezza della trasposizione riveste un'importanza particolare in un caso come quello di specie, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per i rispettivi territori, agli Stati membri". Nella sua sentenza del 20 ottobre 2005 la Corte ha applicato questa giurisprudenza alla direttiva Habitat e ha osservato che "nell'ambito della direttiva Habitat, che stabilisce norme complesse e tecniche nel settore del diritto ambientale, gli

84 Cfr. sentenza del 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, causa 131/88, EU:C:1991:87.

85 Cfr., ad esempio, Commissione/Italia, causa C-315/98, punto 10.

86 Sentenza del 15 marzo 2012, Commissione/Polonia, causa C-46/11, EU:C:2012:146, punti 28 e 56.

Cfr. anche le conclusioni dell'11 gennaio 2007 dell'avvocato generale nella causa C-508/04, punto 31.

87 Cfr. in particolare le sentenze seguenti: Commissione/Germania, causa C-59/89, punti 18 e 24; Commissione/Francia, causa C-225/97, punto 37; 17 maggio 2001; Commissione/Italia, causa C-159/99, punto 32; Commissione/Lussemburgo, causa C-75/01, punti 28, 87 e 88; Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, punto 27.

Stati membri sono particolarmente tenuti a fare in modo che la loro normativa destinata al recepimento di tale direttiva sia chiara e precisa"<sup>88</sup>.

(3-8) Come ha sostenuto la Corte, a proposito dell'articolo 16 della direttiva Habitat, i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti imposti dalla direttiva devono essere riprodotti senza ambiguità nelle disposizioni del diritto nazionale. Nell'ambito di tale riproduzione l'articolo 16 della direttiva Habitat va interpretato restrittivamente, in quanto esso definisce in maniera precisa le condizioni alle quali gli Stati membri possono derogare agli articoli da 12 a 15 della direttiva<sup>89</sup>. La Corte ha ribadito questa posizione nella causa C-46/1190.

(3-9) Nel recepire l'articolo 16 gli Stati membri devono attenersi al significato dei termini e dei concetti utilizzati dalla direttiva per garantirne l'uniformità di interpretazione e applicazione<sup>91</sup>. Ciò implica anche che le misure nazionali di recepimento **devono garantire la piena applicazione della direttiva senza modificarne i termini e senza aggiungere condizioni supplementari o deroghe non previste dalla direttiva**<sup>92</sup>. Per esempio, nella causa C-6/0493, la Corte ha ritenuto che una deroga che autorizza atti che conducono all'uccisione di specie protette e al deterioramento o alla distruzione dei loro siti di riproduzione o delle loro aree di riposo, purché tali atti siano legali e non possano essere ragionevolmente evitati, "è contraria sia allo spirito e alla finalità della direttiva habitat che alla lettera del suo art[icolo] 16".

Nella causa C-183/0594 la Corte ha ritenuto che il regime di deroghe previsto dalla normativa irlandese (articolo 23, paragrafo 7, lettera b), del Wildlife Act) fosse incompatibile con gli articoli 12 e 16 della direttiva. Secondo la normativa irlandese, gli atti non intenzionali che perturbano o distruggono i siti di riproduzione o le aree di riposo delle specie selvatiche non costituiscono un reato. La Corte è del parere che non solo questa disposizione non soddisfa i requisiti dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, che vieta tali atti, siano essi intenzionali o meno, ma che vada anche al di là di quanto previsto dall'articolo 16 della direttiva, la quale stabilisce in modo esaustivo le condizioni alle quali possono essere concesse deroghe.

(3-10) **Le disposizioni nazionali devono garantire il recepimento rigoroso e completo di tutte le condizioni previste dall'articolo 16, senza applicare selettivamente solo alcune disposizioni.** Nella causa C-98/0395 la Corte ha ritenuto che la legge tedesca (articolo 43, paragrafo 4, della legge federale relativa alla protezione della natura) non fosse compatibile con l'articolo 16 in quanto non subordinava le deroghe a tutte le condizioni previste da tale articolo.

Nella causa C-508/0496 la Corte ha chiarito che "le disposizioni nazionali che subordinano la concessione di deroghe ai divieti sanciti dagli art[icoli da] 12[ a ]14 e [dall'articolo ]15, lett[ere] a) e b), della direttiva non al complesso dei criteri e delle condizioni esposti al suo art[icolo] 16, bensì, in modo incompleto, a taluni elementi di essi, non costituiscono un regime conforme a tale ultimo articolo". Nella causa C-46/11 la Corte ha ritenuto che la legge polacca non fosse compatibile con l'articolo 16 perché non subordinava le deroghe a tutti i criteri e le condizioni di cui a tale articolo.

---

88 Commissione contro Regno Unito, causa C-6/04, punti 25 e 26.

89 Commissione/Austria, causa C-508/04, punto 110.

Conclusioni dell'avvocato generale dell'11 gennaio 2007 nella causa C-508/04, punto 53.

90 Commissione/Polonia, causa C-46/11, punto 29.

91 Ad esempio, cause riunite C-206 e 207/88 - Vessoso e G. Zanetti.

92 Commissione/Lussemburgo, causa C-75/01, punto 28.

93 Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, punti da 109 a 113.

94 Commissione/Irlanda, causa C-183/05, punti da 47 a 49.

95 Commissione/Germania, causa C-98/03, punti da 57 a 62.

96 Commissione/Austria, causa C-508/04, punto 111.

### 3.1.2. Applicazione generale appropriata delle deroghe

*Le deroghe di cui all'articolo 16 devono essere l'estremo rimedio. Le disposizioni di deroga devono essere interpretate in modo restrittivo: devono rispondere a esigenze precise e riguardare situazioni specifiche. Spetta agli Stati membri garantire che l'effetto combinato di tutte le deroghe concesse sul proprio territorio non produca effetti contrari agli obiettivi della direttiva.*

(3-11) La concessione delle deroghe di cui all'articolo 16 deve essere l'estremo rimedio<sup>97</sup>. Le autorità nazionali responsabili della concessione di deroghe devono tener conto del fatto che **le deroghe devono essere interpretate e attuate in modo restrittivo per evitare di compromettere l'obiettivo generale e le disposizioni chiave della direttiva**<sup>98</sup>. Nella causa C-6/04 la Corte ha chiarito che tale principio si applica anche nel contesto dell'articolo 16<sup>99</sup>. Nella causa C-674/17 la CGUE ha stabilito che "una deroga basata sull'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat può costituire unicamente un'applicazione concreta e puntuale per soddisfare precise esigenze e situazioni specifiche"<sup>100</sup>.

(3-12) Per quanto riguarda i provvedimenti da adottare ai sensi dell'articolo 12 della direttiva Habitat, è stata sottolineata la necessità di attuare provvedimenti adeguati ed efficaci in modo sufficiente e verificabile. Lo stesso approccio può essere seguito per il regime di deroghe. Se usato correttamente, tale approccio assicura che la concessione di deroghe non contrasti con l'obiettivo della direttiva<sup>101</sup>. Nella causa C-6/04 la Corte ha osservato che "gli art[icoli] 12, 13 e 16 della direttiva [H]abitat formano un complesso coerente di norme volte alla tutela delle popolazioni delle specie interessate, di modo che ogni deroga incompatibile con tale direttiva costituirebbe una violazione sia dei divieti posti dagli art[icoli] 12 o 13 di essa, sia della norma secondo cui le deroghe possono essere consentite in conformità all'art[icolo] 16 della stessa direttiva".

Come regola generale, la rigorosità di qualsiasi condizione o "prova" diverrà maggiore con l'aumentare della gravità dell'impatto potenziale di una deroga su una specie o una popolazione.

(3-13) La concessione di una deroga presuppone che le autorità nazionali competenti abbiano accertato il rispetto di tutte le condizioni di cui all'articolo 16. **Gli Stati membri devono inoltre garantire che gli effetti cumulativi delle deroghe non producano impatti contrari agli obiettivi dell'articolo 12 e della direttiva nel suo insieme**<sup>102</sup>.

(3-14) Spesso, quindi, l'uso delle deroghe è meglio gestito all'interno di un quadro di conservazione nazionale per garantire che, nel complesso, gli impatti cumulativi delle deroghe previste per una particolare specie non siano dannosi per il mantenimento della specie in uno stato di conservazione soddisfacente a livello nazionale e/o biogeografico all'interno di uno Stato membro. In ogni caso, gli Stati membri devono **avere una visione d'insieme delle deroghe e supervisionarne l'uso** a livello nazionale (e, se necessario, avere anche una visione d'insieme che vada oltre le frontiere per le popolazioni transfrontaliere). A tal fine, in funzione della struttura organizzativa di uno

97 Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-10/96, punto 33.

98 Cfr. le sentenze della CGUE seguenti in relazione alle deroghe ai sensi della direttiva Uccelli: sentenza dell'8 luglio 1987, Commissione/Repubblica italiana, causa 262/85, EU:C:1987:340; sentenza del 7 marzo 1996, WWF Italia/Regione Veneto, causa C-118/94, EU:C:1996:86; e sentenza del 12 dicembre 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux and Société d'études ornithologiques/Région Wallonne, causa C-10/96, EU:C:1996:504.

99 Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, punto 111.

Cfr. anche Commissione/Austria, causa C-508/04, punto 110, nel contesto della disposizione di deroga comparabile di cui all'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE (direttiva Uccelli).

100 Sentenza del 10 ottobre 2019, Tapiola, causa C-674/17, EU:C:2019:851, punto 41.

101 Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, punto 112.

102 Causa 674/17, punto 59.

Stato membro, può essere necessario che le autorità regionali o locali esaminino gli effetti delle deroghe al di là dei loro territori.

Un esempio di come l'autorità nazionale può inquadrare l'uso delle deroghe concesse nel suo territorio figura nella causa C-342/05. In questo caso la Corte chiarisce che "[q]uanto alla circostanza secondo la quale le decisioni di rilascio dei permessi di caccia al lupo sono anche assoggettate ad una soglia massima regionale di esemplari che possono essere abbattuti nei singoli distretti venatori, essa non può essere ritenuta in contrasto con l'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva Habitat. Detta soglia, infatti, che è determinata in funzione della quantità di esemplari che possono essere eliminati senza compromettere la conservazione della specie in questione, definisce [...] solo i limiti entro cui i distretti venatori possono rilasciare le licenze di caccia, **qualora sussistano anche i presupposti di cui all'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva [H]abitat**".<sup>103</sup> In altre parole, è possibile fissare un limite massimo di esemplari che possono essere uccisi (per evitare un impatto negativo sullo stato di conservazione), ma ciò non elimina la necessità che ogni deroga soddisfi tutte le condizioni dell'articolo 16, paragrafo 1.

### 3.2. Un sistema scrupolosamente controllato per la concessione di deroghe: le tre prove

(3-15) L'articolo 16 stabilisce **tre prove che devono essere superate** prima della concessione di una deroga:

- 1) dimostrazione di una o più motivazioni tra quelle elencate dall'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d) o per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti (lettera e));
- 2) assenza di un'altra soluzione valida; e
- 3) garanzia del fatto che una deroga non pregiudichi il mantenimento delle popolazioni in uno stato di conservazione soddisfacente.

La terza prova riflette l'obiettivo generale della direttiva Habitat, che è quello di contribuire alla biodiversità attraverso la conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche (articolo 2, paragrafo 1). Le misure adottate devono essere intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche. Devono inoltre tenere conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali (articolo 2, paragrafi 2 e 3).

Prima di poter esaminare la seconda e la terza prova, la domanda deve soddisfare la prima prova. In termini pratici, non ha molto senso esaminare la questione delle altre soluzioni valide e dell'impatto sullo stato di conservazione se l'azione non rispetta l'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a e).

(3-16) **Gli Stati membri devono comunque garantire che tutte e tre le prove siano superate.** Spetta alle autorità competenti dimostrare che ogni deroga supera tutte le prove, come esposto dalla Corte nella causa C-342/05: "Poiché [l'articolo 16, paragrafo 1,] prevede un regime di eccezione che deve essere oggetto di interpretazione restrittiva e deve far gravare l'onere di provare la sussistenza delle condizioni richieste, per ciascuna deroga, sull'autorità che decide in merito, gli Stati membri sono tenuti a garantire che qualsiasi intervento riguardante le specie protette sia autorizzato solo in

---

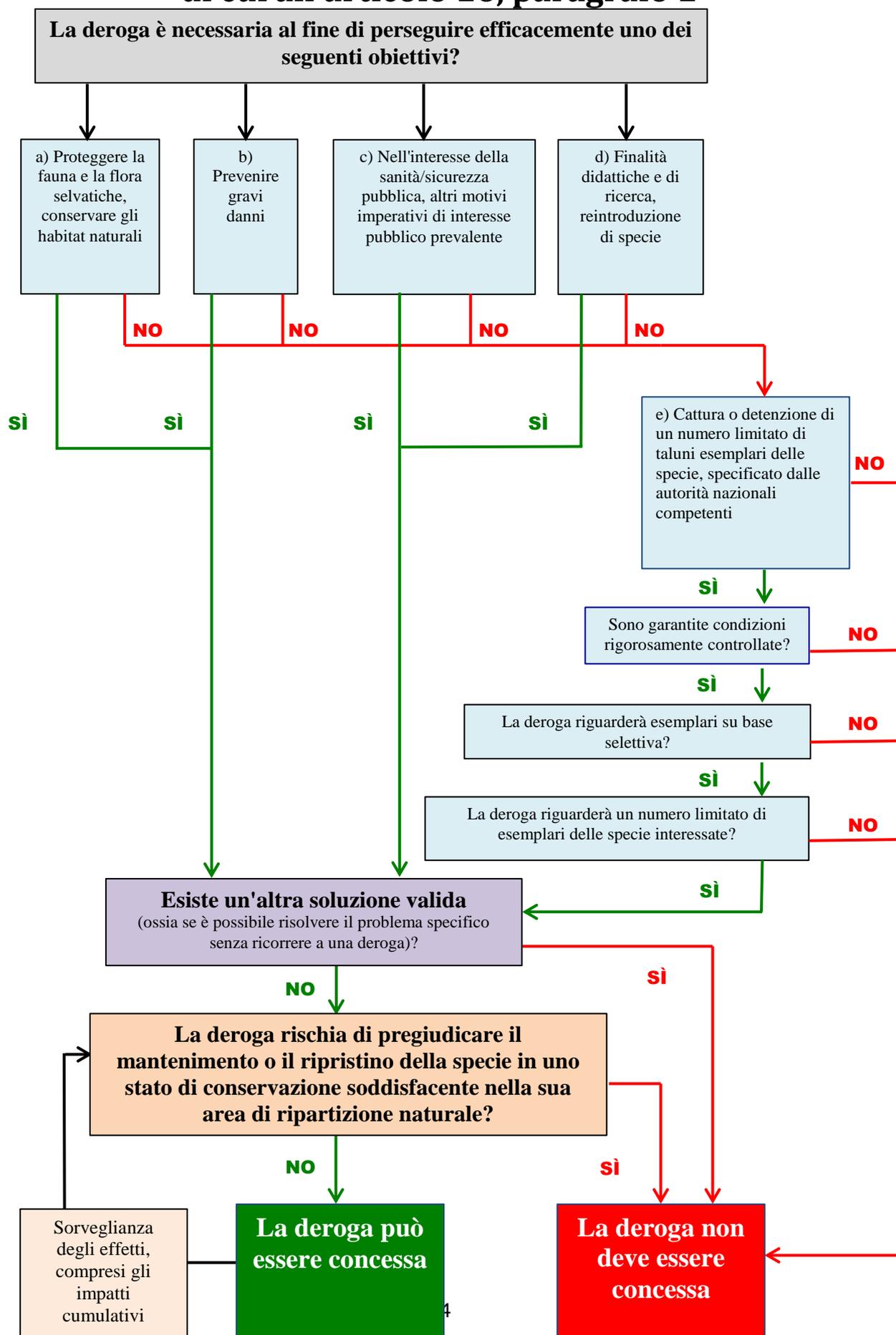
<sup>103</sup> Sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, causa 342/05, EU:C:2007:341, punto 45.

base a decisioni contenenti una motivazione precisa e adeguata riferentesi ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni di cui all'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva Habitat"<sup>104</sup>.

---

104 Commissione/Finlandia, causa C-342/05, punto 25.

# Diagramma di flusso per la concessione di una deroga di cui all'articolo 16, paragrafo 1



**3.2.1. PROVA 1: dimostrazione di una o più motivazioni tra quelle elencate dall'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), o per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva e in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti (articolo 16, paragrafo 1, lettera e)).**

*Nel valutare l'opportunità di una deroga, le autorità nazionali dovrebbero considerare se essa è giustificata da uno dei motivi indicati all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d) o lettera e). Per avere la certezza che la deroga sia appropriata, occorre anche considerare il tipo e il peso del motivo in relazione all'interesse delle specie protette nelle circostanze specifiche in questione.*

(3-17) Le deroghe sono concesse perché vi sono una situazione o un problema specifici che devono essere affrontati. **Le deroghe devono essere basate su almeno una delle opzioni elencate all'articolo 16, paragrafo 1, lettere a), b), c), d) ed e).** Deroghe specifiche non giustificate da nessuna di queste motivazioni/opzioni sono contrarie sia allo spirito e alla finalità della direttiva Habitat che alla lettera del suo articolo 16<sup>105</sup>.

Nella causa C-508/04<sup>106</sup> la Corte ha rilevato che la normativa austriaca non era conforme all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva, in parte perché i motivi di deroga ai sensi della normativa austriaca (ossia sfruttamento commerciale di natura agricola o forestale, produzione di bevande e costruzione di impianti) non avevano alcuna attinenza con nessuna delle motivazioni/opzioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva.

(3-18) Quando si concede una deroga, **l'obiettivo perseguito deve essere comprovato in modo chiaro e preciso e l'autorità nazionale deve dimostrare, alla luce di dati scientifici rigorosi, che le deroghe sono idonee a raggiungere tale obiettivo**, giustificare la scelta di una motivazione/opzione di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a e), e verificare che sussistano le condizioni specifiche<sup>107</sup>.

**a) Per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali**

(3-19) La prima motivazione per concedere una deroga è la protezione della flora e della fauna selvatiche e la conservazione degli habitat naturali. L'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), non specifica né il tipo di fauna, flora o habitat naturali contemplati né il tipo di minacce. Dato l'obiettivo generale della direttiva, **le specie e gli habitat naturali vulnerabili, rari, in pericolo o endemici** (per esempio quelli elencati negli allegati della direttiva Habitat) hanno maggiori probabilità di rientrare in tale motivazione, che mirerebbe effettivamente a ridurre l'impatto negativo di una data specie su di essi. Sarebbe singolare dare la priorità agli interessi di una specie comune e fiorente rispetto agli interessi di una specie che soddisfa i criteri dell'articolo 1, lettera g), della direttiva.

(3-20) L'autorità competente dovrebbe esaminare a fondo, caso per caso, se gli interessi della protezione di un habitat o di una specie di interesse comunitario possano giustificare l'incidenza su un'altra specie di interesse comunitario, per esempio quando una specie preda potrebbe essere localmente minacciata da una specie carnivora<sup>108</sup>. Prima di considerare l'opportunità di concedere una deroga per proteggere una specie preda, si dovrebbero valutare e affrontare tutte le altre possibili minacce (ad esempio il deterioramento dell'habitat, la caccia eccessiva, la perturbazione, la concorrenza delle

105 Cfr. anche Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, punti da 109 a 113.

106 Commissione/Austria, causa C-508/04, punti 120 e 128.

107 Sentenza del 10 ottobre 2019, causa C-674/17.

108 Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. e Ronkainen, S. (2004). *Predation on European forest reindeer (Rangifer tarandus) by wolves (Canis lupus) in Finland*. Journal of Zoology, Londra, volume 263(3): pagg. 229-236.

specie domestiche). La valutazione dovrebbe riguardare lo stato di conservazione delle specie interessate dalla possibile deroga rispetto allo stato di conservazione di "fauna, flora e habitat" in questione, l'impatto a lungo termine sulle popolazioni interessate, l'efficacia a lungo termine nel ridurre la minaccia, ecc. La valutazione dovrebbe seguire il principio di proporzionalità: gli svantaggi causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

**b) Per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà**

(3-21) La seconda motivazione per concedere una deroga è per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque e ad altre forme di proprietà. Tale deroga tiene conto degli interessi economici e, come già detto, il danno da prevenire deve essere grave. L'elenco non è tuttavia esaustivo; può includere altre forme di proprietà. La gravità del danno si riferisce a interessi specifici, ossia porta o potrebbe portare, tra l'altro, a una perdita economica e/o finanziaria diretta o indiretta, alla perdita di valore della proprietà o alla perdita di materiale di produzione.

(3-22) Tuttavia, come rilevato dalla Corte nella sua sentenza nella causa C-46/11, **l'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), non consente alle autorità di derogare ai divieti stabiliti dall'articolo 12 soltanto perché il rispetto di tali divieti impone un cambiamento nelle attività agricole, silvicole o di piscicoltura**. Nella causa C-46/11 la sentenza della Corte ha stabilito che l'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), non autorizza a derogare ai divieti dell'articolo 12 per il fatto che il rispetto di tali divieti non permetterebbe l'uso di tecnologie normalmente utilizzate in agricoltura, silvicoltura o piscicoltura<sup>109</sup>.

(3-23) Pronunciandosi sulla procedura di deroga comparabile ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE (direttiva Uccelli), la Corte ha osservato che la direttiva non è destinata a prevenire danni di lieve entità, ma solo danni gravi, vale a dire che superano una certa gravità<sup>110</sup>. Ne consegue che il semplice disturbo e i normali rischi commerciali non possono costituire motivazioni legittime per la concessione di deroghe. Il danno considerato grave dovrebbe essere valutato **caso per caso quando si presenta il problema**.

(3-24) La Corte ha specificato che "l'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva [H]abitat non richiede il verificarsi di gravi danni preliminarmente all'adozione di misure derogatorie"<sup>111</sup>. Poiché tale disposizione è destinata a *prevenire* un danno grave, non è necessario che tale danno grave si sia già verificato; la probabilità che si verifichi è sufficiente. Tuttavia **la semplice possibilità che si verifichi un danno non è sufficiente; la probabilità che il danno si verifichi deve essere elevata, così come l'entità del danno**. L'alta probabilità che si verifichi un danno grave deve essere dimostrata da prove sufficienti. Devono inoltre esserci prove sufficienti attestanti che il rischio di danno grave è in gran parte attribuibile alle specie oggetto della deroga e che vi è una forte probabilità che si verifichi un danno grave se non si interviene. L'esperienza passata dovrebbe dimostrare un'alta probabilità del verificarsi del danno.

(3-25) Nel concedere deroghe, **gli Stati membri devono essere in grado di dimostrare che qualsiasi metodo di controllo utilizzato nell'ambito della deroga è efficace e duraturo nel prevenire o limitare i danni gravi**, ad esempio è specificamente mirato al luogo e al momento in cui il danno si sta verificando o può

---

109 Commissione/Polonia, causa C-46/11, punto 31.

110 Sentenza dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio, causa 247/85, EU:C:1987:339, punto 56: "[q]uesta disposizione della direttiva non mira a prevenire il pericolo di danni di lieve entità. Infatti, la circostanza che per tale deroga al regime generale di protezione sia necessaria la presenza di danni di una certa gravità corrisponde alla finalità di protezione perseguita dalla direttiva".

111 Commissione/Finlandia, causa C-342/05, punto 40.

verificarsi e si rivolge agli esemplari che causano il danno ecc. Nella causa C-342/05<sup>112</sup> la Corte ha constatato che la Finlandia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), della direttiva Habitat autorizzando la caccia al lupo in via preventiva, senza che fosse accertata la sua idoneità a prevenire gravi danni ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera b). Ne consegue che le deroghe dovrebbero essere **limitate alla misura necessaria**, anche a quella di un singolo esemplare (per esempio un singolo orso problematico).

(3-26) Le deroghe per la prevenzione dei danni gravi vengono concesse principalmente per le specie che hanno un impatto significativo su diversi settori, come i grandi carnivori, *Castor fiber* e, in misura minore, *Lutra lutra*. Questi sono esempi di grande attualità di specie la cui presenza ed espansione può condurre a una serie di conflitti con gli interessi umani in diversi Stati membri. Per mitigare questi conflitti potrebbe essere necessario elaborare strategie di conservazione complete e adattare, quando possibile, le pratiche umane che danno origine ai conflitti, al fine di sviluppare una cultura della coesistenza. Potrebbe anche essere necessario definire piani adattati localmente alle caratteristiche specifiche delle specie e delle attività colpite, che possono includere deroghe in linea con l'articolo 16, paragrafo 1, lettera b).

(3.27) La Commissione europea ha sostenuto numerosi progetti e iniziative LIFE che hanno elaborato orientamenti sulle buone pratiche per la gestione dei conflitti che coinvolgono le specie protette (ad esempio la piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori<sup>113</sup> descritta nel riquadro sottostante). In diversi Stati membri sono stati prodotti a livello nazionale o regionale orientamenti specifici per le specie<sup>114</sup>. Quando si prevede di chiedere una deroga, è consigliabile esaminare le misure, le pratiche e gli strumenti raccomandati in tali orientamenti o sperimentati altrove, al fine di trovare le migliori soluzioni adattate a livello locale per ridurre i danni e i conflitti, nel rispetto del principio di proporzionalità.

## **21 - Esempi di buone pratiche: la piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori**

Tra i gruppi di specie più complessi in termini di conservazione a livello dell'UE figurano quattro specie di grandi carnivori: orso bruno (*Ursus arctos*), lupo *Canis lupus*, lince eurasiatica (*Lynx lynx*) e ghiottone (*Gulo gulo*). Tale complessità è dovuta al fatto che essi hanno una vasta area di ripartizione che si estende al di là dei confini regionali e nazionali e che possono entrare in conflitto con le attività economiche umane, come l'agricoltura. La questione è ulteriormente complicata dalla diversità che contraddistingue le loro popolazioni, i loro stati di conservazione, i regimi di tutela e gestione di cui sono oggetto e i contesti socioeconomici in cui si inseriscono.

La piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori, sostenuta dalla Commissione europea fin dalla sua inaugurazione nel 2014, è un raggruppamento di organizzazioni rappresentanti diversi gruppi di interesse che hanno concordato una missione comune: "promuovere modi e mezzi per ridurre al minimo e, ove possibile, risolvere i conflitti tra gli interessi umani e la presenza di specie di grandi carnivori, attraverso lo scambio di conoscenze e la collaborazione aperta, costruttiva e nel rispetto reciproco". Alle riunioni partecipano rappresentanti di diversi gruppi d'interesse, tra cui cacciatori, proprietari terrieri, allevatori di renne e ONG attive nella protezione della natura.

La piattaforma raccoglie informazioni e buone pratiche provenienti da diversi Stati membri e ne promuove i risultati sul suo sito web e attraverso i suoi canali di informazione. La promozione e il

<sup>112</sup> Commissione/Finlandia, causa C-342/05, punti da 41 a 44 e 47.

<sup>113</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence\\_platform.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm).

<sup>114</sup> Cfr., ad esempio, gli orientamenti per la gestione dei castori in Baviera, elaborati dal ministero bavarese dell'Ambiente: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, 2016. *Richtlinien zum Bibermanagement*. [https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement\\_2016/richtlinien\\_bibermanagement\\_2016.pdf](https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement_2016/richtlinien_bibermanagement_2016.pdf).

sostegno nei confronti dell'adozione di misure di prevenzione dei danni attraverso i finanziamenti dell'UE destinati allo sviluppo rurale, come pure la raccolta e la valutazione di studi di casi, sono alcune delle attività che da tempo figurano tra i lavori della piattaforma.

Il piano di comunicazione della piattaforma descrive gli insegnamenti tratti fino a oggi. Le attività congiunte hanno più successo perché è più facile coinvolgere una serie di attori diversi se questi ritengono che i loro interessi siano rappresentati. La presenza di rappresentanti internazionali della piattaforma e della Commissione europea agli eventi regionali contribuisce sia al tipo di argomenti trattati che a rassicurare i partecipanti del fatto che le loro preoccupazioni sono ascoltate da un gruppo più ampio. Le dichiarazioni congiunte sono generalmente concordate dopo eventi che definiscono un indicatore per gli eventi futuri, consentendo loro di basarsi sulle attività precedenti<sup>115</sup>.

## 22 - Esempi di buone pratiche: gestione del castoro europeo in Francia

In Francia il castoro europeo è una specie oggetto di rigorosa tutela e il suo stato di conservazione sta migliorando. Tuttavia in alcune zone i castori causano danni alla silvicoltura, rodendo gli alberi che popolano le foreste e inondando le aree boschive con le loro attività di costruzione di dighe.

In seguito al ripetersi regolare di simili danni, le persone e le organizzazioni colpite hanno chiesto alle autorità nazionali di concedere deroghe alla rigorosa tutela della specie. Un conflitto prolungato potrebbe favorire l'uccisione illegale di esemplari o interventi incontrollati sugli habitat della specie (distruzione di dighe), con ripercussioni sul mantenimento delle popolazioni in alcune aree. Per trovare una soluzione soddisfacente, in linea con lo stato di conservazione della specie e il suo significato simbolico, sono state concesse deroghe per spostare gli esemplari in altre aree ove necessario e a fronte dell'insufficienza di altre misure adottate per promuovere la coesistenza con la specie. Tuttavia l'operazione non è semplice e richiede l'accettazione dei portatori di interessi nella nuova area, i quali possono a loro volta temere gli impatti futuri della specie.

Di fronte a questa situazione, l'agenzia nazionale della caccia e della fauna selvatica (ONCFS, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*) ha creato una rete tecnica di esperti incentrata sui castori per acquisire conoscenze sulla specie e fornire assistenza sul campo alle persone colpite dai danni causati da questi animali. Attualmente è in corso la stesura di una guida alle buone pratiche, basata sull'esperienza maturata, per prevenire i danni alle piantagioni di alberi e per conciliare il mantenimento della funzionalità ecologica degli habitat della specie con la prevenzione delle inondazioni.

È altresì in corso la definizione progressiva di misure che mirano a ridurre i conflitti, la cui efficacia deve quindi essere valutata a lungo termine. Le misure sono varie e includono: soluzioni tecniche come l'installazione di sistemi che impediscono ai castori di scavare, tubi per castori, dispositivi di controllo del flusso dei castori, protezione meccanica degli alberi e delle colture utilizzando manicotti, palizzate o recinzioni elettrificate, così come l'uso di deroghe per rimuovere, spostare o forare le dighe, ecc. Le misure sono adottate caso per caso.

Su una scala più ampia, vengono elaborati piani di gestione locali con settori d'intervento differenziati in funzione del rischio e delle relative misure di prevenzione, mitigazione e compensazione. Tali piani possono prevedere la creazione di aree naturali in cui ripristinare gli habitat dei castori e dove le loro dighe possono creare zone umide. Le misure di gestione comprendono anche la sorveglianza della specie e del suo impatto, come pure le attività di comunicazione e informazione.

115 Per ulteriori informazioni, cfr.:

piattaforma UE (2014), Accordo a partecipare alla piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori:

[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/IT\\_Agreement.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/IT_Agreement.pdf);

piattaforma UE (2018), piano di comunicazione, versione 2:

[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/2014\\_LC%20Platform%20Communication%20Plan%20v2.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/2014_LC%20Platform%20Communication%20Plan%20v2.pdf);

piattaforma UE (2018b), sito web:

[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence\\_platform.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm).

**c) Nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente**

(3-28) La terza motivazione possibile per concedere una deroga è per "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico". La direttiva non definisce questo concetto, ma il paragrafo fa riferimento a motivi di interesse pubblico come la sanità pubblica e la sicurezza pubblica. Il paragrafo si riferisce anche ad altri motivi non precisati, come i motivi di natura sociale o economica, i motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ecc. (l'elenco non è esaustivo).

(3-29) In altri ambiti del diritto dell'UE in cui appaiono concetti simili, per esempio la libera circolazione delle merci, la Corte di giustizia europea ha ritenuto che esigenze imperative o l'interesse pubblico giustificano misure nazionali che limitano il principio della libertà di circolazione. In questo contesto, ha riconosciuto la sanità pubblica, la protezione dell'ambiente e il perseguimento di obiettivi legittimi di politica economica e sociale come esigenze imperative.

(3-30) Lo stesso concetto appare anche nell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva. Finora la Corte non ha emesso alcuna giurisprudenza su come interpretare questo concetto specifico, ma si può ritenere che la dimostrazione delle considerazioni relative alle esigenze imperative per un piano o un progetto dovrebbe essere ugualmente applicabile alle deroghe. L'analisi contenuta nella guida della Commissione all'interpretazione dell'articolo 6<sup>116</sup> è utile per spiegare tale concetto.

(3-31) In primo luogo, è chiaro dalla formulazione che **solo gli interessi pubblici**, promossi da enti pubblici o privati, **possono essere contrapposti agli obiettivi di conservazione della direttiva**. Di conseguenza, i progetti di interesse esclusivo delle imprese o degli individui non sono in genere considerati di interesse pubblico.

(3-32) In secondo luogo, occorre sottolineare il carattere "rilevante" di questo interesse pubblico. Ciò implica che non ogni forma di interesse pubblico di natura sociale o economica è sufficiente, soprattutto se contrapposto al particolare peso degli interessi tutelati dalla direttiva. In questo caso è necessario un attento bilanciamento degli interessi. È anche ragionevole supporre che probabilmente, **nella maggior parte dei casi, l'interesse pubblico sarà rilevante solo se è a lungo termine**: gli interessi a breve termine che producono solo benefici a breve termine non sarebbero sufficienti a prevalere sull'interesse a lungo termine della conservazione delle specie.

(3-33) L'autorità competente deve esaminare a fondo, caso per caso, la natura "rilevante" dell'interesse pubblico e trovare un equilibrio adeguato con l'interesse pubblico generale di raggiungere gli obiettivi della direttiva. Sembra ragionevole ritenere, come per l'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), che il ricorso alle deroghe di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), non preveda la necessità che siano già stati cagionati danni alla salute o alla sicurezza umana prima dell'adozione delle misure di deroga. Tuttavia, quando si utilizza tale deroga, gli Stati membri devono essere in grado di dimostrare, con prove sufficienti, un legame tra la deroga e i citati obiettivi di rilevante interesse pubblico.

(3-34) Deroghe di specie per rilevanti interessi pubblici possono essere necessarie per piani o progetti riguardanti i siti Natura 2000, nel rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4. Le misure preventive, di mitigazione e di compensazione previste dall'articolo 6 dovrebbero quindi prendere in considerazione anche le specie

---

116 Comunicazione della Commissione C(2018) 7621 final, Bruxelles, 21 novembre 2018, "Gestione dei siti Natura 2000 - Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)", [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).

interessate dalle deroghe. Per garantire coerenza e razionalizzare le procedure dell'articolo 16 tenendo conto delle valutazioni dell'articolo 6, è consigliabile razionalizzare anche, se del caso, la verifica delle condizioni di deroga (mancanza di soluzioni alternative soddisfacenti e di effetti negativi sulle specie) nel contesto dell'opportuna valutazione, se applicabile.

### **23 - Buone pratiche applicate alla concessione di deroghe ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c)**

Sulla base di una panoramica delle relazioni degli Stati membri sulle deroghe, l'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), "per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico", è una delle motivazioni più utilizzate per concedere una deroga in molti paesi. Tali deroghe sono di norma legate a lavori di costruzione, spesso nel quadro di progetti o piani di sviluppo. Le attività autorizzate comportano spesso la perturbazione delle specie, il deterioramento o la distruzione delle aree di riposo o dei siti di riproduzione, e talvolta l'uccisione di esemplari. Tali deroghe sono nella maggior parte dei casi "multispecie" e spesso riguardano pipistrelli, anfibi e rettili, oltre a insetti e altri mammiferi.

Gli Stati membri hanno stabilito diverse misure da applicare prima della concessione di queste deroghe, sia durante che dopo l'attuazione. Le misure comprendono:

- uno studio di fattibilità su tutte le opzioni alternative, che ne soppesa l'impatto su altre specie o habitat, così come su altri aspetti ecologici/sociali/economici;
- una valutazione dell'effetto dell'attività sulle specie, sia durante che dopo i lavori;
- disposizioni per ridurre al minimo gli impatti negativi (tempi di lavoro, supervisione degli ecologi, ecc.);
- misure per aumentare l'attrattiva del sito e l'accessibilità per le specie, dopo i lavori;
- allestimento di rifugi temporanei nel caso in cui l'habitat sia temporaneamente indisponibile;
- misure di compensazione, come un sito sostitutivo vicino all'area del progetto prima dell'inizio dei lavori o all'interno del nuovo complesso al suo completamento;
- monitoraggio dei cambiamenti nell'uso del sito e della risposta della popolazione interessata alle misure adottate;
- un sistema di controllo per sorvegliare l'attuazione della deroga per garantire che tutte le condizioni siano soddisfatte;
- un'indagine sullo stato di conservazione delle specie colpite nella loro area di ripartizione naturale;
- l'applicazione di procedure all'interno di linee guida specifiche per l'esecuzione dei lavori.

Alcune di queste misure sono necessarie per garantire che le deroghe non pregiudichino lo stato di conservazione delle popolazioni delle specie interessate. Altre vanno oltre le prescrizioni, in quanto hanno anche la capacità di migliorare attivamente le condizioni iniziali del sito o creare habitat nuovi, più ampi o più adatti.

Queste misure sono simili a quelle previste nelle procedure di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4. Quando le deroghe a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), sono collegate a progetti o piani soggetti all'articolo 6 (ad esempio, per la distruzione di habitat di specie dell'allegato II/IV all'interno di un sito Natura 2000), è possibile effettuare la valutazione rispetto ai criteri dell'articolo 16 e inquadrare ulteriori misure nell'ambito dell'opportuna valutazione. Questo approccio fa risparmiare tempo ed evita il costo di una doppia valutazione, assicurando la coerenza nel rispettare le prescrizioni di entrambi gli articoli 6 e 16, e producendo un risultato più completo in termini di raggiungimento degli obiettivi di conservazione.

#### ***d) Per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante***

(3-35) Tali deroghe potrebbero, ad esempio, prevedere la marcatura di alcuni esemplari di una specie a scopo di ricerca (per esempio collari radio) al fine di comprenderne meglio il comportamento, oppure per progetti di conservazione che mirano alla reintroduzione delle specie. I progetti di ricerca devono ovviamente prendere in considerazione anche metodi alternativi. Ad esempio, quando la ricerca comporta l'uccisione di un esemplare, si dovrebbe incoraggiare il ricorso a carcasse e campioni di

esemplari uccisi per altri motivi<sup>117</sup>. È inoltre necessario dimostrare che lo scopo di tale ricerca prevale sugli interessi di una rigorosa tutela della specie.

(3-36) La raccolta di uova, la cattura e l'allevamento in cattività, la traslocazione, ecc. possono essere ammessi allo scopo di ripopolare le popolazioni erose, aumentare la loro diversità genetica o reintrodurre una specie. Tuttavia, anche se l'obiettivo di queste deroghe è la conservazione delle specie, esse potrebbero avere diversi potenziali impatti negativi su aspetti ecologici, sociali ed economici e sul benessere degli animali. È quindi consigliabile, quando si concedono deroghe di questo tipo, utilizzare i migliori dati, meccanismi e strumenti disponibili (IUCN, *Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations*<sup>118</sup>) e le pertinenti esperienze specifiche per la specie, in modo tale da aumentare le possibilità di successo e prevenire possibili rischi per la specie reintrodotta o altre specie.

Quando la specie da ripopolare o reintrodurre è elencata sia nell'allegato IV che nell'allegato II della direttiva Habitat e le aree di destinazione non fanno parte di un sito Natura 2000, le autorità dovrebbero anche valutare l'opportunità/necessità di designare come siti Natura 2000 le principali aree di riproduzione e alimentazione della popolazione della specie ripopolata o reintrodotta, in particolare per le specie prioritarie. Inoltre le possibili alternative alla reintroduzione o alla traslocazione devono essere state precedentemente valutate come meno efficaci o essersi dimostrate un mezzo impraticabile per raggiungere gli obiettivi di conservazione specifici e chiaramente definiti della reintroduzione o traslocazione.

***e) Per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti.***

(3-37) La quinta e ultima motivazione per rilasciare una deroga è quella di catturare o detenere alcuni esemplari delle specie elencate nell'allegato IV, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva e in misura limitata.

(3-38) Contrariamente alle disposizioni dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), non specifica un obiettivo da perseguire quando si utilizza questa deroga. Tuttavia, **quando si ricorre all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), si deve comunque indicare un obiettivo che deve essere pienamente motivato.** L'obiettivo deve inoltre essere in linea con gli obiettivi generali della direttiva. Nella causa C-674/17 la Corte ha chiarito che "gli obiettivi invocati a sostegno di una deroga devono essere definiti in maniera chiara [e] precisa [...] nella decisione di deroga". La Corte ritiene inoltre che un'esenzione basata sull'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat "può costituire unicamente un'applicazione concreta e puntuale per soddisfare precise esigenze e situazioni specifiche"<sup>119</sup>. È quindi chiaro che deve esistere un obiettivo specifico per concedere una deroga.

(3-39) Nella causa C-674/17<sup>120</sup> la CGUE ha stabilito che "l'obiettivo di una deroga fondata sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva [H]abitat, in linea di principio, non può confondersi con gli obiettivi delle deroghe basate sull'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della suddetta direttiva, sicché la prima disposizione può fungere da fondamento per l'adozione di una deroga solo nei casi in cui le seconde disposizioni non siano pertinenti" e che "[l]'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva [H]abitat

---

117 Cfr. anche Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). *Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe*, relazione preparata per la Commissione europea da Large Carnivore Initiative for Europe.

118 Cfr.: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2013-009.pdf>.

119 Causa C-674/17, punto 41.

120 Cfr. causa C-674/17, punti da 34 a 37.

non può dunque costituire una base giuridica generale per la concessione delle deroghe all'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, salvo privare le altre ipotesi dell'articolo 16, paragrafo 1, di detta direttiva e detto regime di rigorosa tutela, del loro effetto utile".

**L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), non costituisce quindi una base giuridica generale per concedere deroghe, ma può essere applicato solo se gli obiettivi perseguiti con la deroga non rientrano nell'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d).** Altrimenti, le disposizioni dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), e il regime di rigorosa tutela perderebbero la loro efficacia. In questo caso particolare la CGUE ha affrontato esplicitamente il problema del bracconaggio di una specie protetta, che riconosce come una sfida importante per la conservazione delle specie in pericolo. La Corte ha riconosciuto che, in linea di principio, la lotta al bracconaggio può essere citata come un metodo per contribuire a mantenere o ripristinare lo stato di conservazione soddisfacente delle specie interessate e quindi come un obiettivo coperto dall'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva Habitat<sup>121</sup>.

(3-40) Dalla sentenza nella causa C-674/17 consegue che l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), non limita la gamma di obiettivi che possono essere perseguiti legittimamente con una deroga. Oltre alla lotta contro il bracconaggio, altri motivi possono giustificare il ricorso all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), a condizione che l'obiettivo della deroga sia in linea con l'obiettivo generale della direttiva di mantenere e ripristinare lo stato di conservazione soddisfacente delle specie interessate.

Tuttavia nella causa C-674/17 la Corte ha anche stabilito che "spetta all'autorità nazionale avvalorare, **sulla base di dati scientifici rigorosi, compresi**, se del caso, dati comparativi relativi alle conseguenze della caccia di gestione sullo stato di conservazione del lupo, l'ipotesi secondo cui l'autorizzazione della caccia di gestione può realmente far diminuire la caccia illegale, e ciò in una misura tale da esplicare un effetto positivo netto sullo stato di conservazione della popolazione di lupi, tenendo conto nel contempo del numero di deroghe previste e delle stime più recenti del numero di catture illegali"<sup>122</sup>.

La CGUE ha inoltre sottolineato che "si deve considerare che la mera esistenza di un'attività illecita quale il bracconaggio o le difficoltà incontrate nell'effettuare il controllo su quest'ultima non possono essere sufficienti per dispensare uno Stato membro dal suo obbligo di garantire la tutela delle specie protette ai sensi dell'allegato IV della direttiva Habitat. In una situazione del genere, esso è al contrario tenuto a privilegiare il controllo rigoroso ed efficace su tale attività illecita, da un lato, e l'applicazione di mezzi che non comportino l'inosservanza dei divieti sanciti dagli articoli da 12 a 14, nonché dall'articolo 15, lettere a) e b), di tale direttiva, dall'altro"<sup>123</sup>.

(3-41) Anche quando è stato dimostrato che una deroga si basa su un obiettivo legittimo che soddisfa le condizioni di cui sopra, essa **può essere concessa solo se soddisfa anche una serie di altri criteri**, in particolare deve riguardare solo un numero limitato di esemplari della specie, deve essere applicata su base selettiva e in misura limitata e deve avvenire in condizioni rigorosamente controllate<sup>124</sup>. Ognuno di questi criteri è approfondito qui di seguito.

- Numero limitato

(3-42) Si tratta di un criterio relativo che deve essere rapportato al livello di popolazione di una specie e ai suoi tassi annuali di riproduzione e mortalità, e che è direttamente

---

121 Causa C-674/17, punto 43.

122 Causa C-674/17, punto 45.

123 Causa C-674/17, punto 48.

124 Cfr. causa C-674/17, punto 35.

legato al suo stato di conservazione<sup>125</sup>. Pertanto è fondamentale stabilire una soglia per il numero di esemplari che possono essere catturati/detenuti. Nella causa C-674/17 la CGUE ha chiarito che **questo numero dipende dal livello della popolazione (numero di esemplari), dal suo stato di conservazione e dalle sue caratteristiche biologiche**. Il "numero limitato" dovrà essere stabilito, sotto la responsabilità dell'autorità nazionale competente, sulla base di informazioni scientifiche rigorose ottenute da dati geografici, climatici, ambientali e biologici e alla luce dei tassi di riproduzione e della mortalità annua totale dovuta a cause naturali, ma anche sulla base delle perdite dovute ad altre cause, come incidenti, altre deroghe (ad esempio ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera b)) ed esemplari "mancanti".

Il numero di animali catturati deve anche **garantire che ciò non comporti il rischio di un impatto negativo significativo sulla struttura della popolazione interessata, anche se, di per sé, esso non pregiudicherebbe il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale**<sup>126</sup>. Il "numero limitato" deve essere chiaramente indicato nelle decisioni di deroga<sup>127</sup>. Il limite dovrebbe essere fissato a livello di popolazione; a tal fine occorre un coordinamento tra tutte le unità di gestione che condividono la popolazione interessata. Per i vertebrati con aree di ripartizione estese e popolazioni transfrontaliere, come i grandi carnivori, gli Stati membri che condividono una popolazione devono coordinarsi per stabilire una posizione comune su ciò che può essere considerato un numero limitato ai fini della concessione di deroghe.

(3-43) Le deroghe non dovrebbero essere concesse quando sussiste il rischio che possano avere un effetto negativo significativo sulla conservazione della popolazione locale interessata in termini quantitativi o qualitativi (ad esempio sulla struttura della popolazione) (cfr. anche la sezione 3.2.3). Dato che tutte le deroghe devono in ogni caso soddisfare la condizione precisa di cui all'articolo 16, paragrafo 1, di non pregiudicare "il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale", il riferimento esplicito dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), al "numero limitato" suggerisce che il legislatore intendeva un livello di restrizione maggiore.

(3-44) **Il concetto di "numero limitato" per le specie oggetto di rigorosa tutela è molto più restrittivo della "quota massima sostenibile" o del "rendimento ottimale sostenibile" per le specie soggette a misure di gestione ed elencate nell'allegato V della direttiva**. La condizione relativa al "numero limitato" è in linea con il grado di protezione richiesto dalla direttiva per le specie non sfruttabili. La condizione è più restrittiva della condizione generale di deroga di assicurare il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle specie interessate. È quindi più restrittiva dell'uso "sostenibile" richiesto per le specie dell'allegato V ai sensi dell'articolo 14, che garantisce che il loro sfruttamento sia compatibile con il mantenimento delle specie in uno stato di conservazione soddisfacente<sup>128</sup>.

---

125 In una causa riguardante la disposizione comparabile dell'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE (direttiva Uccelli) (sentenza del 27 aprile 1988, Commissione/Francia, causa C-252/85, EU:C:1988:202), la Corte ha dichiarato che: "emerge inoltre dall'art[icolo] 2, in relazione con l'undicesimo considerando della direttiva, che il criterio delle piccole quantità non ha carattere assoluto, ma si riferisce alla conservazione della popolazione complessiva ed alla situazione riproduttiva della specie in questione".

126 Causa C-674/17, punto 72. Cfr. anche sentenza dell'8 giugno 2006, WWF Italia e altri, C- 60/05, EU:C:2006:378, punti 25 e 29 e sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta, C- 557/15, EU:C:2018:477, punto 62 nel contesto dell'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE (direttiva Uccelli).

127 Causa C-674/17, punti da 70 a 72.

128 Ciò è anche coerente con le indicazioni fornite nella Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici per la definizione di "piccole quantità". Secondo la guida, per "piccole quantità" si devono intendere una cifra molto più bassa di quelle che caratterizzano il prelievo di uccelli ai sensi dell'articolo 7 e una ancora più bassa per le specie che non devono essere cacciate.

(3-45) La soglia del "numero limitato" dovrebbe essere determinata sulla base di criteri specifici per ogni specie, poiché dipende dai requisiti ecologici di ognuna di esse. Tra questi possono figurare la scala spaziale della distribuzione, la frammentazione dell'habitat e del paesaggio, la disponibilità di prede, l'organizzazione sociale della specie, i modelli e i livelli di minaccia, tra cui malattie, inquinamento e contaminanti, mortalità illegale e accidentale e cambiamenti climatici. In tutti i casi, il tetto del "numero limitato" è **"da determinarsi in base a dati scientifici rigorosi"**<sup>129</sup>.

- In condizioni strettamente controllate, su base selettiva e in misura limitata

(3-46) Questa precisazione dimostra chiaramente che il legislatore dell'UE ha voluto porre dei vincoli significativi. Il principio delle condizioni strettamente controllate implica anche che qualsiasi uso di questo tipo di deroga deve comportare autorizzazioni chiare che devono essere legate a esemplari o gruppi di esemplari, luoghi, tempi e quantità particolari. L'espressione "in misura limitata" sostiene questa interpretazione. Implica inoltre la necessità di rigorosi controlli territoriali, temporali e personali per far rispettare le deroghe e garantire la conformità.

(3-47) A sua volta, il principio di **selettività significa che l'attività in questione deve essere altamente specifica nel suo effetto**, rivolgendosi a certi esemplari di una specie o persino a un genere o una classe di età di quella specie (ad esempio, solo i maschi maturi) ed escludendo tutti gli altri. Questo approccio è sostenuto dalla precisazione di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), che la cattura o la detenzione deve essere limitata a "taluni esemplari". Ciò implica inoltre che alcuni aspetti tecnici del metodo utilizzato devono dimostrare in modo verificabile la selettività.

Nella causa C-674/17 la CGUE ha sottolineato questo aspetto stabilendo che: "[p]er quanto riguarda, poi, le condizioni di selettività e di limitazione della cattura o della detenzione di taluni esemplari delle specie, si deve ritenere che esse impongano che la deroga riguardi un numero di esemplari determinato nel modo più restrittivo, specifico e opportuno possibile, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla deroga in questione. Può quindi rendersi necessario, tenuto conto del livello della popolazione della specie di cui trattasi, del suo stato di conservazione e delle sue caratteristiche biologiche, che la deroga sia limitata non solo alla specie interessata o ai tipi o gruppi di esemplari di quest'ultima, ma anche agli esemplari identificati individualmente"<sup>130</sup>.

La stessa sentenza ha chiarito che l'espressione "condizioni rigorosamente controllate" implica: "in particolare, che tali condizioni, nonché le modalità con cui si assicura il loro rispetto, consentano di garantire il carattere selettivo e limitato delle catture o della detenzione degli esemplari delle specie interessate. Pertanto, per qualsiasi deroga fondata su tale disposizione, l'autorità nazionale competente deve sincerarsi del rispetto delle condizioni ivi previste prima della sua adozione **e vigilare sul suo impatto a posteriori**. Infatti, la normativa nazionale deve **garantire** che la legittimità delle decisioni che concedono deroghe in base a tale disposizione e le modalità con cui dette decisioni sono applicate, anche per quanto attiene al **rispetto delle condizioni relative a luoghi, date, quantità e tipi di esemplari presi in considerazione, siano sottoposte ad un controllo efficace effettuato tempestivamente**"<sup>131</sup>.

(3-48) La condizione di "base selettiva" fa eco al divieto di cui all'articolo 15, lettera a), di utilizzare mezzi non selettivi di cattura e uccisione specificati nell'allegato VI, lettera a), per il prelievo, la cattura o l'uccisione, in deroga, delle specie elencate nell'allegato IV, lettera a). Il metodo utilizzato per la cattura o l'intrappolamento deve essere selettivo quando si applicano le deroghe di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e).

---

129 Sentenza dell'8 giugno 2006, WWF Italia e altri/Regione Lombardia, causa C-60/05, EU:C:2006:378.

130 Causa C-674/17, punto 73.

131 Causa C-674/17, punto 74.

## **24 - Giurisprudenza della CGUE: la causa Tapiola. L'uso di deroghe per la caccia al lupo per scopi di gestione della popolazione (causa C-674/17)**

### Contesto

Nel 2015 il ministero finlandese dell'Agricoltura e delle foreste ha adottato un nuovo piano di gestione nazionale per la popolazione di lupi in Finlandia il cui obiettivo era quello di porre e mantenere la popolazione di lupi in uno stato di conservazione soddisfacente. Il piano ha evidenziato dati che mostravano un'accettazione sociale crescente della caccia illegale ai lupi in determinate circostanze e indicavano una potenziale relazione tra il bracconaggio e le recenti considerevoli variazioni nel numero di lupi.

Su questa base, il ministero ha osservato che non avrebbe raggiunto i suoi obiettivi se non avesse tenuto conto delle esigenze delle persone che vivono e lavorano nei territori dei lupi e ha sostenuto l'uso di deroghe nei confronti di singoli esemplari che arrecavano danno, per prevenire in tal modo l'abbattimento illegale di lupi. Queste deroghe dovevano riguardare aree che ospitavano un gran numero di lupi e non potevano superare un numero massimo di animali che potevano essere catturati, fissato dalle autorità (53 esemplari all'anno per il periodo 2016-2018, al di fuori della zona di gestione del patrimonio rangifero).

Nel dicembre 2015 l'Agenzia finlandese per la fauna selvatica ha concesso due deroghe per abbattere fino a sette lupi nella regione del Savo settentrionale, raccomandando che i titolari del permesso prendessero di mira gli esemplari giovani o recanti disturbo e non i maschi dominanti. Tapiola, un'associazione finlandese per la conservazione della natura, ha contestato tale decisione e ha adito la Corte amministrativa suprema della Finlandia. Quest'ultima ha deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) indicazioni sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e).

Questione n. 1: se l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), il cui obiettivo è la lotta al bracconaggio, ammetta il rilascio, su richiesta di singoli cacciatori, di deroghe circoscritte a livello regionale per la "caccia di gestione"

La CGUE rammenta che il ricorso all'articolo 16, paragrafo 1, costituisce un'eccezione al regime di tutela delle specie della direttiva, e la relativa disposizione deve quindi essere interpretata restrittivamente. Le deroghe possono essere concesse solo se è stato dimostrato che non esiste un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudica il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie nella sua area di ripartizione naturale.

È possibile ricorrere all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), solo se le motivazioni per il rilascio di una deroga ai sensi dell'articolo 1, lettere da a) a d), non sono pertinenti. In questo caso la Corte rileva che, dal contenuto delle decisioni di deroga e dal piano di gestione del lupo, era evidente che il bracconaggio costituiva una sfida importante per il mantenimento o il ripristino del lupo in uno stato di conservazione soddisfacente nella sua area di ripartizione naturale. Essa conclude quindi che, in linea di principio, se si può dimostrare che tali deroghe contribuirebbero effettivamente alla lotta al bracconaggio, si potrebbe considerare questo un obiettivo pertinente contemplato dall'articolo 16, paragrafo 1, lettera e).

Tuttavia, prima di concedere una deroga ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), l'autorità nazionale deve essere in grado di dimostrare, sulla base di dati scientifici rigorosi, che tali deroghe sono effettivamente in grado di ridurre le uccisioni illegali in misura tale da avere un effetto positivo netto sullo stato di conservazione della popolazione del lupo. In questo caso tali prove scientifiche non erano state fornite.

Inoltre le autorità nazionali competenti devono dimostrare che, tenuto conto in particolare delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche pertinenti, nonché alla luce delle circostanze relative alla situazione specifica in esame, non esiste nessun'altra soluzione valida che consenta di raggiungere l'obiettivo perseguito. L'Agenzia finlandese per la fauna selvatica non era stata in grado di dimostrarlo.

Infine, la Corte ha sottolineato che la mera esistenza di un'attività illecita quale il bracconaggio o le difficoltà incontrate nell'effettuare il controllo su quest'ultima non possono essere sufficienti per dispensare uno Stato membro dal suo obbligo di garantire la tutela delle specie. In una situazione del genere lo Stato membro è, al contrario, tenuto a privilegiare la sorveglianza rigorosa ed efficace su tale attività illecita e applicare mezzi per garantire il pieno rispetto dei divieti sanciti dagli articoli da 12 a 14.

Questione n. 2: come debba essere valutato in sede di concessione di deroghe circoscritte a livello regionale il presupposto indicato nell'articolo 16, paragrafo 1, relativo allo stato di conservazione delle popolazioni delle specie

La Corte osserva che la valutazione dell'impatto di una deroga a livello del territorio di una popolazione locale è generalmente necessaria per determinare il suo impatto sullo stato di conservazione della popolazione in questione su più larga scala. Peraltro lo stato di conservazione di una popolazione su scala nazionale o biogeografica dipende anche dall'impatto cumulativo delle diverse deroghe che riguardano aree locali. Pertanto una deroga del genere non può essere adottata senza che siano stati valutati lo stato di conservazione delle popolazioni della specie interessata nonché l'impatto che la deroga prevista può avere su quest'ultimo a livello locale nonché a livello del territorio di tale Stato membro o, eventualmente, a livello della regione biogeografica interessata e, nella misura del possibile, sul piano transfrontaliero.

In linea di principio, un piano di gestione che fissi il numero massimo di esemplari che possono essere abbattuti per un determinato anno venatorio nel territorio nazionale dovrebbe garantire che l'effetto cumulativo annuo delle deroghe individuali non arrechi pregiudizio al mantenimento o al ripristino delle popolazioni della specie interessata in uno stato di conservazione soddisfacente. Tuttavia se il numero fissato è troppo elevato, questo presupposto chiaramente non sarà rispettato.

In questo caso, nell'anno venatorio 2015-2016, oltre il 14 % della popolazione totale di lupi della Finlandia (43 o 44 su 275-310 lupi) è stato ucciso sulla base di deroghe, tra cui numerosi esemplari riproduttori. A questi si sommano inoltre i circa 30 lupi uccisi illegalmente ogni anno (come stimato nel piano di gestione). Infine, sembra che le deroghe abbiano fatto aumentare il numero complessivo di lupi uccisi, con un effetto negativo netto sulla loro popolazione.

Per quanto riguarda l'incidenza dello stato di conservazione non soddisfacente di una specie sulla possibilità di autorizzare deroghe ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, la Corte rammenta che la concessione di tali deroghe rimane possibile *eccezionalmente* quando è debitamente accertato che esse non sono tali da peggiorare lo stato di conservazione non soddisfacente di dette popolazioni o da impedire il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni stesse. Una siffatta deroga dovrebbe pertanto risultare neutra per la specie interessata (Commissione/Finlandia, causa C-342/05, EU:C:2007:341, punto 29).

La Corte ha tuttavia sottolineato che, conformemente al principio di precauzione, se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza quanto al fatto che una siffatta deroga pregiudichi o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni di una specie minacciata di estinzione in uno stato di conservazione soddisfacente, lo Stato membro deve astenersi dall'adottarla o dall'attuarela.

### **3.2.2. PROVA 2: assenza di un'altra soluzione valida**

*La seconda considerazione è se esiste un'alternativa valida alla deroga, ossia se il problema che l'autorità deve affrontare può essere risolto senza dover ricorrere a una deroga.*

(3-49) Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, gli Stati membri devono essere certi che non esista un'altra soluzione valida prima di ricorrere a una deroga. Questa è una condizione generale applicabile a tutte le deroghe. La responsabilità di effettuare i confronti necessari e valutare soluzioni alternative spetta alle autorità nazionali competenti. Questo potere discrezionale è tuttavia **sogetto a diversi vincoli**.

(3-50) Sulla base della giurisprudenza della Corte sulla disposizione comparabile dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE (direttiva Uccelli)<sup>132</sup>, in particolare nella causa C-10/96, l'analisi per determinare che "non esista un'altra soluzione valida" può essere considerata come costituita da tre elementi: **qual è il problema o la situazione specifica da affrontare? Esistono altre soluzioni? Se sì, risolveranno il problema o la situazione specifica** per cui si chiede la deroga? Le osservazioni seguenti si basano sulla giurisprudenza della CGUE sulla disposizione di deroga comparabile dell'articolo 9 della direttiva Uccelli e possono essere applicate per analogia all'articolo 16.

(3-51) L'analisi per determinare che "non esista un'altra soluzione valida" presume l'esistenza di una situazione o un problema specifici che devono essere affrontati. Le autorità nazionali competenti sono chiamate a risolvere tale problema o situazione scegliendo, tra le alternative possibili, quella più appropriata a garantire la migliore tutela della specie resolvendo nel contempo il problema/la situazione. Per garantire la rigorosa tutela delle specie, le alternative devono essere valutate rispetto ai divieti elencati nell'articolo 12. Potrebbero comportare, per esempio, ubicazioni alternative dei progetti, scale di sviluppo o disegni/modelli diversi, o attività, processi o metodi alternativi.

Ad esempio, nel valutare l'esistenza di alternative valide alle misure di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), che mirano a prevenire gravi danni alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà, si devono prima attuare o, almeno, esaminare seriamente i mezzi preventivi non letali compatibili con l'articolo 12. Nella maggior parte dei casi, le **misure di prevenzione** dei danni alle colture o all'allevamento (come l'uso di recinzioni appropriate, dispositivi di dissuasione della fauna selvatica, cani da guardia per il bestiame, custodia del bestiame o cambiamenti nelle pratiche di gestione del bestiame, nonché la promozione del miglioramento delle condizioni dell'habitat o delle popolazioni di prede delle specie interessate) possono essere un'alternativa valida al ricorso alle deroghe di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera b). Altre misure di prevenzione, come la divulgazione di informazioni basate sulla scienza allo scopo di ridurre il conflitto (per esempio metodi di allevamento o comportamento umano) possono far parte delle alternative valide all'uso del controllo letale nell'ambito delle deroghe di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere b) e c).

(3-52) Nel verificare se esiste un'altra soluzione valida per una situazione specifica, è opportuno considerare tutti i pro e i contro ecologici, economici e sociali, al fine di individuare l'alternativa ottimale per il caso specifico. Questa **analisi dei pro e dei contro** dovrebbe esaminare i potenziali effetti negativi delle possibili soluzioni così come le opzioni e gli strumenti per annullare o ridurre al minimo gli effetti negativi. Il risultato netto, in termini di risoluzione del problema evitando o riducendo al minimo gli effetti secondari, dovrebbe poi essere ponderato rispetto agli effetti di una deroga, tenendo conto dell'obiettivo generale della direttiva.

(3-53) Di nuovo, nell'autorizzare le deroghe le autorità nazionali competenti devono verificare che non esista nessun'altra soluzione valida che consenta di raggiungere l'obiettivo perseguito, tenuto conto in particolare delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche pertinenti, nonché alla luce delle circostanze relative alla situazione specifica in esame e nel rispetto dei divieti sanciti nella direttiva Habitat<sup>133</sup>.

(3-54) Nella causa C-674/17, per esempio, la CGUE ha considerato che la mera esistenza di un'attività illecita quale il bracconaggio o le difficoltà incontrate nell'effettuazione del controllo di quest'ultima non sono sufficienti per dispensare uno Stato membro dal suo

---

132 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL e Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Regione vallona, causa C-10/96; sentenza del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e altri/Premier ministre e Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, causa C-182/02, EU:C:2003:558.

133 Causa C-674/17, punto 51.

obbligo di tutelare le specie conformemente all'allegato IV della direttiva Habitat. In una situazione del genere, esso è tenuto a privilegiare il controllo rigoroso ed efficace su tale attività illecita e l'adozione di misure conformi ai divieti di cui agli articoli da 12 a 14 e all'articolo 15, lettere a) e b), di tale direttiva<sup>134</sup>.

(3-55) Il ricorso alla deroga può essere giustificato solo quando è sufficientemente dimostrato che le possibili alternative non sono valide, o perché non sono in grado di risolvere il problema specifico o perché sono tecnicamente impraticabili, e quando anche le altre condizioni sono soddisfatte.

Tuttavia, **anche se non è sufficiente per affrontare il problema, una misura parzialmente valida che sia potenzialmente in grado di ridurlo o mitigarlo dovrebbe essere messa in pratica per prima**. Le deroghe per l'intervento letale possono essere giustificate solo per il problema residuo, se non sono possibili altri metodi, ma devono essere proporzionali al problema che permane dopo l'adozione di misure non letali.

(3-56) Il processo per accertare se un'altra soluzione non sia valida dovrebbe essere basato su una valutazione ben documentata di tutte le possibili opzioni disponibili, anche in termini di efficacia, sulla base delle migliori informazioni e dei migliori dati disponibili. La valutazione delle alternative deve essere soppesata alla luce dell'obiettivo generale di mantenere o ripristinare lo stato di conservazione soddisfacente delle specie di interesse comunitario interessate (deve quindi tener conto dello stato di conservazione, dell'impatto di ulteriori prelievi accidentali o illegali di esemplari e delle prospettive della popolazione interessata). La valutazione può inoltre prendere in considerazione la proporzionalità in termini di costi. Tuttavia il costo economico non può essere l'unico fattore determinante nell'analisi delle soluzioni alternative. In particolare, non si possono scartare a priori soluzioni alternative valide con la motivazione che il loro costo sarebbe troppo elevato<sup>135</sup>.

(3-57) In ogni caso, **la concessione di una deroga di cui all'articolo 16 deve essere l'estremo rimedio**<sup>136</sup>. La caratteristica comune essenziale di ogni regime di deroga è che deve essere subordinato ad altri requisiti stabiliti dalla direttiva nell'interesse della conservazione.

(3-58) Lo stesso approccio si applica all'interpretazione del termine "valida". Dati la natura eccezionale del regime derogatorio e l'obbligo degli Stati membri in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea di aiutare l'UE nell'adempimento dei propri compiti, una deroga sarebbe giustificabile solo sulla base di un'oggettiva dimostrazione dell'assenza di altre soluzioni valide<sup>137</sup>.

(3-59) Nella causa C-342/05 l'avvocato generale ha chiarito il principio di proporzionalità, secondo cui<sup>138</sup> una "misura non può comunque essere eseguita se il suo scopo può essere raggiunto con mezzi meno pregiudizievoli, vale a dire attraverso un'altra soluzione valida ai sensi dell'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva". "[U]n'altra soluzione va considerata valida non solo quando conseguirebbe altrettanto bene gli obiettivi della

---

134 Causa C-674/17, punto 48.

135 Cfr., per il principio di proporzionalità nel contesto dell'articolo 6, la comunicazione della Commissione C(2018) 7621 final, "Gestione dei siti Natura 2000 - Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE", pag. 55;

<https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=52019XC0125%2807%29&lang=it&type=quick&qid=1631727955247>.

136 Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-10/96, punto 33.

137 Secondo l'avvocato generale nella causa C-10/96, tale termine "può essere interpretato nel senso che significa una soluzione diretta a risolvere il particolare problema con cui si confrontano le autorità nazionali ed al tempo stesso rispettosa nella misura del possibile dei divieti posti dalla direttiva; una deroga può essere ammessa soltanto laddove non possa adottarsi nessun'altra soluzione che non implichi l'inosservanza dei divieti in parola".

138 Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-342/05, punti da 24 a 27.

deroga, ma anche quando gli inconvenienti causati dalla deroga risulterebbero sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, mentre l'altra soluzione assicurerebbe un'adeguata proporzione".

(3-60) **La determinazione della validità di un'alternativa in una data situazione di fatto deve essere fondata su fattori oggettivamente verificabili, come le considerazioni scientifiche e tecniche.** Data la natura eccezionale del regime derogatorio, una deroga sarebbe giustificabile solo sulla base di un'oggettiva dimostrazione dell'impossibilità di adottare altre soluzioni prima facie valide<sup>139</sup>. Evidentemente, il requisito di considerare seriamente altre soluzioni alternative è di primaria importanza. Gli Stati membri hanno un potere discrezionale limitato e, se esiste un'altra soluzione, qualsiasi argomentazione circa la sua non validità dovrà essere convincente. La sentenza nella causa C-182/02 illustra il rigoroso approccio adottato dalla Corte per le deroghe nell'ambito della direttiva Uccelli. Per verificare se esisteva una soluzione valida, la Corte ha valutato sia la "necessità" sia lo "scopo" della deroga<sup>140</sup>.

Questa sentenza conferma l'importanza di dimostrare l'esistenza di motivazioni impellenti che giustifichino una deroga<sup>141</sup>. **Un'altra soluzione non può essere considerata come non valida solo perché causerebbe maggiori disagi o costringerebbe i beneficiari della deroga a modificare il loro comportamento.** A questo proposito, le argomentazioni basate sulla "tradizione fortemente radicata" o sulla "tradizione storica e culturale" delle pratiche venatorie sono state ritenute insufficienti a giustificare la necessità di una deroga alla direttiva Uccelli<sup>142</sup>. La stessa logica si applica alle deroghe della direttiva Habitat.

(3-61) Inoltre la soluzione scelta alla fine, anche se comporta una deroga, deve essere oggettivamente limitata a quanto necessario per risolvere la situazione o il problema specifici<sup>143</sup>. Ciò significa che **le deroghe devono essere limitate nel tempo, nello spazio, nel numero** di esemplari coinvolti, negli esemplari specifici coinvolti, nelle persone autorizzate, ecc. La necessità di limitare una deroga nella misura necessaria a risolvere il problema è stata riconfermata nella causa C-10/96 sulla disposizione comparabile dell'articolo 9 della direttiva Uccelli<sup>144</sup>. Secondo la Corte il numero di esemplari interessati dalla deroga deve essere "fissato al livello che si riveli necessario al fine di rimediare a siffatti inconvenienti". Questo limite si distingue dal "numero limitato" di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), che è un "tetto" complessivo in caso di applicazione di questa particolare deroga<sup>145</sup>.

---

139 Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-10/96, punto 39.

140 Ligue pour la protection des oiseaux e altri/Premier ministre e Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, causa C-182/02, punto 16.

141 Cfr. anche la sentenza del 15 dicembre 2005, Commissione/Finlandia, causa C-344/03, EU:C:2005:770, punti da 18 a 46.

142 Sentenza del 9 dicembre 2004, Commissione/Spagna, causa C-79/03, EU:C:2004:782, punto 27. Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale del 7 novembre 1996 relative alla causa C-10/96, EU:C:1996:430, punto 36: "l'art[icolo] 9 ammette deroghe 'sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti' e non laddove l'applicazione di un divieto fosse solo fonte di qualche inconveniente per le persone interessate o imponesse loro di cambiare abitudini". "È inerente alla protezione dell'ambiente che talune categorie di persone possano venire costrette a modificare il loro comportamento nell'ambito del perseguimento di un interesse generale; un esempio è dato, nel presente caso, dall'abolizione, per effetto di una direttiva, della 'tesa' o della 'cattura di uccelli a fini ricreativi'". "La circostanza che attività siffatte siano 'ancestrali' o costituiscano il retaggio di una 'tradizione storica e culturale' non è sufficiente per giustificare una deroga alla direttiva".

143 Cfr. punti 21 e 22 e 26 e 27 della sentenza.

144 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL e Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Regione vallona, causa C-10/96.

145 In linea con il punto 3.4.12 del documento di orientamento sulla caccia ai sensi della direttiva 79/409/CEE del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

### 3.2.3. PROVA 3: impatto di una deroga sullo stato di conservazione

*In linea con il quadro armonizzato per la predisposizione di relazioni concordato per l'articolo 17 della direttiva, lo stato di conservazione globale di una specie in uno Stato membro è valutato a livello biogeografico in ogni Stato membro. Tuttavia l'impatto di una deroga specifica dovrebbe essere valutato a un livello inferiore (ad esempio, a livello di sito, di popolazione), affinché possa essere significativo nel contesto specifico della deroga.*

(3-62) Secondo l'articolo 16, paragrafo 1, le deroghe non devono pregiudicare "il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale". L'attuazione di questa disposizione dovrebbe comprendere una valutazione in due fasi: in primo luogo, una valutazione dello stato di conservazione delle popolazioni specifiche di una specie nella sua area di ripartizione naturale all'interno dello Stato membro interessato (ed eventualmente oltre i confini nazionali se le popolazioni sono condivise con paesi vicini) e, in secondo luogo, una valutazione dell'impatto della deroga sullo stato di conservazione della popolazione o delle popolazioni specifiche interessate. A fini di chiarezza, per "popolazione" in questo contesto si intende un gruppo di esemplari della stessa specie che vivono contemporaneamente in un'area geografica definita e si stanno (potenzialmente) incrociando (condividendo così un patrimonio genetico comune)<sup>146</sup>.

#### 3.2.3.a) Scala di valutazione

(3-63) Si pone quindi la questione di quale sia il livello da considerare per valutare se l'impatto di una deroga possa essere pregiudizievole, neutro o possa essere positivo per lo stato di conservazione di una specie. A norma dell'articolo 1, lettera i), lo stato di conservazione di una specie deve in definitiva essere considerato in tutta la sua area di ripartizione naturale. Nelle discussioni con il Comitato Habitat è stato concordato che, ai fini delle relazioni di cui all'articolo 17 (in relazione all'articolo 11), lo stato di conservazione dovrebbe essere valutato a livello biogeografico in ciascuno Stato membro. Ciò consentirebbe in definitiva di aggregare le informazioni per intere regioni biogeografiche in tutta l'UE. Lo stato di conservazione di una specie all'interno di una data regione biogeografica in uno Stato membro è quindi un'informazione molto importante quando si considera una deroga.

(3-64) **Tuttavia l'impatto di una deroga specifica dovrà, nella maggior parte dei casi, essere valutato a un livello inferiore** rispetto alla regione biogeografica per avere valenza in termini ecologici. Un livello utile potrebbe essere la popolazione (locale). La formulazione dell'articolo 16, che menziona le "*popolazioni delle specie interessate*", conferma questa interpretazione.

Naturalmente l'approccio deve essere adattato alla specie in questione: gli effetti cumulativi dell'uccisione di esemplari di un grande carnivoro con area di ripartizione estesa dovranno essere valutati a livello di popolazione (transfrontaliero, se applicabile<sup>147</sup>), mentre l'impatto della distruzione di un sito di riproduzione in un habitat

---

<sup>146</sup> Per la definizione di "area di ripartizione" (*range*) e "popolazione" (*population*), cfr. anche *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines* per il periodo 2013-2018, pag. 29f. [https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17).

<sup>147</sup> Per quanto riguarda le specie con popolazioni transfrontaliere o le specie che migrano attraverso le frontiere dell'UE, si dovrebbe considerare, ove possibile o fattibile, l'area di ripartizione naturale complessiva di tali specie.

di anfibi piuttosto frammentato può essere meglio valutato a livello di singolo sito o di metapopolazione<sup>148</sup>.

Secondo la giurisprudenza consolidata, le deroghe devono essere applicate in maniera concreta e puntuale per soddisfare precise esigenze e situazioni specifiche<sup>149</sup>. Ne consegue che le valutazioni a livelli inferiori sono normalmente fondamentali, poiché le deroghe devono affrontare problemi specifici e fornire soluzioni adeguate. Le deroghe devono quindi essere **concesse per un luogo specifico poiché il loro impatto primario è a livello locale**. La valutazione a un livello inferiore dovrebbe poi essere messa a confronto con la situazione su una scala più ampia (per esempio biogeografica, transfrontaliera o nazionale), per avere un quadro completo della situazione.

Nella sua sentenza nella causa C-674/17 sulle deroghe per i lupi, la CGUE segue questo ragionamento affermando che, prima di autorizzare le deroghe, le autorità nazionali devono **valutare lo stato di conservazione della popolazione della specie interessata nonché l'impatto che la deroga prevista può avere a livello locale nonché a livello del territorio dello Stato membro** o, eventualmente, a livello della regione biogeografica interessata qualora le frontiere di tale Stato membro coprano più regioni biogeografiche o, ancora, se l'area di ripartizione naturale della specie lo richiede, e, nella misura del possibile, sul piano transfrontaliero. La CGUE ha chiarito che: "la valutazione dell'impatto di una deroga a livello del territorio di una popolazione locale è generalmente necessaria per determinare il suo impatto sullo stato di conservazione della popolazione in questione su più larga scala. [...] [L]e conseguenze di una siffatta deroga saranno generalmente avvertite in maniera più immediata nell'area locale da essa interessata. Peraltro [...] lo stato di conservazione di una popolazione su scala nazionale o biogeografica dipende anche dall'impatto cumulativo delle diverse deroghe che riguardano aree locali"<sup>150</sup>. "Pertanto, una deroga del genere non può essere adottata senza che siano stati valutati lo stato di conservazione delle popolazioni della specie interessata nonché l'impatto che la deroga prevista può avere su quest'ultimo a livello locale nonché a livello del territorio di tale Stato membro o, eventualmente, a livello della regione biogeografica interessata qualora le frontiere di tale Stato membro coprano più regioni biogeografiche o, ancora, se l'area di ripartizione naturale della specie lo richiede, e, nella misura del possibile, sul piano transfrontaliero"<sup>151</sup>. Tuttavia "ai fini di tale valutazione non si può tener conto della parte dell'area di ripartizione naturale della popolazione interessata che si estende a talune parti del territorio di uno Stato terzo, il quale non è vincolato agli obblighi di rigorosa tutela delle specie di interesse per l'Unione"<sup>152</sup>.

(3-65) Quando l'autorità di concedere deroghe è conferita a livelli subnazionali (ad esempio dall'amministrazione regionale), è necessario coordinare e garantire **una visione d'insieme e la supervisione** della concessione di deroghe a livello degli Stati membri (e anche oltre i confini nazionali nel caso di popolazioni transfrontaliere), per evitare il rischio che la somma delle deroghe pregiudichi lo stato di conservazione delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale (nazionale) (cfr. anche la sezione 3.1.2).

---

148 Una metapopolazione consiste in un gruppo di popolazioni della stessa specie separate dal punto di vista territoriale ma che interagiscono a qualche livello. Il termine "metapopolazione" è stato coniato da Richard Levins nel 1969 per descrivere un modello di dinamica della popolazione di insetti parassiti nei campi agricoli, ma l'idea è stata più ampiamente applicata alle specie che vivono in habitat naturalmente o artificialmente frammentati.

149 Cfr. in particolare: Commissione/Belgio, causa 247/85, punto 7; sentenza dell'8 luglio 1987, Commissione/Italia, causa 262/85, punto 7; WWF Italia/Regione Veneto, causa C-118/94, punto 21; causa C-674/17, punto 41

150 Causa C-674/17, punto 59.

151 Causa C-674/17, punto 61.

152 Causa C-674/17, punto 60.

### **3.2.3.b) Deroghe e impatto sullo stato di conservazione**

*Il risultato netto di una deroga dovrebbe essere neutro o positivo per lo stato di conservazione di una specie. Le misure di compensazione possono, in determinate circostanze, essere utilizzate per compensare, ad esempio, l'impatto di una deroga sui siti di riproduzione e sulle aree di riposo, ma non sostituiscono o riducono la necessità di rispettare le tre prove. I piani di conservazione delle specie non sono obbligatori, ma sono raccomandati poiché contribuiscono a garantire che le deroghe siano concesse in linea con gli obiettivi della direttiva.*

(3-66) Come sottolineato dalla giurisprudenza applicabile della CGCE<sup>153</sup>, "l'art[icolo] 16, [paragrafo 1], della direttiva pone lo stato di conservazione soddisfacente delle dette popolazioni nella loro area di ripartizione naturale quale presupposto necessario per la concessione delle deroghe da esso previste". Né la concessione di deroghe per le specie in uno stato di conservazione non soddisfacente né l'uso di misure di compensazione sono esplicitamente previsti dalla direttiva. Tuttavia, interpretando e attuando la disposizione di cui all'articolo 16, paragrafo 1, in modo da porre l'accento sul raggiungimento dell'obiettivo generale di uno stato di conservazione soddisfacente, entrambi i concetti possono essere incorporati nell'interpretazione fornita a condizione che il raggiungimento di questo obiettivo non sia compromesso in alcun modo.

(3-67) Lo stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale è in linea di principio un presupposto necessario per la concessione di una deroga<sup>154</sup>. Tuttavia nella causa C-342/05, avendo stabilito che lo stato di conservazione del lupo in Finlandia non era soddisfacente, la Corte ha ritenuto<sup>155</sup> che la concessione di deroghe per l'uccisione di esemplari di lupo rimane possibile "eccezionalmente" e "quando è debitamente accertato che esse non sono tali da peggiorare lo stato di conservazione non soddisfacente di dette popolazioni o da impedire il riassetto, in condizioni di conservazione soddisfacente, delle popolazioni stesse". L'uccisione di un numero limitato di esemplari potrebbe avere un effetto trascurabile sull'obiettivo previsto dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat, ossia mantenere o ripristinare la popolazione di lupi, nell'area di ripartizione naturale, in uno stato di conservazione soddisfacente. Una siffatta deroga potrebbe quindi essere neutra per le specie interessate. Dunque, se lo stato di conservazione della specie in questione non è soddisfacente, è possibile concedere una deroga solo se giustificata da circostanze eccezionali e solo se lo stato di conservazione non è peggiorato e il suo ripristino a uno stato soddisfacente non è impedito (effetto neutro), e purché tutte le altre condizioni imposte dall'articolo 16 siano a loro volta soddisfatte. Nella causa C-342/05 la Corte ha constatato che, in effetti, le deroghe sono state concesse dalle autorità nazionali competenti "senza fondarsi su una valutazione dello stato di conservazione della specie, senza fornire alcuna motivazione precisa e adeguata quanto all'assenza di altre soluzioni valide e senza identificare precisamente i lupi autori di gravi danni che potevano essere abbattuti". La Corte ha inoltre affermato che tali deroghe "che, da una parte, non si fondano su una valutazione dell'impatto relativo all'abbattimento dei lupi da esse autorizzato sul mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione di detta specie nella sua area di ripartizione naturale e che, dall'altra, non contengono una motivazione precisa e adeguata quanto all'assenza di altre soluzioni valide, risultano in contrasto con l'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva [H]abitat"<sup>156</sup>. Nella causa C-674/17 la CGUE ha sottolineato che la suddetta valutazione dell'effetto delle deroghe previste sullo stato di conservazione soddisfacente deve essere

153 Cfr. in particolare: sentenza del 10 maggio 2007, Commissione/Repubblica d'Austria, causa C-508/04, punto 115, e sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, causa 342/05, punto 28.

154 Cfr. in particolare: Commissione/Repubblica d'Austria, causa C-508/04, punto 115, e Commissione/Finlandia, causa 342/05, punto 28.

155 Sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, causa 342/05, EU:C:2007:341, punto 29.

156 Causa C-342/05; punti 30 e 31.

effettuata alla luce del principio di precauzione<sup>157</sup>. In altre parole, "se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza quanto al fatto che una siffatta deroga pregiudichi o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni di una specie minacciata di estinzione in uno stato di conservazione soddisfacente, lo Stato membro deve astenersi dall'adottarla o dall'attuarla"<sup>158</sup>.

Un approccio simile dovrebbe essere adottato quando lo stato di conservazione della specie interessata non è noto. In questo caso sarebbe impossibile accertare l'impatto della deroga sullo stato di conservazione, per cui la deroga non potrebbe essere concessa.

(3-68) Ovviamente, meno soddisfacenti sono lo stato di conservazione e le tendenze, meno è probabile che una deroga possa essere giustificata, tranne nelle circostanze più eccezionali.

È anche evidente che è meglio adottare questo tipo di approccio alle deroghe all'interno di un quadro chiaro e ben definito di misure di conservazione delle specie. Ancora una volta (come per le misure di tutela), lo stato di conservazione di una specie costituisce la considerazione fondamentale per valutare e giustificare l'uso delle deroghe. È quindi importante non solo considerare lo stato di conservazione attuale, ma anche esaminare in che modo si stia evolvendo.

(3-69) Per quanto riguarda lo stato di conservazione attuale delle specie interessate, lo stato e le condizioni della popolazione locale di una specie in una certa area geografica potrebbero differire sensibilmente dallo stato di conservazione generale delle popolazioni nella regione biogeografica dello Stato membro (o anche nell'area di ripartizione naturale). Pertanto, prima di decidere in merito alla concessione di una deroga, si dovrebbe conoscere e valutare adeguatamente lo stato di conservazione a tutti i livelli.

(3-70) Nessuna deroga può essere concessa se produce (a qualsiasi livello) un effetto negativo sullo stato di conservazione o sul raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente di una specie. In altre parole, se una deroga può avere un effetto significativamente negativo sulla popolazione interessata (o sulle prospettive di questa popolazione) o anche su una popolazione locale all'interno di uno Stato membro, l'autorità competente non dovrebbe concederla. **Il risultato netto di una deroga dovrebbe essere neutro o positivo per le popolazioni interessate della specie.**

(3-71) In assenza di dati sufficientemente solidi e affidabili per dimostrare che lo stato di conservazione è soddisfacente e/o per garantire che la deroga non incida negativamente sullo stato di conservazione, si dovrebbe applicare il principio di precauzione (che richiede che in caso di incertezza prevalgano gli obiettivi di conservazione) e non si dovrebbero concedere deroghe. Come affermato dalla Corte nella causa C-674/17, "occorre anche sottolineare che, conformemente al principio di precauzione sancito dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza quanto al fatto che una siffatta deroga pregiudichi o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni di una specie minacciata di estinzione in uno stato di conservazione soddisfacente, lo Stato membro deve astenersi dall'adottarla o dall'attuarla"<sup>159</sup>.

(3-72) Quando lo stato e le condizioni della specie differiscono ai diversi livelli geografici, la valutazione dovrebbe prima considerare il livello di popolazione locale e poi l'impatto della deroga sulla popolazione nella regione biogeografica, tenendo conto anche

---

157 Causa C-674/17; punti 68 e 69.

158 Causa C-674-17; punto 66.

159 Causa C-674/17, punto 66.

dell'effetto cumulativo di altre deroghe per la stessa specie in quella regione biogeografica.

### 3.3. Considerazioni aggiuntive

(3-73) Nel valutare se una deroga possa pregiudicare il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni della specie, si dovrebbero considerare in particolare anche i seguenti elementi:

- a) se nello Stato membro sono stabiliti, attuati e applicati efficacemente i provvedimenti necessari (appropriati, efficaci e verificabili) per garantire la rigorosa tutela e il raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente della specie;
- b) che la deroga non ostacoli, renda inefficace o neutralizzi i provvedimenti necessari;
- c) che gli impatti (compresi gli effetti cumulativi) delle deroghe siano attentamente controllati e che si traggano insegnamenti per il futuro.

#### 3.3.1. Il ruolo dei piani d'azione per le specie

(3-74) Un modo per garantire un uso appropriato delle deroghe, nell'ambito di un regime di rigorosa tutela, sarebbe quello di **elaborare e attuare piani d'azione o piani di conservazione/gestione globali per le specie**, sebbene la direttiva non preveda alcun obbligo al riguardo. Questi piani dovrebbero mirare a tutelare una specie e a ripristinare o mantenere il suo stato di conservazione soddisfacente. Essi dovrebbero includere non solo i provvedimenti richiesti dall'articolo 12, ma anche misure per sostenere o ripristinare la vitalità della popolazione, la sua area di ripartizione naturale e gli habitat della specie. I piani potrebbero dunque fornire una base utile e un quadro di riferimento per il rilascio di deroghe, a condizione che queste siano sempre concesse caso per caso, che tutte le altre condizioni dell'articolo 16 siano soddisfatte e che sia stato dimostrato che la deroga non pregiudica il mantenimento delle popolazioni delle specie interessate in uno stato di conservazione soddisfacente.

(3-75) Per esempio, le deroghe per evitare gravi danni alle colture o alle proprietà possono essere meno efficaci nel risolvere il problema a lungo termine se attuate indipendentemente da altre misure destinate alla specie. Tuttavia, se sono accompagnate da un certo numero di altre misure (ossia soluzioni non letali, misure di prevenzione, incentivi, compensazioni, ecc.), nel contesto di un piano di conservazione/gestione delle specie, nell'ambito di un regime di rigorosa tutela, le deroghe potrebbero essere rese molto più efficaci. In tali condizioni, un piano di conservazione/gestione delle specie, se correttamente attuato, potrebbe fornire un quadro appropriato per il rilascio di deroghe in linea con gli obiettivi della direttiva. Naturalmente tali piani dovrebbero essere aggiornati periodicamente sulla base delle migliori conoscenze e dei risultati del controllo.

(3-76) Per stabilire un quadro appropriato per il rilascio delle deroghe, i piani di conservazione/gestione delle specie dovrebbero essere basati su **informazioni scientifiche solide e aggiornate** sullo stato e le tendenze delle popolazioni delle specie e avere come obiettivo principale quello di mantenere o ripristinare le specie in uno stato di conservazione soddisfacente (specificando le condizioni da soddisfare per questo obiettivo). I piani dovrebbero includere una valutazione solida e completa di tutte le pertinenti minacce e pressioni che gravano sulle specie, così come un'analisi dei livelli di mortalità esistenti, sia per cause naturali che per fattori di origine antropica, come l'uccisione illegale (bracconaggio) o la cattura e l'uccisione accidentale.

(3-77) Sulla base delle migliori informazioni esistenti e di valutazioni scientifiche e sistemi di sorveglianza validi, i piani di conservazione/gestione delle specie potrebbero

poi stabilire una gamma coerente di misure da attuare e controllare per garantire il raggiungimento o il mantenimento dello stato di conservazione soddisfacente della popolazione interessata. Solo a queste condizioni i piani di conservazione/gestione delle specie potrebbero costituire un quadro adeguato per il rilascio delle deroghe, che a sua volta potrebbe contribuire a semplificare la procedura di concessione di ogni deroga specifica, purché siano soddisfatte anche tutte le condizioni imposte dall'articolo 16.

### **3.3.2. Valutazione dell'impatto per piani/progetti e tutela delle specie**

(3-78) Le disposizioni e le procedure specifiche di cui all'articolo 16 devono essere rispettate anche nel caso di un piano o di un progetto che potrebbe influire su una specie protetta dall'UE e che è soggetto alle procedure di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat o alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) o sulla valutazione ambientale strategica (VAS). In questo caso le procedure di valutazione dell'impatto effettuate per piani e progetti possono essere utilizzate per valutare l'impatto sulle prescrizioni di cui all'articolo 12 e per verificare se le condizioni per la concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 16 sono soddisfatte.

Ciò sarebbe pertinente, per esempio, quando la costruzione e/o il funzionamento di un progetto possono causare il deterioramento o la distruzione di siti di riproduzione o di aree di riposo o la perturbazione di qualsiasi specie elencata nell'allegato IV, lettera a), e presente nell'area del progetto.

In tali circostanze è necessario valutare:

- se nell'area del progetto sono presenti specie elencate nell'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat;
- se nell'area del progetto sono presenti siti di riproduzione o aree di riposo delle specie elencate nell'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat;
- se la costruzione e/o il funzionamento del progetto avranno un "impatto" (uccisione, perturbazione, danno, ecc.) su una qualsiasi di queste specie e/o sui loro siti di riproduzione o aree di riposo e, in caso affermativo;
- se le condizioni di cui all'articolo 16 sono soddisfatte.

(3-79) Solo dopo aver effettuato i controlli di cui sopra può essere concessa una deroga ai sensi dell'articolo 16 e il progetto può essere legittimamente realizzato (dopo aver ottenuto l'autorizzazione). Se, per esempio, è presente un sito di riproduzione di una specie dell'allegato IV, lettera a), che sarà distrutto dalla costruzione o dal funzionamento del progetto, l'autorizzazione del progetto costituirebbe una violazione dell'articolo 12, a meno che non venga concessa una deroga ai sensi dell'articolo 16 e che le condizioni per il rilascio di una deroga siano soddisfatte.

(3-80) Quando i progetti possono avere incidenze significative sui siti Natura 2000, sia singolarmente che congiuntamente ad altri piani o progetti, essi sono soggetti a opportuna valutazione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva, nell'ambito della quale sarebbero effettuati anche i controlli dell'elenco di cui sopra e le eventuali azioni di follow-up.

Per i progetti che non sono soggetti all'articolo 6, paragrafo 3, in quanto non rischiano di avere incidenze significative sui siti Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, gli Stati membri possono adattare le procedure esistenti per

soddisfare le prescrizioni degli articoli 12 e 16. Ciò significa che i controlli dell'elenco di cui sopra possono essere incorporati nelle valutazioni che fanno parte dei processi decisionali a vari livelli dello Stato membro, comprese le decisioni di pianificazione territoriale o le procedure di valutazione ambientale per programmi, piani e progetti.

Lo scopo di fondo è quello di individuare correttamente e tempestivamente gli impatti di un progetto, compreso l'impatto sulle specie protette elencate nell'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat e sui loro habitat, prima che il progetto venga realizzato. In tal senso, può essere utile la procedura di VIA.

(3-81) Il coordinamento delle procedure legali potrebbe evitare complicazioni di natura giuridica. Idealmente, dopo aver ricevuto la richiesta di autorizzazione per un progetto che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva VIA, viene avviata una VIA (almeno la fase di screening) in modo da poter identificare tutti i potenziali impatti. In questo modo è possibile individuare tempestivamente la necessità di una deroga e valutare se le prescrizioni dell'articolo 16 della direttiva Habitat possono essere soddisfatte. In caso affermativo, l'autorizzazione potrebbe essere concessa insieme alla deroga. Se il progetto deve essere modificato a causa delle risultanze della VIA, la deroga può essere basata sul progetto modificato.

Idealmente la VIA effettuata a seguito della domanda di autorizzazione unica riguarderà tutti gli impatti pertinenti sull'ambiente (compreso l'impatto sulle specie elencate nell'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat e sui loro siti di riproduzione o aree di riposo) che possono essere affrontati al momento del rilascio dell'autorizzazione. Per farlo, si potrebbero stabilire per esempio delle condizioni che attenuino gli impatti negativi e/o concedere deroghe a certi divieti stabiliti dalla legge, se le relative condizioni sono soddisfatte.

(3-82) Sebbene non sia obbligatorio, a norma degli articoli 12 e 16 della direttiva Habitat, effettuare i suddetti controlli all'interno di una opportuna valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della stessa direttiva o nell'ambito della procedura di VIA, questo è il modo migliore per garantire il rispetto dei citati articoli 12 e 16. La procedura di VIA può identificare l'impatto sulle specie elencate nell'allegato IV della direttiva Habitat associato a un progetto, nonché le potenziali conseguenze del progetto in termini di violazione di uno dei divieti di cui all'articolo 12 della direttiva Habitat. Effettuare la valutazione dell'impatto, comprese le consultazioni multiple richieste prima di rilasciare una deroga e concedere l'autorizzazione, è il modo migliore di procedere, poiché facilita il coordinamento nel processo decisionale.

### **3.3.3. Il ruolo delle misure di compensazione (deroghe all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d))**

(3-83) È possibile prevedere misure di compensazione per deroghe giustificate, vedi in particolare l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), vale a dire in caso di deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo. In funzione della biologia, dell'ecologia e del comportamento delle specie, tali misure possono essere efficaci per alcune specie, ma non per altre.

A differenza delle misure di mitigazione, le misure di compensazione sono indipendenti dall'attività che causa il deterioramento o la distruzione di un sito di riproduzione o di un'area di riposo. Tali misure sono destinate a compensare gli effetti negativi specifici su un sito di riproduzione o un'area di riposo, senza compromettere in alcun caso lo stato di conservazione della specie interessata. Idealmente le misure di compensazione dovrebbero corrispondere agli effetti negativi sul sito di riproduzione o sull'area di riposo, ed essere in atto ed efficaci prima che l'effetto negativo si verifichi.

(3-84) Le misure di compensazione non sono menzionate nell'articolo 16, quindi non sono obbligatorie. Inoltre non possono giustificare o compensare una violazione dell'articolo 12, ma possono essere utili per cercare di assicurare il rispetto di quanto prescritto dall'articolo 16, paragrafo 1, ossia che non vi sia alcun impatto che pregiudichi lo stato di conservazione delle specie interessate.

Idealmente le misure di compensazione dovrebbero:

- i) compensare l'impatto negativo dell'attività sui siti di riproduzione e sulle aree di riposo della specie nelle circostanze specifiche (a livello di popolazione locale);
- ii) avere buone probabilità di successo e basarsi sulle migliori pratiche;
- iii) migliorare le prospettive di una specie di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente;
- iv) essere efficaci prima che il deterioramento o la distruzione di un sito di riproduzione o di un'area di riposo comincino a verificarsi o al più tardi al momento in cui hanno inizio.

(3-85) Attuate in questo modo, le misure di compensazione potrebbero garantire che non si produca alcun effetto negativo globale sui siti di riproduzione e sulle aree di riposo delle specie, né a livello di popolazione né a livello biogeografico. **Tuttavia ciò non sostituisce o riduce la necessità che le deroghe di cui all'articolo 16 soddisfino le tre prove sopra menzionate.** In questo modo l'adozione di un regime di compensazione non può essere usato per aggirare la necessità di una deroga e la necessità di superare tutte e tre le prove descritte nella sezione 3.2.

#### **3.3.4. Deroghe multispecie**

(3-86) Alcuni progetti (ad esempio i grandi progetti infrastrutturali di interesse pubblico, come le reti di trasporto) possono interessare un certo numero di specie dell'allegato IV. In questi casi si dovrebbe valutare l'impatto su **ciascuna** delle specie interessate e, sulla base di queste informazioni, tracciare una panoramica dell'impatto complessivo al fine di scegliere le soluzioni migliori. Le soluzioni devono inoltre superare tutte e tre le prove. Non è sufficiente elencare semplicemente il numero di specie potenzialmente colpite senza provvedere poi a valutare la portata dei problemi e trovare modi per evitarli.

#### **3.3.5. Carattere temporaneo: come affrontare la colonizzazione dei siti in via di sviluppo da parte delle specie elencate nell'allegato IV**

(3-87) Vi saranno occasioni in cui attività di sviluppo del territorio già autorizzate (per esempio la costruzione di nuove infrastrutture come strade, abitazioni, ecc. o attività di estrazione continuative) portano alla creazione di nuovi habitat favorevoli che vengono colonizzati da specie elencate nell'allegato IV della direttiva. Tali elementi naturali tipici, per esempio nei siti di estrazione, potrebbero includere nuovi stagni (a beneficio di anfibi e libellule), terreni aperti, aree di sabbia e ghiaia (che attirano insetti e uccelli), formazioni erbose pioniere (che attirano insetti e uccelli), pareti ripide di roccia non consolidata (a beneficio di uccelli e api solitarie), come pure la creazione di aree che forniscono rifugio (per rettili, anfibi e insetti).

Poiché il regime di rigorosa protezione di cui all'articolo 12 non fa distinzione tra ambienti temporanei (ad esempio fino a 5-10 anni) o permanenti, creati artificialmente o naturalmente, si deve considerare che anche le specie animali o vegetali protette elencate nell'allegato IV che iniziano a occupare un nuovo sito a seguito di attività di sviluppo del territorio consentite **rientrano pienamente nell'ambito di applicazione delle disposizioni di tutela** dell'articolo 12.

(3-88) L'applicazione del regime di rigorosa tutela ai sensi dell'articolo 12 a questi casi può rappresentare una sfida significativa per promotori di progetti e proprietari terrieri che, data la natura del progetto, possono aver bisogno di rimuovere questi habitat "temporanei" per procedere con i lavori secondo le modalità consentite. La rimozione degli habitat durante una fase preparatoria, operativa o di smantellamento di un progetto richiede una deroga ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, se le condizioni sono soddisfatte (cfr. sotto).

Senza la certezza giuridica che l'area in questione possa essere legittimamente utilizzata per lo scopo consentito come previsto, si raccomanda ai proprietari terrieri o ai promotori dei progetti di prevenire l'intrusione di specie protette (per esempio, ricorrendo a pesticidi o dissodamento del terreno) nel periodo intermedio in cui il terreno non è attivamente sviluppato, al fine di evitare ulteriori oneri, restrizioni o limitazioni legate alla presenza di specie protette che non erano originariamente presenti sul loro terreno. Tale situazione potrebbe rappresentare un'opportunità persa, poiché qualsiasi habitat temporaneo aggiuntivo che non avrebbe altrimenti prosperato nell'area interessata può, a certe condizioni, contribuire positivamente agli obiettivi della direttiva.

(3-89) Per fornire questa certezza giuridica, e quindi un incentivo per consentire la creazione o il mantenimento di siti naturali temporanei, i promotori **possono richiedere una deroga ai sensi dell'articolo 16 in una fase iniziale del processo di pianificazione**, quando le specie protette non hanno ancora colonizzato il sito ma è possibile prevedere con una certa sicurezza che tale colonizzazione avverrà (ad esempio quando la specie è già presente nelle aree circostanti). Questa forma di deroga preventiva permetterebbe la successiva rimozione di elementi naturali temporanei in linea con le esigenze di sviluppo del progetto. Tuttavia le norme giuridiche per tali deroghe non possono essere meno stringenti rispetto a quelle delle deroghe per le specie protette già presenti e i loro habitat, e devono comunque soddisfare tutte le condizioni di cui all'articolo 16. Ciò significa, tra l'altro, che le deroghe concesse prima dell'insediamento effettivo della specie colonizzatrice o del suo habitat devono specificare in maniera chiara e precisa gli obiettivi perseguiti attraverso la deroga<sup>160</sup>.

(3-90) Pertanto **sarà importante che le domande di deroga ai sensi dell'articolo 16 siano precedute da un inventario completo sul campo** che miri a rilevare tutte le specie protette, non solo nell'area del progetto ma anche nelle zone circostanti. In questo modo si assicurerà l'identificazione di tutte le specie dell'allegato IV "prevedibili", insieme alla loro importanza e alla probabilità che colonizzino l'area del progetto. La decisione relativa all'articolo 16 può quindi essere utilizzata per stabilire le condizioni per mantenere la funzionalità ecologica continuativa dell'habitat della specie nel caso in cui il nuovo habitat colonizzato all'interno dell'area del progetto debba essere rimosso ai fini del progetto/dell'attività autorizzati. Si potrebbero prevedere, per esempio, la creazione e la protezione di habitat simili al di fuori dell'area del progetto e il trasferimento delle specie presenti nell'area del progetto in questi habitat, corredandoli di una sorveglianza a lungo termine. Come per tutte le deroghe, è anche necessario verificare e registrare la corretta attuazione.

(3-91) Le deroghe che riguardano situazioni di natura temporanea, come descritto sopra, richiedono una giustificazione oggettiva, in base a uno dei motivi di cui all'articolo 16, paragrafo 1. Una possibilità è quella di basare la deroga sulle motivazioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), che la giustifica "per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali". La formulazione della disposizione non si limita alle deroghe concesse per proteggere una specie vegetale o animale contro altre specie protette concorrenti. Essa può essere interpretata nel senso che è possibile concedere una deroga al regime di rigorosa tutela di una specie protetta anche a vantaggio della medesima specie. La formulazione della disposizione suggerisce che **la deroga deve apportare un valore aggiunto alla specie interessata**. Ciò significa

---

160 Cfr. causa C-674/17, punto 41.

che l'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), sarebbe applicabile se è possibile dimostrare che vi è un beneficio netto per la specie interessata che è stato reso possibile, in primo luogo, solo dalla concessione della deroga.

(3-92) L'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), prevede la possibilità di concedere una deroga "per [...] motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente". Il riferimento alla "primaria importanza per l'ambiente" potrebbe essere interpretato in modo analogo a quello suggerito sopra a proposito del riferimento "per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali", contenuto nell'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), vale a dire supponendo che una deroga al regime di rigorosa tutela di una specie possa essere concessa anche a vantaggio della medesima. Tuttavia il valore aggiunto dovrebbe essere di "primaria importanza", che in questo caso stabilisce una soglia più alta rispetto all'articolo 16, paragrafo 1, lettera a).

(3-93) La possibilità di utilizzare deroghe per i siti naturali temporanei dovrebbe essere attentamente affrontata nella fase di pianificazione del progetto, includendo una valutazione scientifica dettagliata dei luoghi in cui le specie protette possono stabilirsi nelle diverse fasi del progetto. La fase di pianificazione dovrebbe includere una valutazione delle modalità di preservazione delle specie che hanno colonizzato gli habitat temporanei durante e dopo il progetto, per quanto possibile, ad esempio attuando misure di mitigazione adeguate e sostenendo il trasferimento.

(3-94) La decisione di deroga deve comunque soddisfare tutti gli altri criteri di cui all'articolo 16 (assenza di alternative, nessun pregiudizio per lo stato di conservazione) e deve stabilire in anticipo impegni rigorosi di sorveglianza e controllo<sup>161</sup>. In questo modo si garantirà che lo sviluppo del sito temporaneo corrisponda alla prevista comparsa/presenza di specie protette sul sito. Tale attività di sorveglianza fornirebbe anche le prove necessarie per richiedere un'ulteriore deroga per affrontare qualsiasi nuova occorrenza che non era stata prevista fin dall'inizio.

## **25 - Esempi di buone pratiche: il progetto "LIFE in quarries" in Belgio - gestione dinamica della biodiversità in un contesto di cave attive**

L'obiettivo del progetto "LIFE in quarries" [LIFE14 NAT/BE/000364] è quello di definire metodi per ottimizzare il potenziale di biodiversità dei siti di estrazione mineraria attivi. Nell'ambito dei piani di gestione della biodiversità specifici per le cave, il progetto ha esplorato approcci scientifici e giuridici per sostenere habitat temporanei (ad esempio banchi di sabbia o stagni temporanei), generati dall'attività della cava e da essa dipendenti, che possono ospitare specie protette (ad esempio, la rondine riparia, la lucertola, la lucertola muraiola, il rospo calamita o alghe tipiche di ambienti poveri). Questa gestione dinamica della biodiversità che favorisce le specie esistenti e/o nuove parallelamente all'attività della cava (sia l'attività temporanea esistente che quella aggiuntiva) può essere combinata con le misure previste per il ripristino degli habitat permanenti, durante e dopo il periodo di estrazione, al fine di massimizzare la presenza di ecosistemi stabili e ricchi di biodiversità dopo il completamento del progetto (natura permanente aggiuntiva)<sup>162</sup>.

161 Cfr., ad esempio, il modello olandese: Staatscourant (2015), Beleidslijn Tijdelijke Natuur (concept 11 juni 2015) - Nr. 209016; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29016.html>.

162 Per ulteriori informazioni, cfr. il sito web del progetto LIFE: <https://www.lifeinquarries.eu>.

### 3.4. Monitoraggio e comunicazione e delle deroghe

*Le autorità nazionali competenti non solo devono garantire che tutte le condizioni del regime di deroga siano soddisfatte prima di concedere una deroga (ossia che essa superi le tre prove) ma devono anche monitorare l'impatto della deroga (e l'efficacia delle eventuali misure di compensazione) dopo la relativa attuazione. Le relazioni sulle deroghe dovrebbero essere complete e includere informazioni che consentano alla Commissione di valutare se il regime di deroga ai sensi dell'articolo 16 sia stato applicato correttamente.*

#### 3.4.1. Monitoraggio degli impatti delle deroghe

(3-95) Le autorità nazionali competenti non solo devono garantire che tutte le condizioni del regime di deroga siano soddisfatte *prima* di concedere una deroga, ma devono anche monitorare l'impatto delle deroghe (e l'efficacia delle eventuali misure di compensazione) dopo la relativa attuazione<sup>163</sup>. L'articolo 16, paragrafo 3, lettera e), prevede che le relazioni di deroga degli Stati membri specifichino "le misure di controllo attuate ed i risultati ottenuti". Ciò significa che essi devono controllare e monitorare l'attuazione delle deroghe concesse.

Il monitoraggio dell'impatto delle deroghe è anche necessario per verificare se queste ultime sono state attuate correttamente e se hanno raggiunto il loro obiettivo, con il sostegno di prove scientificamente fondate, e, se necessario, per adottare misure correttive. In questo modo si dovrebbe garantire l'individuazione di qualsiasi rischio o danno non intenzionale alle specie come risultato dell'attuazione della deroga. Un uso appropriato del regime di deroga richiede che le condizioni quadro siano corrette per assicurare che l'approccio non porti a effetti indesiderati. A tal fine il monitoraggio svolge un ruolo fondamentale.

(3-96) Dopo aver attuato le deroghe, le autorità nazionali devono anche sorvegliare l'impatto cumulativo di tutte le deroghe concesse sul territorio nazionale per ogni specie oggetto di deroghe, indipendentemente dai motivi per cui sono state concesse, e confermare la valutazione iniziale secondo cui le deroghe non pregiudicano il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie. I risultati del monitoraggio dovrebbero ovviamente essere presi in considerazione per ogni futura decisione relativa alla concessione di deroghe.

(3-97) Questo monitoraggio potrebbe anche rientrare nell'obbligo generale di sorveglianza di cui all'articolo 11 della direttiva. Sarebbe ragionevole che la sorveglianza fosse sensibile agli effetti (compresi quelli cumulativi e delle misure di compensazione) delle deroghe attuate per le specie per le quali sono concesse deroghe in modo ricorrente o che sono in uno stato di conservazione non soddisfacente (e sono tuttavia, in circostanze eccezionali, oggetto di deroghe). Sarebbe inoltre ragionevole che la sorveglianza prevedesse il monitoraggio di altri fattori che possono avere un impatto negativo sullo stato di conservazione delle specie (come l'uccisione illegale). Si tratta di dati che possono essere utilizzati per valutare lo stato di conservazione della specie.

#### 3.4.2. Obblighi di comunicazione ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 2 e 3

(3-98) Le deroghe devono inoltre soddisfare i requisiti di forma di cui all'articolo 16, paragrafi 2 e 3. Nelle parole della Corte nella causa C-118/94, (una causa relativa alla direttiva Uccelli), detti requisiti di forma sono "volti a limitare tali deroghe allo stretto necessario e a permettere la vigilanza da parte della Commissione".

---

<sup>163</sup> Cfr. anche la sentenza del 26 gennaio 2012, Commissione/Polonia, causa 192/11, EU:C:2012:44, punti 65 e 67, sulla disposizione comparabile dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2009/147/EC (direttiva Uccelli).

(3-99) Gli Stati membri non hanno bisogno di consultare la Commissione prima di applicare le deroghe ma hanno l'obbligo di presentare alla Commissione, ogni due anni, una relazione sull'attuazione dell'articolo 16. L'articolo 16, paragrafo 2, non specifica il contenuto preciso di tali relazioni. Tuttavia è chiaro che le informazioni devono essere complete, oggettive e indicare tutti gli elementi di cui all'articolo 16, paragrafo 3. Sulla base delle informazioni fornite nelle relazioni sulle deroghe, la Commissione deve essere in grado di sorvegliare l'applicazione dell'articolo 16 negli Stati membri e verificarne la compatibilità con la direttiva. Nei casi in cui conclude che l'uso delle deroghe viola le prescrizioni della direttiva, la Commissione ha il diritto di avviare una procedura di infrazione contro lo Stato membro interessato.

(3-100) L'attuale modello per le relazioni sulle deroghe vale anche per tutti gli obblighi di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (la convenzione di Berna)<sup>164</sup> e mira a migliorare l'efficienza e la fruibilità delle relazioni a tutti i livelli (regionale, nazionale, UE). Il nuovo modello per le relazioni e un nuovo strumento informatico, chiamato Habitat and Birds Directives Derogation System+ (HaBiDeS+), sono attualmente in uso da parte della Commissione e degli Stati membri<sup>165</sup>.

(3-101) Il nuovo modello include i requisiti di forma di cui all'articolo 16, paragrafo 3, che devono essere soddisfatti e specificati in ogni deroga concessa, come pure informazioni supplementari (ad esempio dettagli utili per comprendere ulteriormente motivo, mezzi e metodi, prove del rispetto dei requisiti specifici dell'articolo 16, paragrafo 1 lettera e), riferimenti ad alternative scartate, prove che la deroga non pregiudica lo stato di conservazione della popolazione) che permettono di comprendere il ragionamento delle autorità competenti nell'applicare il regime di deroga di cui all'articolo 16.

---

164 Secondo l'attuale accordo tra la Commissione europea e il Segretariato della convenzione di Berna, l'Unione europea raccoglie tutte le deroghe che gli Stati membri dell'UE hanno comunicato per un determinato periodo di riferimento e le trasmette al Segretariato della convenzione di Berna.

165 È possibile accedere online allo strumento HaBiDeS+ all'indirizzo: <https://webforms.eionet.europa.eu/>.

## **Allegati**

**Allegato I.**

**Riferimenti dei procedimenti giudiziari**

**Allegato II.**

**Elenco delle specie contemplate dagli allegati II, IV e V**

**Allegato III.**

**Attuazione dell'articolo 12 della direttiva Habitat - L'esempio del lupo**

## ALLEGATO I

### **Riferimenti dei procedimenti giudiziari Disposizioni della direttiva Habitat in materia di tutela delle specie**

- 12 novembre 1969, Stauder/Stadt Ulm, causa C-29/69, EU:C:1969:57
- 27 ottobre 1977, Regina/Bouchereau, causa C-30/77, EU:C:1977:172
- 12 luglio 1979, Koschniske/Raad van Arbeid, causa C-9/79, EU:C:1979:201
- 23 maggio 1985, Commissione/Germania, causa C-29/84, EU:C:1985:229
- 9 aprile 1987, Commissione/Italia, causa C-363/85, EU:C:1987:196
- 8 luglio 1987, Commissione/Belgio, causa C-247/85, EU:C:1987:339
- mercoledì 8 luglio 1987, Commissione/Italia, causa C-262/85, EU:C:1987:340
- martedì 23 febbraio 1988, Commissione/Italia, causa C-429/85, EU:C:1988:83
- 27 aprile 1988, Commissione/Francia, causa C-252/85, EU:C:1988:202
- 7 luglio 1988, Moksel/BALM, causa C-55/87, EU:C:1988:377
- 15 marzo 1990, Commissione/Paesi Bassi, causa C-339/87, EU:C:1990:119
- 28 marzo 1990, procedimento penale contro G. Vessoso e G. Zanetti, cause riunite C-206/88 e C-207/88, EU:C:1990:145
- 17 gennaio 1991, Commissione/Italia, causa C-157/89, EU:C:1991:22
- giovedì 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, causa C-57/89, EU:C:1991:89
- giovedì 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, causa C-131/88, EU:C:1991:87
- giovedì 30 maggio 1991, Commissione/Germania, causa C-59/89, EU:C:1991:225
- 2 agosto 1993, Commissione/Spagna, causa C-355/90, EU:C:1993:331
- 7 marzo 1996, WWF Italia/Regione Veneto, causa C-118/94, EU:C:1996:86
- 19 settembre 1996, Commissione/Grecia, causa C-236/95, EU:C:1996:341
- 12 dicembre 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux e Société d'études ornithologiques/Regione vallona, causa C-10/96, EU:C:1996:504
- mercoledì 19 maggio 1999, Commissione/Francia, causa C-225/97, EU:C:1999:252
- giovedì 11 novembre 1999, Commissione/Italia, causa C-315/98, EU:C:1999:551
- 7 novembre 2000, First Cooperate Shipping, causa C-371/98, EU:C:2000:600.

giovedì 10 maggio 2001, Commissione/Paesi Bassi, causa C-144/99, EU:C:2001:257

giovedì 17 maggio 2001, Commissione/Italia, causa C-159/99, EU:C:2001:278

mercoledì 30 gennaio 2002, Commissione/Grecia, causa C-103/00, EU:C:2002:60

13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo, causa C-75/01, EU:C:2003:95

16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e altri/Premier ministre e Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, causa C-182/02, Raccolta p.12105

6 novembre 2003, Commissione/Regno Unito, causa C-434/01, EU:C:2003:601

giovedì 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito, causa C-6/04, EU:C:2005:626

15 dicembre 2005, Commissione/Finlandia, causa C-344/03, EU:C:2005:770

martedì 10 gennaio 2006, Commissione/Germania, causa C-98/03, EU:C:2006:3

giovedì 16 marzo 2006, Commissione/Grecia, causa C-518/04, EU:C:2006:183

18 maggio 2006, Commissione/Spagna, causa C-221/04, EU:C:2006:329

8 giugno 2006, Commissione/Italia, causa C-60/05, EU:C:2006:378

martedì 19 dicembre 2006, Commissione/Italia, causa C-503/06, EU:C:2008:279

11 gennaio 2007, Commissione/Irlanda, causa C-183/05, EU:C:2007:14

10 maggio 2007, Commissione/Austria, causa C-508/04, EU:C:2007:274

giovedì 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, causa C-342/05, EU:C:2007:341

giovedì 20 maggio 2010, Commissione/Spagna, causa C-308/08, EU:C:2010:281

giovedì 9 giugno 2011, Commissione/Francia, causa C-383/09, EU:C:2011:369

26 gennaio 2012, Commissione/Polonia, causa C-192/11, EU:C:2012:44

15 marzo 2012, Commissione/Cipro, causa C-340/10, EU:C:2012:143

giovedì 15 marzo 2012, Commissione/Polonia, causa C-46/11, EU:C:2012:146

giovedì 10 novembre 2016, Commissione/Grecia, causa C-504/14, EU:C:2016:847

martedì 17 aprile 2018, Commissione/Polonia, causa C-441/17, EU:C:2018:255

10 ottobre 2019, pronuncia pregiudiziale nella causa C-674/17, EU:C:2019:851

11 giugno 2020, pronuncia pregiudiziale nella causa C-88/19, EU:C:2020:458

4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen, cause riunite C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166

Magistrat Stadt Wien, causa in corso C-477/19

## ALLEGATO II

### Elenco delle specie animali contemplate dagli allegati II, IV e V della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)

*Clausola di esclusione della responsabilità: quella che segue è una tabella consolidata elaborata dalla DG Ambiente. Essa ha il solo scopo di fornire una panoramica. Non ci assumiamo alcuna responsabilità per il suo contenuto. Le versioni giuridicamente vincolanti degli allegati sono quelle pubblicate ufficialmente negli atti giuridici pertinenti. L'ultima versione di questi allegati, su cui si basa la tabella, è pubblicata nella "[d]irettiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua talune direttive in materia di ambiente a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia<sup>166</sup>".*

Le specie che figurano nel presente allegato sono indicate:

- con il nome della specie o della sottospecie (in grassetto e in corsivo), oppure
- con l'insieme delle specie appartenenti ad un taxon superiore o ad una parte designata di tale taxon. L'abbreviazione "spp." dopo il nome di una famiglia o di un genere serve a designare tutte le specie che appartengono a tale genere o famiglia.

L'asterisco (\*) davanti al nome di una specie indica che si tratta di una specie prioritaria dell'allegato II (gli allegati IV e V non distinguono tra specie prioritarie e non prioritarie).

Gli allegati consolidati in questa tabella sono indicati di seguito.

**ALLEGATO II:** SPECIE D'INTERESSE COMUNITARIO LA CUI CONSERVAZIONE RICHIEDE LA DESIGNAZIONE DI ZONE SPECIALI DI CONSERVAZIONE

**ALLEGATO IV:** SPECIE DI INTERESSE COMUNITARIO CHE RICHIEDONO UNA PROTEZIONE RIGOROSA

**ALLEGATO V:** SPECIE DI INTERESSE COMUNITARIO IL CUI PRELIEVO NELLA NATURA E IL CUI SFRUTTAMENTO POTREBBERO FORMARE OGGETTO DI MISURE DI GESTIONE

---

<sup>166</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>.

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
<b>ANIMALI</b>				
<b>VERTEBRATI</b>				
<b>MAMMIFERI</b>				
<b>INSECTIVORA</b>				
Erinaceidae				
<i>Erinaceus algirus</i>		X		
Soricidae				
<i>Crocidura canariensis</i>		X		
<i>Crocidura sicula</i>		X		
Talpidae				
<i>Galemys pyrenaicus</i>	X	X		
<b>CHIROPTERA</b>				
<i>MICROCHIROPTERA</i>				
Rhinolophidae				
<i>Rhinolophus blasii</i>	X	X		
<i>Rhinolophus euryale</i>	X	X		
<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>	X	X		
<i>Rhinolophus hipposideros</i>	X	X		
<i>Rhinolophus mehelyi</i>	X	X		
Vespertilionidae				
<i>Barbastella barbastellus</i>	X	X		
<i>Miniopterus schreibersi</i>	X	X		
<i>Myotis bechsteini</i>	X	X		
<i>Myotis blythii</i>	X	X		
<i>Myotis capaccinii</i>	X	X		
<i>Myotis dasycneme</i>	X	X		
<i>Myotis emarginatus</i>	X	X		
<i>Myotis myotis</i>	X	X		
Tutte le altre specie di Microchiroptera		X		
<i>MEGACHIROPTERA</i>				
Pteropodidae				
<i>Rousettus aegyptiacus</i>	X	X		
<b>RODENTIA</b>				
Gliridae				
Tutte le specie tranne <i>Glis glis</i> ed <i>Eliomys quercinus</i>		X		
<i>Myomimus roachi</i>	X	X		
Sciuridae				
* <i>Marmota marmota latirostris</i>	X	X		
* <i>Pteromys volans (Sciuropterus ruscicus)</i>	X	X		
<i>Spermophilus citellus (Citellus citellus)</i>	X	X		
* <i>Spermophilus suslicus (Citellus suslicus)</i>	X	X		
<i>Sciurus anomalus</i>		X		
Castoridae				
<i>Castor fiber</i>	X	X	X	Allegato II: tranne le popolazioni estoni, lettoni, lituane, finlandesi e svedesi. Allegato IV: tranne le popolazioni estoni, lettoni, lituane, polacche, finlandesi e svedesi. Allegato V: popolazioni finlandesi, svedesi, lettoni, lituane, estoni e polacche.

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
Cricetidae				
<i>Cricetus cricetus</i>		X	X	Allegato IV: tranne le popolazioni ungheresi. Allegato V: popolazioni ungheresi.
<i>Mesocricetus newtoni</i>	X	X		
Microtidae				
<i>Dinaromys bogdanovi</i>	X	X		
<i>Microtus cabreræ</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>	X	X		
<i>Microtus tatricus</i>	X	X		
Zapodidae				
<i>Sicista betulina</i>		X		
<i>Sicista subtilis</i>	X	X		
Hystricidae				
<i>Hystrix cristata</i>		X		
<b>CARNIVORA</b>				
Canidae				
* <i>Alopex lagopus</i>	X	X		
<i>Canis aureus</i>			X	
* <i>Canis lupus</i>	X	X	X	Allegato II: tranne le popolazioni estoni; popolazioni greche: soltanto quelle a sud del 39° parallelo; popolazioni spagnole: soltanto quelle a sud del Duero; popolazioni lettoni, lituane e finlandesi. Allegato IV: tranne le popolazioni greche a nord del 39° parallelo, le popolazioni estoni, le popolazioni spagnole a nord del Duero, le popolazioni bulgare, lettoni, lituane, polacche, slovacche e le popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero. Allegato V: popolazioni spagnole a nord del Duero, popolazioni greche a nord del 39° parallelo, popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero, popolazioni bulgare, lettoni, lituane, estoni, polacche e slovacche.
Ursidae				

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
* <i>Ursus arctos</i>	X	X		Allegato II: tranne le popolazioni estoni, finlandesi e svedesi.
Mustelidae				
* <i>Gulo gulo</i>	X			
<i>Lutra lutra</i>	X	X		
<i>Martes martes</i>			X	
<i>Mustela eversmanii</i>	X	X		
<i>Mustela putorius</i>			X	
* <i>Mustela lutreola</i>	X	X		
<i>Vormela peregusna</i>	X	X		
Felidae				
<i>Felis silvestris</i>		X		
<i>Lynx lynx</i>	X	X	X	Allegato II: tranne le popolazioni estoni, lettoni e finlandesi. Allegato IV: tranne le popolazioni estoni. Allegato V: popolazione estone.
* <i>Lynx pardinus</i>	X	X		
Phocidae				
<i>Halichoerus grypus</i>	X		X	
* <i>Monachus monachus</i>	X	X		
<i>Phoca hispida bottnica</i>	X		X	
* <i>Phoca hispida saimensis</i>	X	X		
<i>Phoca vitulina</i>	X		X	
Tutte le altre specie di Phocidae			X	
Viverridae				
<i>Genetta genetta</i>			X	
<i>Herpestes ichneumon</i>			X	
<b>DUPLICIDENTATA</b>				
Leporidae				
<i>Lepus timidus</i>			X	
<b>ARTIODACTYLA</b>				
Cervidae				
* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>	X	X		
<i>Rangifer tarandus fennicus</i>	X			
Bovidae				
* <i>Bison bonasus</i>	X	X		
<i>Capra aegagrus</i> (popolazioni naturali)	X	X		
<i>Capra ibex</i>			X	
<i>Capra pyrenaica</i> (tranne <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i> )			X	
* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	X	X		
<i>Ovis gmelini musimon</i> ( <i>Ovis ammon musimon</i> ) (popolazioni naturali – Corsica e Sardegna)	X	X		
<i>Ovis orientalis ophion</i> ( <i>Ovis gmelini ophion</i> )	X	X		
* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> ( <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> )	X	X		
<i>Rupicapra rupicapra</i> (tranne <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> e <i>Rupicapra rupicapra tatraica</i> )			X	
<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>	X	X		
* <i>Rupicapra rupicapra tatraica</i>	X	X		
<b>CETACEA</b>				
<i>Phocoena phocoena</i>	X	X		

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
<i>Tursiops truncatus</i>	X	X		
Tutte le altre specie di Cetacea		X		
<b>RETTILI</b>				
<b>CHELONIA (TESTUDINES)</b>				
Testudinidae				
<i>Testudo graeca</i>	X	X		
<i>Testudo hermanni</i>	X	X		
<i>Testudo marginata</i>	X	X		
Cheloniidae				
* <i>Caretta caretta</i>	X	X		
* <i>Chelonia mydas</i>	X	X		
<i>Lepidochelys kempii</i>		X		
<i>Eretmochelys imbricata</i>		X		
Dermochelyidae				
<i>Dermochelys coriacea</i>		X		
Emydidae				
<i>Emys orbicularis</i>	X	X		
<i>Mauremys caspica</i>	X	X		
<i>Mauremys leprosa</i>	X	X		
<b>SAURIA</b>				
Lacertidae				
<i>Algyroides fitzingeri</i>		X		
<i>Algyroides marchi</i>		X		
<i>Algyroides moreoticus</i>		X		
<i>Algyroides nigropunctatus</i>		X		
<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>		X		
<i>Dinarolacerta mosorensis</i>	X	X		
<i>Gallotia atlantica</i>		X		
<i>Gallotia galloti</i>		X		
<i>Gallotia galloti insulanagae</i>	X	X		
* <i>Gallotia simonyi</i>	X	X		
<i>Gallotia stehlini</i>		X		
<i>Lacerta agilis</i>		X		
<i>Lacerta bedriagae</i>		X		
<i>Lacerta bonnali (Lacerta monticola)</i>	X	X		
<i>Lacerta monticola</i>	X	X		
<i>Lacerta danfordi</i>		X		
<i>Lacerta dugesi</i>		X		
<i>Lacerta graeca</i>		X		
<i>Lacerta horvathi</i>		X		
<i>Lacerta schreiberi</i>	X	X		
<i>Lacerta trilineata</i>		X		
<i>Lacerta viridis</i>		X		
<i>Lacerta vivipara pannonica</i>		X		
<i>Ophisops elegans</i>		X		
<i>Podarcis erhardii</i>		X		
<i>Podarcis fifolensis</i>		X		
<i>Podarcis hispanica atrata</i>		X		
<i>Podarcis lilfordi</i>	X	X		
<i>Podarcis melisellensis</i>		X		
<i>Podarcis milensis</i>		X		
<i>Podarcis muralis</i>		X		
<i>Podarcis peloponnesiaca</i>		X		
<i>Podarcis pityusensis</i>	X	X		
<i>Podarcis sicula</i>		X		
<i>Podarcis taurica</i>		X		
<i>Podarcis tiliguerta</i>		X		

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
<i>Podarcis wagleriana</i>		X		
Scincidae				
<i>Ablepharus kitaibelii</i>		X		
<i>Chalcides bedriagai</i>		X		
<i>Chalcides ocellatus</i>		X		
<i>Chalcides sexlineatus</i>		X		
<i>Chalcides simonyi (Chalcides occidentalis)</i>	X	X		
<i>Chalcides viridianus</i>		X		
<i>Ophiomorus punctatissimus</i>		X		
Gekkonidae				
<i>Cyrtopodion kotschy</i>		X		
<i>Phyllodactylus europaeus</i>	X	X		
<i>Tarentola angustimentalis</i>		X		
<i>Tarentola boettgeri</i>		X		
<i>Tarentola delalandii</i>		X		
<i>Tarentola gomerensis</i>		X		
Agamidae				
<i>Stellio stellio</i>		X		
Chamaeleontidae				
<i>Chamaeleo chamaeleon</i>		X		
Anguidae				
<i>Ophisaurus apodus</i>		X		
<b>OPHIDIA (SERPENTES)</b>				
Colubridae				
<i>Coluber caspius</i>		X		
* <i>Coluber cypriensis</i>	X	X		
<i>Coluber hippocrepis</i>		X		
<i>Coluber jugularis</i>		X		
<i>Coluber laurenti</i>		X		
<i>Coluber najadum</i>		X		
<i>Coluber nummifer</i>		X		
<i>Coluber viridiflavus</i>		X		
<i>Coronella austriaca</i>		X		
<i>Eirenis modesta</i>		X		
<i>Elaphe longissima</i>		X		
<i>Elaphe quatuorlineata</i>	X	X		
<i>Elaphe situla</i>	X	X		
<i>Natrix natrix cetti</i>		X		
<i>Natrix natrix corsa</i>		X		
* <i>Natrix natrix cypriaca</i>	X	X		
<i>Natrix tessellata</i>		X		
<i>Telescopus falax</i>		X		
Viperidae				
<i>Vipera ammodytes</i>		X		
* <i>Macrovipera schweizeri (Vipera lebetina schweizeri)</i>	X	X		
<i>Vipera seoanni</i>		X		Allegato IV: tranne popolazioni spagnole.
<i>Vipera ursinii (tranne Vipera ursinii rakosiensis e Vipera ursinii macrops)</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii macrops</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>	X	X		
<i>Vipera xanthina</i>		X		
Boidae				
<i>Eryx jaculus</i>		X		
<b>ANFIBI</b>				
<b>CAUDATA</b>				

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
Salamandridae				
<i>Chioglossa lusitanica</i>	X	X		
<i>Euproctus asper</i>		X		
<i>Euproctus montanus</i>		X		
<i>Euproctus platycephalus</i>		X		
<i>Mertensiella luschani</i> ( <i>Salamandra luschani</i> )	X	X		
<i>Salamandra atra</i>		X		
* <i>Salamandra aurorae</i> ( <i>Salamandra atra aurorae</i> )	X	X		
<i>Salamandra lanzai</i>		X		
<i>Salamandrina terdigitata</i>	X	X		
<i>Triturus carnifex</i> ( <i>Triturus cristatus carnifex</i> )	X	X		
<i>Triturus cristatus</i> ( <i>Triturus cristatus cristatus</i> )	X	X		
<i>Triturus dobrogicus</i> ( <i>Triturus cristatus dobrogicus</i> )	X			
<i>Triturus italicus</i>		X		
<i>Triturus karelinii</i> ( <i>Triturus cristatus karelinii</i> )	X	X		
<i>Triturus marmoratus</i>		X		
<i>Triturus montandoni</i>	X	X		
<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>	X	X		
Proteidae				
* <i>Proteus anguinus</i>	X	X		
Plethodontidae				
<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>ambrosii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>flavus</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>genei</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>imperialis</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>strinatii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>supramontis</i>	X	X		
<b>ANURA</b>				
Discoglossidae				
<i>Alytes cisternasii</i>		X		
* <i>Alytes muletensis</i>	X	X		
<i>Alytes obstetricans</i>		X		
<i>Bombina bombina</i>	X	X		
<i>Bombina variegata</i>	X	X		
<i>Discoglossus galganoi</i> (inclusa <i>Discoglossus "jeanneae"</i> )	X	X		
<i>Discoglossus montalentii</i>	X	X		
<i>Discoglossus pictus</i>		X		
<i>Discoglossus sardus</i>	X	X		
Ranidae				
<i>Rana arvalis</i>		X		
<i>Rana dalmatina</i>		X		
<i>Rana esculenta</i>			X	
<i>Rana graeca</i>		X		
<i>Rana iberica</i>		X		
<i>Rana italica</i>		X		
<i>Rana latastei</i>	X	X		
<i>Rana lessonae</i>		X		
<i>Rana perezi</i>			X	
<i>Rana ridibunda</i>			X	
<i>Rana temporaria</i>			X	
Pelobatidae				
<i>Pelobates cultripes</i>		X		
<i>Pelobates fuscus</i>		X		
* <i>Pelobates fuscus insubricus</i>	X	X		
<i>Pelobates syriacus</i>		X		
Bufo				
<i>Bufo calamita</i>		X		
<i>Bufo viridis</i>		X		

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
Hylidae				
<i>Hyla arborea</i>		X		
<i>Hyla meridionalis</i>		X		
<i>Hyla sarda</i>		X		
<b>PESCI</b>				
<b>PETROMYZONIFORMES</b>				
Petromyzonidae				
<i>Eudontomyzon spp.</i>	X			
<i>Lampetra fluviatilis</i>	X		X	Allegato II: tranne le popolazioni finlandesi e svedesi.
<i>Lampetra planeri</i>	X			Allegato II: tranne le popolazioni estoni, finlandesi e svedesi.
<i>Lethenteron zanandreae</i>	X		X	
<i>Petromyzon marinus</i>	X			Allegato II: tranne le popolazioni svedesi.
<b>ACIPENSERIFORMES</b>				
Acipenseridae				
* <i>Acipenser naccarii</i>	X	X		
* <i>Acipenser sturio</i>	X	X		
Tutte le altre specie di Acipenseridae			X	
<b>CLUPEIFORMES</b>				
Clupeidae				
<i>Alosa spp.</i>	X		X	
<b>SALMONIFORMES</b>				
Salmonidae/Coregonidae				
<i>Coregonus spp.</i> (tranne <i>Coregonus oxyrinchus</i> — popolazioni anadrome in certi settori del Mare del Nord)			X	
* <i>Coregonus oxyrinchus</i> (popolazioni anadrome in certi settori del Mare del Nord)	X	X		
<i>Hucho hucho</i> (popolazioni naturali)	X		X	
<i>Salmo macrostigma</i>	X			
<i>Salmo marmoratus</i>	X			
<i>Salmo salar</i> (soltanto in acque dolci)	X		X	Allegato II: tranne le popolazioni finlandesi.
<i>Salmothymus obtusirostris</i>	X			
<i>Thymallus thymallus</i>			X	
Umbridae				
<i>Umbra krameri</i>	X			
<b>CYPRINIFORMES</b>				
Cyprinidae				
<i>Alburnus albidus</i> ( <i>Alburnus vulturius</i> )	X			
<i>Anaocypris hispanica</i>	X	X		
<i>Aspius aspius</i>	X		X	Allegato II: tranne le popolazioni finlandesi.
<i>Aulopyge huegelii</i>	X			
<i>Barbus spp.</i>			X	
<i>Barbus comiza</i>	X		X	
<i>Barbus meridionalis</i>	X		X	
<i>Barbus plebejus</i>	X		X	
<i>Chalcalburnus chalcoides</i>	X			
<i>Chondrostoma genei</i>	X			
<i>Chondrostoma knerii</i>	X			

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
<i>Chondrostoma lusitanicum</i>	X			
<i>Chondrostoma phoxinus</i>	X			
<i>Chondrostoma polylepis</i> (compreso <i>C. willkommi</i> )	X			
<i>Chondrostoma soetta</i>	X			
<i>Chondrostoma toxostoma</i>	X			
<i>Gobio albipinnatus</i>	X			
<i>Gobio kessleri</i>	X			
<i>Gobio uranoscopus</i>	X			
<i>Iberocypris palaciosi</i>	X			
* <i>Ladigesocypris ghigii</i>	X			
<i>Leuciscus lucumonis</i>	X			
<i>Leuciscus souffia</i>	X			
<i>Pelecus cultratus</i>	X		X	
<i>Phoxinellus spp.</i>	X			
* <i>Phoxinus phoxinus</i>	X	X		
<i>Rhodeus sericeus amarus</i>	X			
<i>Rutilus alburnoides</i>	X			
<i>Rutilus arcasii</i>	X			
<i>Rutilus frisii meidingeri</i>	X		X	
<i>Rutilus lemmingii</i>	X			
<i>Rutilus pigus</i>	X		X	
<i>Rutilus rubilio</i>	X			
<i>Rutilus macrolepidotus</i>	X			
<i>Scardinius graecus</i>	X			
<i>Squalius microlepis</i>	X			
<i>Squalius svallize</i>	X			
Cobitidae				
<i>Cobitis elongata</i>	X			
<i>Cobitis taenia</i>	X			Allegato II: tranne le popolazioni finlandesi.
<i>Cobitis trichonica</i>	X			
<i>Misgurnus fossilis</i>	X			
<i>Sabanejewia aurata</i>	X			
<i>Sabanejewia larvata</i> ( <i>Cobitis larvata</i> e <i>Cobitis conspersa</i> )	X			
<b>SILURIFORMES</b>				
Siluridae				
<i>Silurus aristotelis</i>	X		X	
<b>ATHERINIFORMES</b>				
Cyprinodontidae				
<i>Aphanius iberus</i>	X			
<i>Aphanius fasciatus</i>	X			
* <i>Valencia hispanica</i>	X	X		
* <i>Valencia letourneuxi</i> ( <i>Valencia hispanica</i> )	X			
<b>PERCIFORMES</b>				
Percidae				
<i>Gymnocephalus baloni</i>	X	X		
<i>Gymnocephalus schraetzer</i>	X		X	
* <i>Romanichthys valsanicola</i>	X	X		
<i>Zingel spp.</i> (tranne <i>Zingel asper</i> e <i>Zingel zingel</i> )	X			
<i>Zingel asper</i>	X	X		
<i>Zingel zingel</i>	X		X	
Gobiidae				
<i>Knipowitschia croatica</i>	X			
<i>Knipowitschia</i> ( <i>Padogobius</i> ) <i>panizzae</i>	X			
<i>Padogobius nigricans</i>	X			
<i>Pomatoschistus canestrini</i>	X			

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche
	II	IV	V	
SCORPAENIFORMES				
Cottidae				
<i>Cottus gobio</i>	X			Allegato II: tranne le popolazioni finlandesi.
<i>Cottus petiti</i>	X			
<b>INVERTEBRATI</b>				
<b>ANNELIDA</b>				
<b>HIRUDINOIDEA – ARHYNCHOBDELLAE</b>				
Hirudinidae				
<i>Hirudo medicinalis</i>				X
<b>ARTROPODI</b>				
<b>CRUSTACEA</b>				
Decapoda				
<i>Astacus astacus</i>				X
<i>Austropotamobius pallipes</i>		X		X
* <i>Austropotamobius torrentium</i>		X		X
<i>Scyllarides latus</i>				X
Isopoda				
* <i>Armadillidium ghardalamensis</i>		X	X	
<b>INSECTA</b>				
Coleoptera				
<i>Agathidium pulchellum</i>		X		
<i>Bolbelasmus unicornis</i>		X	X	
<i>Boros schneideri</i>		X		
<i>Buprestis splendens</i>		X	X	
<i>Carabus hampei</i>		X	X	
<i>Carabus hungaricus</i>		X	X	
* <i>Carabus menetriesi pacholei</i>		X		
* <i>Carabus olympiae</i>		X	X	
<i>Carabus variolosus</i>		X	X	
<i>Carabus zawadzskii</i>		X	X	
<i>Cerambyx cerdo</i>		X	X	
<i>Corticaria planula</i>		X		
<i>Cucujus cinnaberinus</i>		X	X	
<i>Dorcadion fulvum cervae</i>		X	X	
<i>Duvalius gebhardti</i>		X	X	
<i>Duvalius hungaricus</i>		X	X	
<i>Dytiscus latissimus</i>		X	X	
<i>Graphoderus bilineatus</i>		X	X	
<i>Leptodirus hochenwarti</i>		X	X	
<i>Limoniscus violaceus</i>		X		
<i>Lucanus cervus</i>		X		
<i>Macroplea pubipennis</i>		X		
<i>Mesosa myops</i>		X		
<i>Morimus funereus</i>		X		
* <i>Osmoderma eremita</i>		X	X	
<i>Oxyporus mannerheimii</i>		X		
<i>Pilemia tigrina</i>		X	X	
* <i>Phryganophilus ruficollis</i>		X	X	
<i>Probaticus subrugosus</i>		X	X	
<i>Propomacrus cypriacus</i>		X	X	
* <i>Pseudogaurotina excellens</i>		X	X	
<i>Pseudoseriscius cameroni</i>		X	X	
<i>Pytho kolwensis</i>		X	X	
<i>Rhysodes sulcatus</i>		X		

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche		
	II	IV	V			
* <i>Rosalia alpina</i>				X	X	
<i>Stephanopachys linearis</i>				X		
<i>Stephanopachys substriatus</i>				X		
<i>Xyletinus tremulicola</i>				X		
Hemiptera						
<i>Aradus angularis</i>				X		
Lepidoptera						
<i>Agriades glandon aquilo</i>				X		
<i>Apatura metis</i>					X	
<i>Arytrura musculus</i>				X	X	
* <i>Callimorpha (Euplagia, Panaxia) quadripunctaria</i>				X		
<i>Catopta thrips</i>				X	X	
<i>Chondrosoma fiduciarium</i>				X	X	
<i>Clossiana improba</i>				X		
<i>Coenonympha hero</i>					X	
<i>Coenonympha oedippus</i>				X	X	
<i>Colias myrmidone</i>				X	X	
<i>Cucullia mixta</i>				X	X	
<i>Dioszeghyana schmidtii</i>				X	X	
<i>Erannis ankeraria</i>				X	X	
<i>Erebia calcaria</i>				X	X	
<i>Erebia christi</i>				X	X	
<i>Erebia medusa polaris</i>				X		
<i>Erebia sudetica</i>					X	
<i>Eriogaster catax</i>				X	X	
<i>Euphydryas (Eurodryas, Hypodryas) aurinia</i>				X		
<i>Fabriciana elisa</i>					X	
<i>Glyphipterix loricatella</i>				X	X	
<i>Gortyna borelii lunata</i>				X	X	
<i>Graellsia isabellae</i>				X		X
<i>Hesperia comma catena</i>				X		
<i>Hypodryas matura</i>				X	X	
<i>Hyles hippophaes</i>					X	
<i>Leptidea morsei</i>				X	X	
<i>Lignyoptera fumidaria</i>				X	X	
<i>Lopinga achine</i>					X	
<i>Lycaena dispar</i>				X	X	
<i>Lycaena helle</i>				X	X	
<i>Maculinea arion</i>					X	
<i>Maculinea nausithous</i>				X	X	
<i>Maculinea teleius</i>				X	X	
<i>Melanargia arge</i>				X	X	
* <i>Nymphalis vaualbum</i>				X	X	
<i>Papilio alexanor</i>					X	
<i>Papilio hospiton</i>				X	X	
<i>Parnassius apollo</i>					X	
<i>Parnassius mnemosyne</i>					X	
<i>Phyllometra culminaria</i>				X	X	
<i>Plebicula golgus</i>				X	X	
<i>Polymixis rufocincta isolata</i>				X	X	
<i>Polyommatus eroides</i>				X	X	
<i>Proterebia afra dalmata</i>				X	X	
<i>Proserpinus proserpina</i>					X	
<i>Pseudophilotes bavius</i>				X	X	
<i>Xestia borealis</i>				X		
<i>Xestia brunneopicta</i>				X		
* <i>Xylomoia strix</i>				X	X	
<i>Zerynthia polyxena</i>					X	
Mantodea						
<i>Apteromantis aptera</i>				X	X	

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche		
	II	IV	V			
Odonata						
<i>Aeshna viridis</i>					X	
<i>Coenagrion hylas</i>				X		
<i>Coenagrion mercuriale</i>				X		
<i>Coenagrion ornatum</i>				X		
<i>Cordulegaster heros</i>				X	X	
<i>Cordulegaster trinacriae</i>				X	X	
<i>Gomphus graslinii</i>				X	X	
<i>Leucorrhinia albifrons</i>					X	
<i>Leucorrhinia caudalis</i>					X	
<i>Leucorrhinia pectoralis</i>				X	X	
<i>Lindenia tetraphylla</i>				X	X	
<i>Macromia splendens</i>				X	X	
<i>Ophiogomphus cecilia</i>				X	X	
<i>Oxygastra curtisii</i>				X	X	
<i>Stylurus flavipes</i>					X	
<i>Sympecma braueri</i>					X	
Orthoptera						
<i>Baetica ustulata</i>				X	X	
<i>Brachytrupes megacephalus</i>				X	X	
<i>Isophya costata</i>				X	X	
<i>Isophya harzi</i>				X	X	
<i>Isophya stysi</i>				X	X	
<i>Myrmecophilus baronii</i>				X	X	
<i>Odontopodisma rubripes</i>				X	X	
<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>				X	X	
<i>Pholidoptera transsylvanica</i>				X	X	
<i>Saga pedo</i>					X	
<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>				X	X	
<b>ARACHNIDA</b>						
Araneae						
<i>Macrothele calpeiana</i>					X	
Pseudoscorpiones						
<i>Anthrenochernes stellae</i>				X		
<b>COELENTERATA</b>						
Cnidaria						
<i>Corallium rubrum</i>						X
<b>MOLLUSCS</b>						
<b>GASTROPODA</b>						
<i>Anisus vorticulus</i>				X	X	
<i>Caseolus calculus</i>				X	X	
<i>Caseolus commixta</i>				X	X	
<i>Caseolus sphaerula</i>				X	X	
<i>Chilostoma banaticum</i>				X	X	
<i>Discula leacockiana</i>				X	X	
<i>Discula tabellata</i>				X	X	
<i>Discula testudinalis</i>					X	
<i>Discula turricula</i>					X	
<i>Discus defloratus</i>					X	
<i>Discus guerinianus</i>				X	X	
<i>Elona quimperiana</i>				X	X	
<i>Geomalacus maculosus</i>				X	X	
<i>Geomitra moniziana</i>				X	X	
<i>Gibbula nivosa</i>				X	X	
* <i>Helicopsis striata austriaca</i>				X		

Nome della specie	Allegato			Restrizioni geografiche		
	II	IV	V			
<i>Helix pomatia</i>						X
<i>Hygromia kovacsi</i>				X	X	
<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>				X	X	
<i>Lampedusa imitatrix</i>				X	X	
* <i>Lampedusa melitensis</i>				X	X	
<i>Leiostyla abbreviata</i>				X	X	
<i>Leiostyla cassida</i>				X	X	
<i>Leiostyla corneocostata</i>				X	X	
<i>Leiostyla gibba</i>				X	X	
<i>Leiostyla lamellosa</i>				X	X	
* <i>Paladilhia hungarica</i>				X	X	
<i>Patella ferruginea</i>					X	
<i>Sadleriana pannonica</i>				X	X	
<i>Theodoxus prevostianus</i>					X	
<i>Theodoxus transversalis</i>				X	X	
<i>Vertigo angustior</i>				X		
<i>Vertigo genesii</i>				X		
<i>Vertigo geyeri</i>				X		
<i>Vertigo moulinsiana</i>				X		
<b>BIVALVIA</b>						
<i>Anisomyaria</i>						
<i>Lithophaga lithophaga</i>					X	
<i>Pinna nobilis</i>					X	
Unionoida						
<i>Margaritifera auricularia</i>					X	
<i>Margaritifera durrovensis (Margaritifera margaritifera)</i>				X		X
<i>Margaritifera margaritifera</i>				X		X
<i>Microcondylaea compressa</i>						X
<i>Unio crassus</i>				X	X	
<i>Unio elongatulus</i>						X
Dreissenidae						
<i>Congeria kusceri</i>				X	X	
<b>ECHINODERMATA</b>						
Echinoidea						
<i>Centrostephanus longispinus</i>					X	

## ALLEGATO III

### Attuazione dell'articolo 12 della direttiva Habitat: l'esempio del lupo

#### 1. Contesto - Introduzione

Il lupo appartiene alla fauna locale europea ed è parte integrante della nostra biodiversità e del nostro patrimonio naturale. Come superpredatore, riveste un importante ruolo ecologico, contribuendo alla salute e al funzionamento degli ecosistemi. In particolare contribuisce a regolare la densità delle specie che preda<sup>167</sup> (in genere ungulati selvatici come caprioli, cervi e cinghiali, ma anche camosci e alci, a seconda della zona), migliorandone la salute attraverso la predazione selettiva. Il lupo era presente in tutta l'Europa continentale, ma è stato sterminato dalla maggior parte delle regioni e dei paesi nella prima metà del XX secolo.

La relazione 2020 sullo stato della natura<sup>168</sup>, basata sui dati trasmessi dagli Stati membri, conferma che nell'UE le popolazioni di lupi sono generalmente in ripresa (stabili o in aumento) e stanno ricolonizzando parti della loro area di ripartizione storica, sebbene abbiano raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente solo in alcuni Stati membri<sup>169</sup>. Il ritorno del lupo è un grande successo, in termini di conservazione<sup>170</sup>, che è stato reso possibile dalla tutela giuridica, da un atteggiamento pubblico più favorevole, così come dal recupero delle sue specie preda (per esempio cervi e cinghiali) e della copertura forestale (dopo l'abbandono delle terre rurali).

Al tempo stesso, il ritorno del lupo in regioni dove mancava da decenni o più costituisce un'importante sfida per gli Stati membri, poiché questa specie è spesso associata a diversi tipi di conflitti e può provocare forti proteste e reazioni sociali nelle comunità rurali interessate.

Proprio come altri grandi carnivori, i lupi hanno bisogno di aree molto vaste: gli individui e i branchi utilizzano territori che si estendono su centinaia di migliaia di km<sup>2</sup>. Di conseguenza sono caratterizzati da densità molto basse e le loro popolazioni tendono a diffondersi su aree molto ampie, tipicamente attraversando molti confini amministrativi sia all'interno di un paese che tra paesi diversi. Da un punto di vista biologico, si raccomanda dunque che le misure di conservazione e gestione siano il più possibile coordinate e coerenti. Da ciò emerge la necessità di una cooperazione transfrontaliera, per esempio applicando approcci coerenti e coordinati a livello di popolazione di lupi. Ulteriori indicazioni sono disponibili nel documento *Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe* elaborato per la Commissione Europea (Linnell et al, 2008)<sup>171</sup>.

Per la maggior parte degli Stati membri e delle regioni il lupo figura nell'elenco di cui all'allegato IV della direttiva Habitat, ed è quindi soggetto alle disposizioni di rigorosa tutela dell'articolo 12 della stessa direttiva, compreso il divieto di qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari nell'ambiente naturale.

---

167 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>.

168 <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>.

169 Ai sensi dell'articolo 17 della direttiva Habitat, Romania, Lituania, Lettonia, Estonia e Italia hanno riferito che il lupo si trova in uno stato di conservazione soddisfacente in tutte le loro regioni biogeografiche.

170 <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>.

171 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting\\_management.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_management.htm).

Per alcuni Stati membri e regioni il lupo figura nell'allegato V come specie "il cui prelievo nella natura e il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione". Per la maggior parte degli Stati membri e delle regioni, il lupo è anche presente nell'allegato II, come specie prioritaria che richiede la designazione di zone speciali di conservazione (ZSC) e misure di conservazione appropriate. La tabella 1 mostra quali popolazioni sono incluse in quale allegato della direttiva Habitat.

TABELLA 1. Inserimento del lupo negli allegati della direttiva Habitat

Allegato II (necessità di designare ZSC): "\* Canis lupus (tranne le popolazioni estoni; popolazioni greche: soltanto quelle a sud del 39° parallelo; popolazioni spagnole: soltanto quelle a sud del Duero; popolazioni lettoni, lituane e finlandesi)".

Allegato IV (protezione rigorosa): "Canis lupus (tranne le popolazioni greche a nord del 39° parallelo, le popolazioni estoni, le popolazioni spagnole a nord del Duero, le popolazioni bulgare, lettoni, lituane, polacche, slovacche e le popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero)".

Allegato V (gestione della specie ammessa): "Canis lupus (popolazioni spagnole a nord del Duero, popolazioni greche a nord del 39° parallelo, popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero, popolazioni bulgare, lettoni, lituane, estoni, polacche e slovacche)".

Come già detto, il lupo non ha ancora raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente in molti Stati membri e regioni<sup>172</sup>.

Uno studio condotto nel 2018 per il Parlamento europeo<sup>173</sup> ha valutato il rischio di estinzione per le singole popolazioni di lupi sulla base dei criteri della lista rossa dell'IUCN. Su nove popolazioni di lupi (principalmente transfrontaliere), tre sono state inserite nella categoria "minor preoccupazione", tre nella categoria "quasi minacciata" e tre nella categoria "vulnerabile". Una popolazione di lupi (la popolazione iberica, Spagna-Sierra Morena) si è estinta. Gli autori dello studio hanno anche evidenziato le difficoltà nell'armonizzare i risultati dei dati di sorveglianza a causa delle differenze nelle tecniche e negli approcci adottati (diversi modi o periodi di conteggio), delle medie rispetto alla popolazione massima e minima, della mancanza di relazioni da parte di alcuni paesi nonostante la presenza della specie, delle differenze nella qualità dei dati, ecc.<sup>174</sup>.

Benché sembri che diverse popolazioni di lupi si stiano riprendendo ed espandendo in tutta Europa, la specie deve ancora fare i conti con varie minacce e diversi problemi di conservazione, in particolare il bracconaggio (che spesso non viene rilevato ma che probabilmente rappresenta una quota molto elevata della mortalità totale). Le minacce specifiche e le potenziali misure per affrontarle sono descritte per ogni popolazione di lupi in una relazione finanziata dalla Commissione Europea, *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Boitani et al, 2015<sup>175</sup>).

## 2. Requisiti giuridici per la tutela dei singoli lupi

172 <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus&region>.

173 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL\\_STU\(2018\)617488\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf).

174 Lista rossa dell'IUCN delle specie minacciate 2018: <https://www.iucnredlist.org/species/3746/144226239>. In alcuni casi altri dati recenti forniscono cifre che si discostano lievemente da quelle indicate nello studio di cui sopra per le popolazioni iberiche, delle Alpi centro-occidentali e della Carelia.

175 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf).

Il lupo, laddove è elencato nell'allegato IV della direttiva Habitat, è oggetto di rigorosa tutela. Poiché l'obiettivo della direttiva è di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente per le specie elencate. La tutela che l'articolo 12 della direttiva Habitat fornisce alle popolazioni delle specie elencate in tale allegato ha un carattere preventivo e impone agli Stati membri di prevenire situazioni che potrebbero avere un impatto negativo sulle specie.

Il recepimento formale dell'articolo 12 nella normativa nazionale deve essere completato da ulteriori misure di attuazione per garantire una rigorosa tutela sulla base dei problemi e delle minacce particolari che il lupo deve affrontare in un determinato contesto. Non solo le azioni elencate nell'articolo 12 devono essere proibite, ma le autorità devono anche adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire che i divieti non vengano violati nella pratica. Ne consegue, per esempio, che le autorità sono tenute a prendere tutte le misure necessarie per impedire l'uccisione (illegale) dei lupi e per proteggere le aree che fungono da aree di riposo o siti di riproduzione, come le loro tane e i loro "siti di raduno".

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva Habitat "impone agli Stati membri non solo l'adozione di un contesto normativo completo, bensì anche l'attuazione di misure di tutela concrete e specifiche", mentre la disposizione presuppone anche "l'adozione di misure coerenti e coordinate di carattere preventivo" (sentenza dell'11 gennaio 2007, Commissione delle Comunità europee/Irlanda, causa C-183/05). Questo approccio è stato confermato dalla sentenza della CGUE del 10 ottobre 2019 (pronuncia pregiudiziale nella causa C-674/17): "[i]l rispetto di tale disposizione impone agli Stati membri non solo l'adozione di un quadro normativo completo, ma anche l'attuazione di misure di tutela concrete e specifiche. Del pari, il regime di rigorosa tutela presuppone l'adozione di misure coerenti e coordinate di carattere preventivo. Un tale regime di rigorosa tutela deve pertanto consentire di evitare effettivamente la cattura o l'uccisione deliberata nell'ambiente naturale nonché il deterioramento o la distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), della direttiva [H]abitat".

Un esempio di misura che applica efficacemente le disposizioni di tutela delle specie è l'istituzione di efficaci squadre antibraconaggio dotate di cani antiveleno. Il braconaggio, le trappole e le esche avvelenate sono di fatto una grande minaccia per i lupi in molti luoghi. L'avvelenamento è un problema particolarmente grave perché colpisce anche altre specie, in particolare i rapaci. Per affrontare questo problema, diversi progetti nell'Europa meridionale e orientale (Spagna, Italia, Portogallo, Grecia, Bulgaria e Romania) finanziati dal programma LIFE<sup>176</sup> hanno contribuito a istituire misure specifiche che sostengono efficacemente il regime di rigorosa tutela delle specie, come ad esempio la creazione di unità cinofile antiveleno, la formazione del personale (guardaparco, guardie forestali, polizia provinciale, veterinari) e lo sviluppo di capacità all'interno degli enti pubblici, nonché attività di sensibilizzazione rivolte ad allevatori, cacciatori, operatori turistici, studenti e pubblico in generale.

I piani di conservazione/gestione del lupo, se istituiti in linea con l'articolo 12 e se correttamente attuati, possono costituire un quadro efficace per l'attuazione delle disposizioni di rigorosa tutela delle popolazioni di lupi di cui all'allegato IV, creando un sistema completo di coesistenza che mira a garantire uno stato di conservazione soddisfacente, affrontando nel contempo i conflitti con le attività umane.

Tali piani possono includere azioni come: i) sostegno alle misure preventive (attraverso aiuti agli investimenti, informazione, formazione e assistenza tecnica); ii) risarcimento dei danni economici causati dai lupi; iii) miglioramento della sorveglianza

---

<sup>176</sup> LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON; LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436; LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311; LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807; WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

e della base di conoscenze riguardanti la popolazione di lupi interessata; iv) sorveglianza, valutazione e miglioramento dell'efficienza delle misure di protezione del bestiame; v) promozione del coinvolgimento e del dialogo con e tra i portatori di interessi (per esempio attraverso piattaforme dedicate); vi) miglioramento degli sforzi di esecuzione per contrastare l'uccisione illegale dei lupi; vii) protezione dell'habitat e miglioramento delle condizioni di alimentazione (ad esempio, se necessario, ripristinando le popolazioni di prede selvatiche); viii) sviluppo di opportunità di ecoturismo associate ai lupi; ix) promozione/commercializzazione di prodotti agricoli provenienti dalle zone dei lupi; e x) informazione, istruzione e sensibilizzazione. I piani potrebbero inoltre consentire alle autorità competenti di autorizzare il ricorso limitato al controllo letale per rimuovere taluni esemplari di lupo, applicando deroghe conformemente alle condizioni stabilite dalla direttiva. Si noti tuttavia che i piani che adottano una gestione adattativa delle catture (come quelli per le specie cacciabili di cui all'allegato V della direttiva Habitat) non sarebbero coerenti con le disposizioni di rigorosa tutela che si applicano alle specie dell'allegato IV.

Tali piani dovrebbero essere elaborati sulla base delle migliori informazioni disponibili sullo stato di conservazione e sulle tendenze della specie, nonché su tutte le minacce e le pressioni pertinenti. La partecipazione o la consultazione di tutti i pertinenti portatori di interessi, specialmente quelli colpiti dalla specie o interessati dalle misure di conservazione previste, è cruciale per integrare tutti gli aspetti rilevanti dei piani e incoraggiare un'ampia accettazione sociale.

#### ***Esempio di coinvolgimento dei portatori di interesse in un piano di gestione***

Il piano di gestione del lupo elaborato dalla Croazia per il periodo 2010-2015 (ministero della Cultura croato, 2010), è stato il risultato di un processo durato due anni che ha coinvolto i rappresentanti di tutti i gruppi di interesse (ministeri competenti, membri del Comitato per il monitoraggio delle popolazioni di grandi carnivori, scienziati, silvicoltori, associazioni non governative, ecc). Il dettagliato piano d'azione che ne è risultato delinea le misure che la Croazia doveva attuare per garantire la conservazione della sua popolazione di lupi attraverso una convivenza quanto più armoniosa possibile con l'uomo.

I piani di conservazione e gestione del lupo possono quindi fornire una struttura adeguata per valutare e affrontare tutti i problemi e i conflitti pertinenti che minacciano le popolazioni di lupi, al fine di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente.

Possono quindi trattare anche questioni come l'ibridazione tra lupo e cane, che riguarda tutte le nove popolazioni di lupo europee ed è segnalata in 21 paesi europei<sup>177</sup>. In alcune aree ciò costituisce una minaccia importante per la conservazione del lupo<sup>178</sup> e possono essere necessarie specifiche azioni preventive, proattive e reattive per affrontare il problema, come indicato nella raccomandazione n. 173 (2014<sup>179</sup>) adottata nell'ambito della convenzione di Berna (Consiglio d'Europa, 2014). Tuttavia, poiché l'ibridazione lupo-cane è una questione complessa, si raccomanda vivamente di redigere un piano di gestione ben definito a livello nazionale e di popolazione utilizzando le procedure sul campo, in laboratorio e statistiche più aggiornate e affidabili (si veda il riquadro).

---

177 Salvatori, V et al (2020) European agreements for nature conservation need to explicitly address wolf-dog hybridisation, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071931674X>.

178 Salvatori, V et al. (2019).

179 <https://rm.coe.int/0900001680746351>.

## Ibridi lupo-cane

L'incrocio tra i lupi e la loro forma domestica, i cani, si è probabilmente verificato ripetutamente nel corso della storia dell'addomesticamento del cane ed è ancora in atto, con intensità variabile, in diverse parti dell'area di ripartizione del lupo. Trattandosi di un tipo di ibridazione di origine antropica, l'ibridazione lupo-cane non è un processo evolutivo naturale in cui gli ibridi dovrebbero essere soggetti a misure di conservazione. Piuttosto, in quanto minaccia all'integrità genetica delle popolazioni di lupi, l'ibridazione lupo-cane è una questione altamente preoccupante per la conservazione e dovrebbe essere affrontata attraverso piani e strumenti di gestione appropriati.

In Europa l'ibridazione è stata rilevata in diversi paesi, ad esempio Norvegia, Lettonia, Estonia, Bulgaria, Italia, Spagna, Portogallo, Germania, Grecia, Slovenia e Serbia. Si noti tuttavia che le stime dell'introggressione dei geni del cane nella popolazione di lupi selvatici si basano su diversi approcci e protocolli sperimentali associati. Mentre in vari casi l'incrocio ha prodotto solo una o poche cucciolate di ibridi in aree ristrette, in altri casi si è scoperto che l'introggressione dei geni del cane nella popolazione del lupo selvatico si è diffusa in aree consistenti, anche se in misura diversa (dal 5,6 % in Galizia, Spagna, a più del 60 % nella provincia di Grosseto, Italia). Analogamente sono stati riscontrati elevati tassi di introggressione negli Appennini settentrionali, mentre solo rari casi di ibridi sono stati trovati nella popolazione di lupi alpini (dalla Francia alle Alpi centro-orientali). Tuttavia il tasso di ibridazione riportato altrove è compreso tra il 5 % e il 10 % circa (Leonard et al. 2011). L'ibridazione avviene principalmente tra cani maschi e lupi femmine. In rari casi può accadere anche il contrario. L'alto numero di cani in libertà di varie zone, soprattutto nelle regioni mediterranee, offre molteplici opportunità di incontri tra cani e lupi. La conoscenza dell'ecologia degli ibridi lupo-cane che vivono in natura è carente ma non vi sono prove che negli ibridi si registri una riduzione a livello di idoneità individuale, dispersione, successo riproduttivo, modifica del comportamento o vitalità della popolazione.

La gestione dell'ibridazione lupo-cane è un dilemma per le autorità governative, poiché pone diversi gravi problemi.

### a) Lo stato tassonomico di un ibrido

I cani discendono dai lupi attraverso l'addomesticamento, ed entrambi appartengono alla stessa entità tassonomica, la specie *Canis lupus*. I cani sono talvolta identificati dalla sottospecie *Canis lupus familiaris*. Non vi è dubbio che gli ibridi mantengano il nome *Canis lupus*. Lo status giuridico degli ibridi

### b)

Contrariamente ai cani, la cui sopravvivenza dipende normalmente dalle cure e dalle risorse umane, gli ibridi conducono una vita indipendente e prospera come animali selvatici. Pertanto molte legislazioni nazionali li considerano alla stregua della fauna selvatica e li gestiscono secondo le stesse norme. Se gli ibridi fossero considerati al pari dei cani, rientrerebbero nelle leggi nazionali sugli animali domestici. In ogni caso, sembra opportuno che i cacciatori e il pubblico riservino agli ibridi lupo-cane lo stesso status legale dei lupi, al fine di chiudere una potenziale scappatoia per l'uccisione irregolare dei lupi (secondo la dichiarazione *Policy Support Statement on hybridisation*, a cura della Large Carnivore Initiative for Europe e allegata al documento *Guidelines for population-level management plans of large carnivores* (Linnell et al., 2008)). Infatti, se gli ibridi fossero considerati giuridicamente non tutelati dalle leggi nazionali, si potrebbe assistere a un aumento delle uccisioni accidentali di lupi, data la difficoltà di distinguere gli ibridi dai lupi geneticamente "puri" sulla base delle sole caratteristiche morfologiche. Ciò potrebbe comportare non solo uccisioni accidentali, ma anche intenzionali, dato che lo status non tutelato degli ibridi potrebbe essere utilizzato come copertura per uccidere dei lupi veri e propri. Le autorità di gestione sono incoraggiate a garantire che gli ibridi siano chiaramente e inequivocabilmente coperti dalle loro leggi nazionali, o come fauna selvatica o come animali domestici.

### c) Opzioni per le soluzioni di gestione

La soluzione di gestione più adeguata dipenderà sia dal livello complessivo stimato di introggressione sia dal fatto che l'introggressione sia limitata ad aree ristrette e a pochi branchi oppure diffusa in aree ampie e/o nella maggior parte dei branchi. Per esempio, un'introggressione limitata può non essere una grave minaccia se rimane stabile da una generazione all'altra.

Un'ibridazione significativa e diffusa (sciame ibrido) può essere intrattabile, anche se può essere comunque auspicabile ridurre il flusso presente e futuro di geni domestici nella popolazione del lupo. Una prevalenza elevata ma localizzata potrebbe ancora essere trattata con azioni mirate per neutralizzare la riproduzione degli ibridi (attraverso la rimozione fisica o la sterilizzazione). Anche se sono state sollevate diverse riserve sulla difficoltà e l'efficacia della rimozione degli ibridi per controllare bassi livelli di introgressione diffusa, questo intervento è potenzialmente utile quando l'ibridazione non è diffusa e la sua applicazione è sostenuta da ricerca applicata e sorveglianza nonché da un quadro di gestione adattativa.

La gamma di strumenti di gestione è ampia, e l'utilità di ogni strumento dipende dagli obiettivi. Si raccomanda vivamente di affrontare l'ibridazione attraverso un piano dedicato a livello nazionale, o possibilmente di popolazione, in cui gli obiettivi, i protocolli e i criteri siano pienamente descritti e motivati. Dovranno essere individuate e descritte una serie di azioni preventive, proattive e reattive. Il piano probabilmente includerà disposizioni volte a:

- 1) avviare uno sforzo di collaborazione internazionale che coinvolga tutti i laboratori di genetica, per concordare un approccio comune alla definizione di soglie e procedure per l'identificazione degli ibridi e per condividere le frequenze alleliche delle popolazioni di riferimento;
- 2) approvare una serie di orientamenti politici per studiare e sorvegliare la diffusione e la prevalenza dell'ibridazione e dell'introgressione genetica dei cani nella popolazione dei lupi;
- 3) definire le aree nelle quali sono adatti diversi strumenti di gestione in funzione dei livelli e dei modelli di prevalenza degli ibridi, da nessun intervento alla rimozione attiva degli esemplari ibridi. In definitiva, il contesto sociale può influire sulle aree di gestione e sulle azioni selezionate;
- 4) istituire squadre (e procedure) di emergenza che siano responsabili, dove e quando necessario, della rimozione degli ibridi lupo-cane dall'ambiente naturale o della loro cattura/sterilizzazione/liberazione. La Commissione europea ha approvato pienamente la raccomandazione n. 173 (2014) della convenzione di Berna, la quale afferma, tra l'altro, che è nell'interesse di un'efficace conservazione del lupo assicurare che la rimozione di qualsiasi ibrido lupo-cane individuato sia condotta esclusivamente in modo controllato dallo Stato. È evidente che l'unico modo per conseguire tale obiettivo è vietare l'uccisione degli ibridi a norma della legge nazionale, facendo eccezione solo per le agenzie statali o i loro agenti designati. La raccomandazione invita le parti a garantire che la rimozione controllata dallo Stato degli ibridi lupo-cane avvenga dopo che i funzionari statali e/o gli organismi incaricati a tal fine dallo Stato, e/o i ricercatori, li abbiano confermati come ibridi attraverso le caratteristiche genetiche e/o morfologiche. La rimozione dovrebbe essere effettuata solo da organismi investiti dalle autorità competenti di tale responsabilità, garantendo che tale rimozione non comprometta lo stato di conservazione dei lupi. Adottare le misure necessarie per evitare l'uccisione intenzionale o accidentale di lupi scambiati per ibridi lupo-cane. Quanto precede non deve pregiudicare la rimozione, scrupolosamente controllata dallo Stato, degli ibridi lupo-cane individuati dall'ambiente naturale, che deve essere effettuata dagli organismi investiti di tale responsabilità dalle autorità competenti;
- 5) approvare un piano nazionale per il controllo dei cani in libertà (selvatici, randagi o di proprietà di persone che li lasciano vagare liberamente) e vietare la detenzione di lupi e ibridi lupo-cane come animali domestici. Avviare campagne di sensibilizzazione a sostegno del controllo dei cani selvatici e in libertà nelle aree di ripartizione del lupo.

### **3. Conflitti legati al lupo**

Il lupo è storicamente associato a diversi tipi di conflitto socioeconomico con l'uomo. In passato questi conflitti hanno portato allo sterminio o a una grave riduzione delle popolazioni di lupi in gran parte della sua area di ripartizione europea. In molte zone questa persecuzione persiste ancora e si somma ad alti tassi di bracconaggio. Attualmente i principali conflitti riguardano:

- **depredazione del bestiame.** Le depredazioni del bestiame riguardano principalmente le pecore. Linnell e Cretois (2018) calcolano che nel periodo 2012-2016 nell'UE i lupi hanno ucciso in media 19 500 pecore all'anno (si noti che mancano i dati di Polonia, Romania, Spagna, Bulgaria, Austria e parti dell'Italia). Questa è attualmente la migliore approssimazione disponibile per l'impatto della predazione dei lupi nell'UE.

Sebbene le pecore siano le principali vittime degli attacchi dei lupi, sono interessati in misura minore anche altri tipi di bestiame (capre, bovini, cavalli) e le renne semidomestiche. La depredazione è estremamente variabile e dipende in gran parte dal tipo di sistema di allevamento, dal tipo di gestione e dal livello di supervisione, vale a dire se il bestiame è rinchiuso, specialmente durante la notte, o se è pascolato. Per esempio in Francia (80 branchi di lupi), circa 11 000 pecore, bovini e capre sono stati predati e compensati nel 2019 (Dreal 2019<sup>180</sup>), mentre in Germania (128 branchi di lupi) la cifra è inferiore a 3 000 per il 2019 (DBBW 2019<sup>181</sup>) e in Svezia (31 branchi di lupi) le pecore predate nel 2018 sono state solo 161 (Viltskadestatistik 2018, SLU<sup>182</sup>).

Linnell e Cretois (2018) evidenziano le difficoltà di raccogliere in tutta Europa dati coerenti e affidabili sulla depredazione del bestiame da parte dei lupi. Vi sono svariati motivi per cui i capi di bestiame possono morire o scomparire e non è sempre possibile collegare la loro morte ai grandi carnivori. La qualità delle relazioni degli agricoltori e degli allevatori dipende in gran parte dal sistema di compensazione. Per esempio, dipende dal livello (totale o parziale) della compensazione, dalla lunghezza e dalle difficoltà del relativo processo amministrativo, come pure dal fatto che vengano effettuati controlli in loco per verificare se la depredazione sia stata effettivamente causata da grandi carnivori. Occasionalmente i lupi possono anche attaccare e uccidere i cani. Per esempio, in Svezia o in Finlandia, ciò può accadere quando si inseguono le alci con cani sguinzagliati nei territori dei lupi. La perdita di bestiame e di cani ha chiaramente un grande impatto emotivo, oltre che rappresentare una perdita economica diretta e indiretta. Sebbene l'impatto complessivo della predazione dei lupi sul settore dell'allevamento nell'UE sia trascurabile, la loro predazione su pecore da pascolo non protette potrebbe essere significativa a livello di singola azienda e comporta una pressione e un onere aggiuntivi per gli operatori interessati in un settore che è già colpito da una serie di pressioni socioeconomiche;

- **rischio percepito per le persone.** I lupi non vedono l'uomo come una possibile preda, ma piuttosto come una minaccia da evitare. Anche se in passato sono state segnalate aggressioni mortali di lupi nei confronti dell'uomo (spesso legate a esemplari affetti da rabbia o che erano stati nutriti dall'uomo, oppure provocati, feriti o intrappolati), il rischio effettivo di attacchi di questo tipo, nelle attuali condizioni ambientali e sociali europee, è considerato estremamente basso (Linnell et al, 2002; Linnell e Alleau, 2016<sup>183</sup>; KORA, 2016; Linnell et al, 2021). Ciononostante molte persone hanno ancora paura dei lupi, in particolare nei paesi e nelle regioni recentemente ricolonizzati dalla specie o dove l'aumento del numero di esemplari li rende più visibili in aree dove prima non erano solitamente presenti. Sono stati riportati casi di lupi che si avvicinano alle persone e si comportano in modo insolito (lupi "audaci" o "impavidi"). Tali episodi si sono verificati in particolare a causa di

180 [http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019\\_especes.pdf](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf).

181 <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>.

182 <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/Centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>.

183 Nonostante occorra riconoscere che il potenziale di aggressione dei lupi nei confronti delle persone è maggiore di zero [...] vi sono attualmente oltre 12 000 lupi in Europa e più di 50 000 lupi in Nord America, molti dei quali vivono in prossimità di milioni di esseri umani, eppure esistono prove solo di una manciata di attacchi negli ultimi decenni (*Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People*) <https://www.researchgate.net/publication/301267098>.

condizionamento alimentare o della presenza di cani (Reinhardt 2018). Per quanto riguarda gli ibridi lupo-cane, non ci sono prove a sostegno del fatto che siano più audaci o più pericolosi dei lupi, ma in alcune zone d'Europa il timore nei confronti degli ibridi è un problema specifico. Tali percezioni e atteggiamenti devono essere attentamente presi in considerazione e affrontati seriamente. È utile, ma spesso non sufficiente, promuovere attività didattiche, fornire informazioni corrette e sfatare le notizie false attraverso la verifica dei fatti (attività condotta da alcune autorità locali o regionali, ad esempio, o nell'ambito dei progetti LIFE). Inoltre va chiarito che, nell'improbabile caso di un pericolo oggettivo, causato ad esempio da un lupo rabbioso o aggressivo o da un lupo condizionato dal cibo o assuefatto all'uomo, la rimozione mirata del lupo in questione è pienamente legittima ai sensi della direttiva Habitat (si veda il paragrafo sulle deroghe ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), al capitolo 6);

- **impatto sugli ungulati selvatici.** Lupi e cacciatori (umani) possono a volte perseguire la stessa preda, ossia gli ungulati selvatici. Quando tornano i grandi carnivori, i cacciatori spesso temono che la concorrenza influisca sulle loro attività e questo può causare un serio conflitto. L'impatto della predazione dei lupi sia sul numero che sul comportamento degli ungulati selvatici è abbastanza complesso e varia in funzione della specie e del contesto locale. In generale i lupi rimuovono solo una piccola percentuale di ungulati selvatici ogni anno (molto meno dei cacciatori) e non sembrano avere un impatto negativo sulle attuali tendenze (generalmente in aumento) delle popolazioni di ungulati in Europa<sup>184</sup> (Bassi, E. et al 2020; Gtowacifski, Z. e Profus, P. 1997). In ogni caso, a differenza della predazione sul bestiame domestico, la predazione di un carnivoro selvatico e autoctono sugli ungulati selvatici non può essere impedita o mitigata, poiché fa parte dei processi naturali che la politica della biodiversità mira a ripristinare e preservare. Per i cacciatori europei il ritorno dei grandi carnivori rappresenta una grande sfida, poiché è necessario tenerne conto quando si pianifica la caccia e si stabiliscono le quote per gli ungulati selvatici. Infine, si deve riconoscere il contributo dei lupi alla regolazione delle densità degli ungulati (Ripple, W.J. e Beschta, R.L., 2012), tenendo conto dei benefici associati anche in termini di riduzione dei danni alle coltivazioni silvicole e agricole<sup>185</sup>;
- **conflitti di valori (visioni contrastanti riguardo ai paesaggi europei).** I conflitti associati ai lupi non riguardano sempre l'impatto economico diretto su alcuni portatori di interessi rurali. I lupi sono fortemente simbolici per una serie di questioni più ampie, e i conflitti spesso riflettono divisioni sociali più profonde (ad esempio tra aree rurali e urbane, tra valori moderni e tradizionali, o tra diverse classi sociali ed economiche) (Linnell, 2013). I lupi spesso scatenano un dibattito cruciale in merito alla direzione che prenderanno in futuro i paesaggi europei (Linnell, 2014), coinvolgendo segmenti diversi della società con punti di vista e visioni contrastanti a proposito di come la fauna selvatica e i paesaggi dovrebbero essere conservati, utilizzati o gestiti<sup>186</sup>. Questo spiega perché raramente esiste una chiara relazione tra l'entità dell'impatto economico diretto dei grandi carnivori e il livello di conflitto sociale che questo genera (Linnell e Cretois, 2018).

---

184 Cfr., a titolo di esempio, i carnieri di ungulati in Francia negli ultimi anni.

<http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>.

185 Cfr. anche Carpio et al (2020) Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations.

186 Per esempio le divergenze tra posizioni a sostegno dei paesaggi produttivi tradizionali, dei paesaggi del patrimonio, dei paesaggi ricreativi, dei paesaggi di conservazione della natura o dei paesaggi multifunzionali; oppure i conflitti e le tensioni legati al passaggio da stili di vita tradizionali (e rurali) in declino a stili di vita moderni (e urbani).

[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task\\_4\\_conflict\\_coexistence.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf).

<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>.

#### 4. Misure per migliorare la coesistenza tra uomo e lupo

In seguito all'adozione della direttiva Habitat la Commissione ha promosso un approccio basato sulla coesistenza, che mira a ripristinare lo stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni di grandi carnivori affrontando e riducendo nel contempo i conflitti con le attività umane lecite, al fine di condividere paesaggi multifunzionali. Il programma LIFE ha finanziato più di 40 progetti legati alla coesistenza e alla conservazione del lupo, che hanno aiutato a trovare e sperimentare buone pratiche per raggiungere questi obiettivi<sup>187</sup>.

Molti casi di studio ed esempi di coesistenza sono stati individuati dalla piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori, un gruppo di organizzazioni che rappresentano diversi gruppi di interesse e che hanno concordato una missione comune per promuovere soluzioni di coesistenza<sup>188</sup>. I casi di studio sono classificati in cinque categorie: 1) fornitura di consulenza/sensibilizzazione; 2) fornitura di sostegno pratico; 3) comprensione dei punti di vista; 4) finanziamento innovativo; e 5) sorveglianza<sup>189</sup> (piattaforma dell'UE sui grandi carnivori, 2019).

Uno studio del 2018 commissionato dal Parlamento europeo<sup>190</sup> ha presentato raccomandazioni ed esempi di misure pratiche di coesistenza in diversi Stati membri per i lupi e altri grandi carnivori.

A livello europeo esiste quindi un'ampia base per condividere conoscenze ed esperienze preziose. Di seguito sono descritti gli approcci più comuni per ridurre il conflitto.

- **Pagamenti compensativi**

Un approccio frequente per ridurre l'impatto economico dei danni causati dai lupi e aumentare la tolleranza nei confronti delle specie protette è rappresentato dai pagamenti compensativi, utilizzati in molti paesi dell'UE. I pagamenti compensativi possono spesso costituire una misura adeguata, ma occorre definire chiaramente le regole di ammissibilità e considerare vari fattori. Occorre accertarsi in particolare che le perdite di bestiame siano effettivamente dovute alla predazione da parte dei lupi e garantire che la compensazione sia equa e versata tempestivamente al beneficiario ammissibile.

In molti paesi gli agricoltori lamentano che è complicato e costoso ricevere le compensazioni o che i pagamenti sono tardivi o insufficienti. I pagamenti compensativi sono di solito finanziati dai governi nazionali o regionali conformemente alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato<sup>191</sup> (che permettono di compensare al 100 % i costi diretti e indiretti). La sola compensazione dei danni non è sempre sufficiente a risolvere i problemi di coesistenza, poiché non riduce le depredazioni o altri conflitti. Inoltre i pagamenti compensativi spesso non sono sostenibili a lungo termine, a meno che non siano opportunamente combinati con altre misure.

- **Misure di prevenzione e assistenza tecnica**

Le misure di prevenzione sono una componente fondamentale di un regime di coesistenza globale. L'esperienza acquisita (ad esempio dai progetti LIFE e dai programmi di sviluppo rurale) mostra l'importanza e l'efficacia di varie misure di protezione del bestiame, ad esempio diversi tipi di recinzione, custodia del bestiame, cani da guardia del bestiame, raduno notturno del bestiame e dispositivi visivi o acustici di dissuasione (Fernández-Gil, et al 2018, cfr. anche *Carnivore Damage Prevention News* (CDP news, 2018)). In particolare, la presenza di pastori può rendere le misure di protezione del bestiame molto più efficaci ed è di per sé un deterrente contro la

---

187 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting\\_best\\_practices.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_best_practices.htm).

188 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence\\_platform.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm).

189 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case\\_studies.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm).

190 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL\\_STU\(2018\)596844\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU(2018)596844_EN.pdf).

191 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid\\_EU%20Platform.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf).

predazione. Una relazione elaborata dalla piattaforma dell'UE sui grandi carnivori dimostra esperienze di successo e buone pratiche (Hovardas et al, 2017). Le misure di prevenzione devono essere specifiche e adeguate alle peculiarità regionali (incluso il tipo di bestiame, le dimensioni delle mandrie, la topografia, ecc.).

L'efficacia di tali misure dipende fortemente dalla loro corretta attuazione da parte degli operatori interessati e dalla disponibilità di risorse sufficienti e di consulenza tecnica per sostenere il loro utilizzo concreto (ad esempio, van Eeden et al. 2018). Nessuna misura, presa singolarmente, può garantire successo al 100 %, ma soluzioni tecniche adeguate (spesso usate in modo associato) possono ridurre significativamente le perdite di bestiame causate dai predatori. Le autorità competenti e i portatori di interessi devono elaborare attentamente le misure di prevenzione in modo che siano adatte alle diverse situazioni. Essi devono inoltre attuarle adeguatamente (compresa la manutenzione), monitorarne l'efficacia e apportare le modifiche necessarie. La formazione, l'informazione, il follow-up e l'assistenza tecnica per gli operatori interessati sono fondamentali e dovrebbero ricevere un adeguato sostegno pubblico, anche per mantenere i sistemi di prevenzione e gestire il carico di lavoro aggiuntivo.

- **Informazione, consulenza, sensibilizzazione**

Fornire informazioni concrete sui lupi e su come ridurre al minimo gli impatti può essere un'utile misura di mitigazione dei conflitti (piattaforma dell'UE sui grandi carnivori, 2019). Ad esempio la newsletter Carnivore Damage Prevention News<sup>192</sup>, che ha ricevuto il sostegno di diversi progetti LIFE, contribuisce alla diffusione di informazioni sulla protezione delle greggi nell'UE e a livello internazionale. Il sito italiano "Proteggi il tuo bestiame" (2019) fornisce consigli dettagliati sulle misure per proteggere il bestiame e sui diversi meccanismi di finanziamento disponibili nelle regioni italiane. Il sito web del ministero spagnolo per la Transizione ecologica fornisce un catalogo di buone misure preventive che possono evitare o ridurre al minimo le interazioni tra le specie protette e le aziende agricole e zootecniche<sup>193</sup>.

Un altro esempio di questo approccio, specificamente rivolto alla comunità venatoria, è fornito dal progetto LIFE Wolfalps, le cui attività comprendono la condivisione di dati e informazioni sulle dinamiche di popolazione delle specie di ungulati selvatici nelle Alpi e sugli effetti del ritorno del lupo sulle sue prede e sulle attività venatorie<sup>194</sup>. Un approccio più ampio è fornito dallo sportello "Lupi in Sassonia" (*Kontaktbüro Wölfe in Sachsen*, 2019) e dal centro di competenza dedicato al lupo in Sassonia-Anhalt, dove diversi membri del personale sono disponibili sul posto per fornire materiale didattico, organizzare escursioni e rispondere alle domande e alle preoccupazioni del pubblico.

- **Sorveglianza**

La sorveglianza delle popolazioni di grandi carnivori è fondamentale per fornire informazioni precise, comprendere le dinamiche di popolazione necessarie per garantire la loro sopravvivenza, adattare le pratiche di gestione a un contesto in evoluzione e rispettare gli obblighi della direttiva Habitat. Si tratta inoltre di un esercizio molto impegnativo in quanto viene condotto su un'area geografica vasta, che spesso attraversa frontiere internazionali, e per via delle basse densità e del comportamento elusivo dei grandi carnivori (LCIE Policy Support Statement allegato a Linnell et al. 2008). Tutte le decisioni di gestione (comprese quelle sulle deroghe) dovrebbero essere basate su dati solidi sulla popolazione di lupi interessata. La sorveglianza dovrebbe riguardare anche l'attuazione di tutte le misure di prevenzione (la loro adozione, i risultati, l'efficienza), e l'identificazione del predatore del bestiame, per distinguere tra lupi e cani (es. Echegaray

---

192 <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/cdpnews/>.

193 <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>.

194 [http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA\\_brochure-E3\\_168x240\\_5mm-abbondanzaBassa.pdf](http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf).

e Vilà, 2010; Sundqvist et al., 2008) e per valutare la necessità di modifiche o miglioramenti al sistema.

Considerando che un conflitto molto comune in tutta Europa deriva dal disaccordo sulla dimensione e lo stato delle popolazioni di carnivori, il coinvolgimento nella sorveglianza dei portatori di interessi, compresi i cacciatori, può avere benefici non solo in termini di aumento del numero di persone che raccolgono dati, ma anche di miglioramento delle relazioni tra i portatori di interessi e di riduzione dei conflitti.

Sono necessari dati di sorveglianza solidi per poter adottare decisioni appropriate in materia di conservazione e gestione del lupo. Pertanto investire in un sistema di sorveglianza adeguato, che sia in grado di fornire una conoscenza accurata e aggiornata della popolazione di lupi nell'area interessata, è di fondamentale importanza. Il sistema di sorveglianza francese può essere considerato un buon esempio<sup>195</sup>.

#### ***Esempi di coinvolgimento dei portatori di interessi nella sorveglianza***

Un'azione pilota sostenuta dalla Commissione in Slovacchia ha coinvolto un'ampia gamma di portatori di interessi (ambientalisti, silvicoltori, personale di aree protette e cacciatori) in un censimento del lupo su base scientifica. I partecipanti erano responsabili della raccolta di campioni di escrementi e di urina di lupo da un'area di studio. Il loro coinvolgimento, insieme all'uso di analisi ad alta tecnologia, ha portato a un maggiore accordo sulle dimensioni della popolazione locale di lupi (Rigg et al, 2014).

Un altro esempio è la rete di osservatori dei grandi carnivori in Finlandia, un gruppo di circa 2 100 volontari attivi nominati dalle associazioni locali di gestione della selvaggina. Questa rete di osservatori qualificati, principalmente cacciatori locali, è responsabile della verifica delle rilevazioni di tracce di grandi carnivori e altri segni riferiti dal pubblico. Questi volontari registrano i dati delle rilevazioni in una banca dati nazionale "TASSU" ("zampa" in finlandese), che è mantenuta da Luke (l'Istituto delle risorse naturali della Finlandia). La banca dati è usata, per esempio, per generare stime sulla popolazione di grandi carnivori a livello nazionale e regionale ed è utilizzata dai funzionari incaricati della gestione della selvaggina e dai guardiacaccia. La rete, la banca dati e la loro gestione si sviluppano e si adattano costantemente per aiutare a costruire fiducia reciproca e cooperazione tra le diverse istituzioni e i gruppi di portatori di interessi, a livello di accesso, condivisione e uso dei dati su queste specie sensibili. Per esempio, il progetto LIFE BOREALWOLF, che durerà dal 2019 al 2025, mira a rafforzare la rete di osservatori di grandi carnivori, fornendo ulteriore formazione ai suoi attuali volontari e reclutandone di nuovi che non siano cacciatori.

Allo stesso modo, Svezia e Norvegia hanno istituito Skandobs, il sistema scandinavo di tracciamento dei grandi carnivori per linci, ghiottoni, orsi bruni e lupi. Chiunque può registrare in questa banca dati le proprie rilevazioni di tracce, segni o avvistamenti di grandi carnivori in Scandinavia. Una maggiore segnalazione delle rilevazioni aiuterà ad aumentare le conoscenze sulla presenza e la distribuzione di queste specie. Le rilevazioni registrate nella banca dati sono disponibili per tutti gli utenti del sistema. Le rilevazioni possono anche essere condivise utilizzando l'app Skandobs (gli utenti possono scaricare Skandobs-Touch da App Store o Google play per segnalare predatori o tracce mentre sono sul campo). La banca dati è aggiornata ogni 15 minuti ed è gestita da Rovdata, una parte indipendente dell'Istituto norvegese per la ricerca sulla natura (NINA).

#### ***• Dialogo con i portatori di interessi e loro coinvolgimento***

Riconoscendo la natura culturale e sociale del conflitto riguardo ai lupi, si ritiene che i processi partecipativi abbiano un significativo potenziale di mitigazione in questo ambito, in particolare aumentando la fiducia tra i portatori di interessi (Young et al. 2016). La piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori è un esempio di tale approccio (cfr. il caso di studio 9 dell'allegato IV degli orientamenti). Tali approcci sono utilizzati anche a livello regionale e nazionale. Molti Stati membri hanno istituito piattaforme nazionali. Attraverso un progetto pilota, le istituzioni dell'UE stanno anche sostenendo la creazione di piattaforme regionali in Italia, Romania, Spagna, Francia,

<sup>195</sup> <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>.

Germania e Svezia (piattaforme regionali sui grandi carnivori, 2019). Il progetto LIFE EUROLARGECARNIVORES (2019), sostiene inoltre la collaborazione e la condivisione di informazioni tra i principali punti critici dei carnivori in Europa.

Un altro esempio positivo di coinvolgimento dei portatori di interessi è il Grupo Campo Grande (GCG). Si tratta di un serbatoio di pensiero nazionale in Spagna composto da persone di diversa estrazione e organizzazioni coinvolte nel conflitto tra allevamento estensivo e lupo iberico. Il gruppo è stato creato da Fundación Entretantos nel 2016, nell'ambito di un'iniziativa di mediazione sociale incentrata sulla risoluzione del conflitto che ruota attorno alla coesistenza tra il lupo iberico e l'allevamento estensivo. I partecipanti hanno siglato una dichiarazione congiunta e si stanno adoperando assieme per incoraggiare altri a seguire il loro approccio (GCG, 2018).

- **Controllo letale/abbattimento dei lupi**

Storicamente il controllo letale/l'abbattimento dei lupi è stato ampiamente utilizzato per eliminare i lupi e qualsiasi impatto e conflitto associato che essi creano. Queste pratiche hanno causato l'eradicazione dei lupi dalla maggior parte della loro area di ripartizione europea originale. Oggi alcuni metodi e livelli di controllo letale sono ancora utilizzati da diversi paesi europei che sostengono che la loro intenzione è quella di prevenire o ridurre le perdite di bestiame e di migliorare la tolleranza umana nei confronti del lupo, compresi alcuni Stati membri in cui la specie figura nell'allegato IV della direttiva (regime di rigorosa tutela).

Tuttavia, secondo l'attuale politica e la relativa legislazione, i conflitti associati alla conservazione dei lupi e di altri grandi carnivori protetti nei paesaggi multifunzionali d'Europa non possono essere affrontati solo o prevalentemente attraverso l'abbattimento/il controllo letale. Il ricorso a deroghe per autorizzare il controllo letale è uno strumento possibile e legittimo e gli Stati membri possono considerarne l'utilizzo per integrare le altre misure di gestione dei conflitti menzionate sopra, nel rispetto di tutte le condizioni elencate nell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat (cfr. capitolo 5).

Non sembrano esserci prove concrete dell'efficacia del controllo letale per ridurre la predazione del bestiame. Secondo alcuni studi, il controllo letale/l'abbattimento sembra essere meno efficace delle misure di protezione del bestiame (van Eeden et al, 2018, Santiago-Avila et al, 2018) e potrebbe effettivamente portare a un aumento della predazione del bestiame e dei conflitti (Wielgus e Peebles, 2014); Fernández-Gil et al., 2016), probabilmente a causa dello sconvolgimento delle strutture dei branchi di lupi che esso causa.

Inoltre il ricorso al controllo letale/all'abbattimento di una specie protetta, a differenza delle misure non letali precedentemente menzionate, è uno strumento controverso tra i professionisti della conservazione (Lute et al 2018) ed è sempre più contestato da ampi segmenti della società<sup>196</sup>. Alla luce di ciò, così come dell'evidenza empirica, non è chiaro se l'abbattimento dei lupi porti a un aumento o a una diminuzione del conflitto sociale.

In conclusione le misure non letali, comprese le misure di gestione e protezione del bestiame, sembrano più efficaci, più sostenibili, meno suscettibili di essere impuginate e più accettabili (dalla maggior parte delle persone) per ridurre i rischi di predazione del bestiame e i conflitti.

Nel decidere e nell'attuare le loro misure di gestione, le autorità competenti degli Stati membri dovrebbero tenere conto di tutti questi elementi.

---

<sup>196</sup> Dai sondaggi d'opinione condotti da Savanta ComRes nel 2020 in sei Stati membri emerge che la maggior parte delle persone è contraria all'uccisione dei lupi anche quando attaccano gli animali da allevamento. <https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>.

## Piani globali di conservazione/gestione del lupo

L'approccio migliore per gli Stati membri sarebbe quello di combinare diverse delle misure menzionate per sostenere il giusto livello di coesistenza, adattandole alla situazione locale. I loro piani di conservazione e gestione del lupo, completi e coerenti, dovrebbero anche fare uso di tutti gli strumenti e le fonti di finanziamento disponibili. Tali piani (idealmente piani transfrontalieri per gli Stati membri confinanti che condividono la stessa popolazione di lupi (Linnell et al., 2008)) dovrebbero far fronte a tutte le minacce, i conflitti, le opportunità e le esigenze riguardanti il lupo nello Stato membro interessato. Questo sarebbe il modo migliore per raggiungere e mantenere uno stato di conservazione soddisfacente per il lupo in tutta la sua area di ripartizione naturale, fornendo nel contempo la necessaria flessibilità di gestione, entro i limiti stabiliti dalla direttiva, e mantenendo o migliorando la sua accettazione da parte del pubblico (la cosiddetta "capacità di carico sociale").

## 5. Finanziamento di misure di coesistenza

I fondi dell'UE, in particolare il programma LIFE e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e quelli nazionali (aiuti di Stato) possono erogare sostegno per contribuire alla risoluzione dei conflitti associati alla conservazione del lupo.

- **Il programma LIFE**, sulla base di inviti annuali a presentare proposte su base concorrenziale, può finanziare attività di dimostrazione e sperimentazione di soluzioni innovative in relazione: a misure di protezione del bestiame; alla valutazione del rischio di predazione; all'istituzione di regimi di compensazione dei danni; e alla formazione di guardie forestali e veterinari locali sulle metodologie di valutazione dei danni al bestiame. Il programma LIFE può inoltre finanziare attività mirate di comunicazione e informazione per risolvere i conflitti tra uomo e lupo. Si noti che LIFE non finanzia la gestione ricorrente.
- **Il FEASR** può fornire sostegno per misure preventive, come l'acquisto di recinti protettivi o cani da guardia (che, in quanto investimenti non produttivi, possono essere finanziati fino al 100 %). I costi aggiuntivi di manodopera che gli allevatori devono sostenere per controllare e mantenere o spostare le recinzioni di protezione, come pure quelli veterinari e per l'alimentazione dei cani da guardia, possono essere coperti dai pagamenti agro-climatico-ambientali. Il FEASR è utilizzato in diversi Stati membri (ad esempio Grecia, Bulgaria, Slovenia, Italia e Francia) per finanziare misure di protezione del bestiame, come i costi aggiuntivi per la custodia del bestiame, le recinzioni e i cani da guardia. La piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori (si veda sotto) ha preparato una panoramica dei luoghi in cui i programmi di sviluppo rurale (PSR) sono in corso e di quelli in cui potrebbero essere avviati in futuro (Marsden et al 2016)<sup>197</sup>. La futura politica agricola comune potrebbe inoltre sostenere misure preventive e sistemi di custodia del bestiame attraverso i nuovi regimi ecologici<sup>198</sup>.
- **Lo strumento Interreg del FESR** può sostenere progetti che mirano a migliorare la cooperazione transfrontaliera in materia di conservazione e gestione dei grandi carnivori, per esempio in relazione alla connettività degli habitat, al trasferimento di

---

<sup>197</sup>[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case\\_studies\\_sub\\_rural\\_development\\_programmes.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm).

<sup>198</sup>[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf).

conoscenze, alla prevenzione dei danni al bestiame e ad altre misure di coesistenza<sup>199</sup>.

- **I finanziamenti nazionali (aiuti di Stato)** possono fornire un sostegno, con un tasso fino al 100 %, per le misure preventive; per ripristinare il potenziale agricolo distrutto, ad esempio sostituendo il bestiame ucciso dai lupi; per compensare i danni causati dai lupi, come gli animali uccisi e i danni materiali ai beni dell'azienda o le spese veterinarie e i costi relativi alla ricerca degli animali scomparsi<sup>200</sup>.

Per ridurre i conflitti legati al lupo all'interno di uno Stato membro (e idealmente attraverso le frontiere degli Stati membri che condividono la stessa popolazione di lupi), è necessario un approccio globale al finanziamento e al sostegno di misure mirate.

Gli Stati membri dovrebbero inserire nei loro quadri d'azione prioritari le principali questioni relative alla conservazione e ai conflitti con i lupi, individuando le priorità associate e le esigenze finanziarie e stabilendo in che modo intendono soddisfarle. Il modello aggiornato per i quadri d'azione prioritari<sup>201</sup> include una sezione (E.3.2.) specifica sulle misure prioritarie e i loro costi associati per la prevenzione, la mitigazione o la compensazione dei danni causati dalle specie tutelate dalla direttiva Habitat e dalla direttiva Uccelli.

Inoltre in tutta Europa sono stati impiegati alcuni modi più innovativi per finanziare e sostenere la coesistenza.

#### **Esempi di finanziamento innovativo**

Un esempio riuscito e originale di finanziamento innovativo per la coesistenza è l'iniziativa svedese dei "pagamenti per le prestazioni di conservazione" per il ghiottone. L'iniziativa prevede pagamenti legati al successo della riproduzione del ghiottone piuttosto che una compensazione per la perdita di renne. I pagamenti si basano sul numero di riproduzioni documentate di ghiottoni nel rispettivo distretto, indipendentemente dai livelli di predazione. A cinque anni dall'attuazione del programma è stata osservata una crescita della popolazione di ghiottoni. Il numero di riproduzioni registrate è aumentato da 57 nel 2002 a 125 nel 2012, e la popolazione si sta espandendo in aree precedentemente non occupate (Persson, 2015).

Un altro sistema di finanziamento innovativo di successo è il piano relativo all'aquila reale, che premia la comunità Sami dedite alla pastorizia delle renne nella Lapponia finlandese per la riuscita creazione di nidi e territori dell'aquila reale (Commissione europea, 2017). Da quando il governo finlandese ha introdotto il piano nel 1998, l'atteggiamento dei pastori nei confronti delle aquile reali è cambiato drasticamente e la specie è ora vista come una risorsa piuttosto che come un parassita.

Anche le opportunità di reddito e occupazione generate dall'ecoturismo basato sulla natura possono contribuire a migliorare l'accettazione dei lupi e la loro coesistenza con le comunità rurali interessate. In Spagna la regione a nord-ovest di Zamora (ossia la "Sierra de la Culebra") è diventata una zona importante per il turismo legato alle attività di osservazione dei lupi che, attirando migliaia di visitatori ogni anno, rappresenta una risorsa economica significativa. Per iniziative turistiche di questo tipo, occorre fare attenzione a non ostacolare la conservazione del lupo (ad esempio non creando perturbazioni ed evitando i siti dove si trovano le tane). Si dovrebbe inoltre considerare l'impatto su altri gruppi di portatori di interessi (ad esempio, non attirare i grandi carnivori in aree con bestiame o contribuire a una situazione in cui i grandi carnivori associano l'uomo al cibo).

Un diverso tipo di opportunità è stato sviluppato in Italia, in Piemonte (nell'ambito del progetto

199Cfr. ad esempio il progetto "Carnivora Dinarica" tra Slovenia e Croazia: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>. Ulteriori informazioni sui progetti Interreg in materia di biodiversità: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>.

200[https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid\\_EU%20Platform.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf).

201 <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20format%20EN.docx>.

LIFE WOLFALPS). È stata creata un'etichetta locale ("Terre di lupi") e sono state avviate diverse iniziative sia per promuovere il formaggio e altri prodotti di agricoltori preoccupati dalla presenza dei lupi sia per attuare misure di prevenzione per garantire la coesistenza.

Il vincitore 2020 del premio Natura 2000 nella categoria "benefici socioeconomici" è stato il progetto "Pro-Biodiversidad: shepherds as biodiversity conservators in Natura 2000". Il progetto ha dimostrato come agricoltori e ambientalisti possono collaborare in modo che la conservazione della natura produca risorse e benefici, e non problemi, per le comunità locali. Gran parte della catena montuosa dei Picos de Europa soffre economicamente per l'abbandono rurale, la perdita di pascoli, la perdita di fonti di cibo per i necrofagi e il rischio di incendi. La Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos ha deciso di affrontare questo problema creando un marchio di certificazione speciale, Pro-Biodiversidad (pro-biodiversità), per sostenere il settore ovino estensivo, arrestare l'abbandono rurale e migliorare le condizioni della biodiversità. Attraverso questo regime, il prezzo pagato per la carne di pecora prodotta dagli agricoltori che coesistono con i lupi è più elevato.

## **6. Articolo 16: deroghe alla rigorosa protezione delle popolazioni di lupi presenti nell'allegato IV**

Come regola generale, tutte le popolazioni di lupi elencate nell'allegato IV della direttiva Habitat sono oggetto di rigorosa tutela e gli esemplari non possono essere deliberatamente catturati, uccisi o perturbati nella loro area di ripartizione naturale. Inoltre i siti di riproduzione e le aree di riposo non possono essere deteriorati o distrutti. Questa tutela si applica sia all'interno che all'esterno dei siti Natura 2000.

Tuttavia, in alcune circostanze eccezionali, può essere giustificato permettere la cattura o l'uccisione di alcuni esemplari di lupi, per esempio per prevenire una predazione significativa del bestiame, per applicare radiocollari ai lupi per scopi di ricerca, sorveglianza e gestione, oppure per rimuovere esemplari condizionati dal cibo o audaci e potenzialmente pericolosi.

L'articolo 16 della direttiva Habitat prevede la flessibilità necessaria per affrontare le situazioni di cui sopra, consentendo agli Stati membri di adottare deroghe alle disposizioni generali di rigorosa tutela e svolgere le attività di cui sopra (i paragrafi seguenti dovrebbero essere letti congiuntamente alla parte III del documento).

### **Presupposti per la concessione di una deroga**

L'articolo 16 stabilisce tre presupposti che devono essere rispettati prima della concessione di una deroga. Le autorità nazionali competenti devono dimostrare che:

- sussistono una o più motivazioni tra quelle elencate all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) ad e), sostenute da prove sufficienti;
- non esiste un'altra soluzione valida (ossia se il problema possa essere risolto in un modo che non implica una deroga, vale a dire ricorrendo a strumenti non letali);
- la deroga non ha effetti che pregiudicano il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale.

L'applicazione di tali requisiti è illustrata qui per il caso del lupo. È importante ricordare che spetta alle autorità nazionali competenti attuare queste disposizioni giustificando e dimostrando adeguatamente che tutte le condizioni dell'articolo 16, paragrafo 1, sono soddisfatte. Allo stesso modo, spetta principalmente alle autorità giudiziarie nazionali verificare e garantire il rispetto dei requisiti in un contesto particolare e in casi specifici.

**1) Dimostrazione di una o più motivazioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) ad e)**

Le motivazioni elencate nell'articolo 16, paragrafo 1, sono:

- a) "per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali";
- b) "per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà";
- c) "nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente";
- d) "per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante";
- e) "per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti".

*Esempi di giustificazioni di deroga per i lupi*

- **Giustificazione a):** probabilmente non sarà usata di frequente. Potrebbe essere invocata nel caso in cui, per esempio, una specie preda selvatica in pericolo sia minacciata dalla predazione del lupo. Tuttavia occorre tenere a mente che la predazione di una specie autoctona da parte di un'altra specie autoctona è un processo naturale e costituisce parte integrante del funzionamento dell'ecosistema. Inoltre, prima di prendere in considerazione qualsiasi deroga, si dovrebbero identificare e affrontare efficacemente le altre minacce o gli altri fattori limitanti per le specie preda (ad esempio il deterioramento dell'habitat, la perturbazione arrecata dagli esseri umani, la caccia eccessiva, la concorrenza delle specie domestiche, ecc.).
- **Giustificazione b):** nel caso dei lupi, le deroghe utilizzate dagli Stati membri mirano spesso a prevenire gravi danni al bestiame. Questa disposizione mira a evitare gravi danni e non è dunque necessario che il danno si sia verificato. Tuttavia la probabilità di un grave danno, al di là del normale rischio commerciale, deve essere dimostrata e devono esistere anche prove sufficienti per giustificare che qualsiasi metodo di controllo letale usato in deroga sia efficace, proporzionato e sostenibile nel prevenire o limitare il grave danno. Questa giustificazione potrebbe essere usata per rimuovere i lupi che potrebbero causare alti livelli di depredazione sul bestiame nonostante l'adeguata attuazione di misure di prevenzione appropriate (come recinzioni elettrificate a prova di lupo e cani da guardia per il bestiame).
- **Giustificazione c):** questa giustificazione relativa alla sanità e alla sicurezza pubblica o ad altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, potrebbe per esempio giustificare l'uso di metodi avversivi per scacciare o rimuovere lupi condizionati dal cibo, assuefatti o audaci che si avvicinano costantemente agli esseri umani, oppure altri esemplari o branchi di lupi che dimostrano un comportamento indesiderato e pericoloso.

***Esempi di misure nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica***

Il German Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) ha approvato orientamenti per aiutare le autorità di gestione nazionali ad affrontare la questione dei lupi audaci o dal comportamento insolito (Reinhardt et al, 2018). Gli orientamenti aiutano in primo luogo le autorità a capire se un lupo si stia davvero comportando in modo insolito. Poi, se un lupo sembra essere attratto da persone o cani, si raccomanda un approccio graduale in funzione della gravità degli incidenti registrati, iniziando con la rimozione dei fattori di richiamo (ad esempio il cibo) e del

condizionamento avversivo fino ad arrivare alla rimozione (letale o non letale) del lupo nei casi più gravi.

Gli esperti scientifici di Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE, un gruppo specializzato della Commissione per la sopravvivenza delle specie dell'IUCN) hanno elaborato una dichiarazione politica analoga sulla gestione dei lupi audaci, che descrive le misure raccomandate per diversi tipi di comportamento del lupo, così come le priorità di ricerca (LCIE, 2019).

Valutazione del comportamento del lupo e del rischio che può rappresentare per la sicurezza umana con raccomandazioni di azione (LCIE, 2019)		
Comportamento	Valutazione	Azione raccomandata
Il lupo passa vicino agli insediamenti di notte.	Non pericoloso.	Nessuna azione necessaria.
Il lupo si muove entro la distanza di avvistamento di insediamenti/case sparse di giorno.	Non pericoloso.	Nessuna azione necessaria.
Il lupo non scappa immediatamente quando vede veicoli o umani. Si ferma e osserva.	Non pericoloso.	Nessuna azione necessaria.
Il lupo è stato visto per diversi giorni a meno di 30 metri da case abitate (eventi multipli in un lungo periodo di tempo).	Richiede attenzione. Possibile problema di forte assuefazione o condizionamento positivo.	Analizzare la situazione. Cercare i fattori di richiamo ed eventualmente rimuoverli. Prendere in considerazione il condizionamento avversivo.
Il lupo permette ripetutamente alle persone di avvicinarsi entro 30 metri.	Richiede attenzione. Indica forte assuefazione. Possibile problema di condizionamento positivo.	Analizzare la situazione. Prendere in considerazione il condizionamento avversivo.
Il lupo si avvicina ripetutamente a meno di 30 metri dalle persone da solo. Sembra essere interessato alle persone.	Richiede attenzione/situazione critica. Il condizionamento positivo e la forte assuefazione possono portare a un comportamento sempre più audace. Rischio di incidenti.	Prendere in considerazione il condizionamento avversivo. Rimuovere il lupo se il condizionamento avversivo appropriato non riscuote successo o non è pratico.
Il lupo attacca o ferisce un umano senza essere provocato.	Pericoloso.	Rimozione.

- **Giustificazione d)**: questa giustificazione, relativa alla ricerca, all'istruzione, al ripopolamento e alla reintroduzione potrebbe essere usata, per esempio, per permettere la cattura temporanea dei lupi per dotarli di radiocollari per scopi di ricerca o di sorveglianza o di traslocazione per la conservazione.

### **Esempio di cattura di lupi per la ricerca e la sorveglianza**

Nel 2018, attraverso uno scambio di lettere, la Commissione ha concordato con le autorità tedesche che il regolamento 3254/91 sulle tagliole può, a certe condizioni, essere interpretato in modo da escludere le *trappole a ganaschia morbida* dall'ambito di applicazione del divieto istituito da tale regolamento. Queste trappole sono dotate di ganasce gommate (invece dei denti di acciaio), al fine di ridurre al minimo il rischio di ferire l'animale al momento della cattura. Sono considerate il miglior mezzo disponibile per catturare i lupi vivi per scopi di sorveglianza e di ricerca poiché hanno un tasso di successo maggiore e una minore probabilità di causare ferite.

La Commissione ritiene che, se le trappole a ganaschia morbida si rivelano necessarie per la ricerca scientifica o la sorveglianza finalizzata a migliorare lo stato di conservazione delle specie interessate, sarebbe contrario all'obiettivo di conservazione del regolamento 3254/91 includere tali trappole nell'ambito di applicazione del divieto derivante dal regolamento. Di conseguenza l'uso di trappole a ganaschia morbida potrebbe essere previsto solo a scopo di conservazione, a condizione che: i) non esista un'altra soluzione valida; ii) non pregiudichi lo stato di conservazione soddisfacente della specie; e iii) siano adottate tutte le precauzioni per non danneggiare l'animale e per ridurre al minimo il suo stress.

In pratica queste trappole dovrebbero essere dotate di un trasmettitore che informi immediatamente le autorità responsabili quando un animale viene catturato. Una volta informate, le autorità responsabili dovrebbero intervenire entro 30 minuti in modo da ridurre il più possibile il periodo di stress per l'animale ed evitare danni autoinflitti. L'animale deve essere anestetizzato da un veterinario professionista, dotato di un trasmettitore e poi immediatamente rilasciato in natura.

**Le deroghe di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e),** come esposto nella sezione 3.2.1, possono eccezionalmente essere utilizzate per consentire la cattura o la detenzione di alcuni esemplari di lupo, a patto che vengano rispettate alcune condizioni aggiuntive e rigorose. Nella causa C-674/17 la CGUE ha confermato che il concetto di "cattura" deve essere inteso nel senso che comprende sia la cattura che l'uccisione di esemplari<sup>202</sup>.

L'obiettivo di una deroga fondata sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), in linea di principio, non può confondersi con l'obiettivo di una deroga basata sull'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva, in quanto la prima disposizione può fungere da fondamento per l'adozione di una deroga solo nei casi in cui le seconde disposizioni non siano pertinenti<sup>203</sup>. Se l'obiettivo della deroga rientra in una delle lettere da a) a d) dell'articolo 16, le deroghe devono essere basate su una (o più) di queste lettere. È necessario che vi sia trasparenza nelle deroghe e nei motivi del loro ricorso. Per esempio, se lo scopo principale è quello di prevenire gravi danni al bestiame/alle proprietà, allora dovrebbe essere usata la lettera b). Se un lupo assuefatto si comporta in modo pericoloso, si deve usare la lettera c). La lettera e) non è quindi una disposizione generale da utilizzare per qualsiasi tipo di uccisione.

Come per qualsiasi deroga ai sensi dell'articolo 16, le decisioni nazionali che autorizzano l'abbattimento sulla base della lettera e) dovrebbero essere adottate per scopi eccezionali, specifici e chiari, coerenti con gli obiettivi della direttiva (articolo 2) e adeguatamente giustificati.

Nella causa C-674/17 la CGUE ha accettato che la lotta alla caccia illegale (bracconaggio) dei lupi potrebbe in linea di principio essere un obiettivo da perseguire con una deroga concessa ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), a condizione che contribuisca a

202 Punto 32.

203 Cfr. causa C-674/17, punto 37. "Di conseguenza, l'obiettivo di una deroga fondata sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva [H]abitat, in linea di principio, non può confondersi con gli obiettivi delle deroghe basate sull'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della suddetta direttiva, sicché la prima disposizione può fungere da fondamento per l'adozione di una deroga solo nei casi in cui le seconde disposizioni non siano pertinenti".

mantenere o ripristinare uno stato di conservazione soddisfacente per la specie interessata nella sua area di ripartizione naturale. In questo caso l'autorità nazionale che rilascia l'autorizzazione deve giustificare la deroga con dati scientifici rigorosi, compresi elementi comparativi sulle conseguenze di tale deroga sullo stato di conservazione della specie. Se lo scopo della deroga è quello di contrastare il bracconaggio, l'autorità deve anche prendere in considerazione le stime più recenti sul livello di bracconaggio e la mortalità sulla base di tutte le deroghe concesse. Tali deroghe concesse per contrastare il bracconaggio dovrebbero quindi essere in grado di ridurre la mortalità per bracconaggio della popolazione interessata in misura tale da avere un effetto positivo netto complessivo sulla dimensione della popolazione di lupi.

Inoltre le deroghe basate sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), rispetto a quelle di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), devono soddisfare condizioni restrittive supplementari. Il ricorso a questo tipo di deroga è permesso in condizioni rigorosamente controllate, con autorizzazioni chiare relative a luoghi, tempi e quantità e che richiedono rigorosi controlli territoriali, temporali e personali per garantire un'applicazione efficace. Inoltre tale deroga deve essere utilizzata solo su base selettiva e in misura limitata, e deve riguardare un numero limitato di esemplari.

Per quanto riguarda la selettività, la deroga deve riguardare esemplari determinati nel modo più specifico e opportuno possibile, alla luce dell'obiettivo perseguito dalla deroga. Pertanto, come è stato sottolineato dalla CGUE nella causa C-674/17, può essere necessario determinare non solo la specie interessata o i tipi o gruppi di esemplari di quest'ultima, ma anche gli esemplari identificati individualmente<sup>204</sup>.

Per quanto riguarda il "numero limitato", questo dipenderà in ogni caso dal livello della popolazione (numero di esemplari), dal suo stato di conservazione e dalle sue caratteristiche biologiche. Il "numero limitato" dovrà essere stabilito sulla base di dati scientifici rigorosi sui fattori geografici, climatici, ambientali e biologici, come pure su dati riguardanti i tassi di riproduzione e la mortalità annuale totale per cause naturali. Il numero deve essere chiaramente indicato nelle decisioni di deroga.

## **2) Assenza di un'altra soluzione valida**

Il secondo presupposto è che "non esista un'altra soluzione valida". Ciò implica la necessità di considerare sempre i metodi preventivi e non letali come prima opzione (la deroga costituisce l'estremo rimedio). Le alternative dipenderanno dal contesto e dagli obiettivi specifici della deroga presa in considerazione e dovrebbero tenere conto delle migliori conoscenze ed esperienze disponibili per ogni situazione.

Per esempio, nel caso di danni al bestiame, prima di autorizzare deroghe è necessario dare la priorità ad alternative non letali e attuare correttamente misure preventive appropriate e ragionevoli per ridurre i rischi di depredazione, come la supervisione da parte dei pastori, l'uso di cani da guardia del bestiame, la protezione del bestiame con recinzioni o la gestione alternativa del bestiame (per esempio il controllo della figliatura). Le deroghe possono essere autorizzate per risolvere il problema (residuo) solo quando tali azioni alternative sono state attuate e si sono dimostrate inefficaci o solo parzialmente efficaci, oppure quando questo tipo di azioni alternative non può essere messo in pratica nel caso specifico.

In caso di lupi audaci e/o dal comportamento insolito, o di lupi condizionati dal cibo, la rimozione delle cause specifiche (ad esempio fattori di richiami legati al cibo, dovuti a rifiuti mal gestiti) e il condizionamento avversivo dovrebbero essere le prime soluzioni da considerare, per spaventarli e cercare di cambiare il loro comportamento, scoraggiandoli dall'avvicinarsi alle persone (attraverso ad esempio diversi tipi di dissuasori e strumenti non letali) (Reinhardt et al, 2018). La deroga può essere concessa quando tali soluzioni

---

204 Causa C-674/17, punto 73.

alternative sono state prese in considerazione e non si sono dimostrate valide o praticabili nel caso specifico.

Per quanto riguarda le suddette deroghe volte a ridurre il bracconaggio, la CGUE (nella causa C-674/17, punti 48, 49 e 50) ha chiarito che la mera esistenza di un'attività illecita quale il bracconaggio o le difficoltà incontrate nell'effettuare il controllo su quest'ultima non possono essere sufficienti per dispensare uno Stato membro dal suo obbligo di garantire la tutela delle specie protette ai sensi dell'allegato IV della direttiva Habitat. In una situazione del genere, lo Stato membro è al contrario tenuto a privilegiare il controllo rigoroso ed efficace su tale attività illecita, da un lato, e l'applicazione di mezzi che rispettino i divieti sanciti dagli articoli da 12 a 14, nonché dall'articolo 15, lettere a) e b), della direttiva. A sostegno della richiesta di deroga, uno Stato membro dovrebbe fornire una motivazione chiara e sufficiente dell'assenza di altre alternative soddisfacenti per raggiungere gli obiettivi, facendo riferimento all'assenza di altre soluzioni valide o a relazioni tecniche, giuridiche e scientifiche pertinenti.

### **3) Mantenimento della popolazione in uno stato di conservazione soddisfacente.**

Il terzo presupposto è la certezza "che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale".

A norma dell'articolo 1, lettera i), della direttiva Habitat, per "stato di conservazione di una specie" si intende 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 nel territorio degli Stati membri. Lo stato di conservazione di una specie è soddisfacente quando i) la popolazione "continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene", ii) "l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile" e iii) "esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine". È possibile trovare ulteriori informazioni negli orientamenti di cui al documento *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive*.

Il rispetto di questa condizione (ossia che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale) richiede una valutazione dei possibili effetti della deroga sia sulla popolazione interessata che sullo stato di conservazione della specie nel territorio dello Stato membro.

Le decisioni sull'uso delle deroghe e la valutazione dei possibili effetti delle medesime sullo stato di conservazione della popolazione interessata devono essere basate su una conoscenza accurata della popolazione di lupi interessata e delle sue tendenze. Si dovrebbero inoltre valutare adeguatamente gli effetti aggiuntivi e cumulativi delle deroghe, tenendo conto di qualsiasi altro impatto negativo diretto o indiretto dovuto alle attività umane (comprese le uccisioni accidentali e illegali). Ciò è necessario per garantire che la decisione non pregiudichi lo stato di conservazione della popolazione.

Nella causa C-674/17 (punti da 57 a 61) la CGUE ha sottolineato che una deroga ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, deve essere basata su criteri che garantiscano la preservazione a lungo termine dell'andamento e della stabilità sociale della specie interessata. Si dovrebbero quindi valutare adeguatamente gli impatti cumulativi a livello demografico e geografico di tutte le deroghe sulla popolazione interessata, in combinazione con qualsiasi altra mortalità per causa naturale o umana.

La valutazione deve essere effettuata "a livello locale nonché a livello del territorio di tale Stato membro o, eventualmente, a livello della regione biogeografica interessata qualora le frontiere di tale Stato membro coprano più regioni biogeografiche o, ancora, se l'area

di ripartizione naturale della specie lo richiede, e, nella misura del possibile, sul piano transfrontaliero". Essa non può tenere conto tuttavia "della parte dell'area di ripartizione naturale della popolazione interessata che si estende a talune parti del territorio di uno Stato terzo, il quale non è vincolato agli obblighi di rigorosa tutela delle specie di interesse per l'Unione".

Nella causa C-342/05, la CGUE ha ritenuto che le deroghe che riguardano popolazioni il cui stato di conservazione non è soddisfacente possono essere ammissibili "eccezionalmente" nei casi in cui "è debitamente accertato che esse non sono tali da peggiorare lo stato di conservazione non soddisfacente di dette popolazioni o da impedire il riassetamento, in condizioni di conservazione soddisfacente, delle popolazioni stesse". La Corte ha concluso che "non si può escludere che l'abbattimento di un numero limitato di esemplari non incida sull'obiettivo di cui al citato articolo 16, paragrafo 1, consistente nel mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente la popolazione di lupi nella sua area di ripartizione naturale. Una siffatta deroga sarebbe pertanto neutra per la specie interessata".

Tale approccio è stato confermato dalla CGUE nella causa C-674/17 (punti da 66 a 69), con un ulteriore riferimento al principio di precauzione: "per quanto riguarda l'incidenza dello stato di conservazione non soddisfacente di una specie sulla possibilità di autorizzare le deroghe ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva [H]abitat, la Corte ha già dichiarato che la concessione di tali deroghe rimane possibile eccezionalmente quando è debitamente accertato che esse non sono tali da peggiorare lo stato di conservazione non soddisfacente di dette popolazioni o da impedire il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni stesse". Tuttavia "se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza quanto al fatto che una siffatta deroga pregiudichi o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni di una specie minacciata di estinzione in uno stato di conservazione soddisfacente, lo Stato membro deve astenersi dall'adottarla o dall'attuarela".

È quindi possibile concedere, caso per caso, deroghe per l'uccisione di pochissimi esemplari, anche se lo stato di conservazione della specie non è (ancora) soddisfacente, a condizione che la deroga sia neutra rispetto allo stato di conservazione della specie, ossia che non metta in pericolo il raggiungimento dell'obiettivo di ripristinare e mantenere, in uno stato di conservazione soddisfacente, la popolazione di lupi nella sua area di ripartizione naturale. Una deroga non può quindi avere un impatto netto globale negativo sulla dinamica della popolazione, sull'area di ripartizione naturale, sulla struttura e sulla salute della popolazione (compresi gli aspetti genetici), né sulle esigenze di connettività della popolazione di lupi interessata.

Di conseguenza, meno soddisfacenti sono lo stato di conservazione e le tendenze, minori sono le probabilità che questo terzo presupposto possa essere soddisfatto e che la concessione di deroghe sia giustificata, tranne che nelle circostanze più eccezionali. Lo stato di conservazione e le tendenze della specie (a livello biogeografico e di popolazione), basati su conoscenze e dati accurati, rappresentano quindi un aspetto fondamentale per valutare il soddisfacimento del terzo presupposto.

### **Deroghe e ruolo dello stato di conservazione soddisfacente e dei piani per le specie**

Un piano di conservazione e gestione appropriato e completo per il lupo può fornire un quadro generale valido per l'attuazione di tutti gli strumenti e le misure necessarie, compreso il possibile uso di deroghe. Se tali piani sono attuati correttamente, con risultati dimostrati sullo stato di conservazione soddisfacente, l'articolo 16 della direttiva Habitat permette la flessibilità richiesta attraverso l'uso di deroghe.

Le deroghe alla rigorosa tutela del lupo possono essere meglio giustificate se lo Stato membro dispone di un insieme completo di misure appropriate, efficaci e verificabili e lo

applica correttamente per garantire una tutela efficace e per raggiungere o mantenere lo stato di conservazione soddisfacente della specie.

Ciò avviene se:

- esiste un adeguato piano di conservazione e recupero per il lupo, pienamente e correttamente attuato e ben monitorato, che intende garantire uno stato di conservazione soddisfacente e a far fronte ai conflitti socioeconomici;
- il piano si basa sui migliori dati scientifici disponibili e su un solido sistema di sorveglianza della popolazione di lupi;
- sono attuate tutte le misure di prevenzione e compensazione necessarie;
- sono attuate misure appropriate per contrastare efficacemente il bracconaggio (come la configurazione di reato, l'applicazione delle norme e la sensibilizzazione) e per affrontare qualsiasi altro fattore di mortalità causato dall'uomo (come le uccisioni su strada);
- si affrontano con successo tutte le altre minacce alla conservazione del lupo nell'area interessata (per esempio l'ibridazione);
- si affrontano adeguatamente le altre cause di mortalità del bestiame al pascolo (per esempio i cani in libertà);
- gli obiettivi e le condizioni per le deroghe sono chiaramente stabiliti e giustificati da sufficienti prove scientifiche. È dimostrato che non esistono altre soluzioni valide e che il metodo letale di cui alla deroga è l'unico modo per prevenire o limitare il grave danno o per conseguire gli altri obiettivi delle deroghe, conformemente alla legislazione pertinente. Le deroghe sono valutate e decise caso per caso;
- la deroga prevista non pregiudica lo stato di conservazione della popolazione sia a livello di popolazione locale che in tutta l'area di ripartizione naturale della specie.

## RIFERIMENTI

- Andersen, R., Linnell, J. D. C. e Solberg, E. J. (2006), *The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view*, Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation, pagg. 413-448. Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. e Pastor, J. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Barkham, P. *Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years*, THE GUARDIAN, 4 maggio 2017. <http://www.theguardian.com/environment/2017/may/04/denmark-gets-its-first-wild-wolf-pack-in-200-years>
- Bassi, E., Gazzola, A., Bonghi, P., Scandura, M., Apollonio, M. (2020), *Relative impact of human harvest and wolf predation on two ungulate species in Central Italy*, Ecological Research, volume 35, numero 4. <https://esj-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1440-1703.12130>
- Bath, A. J. e Majic, A. (2001), *Human dimensions in wolf management in Croatia: understanding attitudes and beliefs of residents in Gorski kotar, Lika and Dalmatia towards wolves and wolf management*, Large Carnivore Initiative for Europe. [www.lcie.org](http://www.lcie.org)
- Boffey, D. *Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century*, THE GUARDIAN, 22 gennaio 2018, <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/22/pioneering-female-becomes-first-wolf-in-belgium-in-a-century>
- Boitani, L. (2003), *Wolf conservation and recovery*, Wolves: behavior, ecology, and conservation, pagg. 317-340. Mech, L. D. e Boitani, L. (Eds.). Chicago: University of Chicago Press.
- Boitani, L. et al (2015), *Key actions for Large Carnivore populations in Europe*, Istituto di Ecologia Applicata (Roma, Italia), relazione alla DG Ambiente, Commissione europea, Bruxelles. [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf)
- Breitenmoser, U., Breitenmoser-Würsten, C., Carbyn, L. N. e Funk, S. M. (2001), *Assessment of carnivore reintroductions*, Carnivore conservation, pagg. 241-281. Gittleman, J. L., Funk, S. M., Macdonald, D. W. e Wayne, R. K. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Breitenmoser, U. (1998), *Large predators in the Alps: the fall and rise of man's competitors*, Biological Conservation, volume 83(3), pagg. 279-289.
- Carpio, Antonio & Acevedo, Pelayo & Apollonio, Marco (2020), *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*, Mammal Review, 51. 10.1111/mam.12221. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mam.12221>
- CDP News (2018), *Carnivore Damage Prevention News*: <http://www.medwolf.eu/index.php/cdpnews.html>; <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/cdpnews/>.
- Chapron, G., P. Kaczensky, J. Linnell, M. von Arx et al. (2014), *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes*, Science, 19 dicembre 2014, volume 346, numero 6216, pagg. 1517-1519.
- Consiglio d'Europa (2014) *Recommendation No 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (Canis lupus) and Domestic dogs (Canis lupus familiaris)*. <https://rm.coe.int/0900001680746351>
- Corte di giustizia dell'Unione europea (2007), causa C-342/05, sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 14 giugno 2007, *Commissione delle Comunità europee/Repubblica di Finlandia*. Inadempimento di uno Stato - Direttiva 92/43/CEE - Conservazione degli habitat naturali - Fauna e flora selvatiche - Caccia al lupo.

- Ministero croato della Cultura (2010), *piano di gestione del lupo nella Repubblica di Croazia per il periodo 2010-2015*. <http://www.life-vuk.hr/eng/wolf-management-plan/wolf-management-plan-in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html>
- Decker, D. J., Brown, T. L. e Siemer, W. F. (2001), *Human dimensions of wildlife management in North America*, Bethesda, Maryland, USA: The Wildlife Society.
- DREAL (2018), sito web di Direction regionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Données surs les dommages. <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/protocole-dommages-a3854.html>
- DBBW (2018), Sito web di Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW). <https://www.dbb-wolf.de/>
- Decker, D. J., Brown, T. L. e Siemer, W. F. (2001), *Human dimensions of wildlife management in North America*, Bethesda, Maryland, USA: The Wildlife Society.
- Echegaray, J. e Vila, C. (2010). *Noninvasive monitoring of wolves at the edge of their distribution and the cost of their conservation*, *Animal Conservation*, volume 13(2): pagg. 157-161.
- Commissione europea (2017), *Golden Eagle conservation scheme – Finland, Farming for Biodiversity - The results-based agri-environment schemes*, sito web della Commissione europea. [http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland_en.htm)
- Piattaforma dell'UE sui grandi carnivori (2019), EU Platform on Coexistence between people and large carnivores, Case Studies. [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case\\_studies.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm)
- Fernández-Gil A, Naves J, Ordiz A, Quevedo M, Revilla E, Delibes M (2016), *Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain*, *PLoS ONE* 11(3): e0151541. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0151541>
- Fernández-Gil, S. Cadete da Rocha Pereira, S Dias Ferreira Pinto, I. Di Silvestre (2018), *Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2018\)596844](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)596844)
- GCG (2018) Grupo Campo Grande para la coexistencia del lobo y la ganadería extensiva, *Declaración del Grupo Campo Grande para el tratamiento del conflicto en torno al lobo*. [http://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG\\_v3.pdf](http://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG_v3.pdf)
- Gtowaciflski, Z. & Profus, P. (1997), *Potential impact of wolves Canis lupus on prey populations in Eastern Poland*, *Biological Conservation*, volume 80 (1997), pagg. 99-106.
- Hovardas, T., K. Marsden, S. Psaroudas, Y. Mertzanis, K. Brandt (2017), *Case studies for coexistence: examples of good practice in sup-porting coexistence between people and large carnivores*. [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144\\_case%20studies%20analysis%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144_case%20studies%20analysis%20report.pdf)
- Kojola, I., P. Helle, S. Heikkinen (2011), *Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa*, Suomen Riista, volume 65. <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/530616>
- Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. e Ronkainen, S. (2004). *Predation on European forest reindeer (Rangifer tarandus) by wolves (Canis lupus) in Finland*, *Journal of Zoology*, Londra, volume 263(3): pagg. 229-236.
- KORA (2016), *Wolves living in proximity to humans*. [https://www.kora.ch/fileadmin/file\\_sharing/5\\_Bibliothek/52\\_KORA\\_Publikationen/520\\_KORA\\_Berichte/KORA\\_Bericht\\_76\\_Wolves\\_living\\_in\\_proximity\\_to\\_humans.pdf](https://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_Bericht_76_Wolves_living_in_proximity_to_humans.pdf)

- Kontaktbüro Wölfe in Sachsen (2019), sito web di Kontaktbüro Wölfe in Sachsen.  
<https://www.wolf-sachsen.de/en/wolfsregion/the-contact-office>
- LCIE (2018), sito web di Large Carnivore Initiative for Europe. <http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->
- LCIE (2019), *Policy support statements of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE): Management of bold wolves.*  
[https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163\\_PPS\\_bold%20wolves.pdf](https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf)
- Leonard, J. A., Echegaray, J., Randi, E. & Vilà, C. (2014), *Impact of hybridization on the conservation of wild canids*, pagg: 170-184. En: Gompper, M.E. (Ed). Free ranging dogs and wildlife conservation. Oxford University Press, Oxford, Regno Unito, 312 pagine.
- Liberg, O, G. Chapron, P. Wabakken, H. Pedersen, N. Hobbs, H. Sand (2011), *Shoot, shovel and shut up*, Proceedings of the Royal Society B, volume 279, numero 1730.  
<https://doi.org/10.1098/rspb.2011.1275>
- LIFE DINALP BEAR (2016), *Non-consumptive use of brown bears in tourism: guidelines for responsible practices.* [http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih\\_EN\\_web.pdf](http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih_EN_web.pdf)
- LIFE EUROLARGE CARNIVORES (2019), LIFE EUROLARGE CARNIVORES: migliorare la convivenza con i grandi carnivori in Europa. <https://www.eurolargecarnivores.eu/it/>
- Linnell e Alleau (2016), *Predators That Kill Humans Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People*, Problematic Wildlife, DOI: 10.1007/978-3-319-22246-2\_17.  
[https://www.researchgate.net/publication/301267098\\_Predators\\_That\\_Kill\\_Humans\\_Myth\\_Reality\\_Context\\_and\\_the\\_Politics\\_of\\_Wolf\\_Attacks\\_on\\_People](https://www.researchgate.net/publication/301267098_Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People)
- Linnell, J. et al. (2002), *The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans.* NINA Oppdragsmelding 731:1-65 Trondheim, gennaio 2002. <https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2002.Review.wolf.attacks.pdf>
- Linnell, J. D. C., Brøseth, H., Solberg, E. J. e Brainerd, S. M. (2005), *The origins of the southern Scandinavian wolf population: potential for natural immigration in relation to dispersal distances, geography and Baltic ice*, Wildlife Biology, volume 11: pagg. 383-391.
- Linnell, J. D. C., Nilsen, E. B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. e Breitenmoser, U. (2005), *Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality, People & Wildlife: conflict or co-existence?*, pagg. 162-175. Woodroffe, R., Thirgood, S. e Rabinowitz, a. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Linnell, J.D.C., Odeen J., Smith, M.E.e. Aanes, r. e Swenson, J.E. (1999), *Large carnivores that kill livestock: do 'problem individuals' really exist?*, Wildlife Society Bulletin 1999, volume 27(3), pagg. 698-705.
- Linnell, J. D. C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J. E., Breitenmoser, U. e Andersen, R. (2005), *The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the 'half-full' forests of Europe*, Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other?, pagg. 381-398. Ray, J. C., Redford, K. H., Steneck, R. S. e Berger, J. (Eds.). Washington: Island Press.
- Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008), *Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe*, relazione preparata per la Commissione europea da Large Carnivore Initiative for Europe (contratto n. 070501/2005/424162/MAR/B2).  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf)

- Linnell, J. (2013), *From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions* (contratto n. 070307/2012/629085/SER/B3), John D. C. Linnell Norwegian Institute for Nature Research (NINA), casella postale 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim, NORVEGIA, 2013.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task\\_4\\_conflict\\_coexistence.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf)
- Linnell, J. (2014), *The symbolic wolf: Competing visions of the European landscapes*, blog di LCIE.  
<http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>
- Linnell, J (2016), *First wolf reproduction in Austria since 19th century*.  
<http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/87/First-wolf-reproduction-in-Austria-since-19th-century>
- Linnell, J. D. C. & Cretois, B. (2018), *Research for AGRI Committee - The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.  
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_STU%282018%29617488](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617488)
- [Linnell, J. D. C., Kovtun, E. & Rouart, I. \(2021\), \*Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020\*, relazione NINA n. 1994, Norwegian Institute for Nature Research.](http://www.linnell.no)  
<https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2729772/ninarapport1944.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lute, M.L., Carter N.H., López-Bao J.V., Linnell, J.D.C. (2018), *Conservation professionals agree on challenges to coexisting with large carnivores but not on solutions*, Biological Conservation, volume 218, 2018, pagg. 223-232.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717316166>
- Marsden, K. Hovardas, T. Spyros Psaroudas, S. Mertzanis, Y. Callisto, Baatz, U. (2016), piattaforma dell'UE sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori, *Supporting good practice for coexistence – presentation of examples and analysis of support through the EAFRD*, segreteria della piattaforma alla DG Ambiente della Commissione europea, contratto di servizio n. 07.0202/2015/713809/SER/ENV/B.3.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906\\_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf)
- Marucco F, Boitani L. (2012), *Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe*, Hystrix, volume 23(1), pagg. 1-4, doi:10.4404/hystrix-23.1-6364.
- MTES, MAA (2018), *2018-2023 National Action Plan on the wolf and stock-rearing activities*, Francia. [http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap\\_wolf\\_and\\_stock-rearing\\_activities\\_2018-2023.pdf](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap_wolf_and_stock-rearing_activities_2018-2023.pdf)
- Mykrä, S., M. Pohja-Mykrä, T. Vuorisalo (2017), *Hunters' attitudes matter: diverging bear and wolf population trajectories in Finland in the late nineteenth century and today*, European Journal of Wildlife Research. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-017-1134-1>
- Odden, J., Linnell, J. D. C., Moa, P. F., Herfindal, I., Kvam, T. e Andersen, R. (2002), *Lynx depredation on domestic sheep in Norway*, Journal of Wildlife Management, volume 66(1): pagg. 98-105.
- Persson, J., Geir R. Rauset Guillaume Chapron, *Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery*, Conservation Letters, volume 8(5), prima pubblicazione: 30 marzo 2015.  
<https://doi.org/10.1111/conl.12171>
- Pohja-Mykrä, M. (2016), *Felony or act of justice? – Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities*, Journal of Rural Studies, volume 44, pagg. 46-54.  
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.01.003>

- Proteggi il tuo bestiame (2019), sito web di Proteggi il tuo bestiame.  
<http://www.protezionebestiame.it/>
- Piattaforme regionali sui grandi carnivori (2019), sito web di Regional platforms on people & large carnivores.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional\\_platforms.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm)
- Reinhardt et al. (2018). *Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW*, BfN Skripten 502.  
<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>
- Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018*, versione finale - maggio 2017. Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e Centro tematico europeo per la biodiversità (European Topic Centre on Biological Diversity).  
[http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17). Rigg R, Find'o S, Wechselberger M, Gorman M, Sillero-Zubiri C, MacDonald D. (2011), *Mitigating carnivore-livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia 2011*, *Oryx*, volume 45(2), pagg. 272-280, doi: 10.1017/S0030605310000074.
- Rigg, R., T. Skrbinšek, J. Linnell (2014), *Engaging stakeholders in wildlife monitoring a pilot study of wolves in Slovakia using non-invasive genetic sampling*.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa\\_slovakia\\_finalreport.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa_slovakia_finalreport.pdf)
- Ripple, W.J.e Beschta, R.L. (2012), *Large predators limit herbivore densities in northern forest ecosystems*, *European Journal of Wildlife Research*, volume 58, pagg. 733-742 (2012).  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>
- Salvatori, V., Ed. (2012), *Large carnivore conservation and Management in Europe: the contribution of EC co-funded LIFE projects*, Istituto di Ecologia Applicata, via B. Eustachio 10, 00161 Roma, Italia, 2013.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task\\_2\\_life\\_and\\_l.c.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_2_life_and_l.c.pdf)
- Salvatori, V., Godinho, R., Braschi, C., Boitani, L., Ciucci P., (2019), *High levels of recent wolf x dog introgressive hybridization in agricultural landscapes of central Italy*, *European Journal of Wildlife Research*, volume 65, pagg. 73-87, doi.org/10.1007/s10344-019-1313-3.
- Santiago-Avila FJ, Cornman AM, Treves A (2018), *Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbours*, *PLoS ONE* 13(1): e0189729.  
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189729>
- Skogen, K., Haaland, H., Brainerd, S. e Hustad, H. (2003), *Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger*, NINA Fagrapport 070, Norwegian Institute for Nature Research, pagg. 1-30.
- Skogen, K. e Krange, O. (2003), *A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community*, *Sociologia Ruralis*, volume 43(3): pagg. 309-325.
- Sundqvist, A.K., Ellegren, H. & Vilà, C. (2008), *Wolf or dog? Genetic identification of predator from saliva collected around bite wounds on prey*, *Conservation Genetics*, volume 9(5): pagg. 1 275-1 279.
- Tasch, B. (2017), *First Official Proof of Wolf in Luxembourg Since 1893*, *LUXEMBOURG TIMES*, 1<sup>o</sup> settembre 2017. <http://luxtimes.lu/archives/1112-first-official-proof-of-wolf-in-luxembourg-since-1893>
- Trouwborst, A. & F.M. Fleurke (2018), *Killing Wolves Legally – Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law*, *Journal of International Wildlife Law and Policy*, in stampa.
- van Eeden LM, Eklund A, Miller JRB, López-Bao JV, Chapron G, Cejtin MR, Crowther MS, Dickman CR, Frank J, Krofel M, Macdonald DW, McManus J, Meyer TK, Middleton AD, Newsome TM, Ripple WJ, Ritchie EG, Schmitz OJ, Stoner KJ, Tourani M, Treves A. (2018), *Carnivore*

*conservation needs evidence-based livestock protection*, PLoS Biol 16(9): e2005577, 18 settembre 2018, doi. 10.1371/journal.pbio.2005577.

Wielgus RB, Peebles KA (2014), *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations*, PLoS ONE 9(12): e113505. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113505>

Young, J. C., Searle, K., Butler, A., Simmons, P., Watt A. D., Jordan, A. (2016), *The role of trust in the resolution of conservation conflicts*, *Biological Conservation*, volume 195, pagg. 196-202.

**Piattaforma UE sui grandi carnivori:**

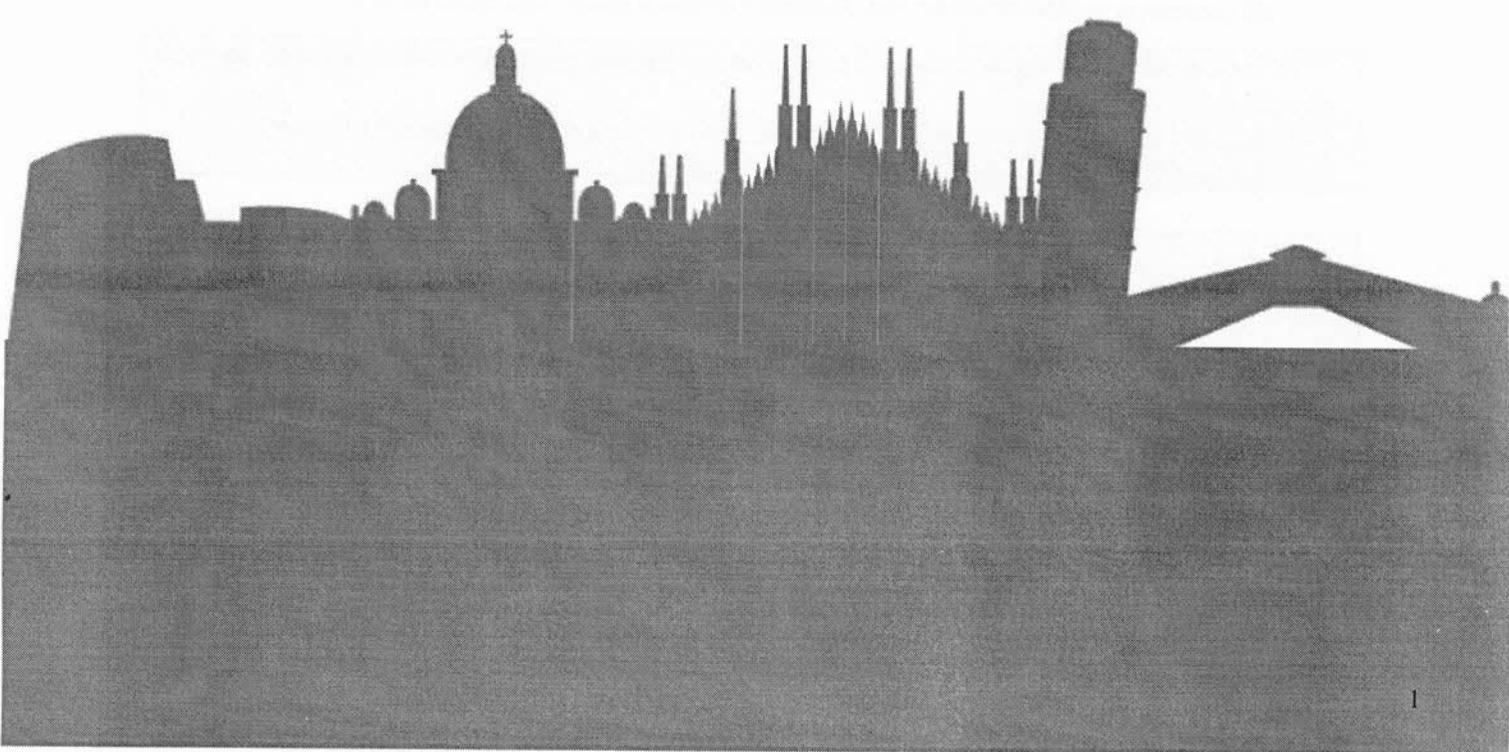
[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence\\_platform.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm)

**Piattaforma regionale sui grandi carnivori:**

[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional\\_platforms.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm)



**GUIDA OPERATIVA PER IL  
RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON  
ARRECARRE DANNO  
SIGNIFICATIVO ALL'AMBIENTE  
(cd. DNSH)**



## Scheda 23 - Infrastrutture per il trasporto ferroviario

### A. Codici NACE

Questa scheda fornisce indicazioni gestionali ed operative per tutti gli interventi che prevedano la costruzione, ammodernamento, gestione e manutenzione di ferrovie e metropolitane, correlati ai seguenti codici NACE:

- F42.12: Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane;
- F43.21: Installazione di impianti elettrici;
- H52.21: Attività dei servizi connessi al trasporto terrestre.

### B. Applicazione

La presente scheda si applica a qualsiasi intervento che preveda la costruzione, ammodernamento, gestione e manutenzione di ferrovie e metropolitane.

L'infrastruttura **non** può essere adibita al **trasporto o allo stoccaggio di combustibili fossili**.

Gli aspetti legati alla cantierizzazione degli interventi sono analizzati nella “scheda 05 – Cantieri generici” alla quale si rimanda per l'identificazione delle ulteriori azioni di rispetto dei criteri DNSH.

### C. Principio guida

L'attività dovrà garantire tutte le condizioni tecniche e impiantistiche che evitino le condizioni di impatto sugli aspetti ambientali di riferimento. Inoltre, non dovrà aggravare l'inquinamento attuale e futuro limitando le emissioni di inquinanti.

Visto il loro potenziale di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, i finanziamenti volti a **contribuire sostanzialmente alla mitigazione dei cambiamenti climatici** dovranno rispettare determinate caratteristiche, in particolare rispetto alle emissioni dirette (dallo scarico) di CO<sub>2</sub>.

Al contempo le infrastrutture non dovranno arrecare danno alla biodiversità.

Gli investimenti che riguardano questa attività economica possono ricadere nei due seguenti regimi:

- Regime 1: Contribuire sostanzialmente alla mitigazione dei cambiamenti climatici;
- Regime 2: Mero rispetto del “*do no significant harm*”.

### D. VINCOLI DNSH

#### Mitigazione del cambiamento climatico

Al fine di garantire il rispetto del principio DNSH connesso con la mitigazione dei cambiamenti climatici e la significativa riduzione di emissioni di gas a effetto serra, dovranno essere adottate tutte le strategie disponibili per evitare le emissioni GHG, ed in particolare i criteri da soddisfare sono:

Qualora l'intervento ricada in un **Investimento** per il quale è stato definito un **contributo sostanziale (nella matrice evidenziato con Regime 1)**, le procedure dovranno prendere in considerazione i seguenti criteri:  
l'infrastruttura per il trasporto ferroviario è:

- i) un'infrastruttura elettrificata a terra e sottosistemi associati: infrastrutture, energia, controllo-comando e segnalamento di bordo e controllo-comando e segnalamento a terra;
- ii) un'infrastruttura a terra nuova o esistente e sottosistemi associati dove è prevista l'elettrificazione per quanto riguarda i binari di linea e, nella misura necessaria alla circolazione dei treni elettrici, dei binari di manovra, o dove l'infrastruttura sarà idonea a essere utilizzata da treni che presentano emissioni di CO<sub>2</sub> dallo scarico pari a zero entro 10 anni dall'inizio dell'attività: infrastrutture, energia, controllo-comando e segnalamento di bordo e controllo-comando e segnalamento a terra;
- iii) fino al 2030, un'infrastruttura a terra esistente e sottosistemi associati che non fanno parte né della rete TEN-T<sup>49</sup> e delle sue estensioni indicative a paesi terzi, né di una rete di linee ferroviarie principali definita a livello nazionale, sovranazionale o internazionale: infrastrutture, energia, controllo-comando e segnalamento di bordo e controllo-comando e segnalamento a terra.

#### Elementi di verifica ex-ante

- Piano strategico con un orizzonte a 10 anni che includa i cambiamenti previsti per rendere la struttura idonea ad essere utilizzata da treni che presentano emissioni di CO<sub>2</sub> dallo scarico pari a zero.

#### Elementi di verifica ex post

- Attuazione del piano strategico con un orizzonte a 10 anni che includa i cambiamenti previsti per rendere la struttura idonea ad essere utilizzata da treni che presentano emissioni di CO<sub>2</sub> dallo scarico pari a zero.

Qualora l'intervento ricada in un **Investimento** per il quale **non è previsto un contributo sostanziale (nella matrice evidenziato con Regime 2)** i requisiti DNSH da rispettare sono i seguenti:

Nel caso di una nuova infrastruttura o di una ristrutturazione importante, l'infrastruttura è stata resa a prova di clima<sup>50</sup> conformemente a un'opportuna prassi che includa il calcolo dell'impronta di carbonio e il costo ombra del carbonio chiaramente definito. Il calcolo dell'impronta di carbonio interessa le emissioni di scopo 1-3 e dimostra che l'infrastruttura non comporta ulteriori emissioni relative di gas a effetto serra, calcolate sulla base di ipotesi, valori e procedure conservativi.

<sup>49</sup> Conformemente al regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

<sup>50</sup> Commission Notice - Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period 2021-2027

#### Elementi di verifica ex ante

- Documentazione a supporto della realizzazione dell'infrastruttura a prova di clima, come da disposizione del documento UE **Technical Guidance on the climate proofing of infrastructures** incluso il calcolo previsionale dell'impronta di carbonio interessa le emissioni dell'ambito 1-3 e dimostra che l'infrastruttura non comporta ulteriori emissioni relative di gas a effetto serra

#### Elementi di verifica ex post

- Verifica da una terza parte indipendente che assicuri che le emissioni relative di GHG siano conformi a quanto previsto dalla carbon footprint svolta ex-ante.

Ancorché negli Atti Delegati al punto 6.14 degli Allegati 1 e 2 relativo all'attività economica Trasporto ferroviario di merci si richieda che – per poter rispondere positivamente ai criteri di vaglio tecnico circa la presenza di un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici - "I treni e i carri ferroviari non siano adibiti al trasporto di combustibili fossili.", tale requisito non può essere richiesto ai Gestori della rete ferroviaria in quanto non trova fondamento nell'attuale sistema regolatorio dell'accesso ed utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale definito dal D.Lgs 112/2015 che ha recepito la direttiva europea c.d. recast e pertanto potrebbe essere considerato discriminatorio ed arbitrario nei confronti delle imprese ferroviarie

#### Adattamento ai cambiamenti climatici

Le infrastrutture dovranno essere sottoposte ad una analisi dei rischi climatici fisici che pesano su di essi. Se l'analisi dovesse identificare dei rischi, procedere alla definizione delle soluzioni di adattamento che possano ridurre il rischio fisico climatico individuato.

Nel particolare la valutazione del rischio ambientale e climatico dovrà considerare sia lo scenario attuale che futuro in relazione ad alluvioni, nevicate, innalzamento dei livelli dei mari, piogge intense, ecc così da individuare i rischi legati ai cambiamenti climatici.

L'analisi del rischio dovrà essere condotta adottando le indicazioni riportate nel Framework dell'Unione Europea (Appendice A, del REGOLAMENTO DELEGATO (UE) che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico).

#### Elementi di verifica ex ante

In fase di progettazione

- Conduzione analisi dei rischi climatici fisici.

#### Elementi di verifica ex post

- Verifica attuazione delle soluzioni di adattamento climatico eventualmente individuate;
- Aggiornamento periodico dell'analisi di rischi climatici fisici ed implementazione di misure di mitigazione pertinenti.

### Uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine

Fare riferimento alla Scheda 05 – Cantieri generici

### Economia circolare

Fare riferimento alla Scheda 05 – Cantieri generici

### Prevenzione e riduzione dell'inquinamento

Il rumore e le vibrazioni derivanti dall'uso delle infrastrutture devono essere conformi alla direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale. Dovrà essere sviluppata una modellizzazione dell'impatto acustico prodotto così da identificare eventuali interventi di mitigazione. Le interferenze sonore o date dalle vibrazioni devono essere opportunamente mitigate e gestite introducendo, ove necessario, misure di contenimento quali fossati a cielo aperto, barriere o altro.

#### Elementi di verifica ex ante

- Sviluppo di un modello acustico previsionale
- Dare evidenza che la VIA abbia verificato il rispetto dei criteri di gestione del rumore ambientale

#### Elementi di verifica ex post

- Verifica conduzione del monitoraggio acustico prescritto

### Protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi

L'infrastruttura per il trasporto su ferrovia è ad alta intensità di utilizzo del suolo, uno dei principali fattori di deterioramento dell'ecosistema e di perdita di biodiversità.

Per tanto, gli investimenti progetti devono garantire che:

- La valutazione di impatto ambientale (VIA) sia stata completata in conformità con le direttive UE sulla valutazione di impatto ambientale (2014/52/UE) e sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE) o altre disposizioni nazionali equivalenti;

- Tali valutazioni d'impatto dovrebbero, come minimo, identificare, valutare e mitigare qualsiasi potenziale impatto negativo delle attività, dei progetti o dei beni designati sugli ecosistemi e sulla loro biodiversità e dovrebbero essere valutati e condotti in conformità con le disposizioni delle direttive UE sugli habitat e sugli uccelli;

- Le piante invasive compaiono molto spesso lungo le infrastrutture di trasporto e a volte sono persino diffuse insieme alle infrastrutture di trasporto, il che potrebbe avere un impatto negativo sugli ecosistemi naturali (per esempio la fauna naturale). Si dovrebbe fare attenzione a non diffondere piante invasive attraverso una corretta manutenzione;

- Le collisioni tra animali selvatici sono un problema e dovrebbe esserne considerato il rischio. Le soluzioni sviluppate dovrebbero essere applicate per individuare ed evitare potenziali trappole che possono causare la morte inutile degli animali.

Esistono opzioni di mitigazione e diversi tipi di misure possono essere utili per la fauna selvatica, come:

- Sistemi di allarme per la fauna selvatica combinati con sensori di calore possono ridurre il numero di collisioni;
- Recinzioni lungo le aree ad alto rischio di impatto;
- Viadotti, gallerie, cavalcavia e ponti, ecc;
- Segnali di avvertimento che vengono attivati dal traffico in avvicinamento, in particolare nelle aree ad alto rischio di impatto.

#### Elementi di verifica ex ante

- Verificare che la localizzazione dell'opera non sia all'interno delle aree sopra indicate
- Per le infrastrutture situate in aree sensibili sotto il profilo della biodiversità o in prossimità di esse verificare la sussistenza di sensibilità territoriali, in particolare in relazione alla presenza di Habitat e Specie di cui all'Allegato I e II della Direttiva Habitat e Allegato I alla Direttiva Uccelli, nonché alla presenza di habitat e specie indicati come "in pericolo" dalle Liste rosse (italiana e/o europea).
- Laddove sia ipotizzabile un'incidenza diretta o indiretta sui siti della Rete Natura 2000 sarà necessario sottoporre l'intervento a Valutazione di Incidenza (DPR 357/97).
- Dare evidenza che la VIA abbia verificato il rispetto dei criteri di tutela della biodiversità;
- Rispetto dell'investimento della direttiva Habitat e Uccelli;
- Piano di mitigazione dell'impatto dell'infrastruttura sull'area interessata, con particolare riferimento a misure volte a proteggere la fauna selvatica.

#### Elementi di verifica ex post

- Monitoraggio della regolarità di tutte le licenze ambientali, incluse la presentazione del VIA e l'ottenimento dell'AIA (Aut. Integr. Amb.le).
- Monitoraggio dei parametri di qualità ambientale richiesti dai decreti autorizzativi applicabili

## **E. PERCHÉ I VINCOLI?**

Le criticità potenzialmente rilevabili nella realizzazione di questo tipo di intervento alla luce dei criteri DNSH sono:

Per la fase realizzativa di cantierizzazione, oltre alle prescrizioni rilasciate dalle autorità nell'ambito del procedimento autorizzativo, devono essere adottati i criteri DNSH descritti nella "Scheda 05 – Cantieri generici".

#### Mitigazione del cambiamento climatico

- Emissioni di GHG aggiuntive rispetto a quante ne sarebbero state emesse senza la costruzione, ammodernamento, gestione e manutenzione delle infrastrutture ferroviarie;
- Le reti ferroviarie sulle quali transitano mezzi di trasporto elettrici o ad emissioni di CO2 pari a zero non determinano impatto sui cambiamenti climatici. Al fine di poter dimostrare di contribuire sostanzialmente alla “mitigazione dei cambiamenti climatici”, dovranno essere adottate tutte le strategie disponibili perché le reti ferroviarie in questione rispettino i criteri previsti per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

#### Adattamento ai cambiamenti climatici

- Ridotta resilienza agli eventi meteorologici estremi e fenomeni di dissesto da questi attivati;

#### Uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine

Non pertinente.

#### Economia circolare

- Le criticità collegate alla realizzazione di infrastrutture ferroviarie è da ricollegarsi direttamente ai rischi associati alla fase di cantierizzazione (“Scheda 05\_Cantieri generici”) e indirettamente al fine vita dei mezzi che percorreranno le reti ferroviarie (“Scheda 23\_Mezzi di trasporto ferroviario”)

#### Prevenzione e riduzione dell'inquinamento

- Le criticità riguardo all'inquinamento acustico, collegate alla realizzazione di infrastrutture ferroviarie, sono parzialmente da ricollegarsi alla fase di cantierizzazione (“Scheda 05\_Cantieri generici”).
- Inquinamento acustico derivante dall'uso delle infrastrutture.

#### Protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi

- Inappropriata localizzazione della rete ferroviaria tale da determinare direttamente e/o indirettamente impatti negativi sugli ecosistemi nel caso l'area fosse prossima ad un'area di conservazione o ad alto valore di biodiversità;
- Le infrastrutture ferroviarie (in particolare le gallerie) possono causare il cambiamento e il degrado delle condizioni idromorfologiche dei corpi idrici e quindi avere impatti sugli ecosistemi acquatici;
- Le infrastrutture possono causare la frammentazione e il degrado del paesaggio naturale e urbano a causa degli effetti "barriera" delle infrastrutture e possono comportare rischi di incidenti per la fauna selvatica causati da collisioni.

## **F. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La principale **normativa comunitaria** applicabile è:

- Delegated Act C(2021) 2800 - Regolamento Delegato Della Commissione del 4.6.2021 che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio

fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale;

- DIRETTIVA (UE) 2016/797 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 maggio 2016 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione)
- Commission Notice - Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period 2021-2027
- Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale (GU L 189 del 18.7.2002, pag. 12) e successivi regolamenti integrativi. (versione consolidata <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002L0049-20210729&from=EN>);
- Direttive 92/43/CEE "Habitat" e 2009/147/CE "Uccelli".

**Le principali disposizioni nazionali** potenzialmente coinvolte nella realizzazione di infrastrutture per il trasporto ferroviario risultano essere:

- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale ("testo unico ambientale");
- Procedura di valutazione di impatto ambientale, ex D.Lgs. 50/2016
- Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 194 "Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale"
- Decreto del Presidente della Repubblica 12/03/2003 n° 120 - Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 08/09/1997, n° 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche;
- Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS);
- D.P.C.M. 01/03/1991 "Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno";
- L. 26/10/1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico";
- D.P.C.M. 14/11/1997 "Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore";
- D.M. 16/03/1998 "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico".
- Normativa regionale di settore.

Come previsto dal quadro normativo Nazionale sono sottoposti a procedura di VIA **tutti i finanziamenti** toccati da questa attività.

## Modulo per la presentazione delle osservazioni per i piani/programmi/progetti sottoposti a procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale

### Presentazione di osservazioni relative alla procedura di:

- Valutazione Ambientale Strategica (VAS) – art.14 co.3 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.  
 Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) – art.24 co.3 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.  
 Verifica di Assoggettabilità alla VIA – art.19 co.4 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.

*(Barrare la casella di interesse)*

La sottoscritta **Dott.ssa ROSA CARAFA**, in qualità di Presidente della **sezione di Salerno di ITALIA NOSTRA**

*(Nel caso di persona giuridica - società, ente, associazione, altro)*

### PRESENTA

ai sensi del D.Lgs.152/2006, le seguenti osservazioni al

- Piano/Programma, sotto indicato  
 **ID: 10684** – procedura di VIA/PNRR, ai sensi dell'art. 23 del DLgs n. 152/2006. Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica "Lotto 1b Romagnano – Buonabitacolo comprensivo dell'interconnessione pari con la linea Battipaglia – Potenza e Lotto 1c Buonabitacolo – Praia a Mare della nuova linea AV Salerno – Reggio Calabria. Intervento in Allegato IV al DL 77/2021, convertito con modificazioni, dalla L. 108/2021 e smi (CUP J71J20000110008).

### OGGETTO DELLE OSSERVAZIONI

*(Barrare le caselle di interesse; è possibile selezionare più caselle):*

- Aspetti di carattere generale (es. struttura e contenuti della documentazione, finalità, aspetti procedurali)  
 Aspetti programmatici (coerenza tra piano/programma/progetto e gli atti di pianificazione/programmazione territoriale/settoriale)  
 Aspetti progettuali (proposte progettuali o proposte di azioni del Piano/Programma in funzione delle probabili ricadute ambientali)  
 Aspetti ambientali (relazioni/impatti tra il piano/programma/progetto e fattori/componenti ambientali)  
 Altro *(specificare)* \_\_\_\_\_

### ASPETTI AMBIENTALI OGGETTO DELLE OSSERVAZIONI

- Atmosfera  
 Ambiente idrico  
 Suolo e sottosuolo  
 Rumore, vibrazioni, radiazioni  
 Biodiversità (vegetazione, flora, fauna, ecosistemi)  
 Salute pubblica  
 Beni culturali e paesaggio  
 Monitoraggio ambientale  
 procedura di Valutazione Ambientale Strategica - VAS

### TESTO DELLE OSSERVAZIONI

## **SI**

VIOLAZIONE DI: 1) DLGS n. 152/2006 ART. 10; 2) DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT"; 3) DIRETTIVA 2009/147/CE "UCCELLI"; 4) DPR n. 357/1997; 5) LINEE GUIDA NAZIONALI PER LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA (VIInCA) - Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4 Intesa del 28.11.2019 (Rep. atti n. 195/CSR 28.11.2019), ai sensi ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 303 del 28.12.2019; 5) Gestione dei siti Natura 2000 Guida della COMMISSIONE EUROPEA all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (2019/C 33/01)

E' la stessa proponente a dichiarare sia nell'istanza da cui trae origine la procedura sia nel SInCA (cfr. pagg. 15/16) che il progetto interferisce con i 16 siti di Rete Natura 2000 elencati di seguito:

- 1) ZSC IT8050049 Fiumi Tanagro e Sele;
- 2) ZSC IT8050033 Monti Alburni;
- 3) ZPS IT8050055 Alburni;
- 4) ZSC IT8050034 Monti della Maddalena;
- 5) ZSC IT8050028 Monte Motola;
- 6) ZPS IT8050046 Monte Cervati e dintorni;
- 7) ZSC IT8050022 Montagne di Casalbuono
- 8) ZSC IT9210045 Bosco Mangarrone (Rivello);
- 9) ZSC IT 9210200 Monte Sirino;
- 10) ZPS IT 9210271 Appennino Lucano, Valle Agri, Monte Sirino, Monte Raparo;
- 11) ZSC/ZPS IT9210150 "Monte Coccovello - Monte Crivo - Monte Crive;
- 12) ZSC IT9210265 Valle del Noce;
- 13) ZSC IT9210155 Marina di Castrocuoco;
- 14) ZSC IT9210160 Isola di S. Ianni e Costa Prospiciente;
- 15) ZSC IT9310035 Fondali Isola di Dino-Capo Scalea.

16) ZSC IT9210266 Valle del Tuorno - Bosco Luceto.

Salvo poi dimenticarsi ingiustificatamente del tutto della trattazione delle interferenze con una parte dei siti elencati, come sarà evidenziato nel prosieguo.

Dal che consegue l'obbligo dell'esperimento della procedura di **valutazione d'incidenza ambientale**. Che nel caso di specie è evidentemente ed innegabilmente quella **appropriata o di livello II**, ciò in considerazione dell'elementare sillogismo che segue:

a) la **Valutazione Appropriata** è identificata dalla Guida metodologica CE (2001) sulla Valutazione di Incidenza (art. 6.3 Direttiva 92/43/CEE "Habitat"), come Livello II del percorso logico decisionale che caratterizza la VIInCA formato da quattro livelli. Essa segue il Livello I e viene attivata qualora la fase di screening di incidenza si sia conclusa in modo negativo, ovvero nel caso in cui il Valutatore, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, non sia in grado di escludere che il (P/P/P/I/A) possa avere effetti significativi sui siti Natura 2000;

b) nella nota del MASE n. 0020795/28.12.2023, pagg. 2/6 è annotato il seguente inciso: *"Il proponente ha dichiarato che il progetto ricade parzialmente e/o totalmente all'interno **di n. 20 aree naturali protette** come definite dalla L. 394/1991 e dalla Rete Natura 2000, indicate con dettaglio nell'istanza. Pertanto, in ragione delle potenziali interferenze con le aree protette, la Valutazione d'Incidenza è integrata nella procedura VIA, ai sensi dell'art. 10 del DLgs n. 152/2006"*; il tenore del quale risulta incompatibile con la formulazione di un diverso avviso in capo al soggetto Valutatore.

Ma è poi lo stesso proponente ad affermare di aver inteso provvedere ad una valutazione d'incidenza appropriata (cfr. pagina 96 SInCA capitolo 7). Insomma, il punto risulta non essere controverso.

Sta di fatto che il risultato non è conforme ai propositi: in primis in quanto come per magia le aree naturali protette menzionate nel SInCA sono 17 [dall'elenco dei siti Natura 2000 che precede scompare quello contrassegnato con il n. 16]; in più risultano trattati la RNR Foce Sele Tanagro ed il PNCVDA] contro le 20 cui fa riferimento la richiamata nota del MASE. Tutto ciò senza uno straccio di spiegazione. La scrivente ne ha una in mente, che provvederà ad esplicitare nel prosieguo [cfr. pag. 18].

In secundis per la semplice ragione che il SInCA in rassegna risulta essere lontano anni luce dalla volontà del Legislatore Comunitario [cfr. Direttive Europee n. 79/409/CEE (direttiva "Uccelli") e n. 92/43/CEE (direttiva "Habitat")] e di quello Italiano [cfr. DLsg n. 357/1997 e Linee Guida pubblicate sulla G.U. del 29.12.2019 in relazione alla DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT" ART. 6 paragrafi 3 e 4].

Le disposizioni riportate nelle Linee Guida costituiscono interpretazione e approfondimento dei disposti dell'Allegato G del richiamato DPR n. 357/1997, assicurandone la piena e corretta attuazione in modo uniforme e coerente in tutte le regioni italiane; in particolare i capitoli 3 e 4, contenuti nelle pagine 53 e seguenti.

Il lettore attento del SInCA in rassegna non può fare a meno formarsi il convincimento che da parte di RFI spa sia stato tradito lo spirito con il quale prima il legislatore Europeo e poi quello nazionale hanno inteso prevedere lo studio d'incidenza in rassegna, un dato significativamente espresso nel punto in cui la Direttiva 92/43 contiene l'enunciazione del legislatore dell'Unione del principio legale secondo cui ogni Stato membro deve sentirsi obbligato ad adottare ogni misura necessaria ad impedire che nelle zone protette si verifichino delle perturbazioni in grado di produrre **"conseguenze significative"** circa il raggiungimento degli scopi della direttiva; il paragrafo 3, poi, stabilisce che ogni piano o progetto che possa avere delle **"incidenze significative"** sul sito stesso debba essere oggetto di una opportuna valutazione. Ebbene, proprio tale disposizione della Direttiva Habitat, che costituisce la normativa fondamentale nell'ambito della tutela della biodiversità nel contesto comunitario, è stata oggetto di una Comunicazione della Commissione Europea [C (2018) 7621 final] volta a fornire la corretta interpretazione di tale disposizione, segnatamente del sintagma **"carattere significativo del danno alla biodiversità"**.

Il titolo della Comunicazione della Commissione è <<Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)>> [cfr. allegato n. 3].

E' in questa sede che la Commissione Europea sottolinea come la Direttiva Habitat sia ispirata al principio di prevenzione: 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 oppure una perturbazione per adottare le misure (paragrafo 3.2 della Comunicazione). Ed ancora si chiarisce come *"le salvaguardie di cui all'articolo 6 paragrafo 3 non sono attivate da una certezza, bensì da una probabilità di incidenze significative. Quindi, in linea con il principio di precauzione è inaccettabile che non si effettui una valutazione in virtù del fatto che le incidenze significative non sono certe (par. 4.5.1. della Comunicazione)"*. A tale riguardo giova rammentare l'esistenza di criteri oggettivi per

l'individuazione dei dati da prendere in considerazione: quelli indicati nell'allegato 1 della Direttiva 35/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Sul punto la scrivente produce una copia di C-297/19 Corte di Giustizia dell'Unione Europea sezione 1<sup>a</sup> 9.7.2020.

Il tema in questione risulta obiettivamente eluso dal proponente; per conformarsi a siffatti criteri esso avrebbe dovuto descrivere in maniera compiuta lo stato di conservazione attuale e raffrontarlo con quello eventualmente successivo all'altrettanto eventuale evento dannoso. Su un punto dirimente del progetto, il proponente ha prodotto un elaborato che in realtà risulta essere, a tutto voler concedere, un abile collage di dati libreschi, attinti da fonti di carattere generale, senza alcuna attinenza specifica ai valori ambientali dei luoghi in questione.

Giova rammentare che la Valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso. Rappresenta uno strumento di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario. Pertanto, la valutazione d'incidenza si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, e che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete. La Commissione europea, per rispettare le finalità della Valutazione di Incidenza e per ottemperare al suo ruolo di "controllo" previsto dall'art. 9 della direttiva Habitat, ha fornito suggerimenti interpretativi e indicazioni per un'attuazione omogenea della Valutazione di Incidenza in tutti gli Stati dell'Unione [cfr. pag. 13 capitolo 1.3 Documenti di indirizzo della Commissione europea – linee guida].

Come detto, il paradigma normativo è l'ART. 6 paragrafi 3 e 4 della DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT, del seguente letterale tenore: << 3. *Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere **incidenze significative** su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. 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. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto*

*debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate>>.*

Prima di procedere oltre risulta essere doveroso soffermarsi sul sintagma "**incidenze significative**" contenuto nel testo della disposizione. Proprio tale disposizione della Direttiva Habitat, che costituisce la pietra angolare della normativa fondamentale nell'ambito della tutela della biodiversità nel contesto comunitario, è stata oggetto di una +a interpretazione della stessa, segnatamente del sintagma "**carattere significativo del danno alla biodiversità**". Il titolo della Comunicazione della Commissione è << *Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)*>>. E' in questa sede che la Commissione Europea sottolinea come la Direttiva Habitat sia ispirata al principio di **prevenzione**: 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 oppure una perturbazione per adottare le misure (paragrafo 3.2 della Comunicazione). Ed ancora si chiarisce come "le salvaguardie di cui all'articolo 6 paragrafo 3 non sono attivate da una certezza, bensì da una probabilità di incidenze significative. Quindi, in linea con il principio di precauzione è inaccettabile che non si effettui una valutazione in virtù del fatto che le incidenze significative non sono certe (par. 4.5.1. della Comunicazione)". A tale riguardo giova rammentare l'esistenza di criteri oggettivi per l'individuazione dei dati da prendere in considerazione: quelli indicati nell'allegato 1 della Direttiva 35/2004 in tema di << *responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*>>.

Ritenendola utile, in relazione al punto la scrivente produce una copia di C-297/19 Corte di Giustizia dell'Unione Europea sezione 1^ 9.7.2020 [cfr. allegato n. 4].

La lettura dell'elaborato rimanda un quadro nel quale è ostico intravedere i profili di una esaustiva ed aggiornata raccolta dei dati ambientali (faunistici e floristici).

Aspetto riguardo al quale è bene rammentare che se il reperimento degli stessi avviene mediante indagini bibliografiche è d'obbligo citare la fonte e l'anno di pubblicazione e che se la produzione dei richiamati dati avviene invece attraverso indagini dirette è doveroso descrivere il metodo, la data e la georeferenziazione del sito di campionamento.

Per tacere del fatto che lo SInCA non può prescindere da un'analisi delle incidenze puntuale, aggiornata ed esaustiva, per tutte le componenti biotiche presenti nell'area di rete natura 2000, in particolare: fauna, flora, vegetazione ed

ecosistemi, con particolare riferimento alle specie ed agli habitat d'interesse prioritario; ed altresì che lo studio deve mettere in evidenza le relazioni esistenti tra l'intervento e le singole componenti biotiche in termini puntuali e non generici.

Ebbene, la lettura dell'elaborato prodotto da RFI spa come SINcA consente di pervenire alla conclusione che il tema appena trattato è stato disinvoltamente eluso. Le 220 pagine che compongono l'elaborato sono un abile collage di dati libreschi, attinti da fonti di carattere generale, senza alcuna attinenza ai valori ambientali dei luoghi in questione.

## **SII**

### incoerenza ed illogicità della valutazione delle incidenze

Il primo dato che balza agli occhi è la difformità dell'articolazione del SINcA rispetto alla scansione dei temi delineata dalla normativa vigente a tale riguardo, segnatamente l'allegato G del DPR n. 357/1997 e le linee guida nazionali, segnatamente pagg. 53 e seguenti - paragrafi 3 e 4. Una scansione che non è il frutto di un capriccio del legislatore, bensì la via maestra della pratica attuazione del sillogismo insito nella stessa. In particolare, nel SINcA in rassegna manca del tutto il fondamentale passaggio tracciato nel paragrafo III delle Linee Guida Nazionali, dal titolo "Analisi ed individuazione delle incidenze sui siti Natura 2000", riportato alle pagine 63/66.

L'*incipit* del capitolo afferma che ai fini dell'individuazione delle incidenze devono essere individuati gli effetti del P/P/P/I/A sui siti Natura 2000 mediante sovrapposizione delle informazioni progettuali con i dati raccolti sui siti stessi. **La struttura del SINcA in rassegna risulta invece essere a compartimenti stagni: da un lato la descrizione del contesto, dall'altro la descrizione del progetto, con la totale assenza della sovrapposizione cui fa riferimento il legislatore. Le rassicuranti affermazioni contenute nel SINcA risultano pertanto essere delle mere petizioni di principio, frasi autoferenziali ed apodittiche, giammai il risultato di un confronto, come invece preteso dal legislatore.**

**Risulta in tal modo evidente e palese il tradimento, insito nel SINcA in rassegna, delle finalità proprie dello studio di incidenza ambientale, ossia che <<La Valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di**

*conservazione del sito stesso. Rappresenta uno strumento di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario. Pertanto, la valutazione d'incidenza si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, e che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete>> (cfr. **Documenti di indirizzo della Commissione europea – paragrafo 1.3 – pag. 13 Linee Guida**).*

### **SIII**

#### carezza di pregio scientifico dello SInCA

Sotto tale profilo sono significative alcune espressioni presenti nel SInCA: ad esempio, a pag. 102 paragrafo 8.1 è dato leggere l'affermazione trascritta di seguito: << *In assenza di dati quantitativi di distribuzione delle specie animali nell'area di progetto, la valutazione della significatività delle incidenze sulla fauna è stata effettuata tenendo in considerazione la quantità di habitat di specie sottratta in relazione alla disponibilità della stessa tipologia habitat e al loro stato di conservazione nei Siti natura 2000 e nelle aree contermini*>>. Un'innegabile confessione dell'omissione della raccolta di dati prescritta dal capitolo 3.4 delle richiamate linee guida, dal titolo <<Contenuti dello Studio di Incidenza>>, paragrafo II pag. 62.

Un'omissione che contrasta con le modalità operative contenute in queste ultime, secondo cui per quanto attiene la produzione di dati reperiti attraverso indagini dirette è doveroso descrivere il metodo, la data e la georeferenziazione del sito di campionamento e per quanto attiene la produzione di dati reperiti attraverso mediante indagini bibliografiche è d'obbligo citare la fonte e l'anno di pubblicazione.

Per tacere del fatto che lo SInCA non può prescindere da un'analisi delle incidenze puntuale, aggiornata ed esaustiva, per tutte le componenti biotiche presenti nell'area di rete natura 2000, in particolare: fauna, flora, vegetazione ed ecosistemi, con particolare riferimento alle specie ed agli habitat d'interesse prioritario; ed altresì che lo studio deve mettere in evidenza le relazioni esistenti tra l'intervento e le singole componenti biotiche in termini puntuali e non generici.

Altro elemento che depone male per l'attendibilità del SInCA in rassegna è la sussistenza di intime contraddizioni ed incoerenze nel ragionamento ibidem contenuto che sfocia in tranquillizzanti affermazioni di non sussistenza di interferenza tra l'opera ed i siti di Rete Natura 2000 interessati benchè a monte dello stesso non sussista il sillogismo preteso dal legislatore Comunitario e Nazionale. Il che allontana lo studio dal modello paradigmatico contenuto nella normativa di riferimento, dalla quale sortisce che il SInCA è sostanzialmente basato su un sillogismo le premesse del quale sono lo studio delle componenti biotiche presenti nell'area di rete natura 2000, in particolare: fauna, flora, vegetazione ed ecosistemi, con particolare riferimento alle specie ed agli habitat d'interesse prioritario, da un lato, e dall'altro l'esposizione in termini puntuali e non generici delle relazioni esistenti tra ognuna di queste ultime e l'intervento. La prosecuzione del sillogismo deve essere, si ribadisce l'imperativo, il raffronto tra lo stato di conservazione al momento dello studio con quello eventualmente successivo all'eventuale fatto dannoso. Ossia un processo basato su dati oggettivi, dei quali lo studio deve dare atto.

Nel caso di specie a monte delle tranquillizzanti conclusioni enunciate dal proponente esistono esclusivamente affermazioni di tono autoreferenziale ed apodittico; un esempio è l'affermazione riportata a pag. 102, del seguente letterale tenore <<In fase di esercizio non si registrano incidenze sugli habitat Natura 2000 e sulla vegetazione esistente in generale. In fase di cantiere si fa riferimento alla sottrazione di suolo temporanea generata dall'installazione del deposito temporaneo DT.03, per il quale l'analisi della carta degli habitat non evidenzia la presenza di habitat. Si ritiene quindi che anche per la fase di cantiere, **l'incidenza per la sottrazione/alterazione di habitat possa essere considerata nulla**>>.

Come se non bastasse, siffatte conclusioni a torto tranquillizzanti contrastano in maniera stridente con talune considerazioni che alla fine, per ragione di onestà intellettuale, il redattore del SInCA proprio non ha potuto nascondere, anche a costo di cadere in contraddizione.

Pag. 96 = <<**7.1 Alterazione di habitat** Per quanto riguarda l'interferenza diretta si fa riferimento al tratto di linea ferroviaria che attraversa i Siti Natura 2000 in galleria. In particolare, ci si riferisce al tratto della galleria naturale GN01 – Lagonegro con la ZSC IT8050022 "Montagne di Casalbuono" (cfr. paragrafo 5.5.2) e al tratto di galleria naturale GN02 – Trecchina con la ZSC IT9210265 "Valle del Noce" (cfr. paragrafo 5.5.3). Trattandosi di gallerie naturali, ovvero scavate direttamente nel substrato roccioso, la loro realizzazione non va ad interferire direttamente con la superficie dei Siti attraversati, pertanto non comporta l'occupazione permanente di suolo al loro interno, ovvero la sottrazione di habitat o

di habitat di specie di interesse comunitario o di specie di interesse comunitario né, ovviamente, la loro frammentazione. Le interferenze possono essere legate alla fase di realizzazione delle gallerie nel lotto 1c, in cui ci sono dei tratti in sotterraneo per i quali è stato presunto un carico idraulico elevato (superiore a 100 m), con possibili significative variazioni localizzate, in un contesto in cui gli acquiferi sono di natura carbonatica e la permeabilità è principalmente per fratturazione, e non è esclusa la possibile connessione con i corsi d'acqua in superficie. Sulla base di queste considerazioni per poter valutare le possibili interferenze indirette sugli habitat, è stata analizzata la carta degli habitat prodotta nel Piano di Gestione delle IT8050022 "Montagne di Casalbueno" e la carta degli habitat messa a disposizione della Regione Basilicata per la ZSC IT9210265 "Valle del Noce", di cui nel seguito si riportano gli stralci. Sulla base delle informazioni che si hanno ed in considerazione del fatto che la galleria nel tratto analizzato, presenta coperture elevate, si ritiene ragionevole escludere qualsiasi tipo di interferenza con gli habitat potenzialmente interferiti. Tali habitat, infatti, non risultano legati specificatamente all'apporto idrico sotterraneo>>.

Pag. 98 = << **7.2 Alterazione dell'ambiente idrico** L'incidenza in esame è quella connessa alle possibili variazioni derivanti dalle operazioni di scavo delle gallerie naturali nel lotto 1c, in cui ci sono dei tratti in sotterraneo per i quali è stato presunto un carico idraulico elevato (superiore a 100 m), con possibili significative variazioni localizzate, in un contesto in cui gli acquiferi sono di natura carbonatica e la permeabilità è principalmente per fratturazione. Dagli approfondimenti idrogeologici effettuati in ambito di progetto (cfr. RC2AC1R69RGGE0001001A), si evince che per quanto riguarda le condizioni di lungo termine, in alcune tratte il carico idraulico sul rivestimento definitivo risulta troppo elevato per adottare una configurazione di galleria impermeabile su tutto il contorno. In particolare, le opere interessate da questo tema sono la galleria Auletta nelle porzioni di tracciato comprese tra le pk 10+964 e 11+511 (547 m circa) e pk 12+368 e 20+000 b.p. circa (7632 m circa), la galleria Lagonegro tra le pk 7+050 e 23+354 b.p. circa e la galleria Trecchina tra le pk 29+440 e 37+200 b.p. circa. L'area coincide con i massicci montuosi della regione Basilicata, in cui è presente la fitta rete di Siti Natura 2000 analizzata. Dato il contesto difficile, si prevede, inoltre, in fase di scavo, l'adozione di un sistema per la misura e il controllo dei carichi idraulici, secondo l'approccio del metodo osservazionale. Qualora i carichi idraulici saranno così elevati, al fine di realizzare l'opera, saranno necessari dispositivi di riduzione delle pressioni all'interno della galleria (drenaggio controllato) funzionanti per l'intera vita nominale dell'opera. Questo

La disinvoltura con la quale nell'arco di due pagine il redattore del SInCA formula due affermazioni incompatibili tra loro e stupefacente. Non è da meno il distacco con il quale esso formula la previsione del depauperamento delle risorse idriche dell'area interessata dal progetto. Anzi scandaloso. Invero, posto che stiamo parlando dell'elemento naturale sul quale poggia la vita degli esseri viventi, la conclusione della non esistenza di interferenze che le aree di Natura 2000 ivi esistenti si confuta da sé. Non occorre infatti molto fantasia per immaginare che il venire meno dell'acqua finirebbe per determinare profondi e radicali modifiche negli ecosistemi presenti in quell'area e di conseguenza l'irreversibile peggioramento degli equilibri naturali che a suo tempo hanno indotto il legislatore ad inserire dette aree nell'elenco dei siti di Rete Natura 2000.

Per tacere degli effetti negativi sulle attività agricole e su quelle industriali, che attingono come precisato negli elaborati prodotti da RFI spa, da pozzi che prelevano da falde superficiali, oggi disponibili e domani non più. Con la conseguente necessità di praticare ulteriori scavi per raggiungere falde più profonde, con costi di realizzazione e di gestione elevatissimi.

A questo punto giova rammentare il contenuto del comma 4° dell'art. 6 della Direttiva Habitat (92/4/CEE): *<<Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate>>*. Ebbene, è fuori dubbio che il progetto in questione non è nasce da motivi imperativi, con la conseguenza che nessuno ne impone la realizzazione nonostante le innegabili incidenze sull'habitat delle aree interessate.

In ogni caso, poi, le eventuali misure compensative devono essere comunicate alla Commissione.

Balza agli occhi poi una contraddizione clamorosa nell'approccio di RFI spa con le interferenze che la realizzazione della infrastruttura ferroviaria comporta rispetto all'ambiente idrico.

Come sortisce dal SInCA l'interferenza in parola attiene principalmente alle due gallerie naturali previste dal progetto: quella denominata "Auletta", di ben 15,5 chilometri, facente parte del lotto 1b (cfr. pag. 24 della relativa relazione tecnica);

quella denominata "Lagonegro", di ben 22,3 chilometri, facente parte del lotto 1c (cfr. pag. 22 della relativa relazione tecnica).

**E' scontato che entrambe le gallerie si andrebbero a collocare in un contesto di rocce carbonatiche, fratturate, scigno di falde acquifere di portata non indifferente. Un dato abilmente non dichiarato nel SInCA, ma notorio.**

In un contesto analogo, anch'esso facente parte del progetto di infrastruttura ferroviaria AV SALERNO – REGGIO CALABRIA, ossia il lotto 2 da Praia a Mare a Tarsia, RFI spa ha abbandonato gli iniziali propositi di seguire l'itinerario autostradale, rassegnandosi a ripiegare su quello tirrenico, e ciò a causa di un elemento oggettivo costituito dalla sussistenza di significative criticità connesse alla realizzazione di una galleria di 20 km che dovrebbe attraversare un massiccio carbonatico di un rilevante sistema di falde acquifere. Come documentato dal testo integrale della risposta data dal Governo, nella persona del Sottosegretario Ferrante, martedì 17.10.2023 in Commissione IX, pubblicato sulla Gazzetta, una copia del quale viene allegato alle presenti osservazioni [cfr. allegato 5].

Anche nel contesto che riguarda i lotti 1b ed 1c è lecito parlare di "rilevante sistema di falde acquifere", esattamente uguale a quello del lotto 2. **Per coerenza RFI spa deve abbandonare il progetto.**

Leggendo il SInCA prodotto da RFI spa si ha la sensazione che a parere del redattore dello studio la risorsa idrica non faccia parte dell'habitat protetto da Rete Natura 2000. Ma a questo punto il proponente dovrebbe spiegare come potrebbero quei siti, ben 15, mantenere i livelli di esistenza attuali benchè privati della risorsa acqua. L'omissione ha dell'incredibile.

#### **SIV**

##### Travisamento della valenza giuridica delle misure di tutela dei siti di Rete Natura 2000

La lettura **uno ad uno** degli STRUMENTI DI GESTIONE DEI SITI NATURA 2000 INTERESSATI DALL'OPERA documentati nel SInCA per mezzo della trascrizione delle Misure di conservazione relative ad ogni singolo sito consente di stabilire che la risorsa idrica, fondamentale, come detto, per il mantenimento dei valori ambientali di ogni ecosistema, nel caso di specie assume una valenza assoluta in quanto costituisce l'*ubi consistam* dell'ambiente naturale tutelato.

**Misure di conservazione della ZSC IT8050049 "Fiumi Tanagro e Sele" capitolo 3.3 pag. 23 =**

È obiettivo **primario** di conservazione il mantenere o il migliorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle successive, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere o il migliorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle successive, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Risultano pertanto associati all'obiettivo **primario** di conservazione gli anfibi *Bombina pachypus* (L'ululone appenninico o ululone italiano) e la salamandra nonché Lampreda di fiume (*Lampetra fluviatilis*). All'obiettivo secondario risultano associati corsi d'acqua per la conservazione degli habitat fluviali.

Sono infine obiettivi specifici di conservazione del sito, tra gli altri: • migliorare lo stato di conservazione e l'habitat della fauna ittica • mantenere gli habitat fluviali 3250 e 3270 • migliorare lo stato di conservazione dell'habitat 92A0 (specie botaniche che fondano sull'acqua la propria esistenza) • ridurre il rischio di investimento di *Lutra lutra* sulle strade.

Insomma non occorre aggiungere altro per rimarcare il concetto espresso in questa sede. Orbene, RFI spa non spiega come l'annunciato depauperamento delle risorse idriche dell'area determinato dai lavori, segnatamente dalla realizzazione delle 9 gallerie naturali annunciate, sia compatibile con il mantenimento dei valori ambientali attuali, segnatamente l'acqua, che consentono l'esistenza e la presenza nel sito Natura 2000 in rassegna di specie notoriamente legate ad ambienti dove l'acqua è fondamentale, come gli anfibi o la lontra. La scrivente ricorda che stiamo parlando di obiettivi di conservazione primari.

**Misure di conservazione della ZSC IT8050033 Monti Alburni e della ZPS IT8050055 Alburni – capitolo 3.4 – pag. 23 =**

Tra gli obiettivi specifici di conservazione risultano essere: • migliorare lo stato di conservazione di *Bombina pachypus* • prevenire il danneggiamento degli habitat 8310, 7220, 8210 • migliorare lo stato di conservazione degli habitat e degli habitat forestali 9260, 9340, 9210 e 9220 • mantenere gli habitat secondari 6210, 6210pf, 6220 • migliorare l'habitat delle specie indicate in tabella

Per la *Bombina pachypus* vale quanto già rilevato; gli habitat 8310, 7220, 8210 sono rappresentati nella tabella che segue, tutti innegabilmente dipendenti dalla presenza della risorsa idrica.

Ma anche la copertura forestale dipende dall'acqua: chi può affermare il contrario ?

Sul punto la scrivente non può fare a meno di eccepire l'assurdità del parere reso dal Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano ed Alburni per mezzo della nota n. 1190/25.1.2024, laddove esprime addirittura l'estraneità all'area protetta del progetto, in palese contrasto con quanto invece riferito dal proponente. In considerazione della grave improprietà della posizione assunta dall'ENTE PARCO la scrivente tornerà sul tema [cfr. pagina 18].

### **Misure di conservazione della ZSC IT8050034 "Monti della Maddalena" 3.5 pag. 25**

Anche in questo caso l'**interesse primario alla conservazione** riguarda la *Bombina pachipus* (ululone appenninico o ululone italiano). Ma non solo: il *miniopterus schreibersii* (miniottero comune o miniottero di Schreibers è un pipistrello), il *Myotis myotis* (vespertilio maggiore è un pipistrello), il *Rhinolophus ferrumequinum* (ferro di cavallo è un pipistrello), *Elaphe quatuorlineata* (cervone, un serpente non velenoso della famiglia dei Colubridi, a rischio estinzione), *Coenagrion mercuriale* (una libellula, anch'essa a rischio estinzione), *Melanargia arge* (farfalla). Presenze sistematicamente ignorate nello studio di RFI spa, che pure a pagina 109 ha l'ardire di affermare che <<La caratterizzazione naturalistica presente nell'area di progetto si è basata sulle informazioni disponibili contenute nei Formolari dei Siti della Rete Natura2000, e in diverse altre fonti bibliografiche reperite nel corso dello studio...>>, affermazione smentita dalla circostanza che precede nonché da altre che verranno evidenziate nel prosieguo e che contribuiscono a privare di qualsiasi attendibilità la premessa delle conclusioni riportate alle pagine 109/110.

### **Misure di conservazione della ZSC IT8050028 "Monte Motola" 3.6 pag. 25=**

È obiettivo **primario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Tra gli obiettivi specifici di conservazione del sito: -) prevenire il danneggiamento dell'habitat 8310 e 8210; -) migliorare l'habitat delle specie indicate in tabella

L'habitat 8310 attiene alle grotte: ebbene, nel SInCA in proponente non spende nemmeno una parola in ordine alle eventuali interferenze con le grotte di cui sono ricche le aree montuose ricadenti nei siti Natura 2000 e pertanto anche quello in esame delle gallerie, ben nove, l'esecuzione delle quali sul tracciato è programmata dalla relazione generale (cfr. pag. 85 SInCA), lasciando in tal modo un enorme vuoto argomentativo.

Per quanto riguarda l'altro obiettivo, ossia il miglioramento dell'habitat delle specie indicate in tabella, la scrivente è costretta a rilevare che nemmeno una delle specie elencate in relazione a tale sito è stata presa in considerazione nel SInCA: il *cerambyx cerdo* (cerambico della quercia), la *Coenagrion mercuriale* (l'azzurina di mercurio), la *Euphydryas aurinia* (farfalla), la *Melanargie arge* (farfalla), il *Myotis blythii* (vespertillo di Blyth, pipistrello), il *Rhinolophus euryale* (ferro di cavallo euriale, pipistrello), il *Rhinolophus ferrumequinum* (ferro di cavallo, pipistrello), il *Rhinolophus hipposideros* (ferro di cavallo minore, pipistrello), la *Himantoglossum adriaticum* (barbone adriatico, pianta erbacea).

Tutte disinvoltamente ignorate ai fini della discussione sulle interferenze. Per rendersi conto di ciò è sufficiente leggere le pagine 96-110 del SInCA. Un dato balza agli occhi: lo studio è composto di 220 pagine. Quelle dedicate alla parte più importante del SInCA, ossia la discussione sulle interferenze, appena 15. Occorre altro per evidenziare lo scarso valore scientifico del SInCA in rassegna ?

### **Misure di conservazione della ZPS IT8050046 "Monte Cervati e dintorni" 3.7 pag. 26**

E' obiettivo **primario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Tra gli obiettivi specifici di conservazione sono presenti: • migliorare lo stato di conservazione di *Bombina pachypus* e degli habitat 9210 e 9220; • prevenire il danneggiamento degli habitat 8210, 8310; • migliorare lo stato di conservazione degli habitat 9210, 9220, 9260, 9340; • prevenire la chiusura e/o il degrado degli habitat prativi e arbustivi 5330, 6210, 6210pf, 6220; • migliorare l'habitat delle specie in tabella; • prevenire il rischio di investimento di *Lutra lutra* sulle strade

L'habitat 8310 riguarda le grotte: vale qui il rilievo fatto in precedenza.

Il miglioramento dell'habitat delle specie in tabella predicato dalle misure di conservazione implica quantomeno il mantenimento dello status quo. Le specie in questione sono, oltre alla *Bombina pachypus*, la *salamandrina terdigitata* (salamandrina dagli occhiali meridionale), il *cerambyx cerdo* (cerambice della quercia), la *Coenagrion mercuriale* (azzurina di Mercurio, libellula), la *Cordulegaster trinacriae* (libellula), la *Euphydryas aurinia* (farfalla), la *Malanargie arge* (farfalla), lo *Osmoderma eremita* (scarabeo eremita o eremita odoroso, coleottero), la *Rosalia alpina* (cerambrice del faggio, coleottero), la *Lutra lutra* (lontra europea), il *Miniopterus schreibersii* (miniottero comune o miniottero di Schreibers, pipistrello), il *Myotis bechsteini* (vespertillo di Bechstein, pipistrello), il *Myotis blythii* (vespertillo di Blyth, pipistrello), il *Myotis emarginatus* (vespertillo smarginato, pipistrello), il *Myotis myotis* (vespertillo maggiore, pipistrello), il *Rhinolophus euryale* (ferro di cavallo euriale, pipistrello), il *Rhinolophus ferrumequinum* (ferro di cavallo maggiore, pipistrello), il *Rhinolophus hipposideros* (ferro di cavallo minore, pipistrello).

Ebbene, nella dissertazione per mezzo della quale RFI spa pretenderebbe di aver adempiuto agli oneri imposti dalla normativa in rassegna non c'è nemmeno il più piccolo riferimento alle esigenze di conservazione degli habitat correlati alle specie appena elencate. Le grotte, ad esempio, ambiente naturale proprio delle popolazioni di pipistrelli: in che misura le plurime gallerie previste dal progetto interferiscono con le grotte, incidendo in tal modo pesante nell'habitat dei

pipistrelli ? Sul tema lo SInCA è omertoso; eppure la conservazione dell'habitat dei pipistrelli, ma anche delle altre specie è considerato obiettivo primario. Evidentemente la questione interessa il proponente solamente a chiacchiere. Anche in questo frangente non si può fare a meno di rilevare la clamorosa gravità del disinteresse manifestato dal Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano Alburni titolare del "sentito", che come viene detto in altra parte del presente documento in effetti non risulta espresso.

### ***Misure di conservazione della ZSC IT8050022 "Montagne di Casalbuono" 3.8 pag. 28***

È obiettivo **primario** di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate A o B.

È obiettivo secondario di conservazione il mantenere lo stato di conservazione degli habitat e delle specie che nel formulario del sito, nelle tabelle 3.1 e 3.2, alla voce "valutazione globale" sono classificate C.

Gli obiettivi specifici di conservazione sono, tra gli altri, -) migliorare lo stato di conservazione dell'habitat 9210 e 9340; -) attuare la gestione sostenibile dell'habitat 9210;

• prevenire il danneggiamento dell'habitat 8310; -) prevenire la chiusura e/o il degrado degli habitat secchi 5330, 6220, 6210, 6210pf; -) garantire la conservazione e la naturalità degli ambienti rocciosi (8310) e ipogei (8210); migliorare l'habitat delle specie indicate in tabella;

Tra Buonabitacolo e Praia sono previste 6 gallerie naturali di cui 3 sulla nuova linea AV Salerno – Reggio Calabria, 2 di interconnessione per Praia ed 1 sul ramo di collegamento a Praia. I deviatori di bivio di interconnessione sono posti in galleria naturale dando luogo a due cameroni di diramazione. In totale sono in progetto circa 73 Km di gallerie di linea (considerando lo sviluppo di ciascuna canna), come riferito a pag. 75 del SInCA. Le montagne di Casalbuono si trovano proprio tra Buonabitacolo e Lagonegro, il che significa che esse sono interessate dalla realizzazione delle gallerie in questione. Per ottemperare alle prescrizioni della normativa vigente in materia di valutazione d'incidenza il proponente avrebbe dovuto rilevare e discutere, dando conto in maniera logica e coerente del procedimento, circa le interferenze tra le esigenze di tutela degli ambienti rocciosi ed ipogei nonché delle grotte e le gallerie.

Un tema totalmente ed innegabilmente pretermesso da RFI spa, che anche in questo frangente ha dato prova di ignorare i fondamenti basilari della procedura di valutazione d'incidenza ambientale.

Anche in questo caso silenzio totale da parte del PNCVDA, cui va rivolto lo stesso appunto.

### ***3.10 Misure di conservazione della ZSC IT9210045 "Bosco Mangarrone"***

### ***3.11 Misure di conservazione della ZSC IT9210265 "Valle del Noce"***

### ***3.12 Misure di conservazione della ZSC/ZPS IT9210150 "Monte Coccovello - Monte Crivo - Monte Crive"***

### ***3.13 Misure di conservazione della ZSC IT9210155 "Marina di Castrocuoco Isola di S. Ianni e Costa"***

#### ***Prospiciente;***

Tutte a pagina 29. Il contenuto obiettivamente scarno della trattazione dei quattro siti di Rete Natura 2000, racchiusa addirittura in una pagina e mezzo, non può non suscitare dubbi e perplessità vivissimi circa l'appropriatezza dell'approccio del proponente al tema: stiamo parlando di siti tutelati dall'UE riguardo ai quali il progetto di AV proposto da RFI spa prevede interventi di grande impatto, con gallerie naturali, viadotti e rilevati. Aggiungasi che nell'elenco delle misure di conservazione dei quattro siti ricorre in maniera costante la manifestazione dell'esigenza di tenere i siti al riparo da interventi infrastrutturali causa della frammentazione degli habitat.

Associata al penultimo dei quattro siti di Rete Natura 2000 dianzi richiamati, è poi possibile leggere addirittura il divieto di costruzione di nuove infrastrutture negli habitat; con la precisazione che in caso di opere di rilevante interesse pubblico deve essere motivata in maniera incontrovertibile l'assenza di soluzioni alternative, ipotesi in cui comunque ed in ogni caso vanno previste azioni di mitigazione, ripristino e compensazione nonché l'invio di apposita comunicazione alla Commissione Europea. Un passaggio disinvoltamente ignorato da RFI spa, benchè tutto sommato lo stesso riecheggiasse l'art. 6 della Direttiva Habitat.

La superficialità e l'approssimazione da cui risulta connotato lo studio, un aspetto che in taluni casi sfocia in

manifestazioni di chiara ignoranza della Legge, trovano il loro culmine nella clamorosa quanto ingiustificata estromissione

dalla trattazione dei siti di Rete Natura 2000 richiamati di seguito:

ZSC IT 9210200 Monte Sirino;

ZPS IT 9210271 Appennino Lucano, Valle Agri, Monte Sirino, Monte Raparo;

ZSC IT9310035 Fondali Isola di Dino-Capo Scalea.

ZSC IT9210266 Valle del Tuorno - Bosco Luceto.

Benchè indicati a pag. 6 del SInCA.

La pretermissione include anche l'assenza di documentazione dei siti di Rete Natura 2000 in questione. Una dimenticanza davvero intollerabile e non scusabile, che contribuisce a depotenziare l'affidabilità e l'attendibilità del SInCA in rassegna. Includo le tranquillizzanti conclusioni riportate a pagine 96/110, evidentemente il frutto di un procedimento basato su premesse infondate e prive di credibilità.

Insomma, il SInCA prodotto da RFI spa è completamente privo dei requisiti pretesi e prescritti dalla legge, con la conseguente impossibilità di predicare la certezza che il progetto in rassegna non pregiudicherà l'integrità di 15 siti di Rete Natura 2000 in causa. In assenza di siffatta certezza, nessuna possibilità esiste di affermare il superamento da parte del progetto di RFI spa della selezione imposta dalla normativa vigente.

## SV

### Area buffer

E l'ipotesi di predicare il non assoggettamento alla VInCA del progetto de quo laddove l'infrastruttura ferroviaria non ricade esattamente **all'interno** dei siti inclusi in Rete Natura 2000 va tassativamente esclusa posto che l'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE nonché la giurisprudenza della CGUE formatasi sulla stessa affermano il criterio legale secondo cui la probabilità di incidenze significative può derivare non soltanto da piani o progetti situati, ma anche da piani o progetti situati **al di fuori** di un sito protetto [cfr. (C-142/16, punto 29) – copia allegata sub 6)].

A titolo di esempio, una zona umida può essere danneggiata da un progetto di drenaggio situato ad una certa distanza dai suoi confini, o un sito può essere interessato da un'emissione di sostanze inquinanti da una fonte esterna. 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, comprese quelle che si situano all'esterno dei siti Natura 2000,

ma che possono avere incidenze significative su di essi. Ma a sgomberare il campo da ogni e qualsiasi dubbio sul punto provvede il documento della COMMISSIONE EUROPEA recante il titolo <<**Gestione dei siti Natura 2000 Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (2019/C 33/01)**>>, pubblicato su Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 33/1 - 25.1.2019 IT [cfr. all.to sub 7].

## **SVI**

### parere del PNCVLD

Un parere/non parere, un parere fantasma.

Il parere è inficiato da plurimi vizi concettuali e da un plateale difetto di istruttoria, tanto da poter senza tema di smentita affermare che lo stesso è da considerarsi *tamquam non esset*. Si è già detto del fatto che l'estraneità al Parco del progetto de quo è un profilo a dir poco assurdo: è smentito dalla stessa proponente. Si consideri quanto segue: a pag.

16 del SInCA è scritto:

### ***2.3 Le altre aree protette***

Nell'area di studio (buffer di 5 km di distanza dallo sviluppo della linea ferroviaria in progetto), allo stato attuale il sistema regionale delle Aree Protette è così costituito:

#### **DENOMINAZIONE AREA PROTETTA - SUPERFICIE - DISTANZA DALLA LINEA**

Parco Nazionale Cilento e Valle di Diano (178.172 ha) 100

Parco Nazionale del Pollino (192.565 ha) 4.400

Parco Nazionale dell'Appennino (68.996 ha) 4.000

E' lecito pensare che l'Ente Parco abbia eluso l'obbligo di esperire una istruttoria seria ed appropriata della pratica.

Illogica ed incoerente risulta poi essere l'emissione del "sentito favorevole", posto che tale conclusione contrasta con la premessa di asserita estraneità del Parco al progetto: una volta esclusa (seppure infondatamente ed erroneamente)

l'interferenza dell'opera infrastrutturale con l'area protetta, l'Ente in questione si sarebbe infatti dovuto fermare lì.

Tanto basta per affermare la totale assenza di valore giuridico della nota in questione e concludere che nel caso di specie nessun provvedimento risulta acquisito. Dal che consegue la necessità di interpellare nuovamente il PNCLVD per indurlo ad esprimersi nel rispetto della legge.

## SVII

### Opzione zero

Né è lecito affermare che ad onta di quanto sopra il progetto deve essere realizzato comunque ed in ogni caso posto che in base al comma 4 dell'art. 6 della Direttiva la deroga è correlata esclusivamente a **motivi imperativi di rilevante interesse pubblico** [di seguito la norma: << *Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate*>>], scriminante che nel caso di specie oggettivamente non sussiste.

## SVIII

Violazione della L. 394/91, della Legge n. 33/1993 della Regione Campania e delle norme di salvaguardia adottate dalla G.R. CAMPANIA con la delibera n. 1540/24.4.2003

Sempre dalla richiesta del proponente risulta che il progetto interessa anche la Riserva Naturale Regionale Foce Sele – Tanagro, istituita per la cronaca dalla Regione Campania in forza della L.R. n. 33/1993. Con delibera di G.R. n. 1540/24.4.2003 venivano adottate norme di salvaguardia dell'area naturale protetta che sono tuttora in vigore. Ebbene, delle stesse non v'è traccia alcuna nello studio del proponente, in cui la richiamata area protetta risulta esclusivamente citata, senza seguito alcuno. La mancanza di considerazione da parte del proponente rispetto alle predette norme di salvaguardia ha impedito allo stesso di confrontarsi che i vincoli ed i divieti che le stesse contengono rispetto all'area sulla quale l'Ente Riserva esercita la propria funzione di gestore del vincolo ambientale discendente dalla legge quadro sulle aree protette, ossia una fascia di 150 metri da ciascuna sponda delle aste fluviali ricadenti nel perimetro della Riserva. A titolo esemplificativo giova rammentare che le norme di salvaguardia contengono il divieto di realizzare nuove opere per la sistemazione fluviale e modificare il regime delle acque, di eseguire lungo le aste fluviali opere di consolidamento e sistemazione spondale che alterino i caratteri naturalistici degli argini e dell'insieme ecosistemico o

sbarramenti artificiali dei flussi fluviali che precludano definitivamente il naturale trasporto delle ghiaie e la risalita delle specie ittiche [cfr. paragrafo n. 2.0.6].

## **SIX**

### Carenze sul piano delle indagini

La validità della scelta di RFI spa è subordinata all'acquisizione del supporto integrato dal **parere obbligatorio** dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'appennino meridionale [cfr. **ARTICOLO 49 - Disciplina per le infrastrutture, per gli impianti a rete pubblici o di interesse pubblico e per gli impianti tecnologici- delle NTA del PSAI**] del quale invece non si ha traccia nei documenti offerti alla consultazione del pubblico.

Aggiungasi che in considerazione dell'importanza e dell'estensione degli interventi il progetto in variante delle opere di stabilizzazione dovrebbe essere corredato da uno **studio di compatibilità geologica**, come espressamente previsto dall'Art. 51 **Studio di compatibilità geologica. Valutazione della Pericolosità e Rischio residuo delle NTA del PSAI**, che invece non si annovera nell'elenco degli elaborati del progetto.

Ulteriore notazione va riferita alla completa assenza di riferimento ai regolamenti della Regione Campania in materia di vincolo idrogeologico ex R.D. n. 3267/1923 (Regolamento Regionale 28 settembre 2017, n. 3. "Regolamento di tutela e gestione sostenibile del patrimonio forestale regionale", e successive modifiche - Regolamenti regionali 24 settembre 2018, n. 8, e 21 febbraio 2020, n. 2.), in quanto verosimilmente le aree attraversate dall'infrastruttura sono sottoposte a vincolo idrogeologico.

## **SX**

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 BIS, 3 TER E 3 QUATER, 4, 5 E 6, NONCHÉ DELL'ART. 11 E SS. D.LGS. 3.4.2006 N. 152 E S.M.I. SULL'OMISSIONE DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (V.A.S.) - VIZIO CHE INFICIA L'INTERO PROCEDIMENTO

*The last, but non the least.* La scrivente eccepisce la gravissima e ingiustificabile omissione dell'imprescindibile

**valutazione ambientale strategica (V.A.S.)** che è assolutamente necessaria, anche nella specie, ai sensi dell'art. 6 D.Lgs. n. 152/2006 e in conformità all'art. 4, comma 3 e comma 4, lettera a), dello stesso decreto.

**1.** Segnatamente, come è noto, "la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto; b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997 n. 357, e successive modificazioni" (si cfr. l'art. 6, commi 1 e 2, lettere a) e b), D.Lgs. n. 152/2006). A sua volta, l'allegato II (Progetti di competenza statale) ricomprende, al numero 10), anche le "opere relative a: - tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, nonché aeroporti con piste di atterraggio superiori a 1.500 metri di lunghezza". Ne deriva di assoluta e testuale evidenza che l'intervento doveva essere preventivamente sottoposto alla procedura di V.A.S. sia ai sensi della lettera a) (perché si tratta di un progetto di competenza statale che involge una linea ferroviaria AV di circa 400 km.), sia, comunque, ai sensi della lettera b) (perché, come ritenuto dallo stesso proponente in sede di presentazione della sua istanza, il progetto ha richiesto l'effettuazione della valutazione di incidenza ex D.P.R. n. 357/1997 da parte della Commissione Tecnica.

**2.** Tali norme devono, peraltro, necessariamente leggersi in combinato disposto con il precedente art. 3 quater, commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 152/2006 che ha codificato, in materia ambientale, il "principio dello sviluppo sostenibile" per garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future, ha esteso l'applicazione di tale principio anche all'attività della pubblica amministrazione "per cui

nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione" e ha riconosciuto il "principio di solidarietà" al fine di salvaguardare e di migliorare la qualità dell'ambiente futuro.

**3.** Né, certamente, in senso contrario, potrebbe mai opporsi che, in realtà, il PFTE in rassegna ha ad oggetto soltanto tratte ben determinata e di lunghezza limitata. Ed invero, è agevole replicare che:

- l'intervento previsto all'allegato IV al D.L. n. 77/2021 è la "realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria" che, quindi, complessivamente inteso, doveva essere sottoposto a V.A.S.;

- la suddivisione in diversi lotti funzionali di tale intervento non esimeva, comunque, dall'effettuare la V.A.S. su ogni singolo lotto e, segnatamente, sul Lotto 1 Battipaglia-Praia a Mare, avente comunque la considerevole lunghezza di 127 km.;

- l'ulteriore e non consentita frammentazione del Lotto 1 in ben tre sub-lotti (Lotto 1a Battipaglia-Romagnano al Monte, Lotto 1b Romagnano al Monte-Buonabitacolo e Lotto 1c Buonabitacolo-Praia a Mare), ha, quindi, comportato la manifesta elusione e violazione della normativa in materia di V.A.S., parcellizzando l'intervento in più progetti distinti, pur se inscindibilmente connessi tra di loro, **una soluzione che risulta essere un tentativo tanto plateale quanto non consentito di eludere la normativa in materia di VAS;**

- una valutazione preventiva era tanto più necessaria in quanto avrebbe dovuto operare una ricognizione complessiva (e di insieme) degli effetti ambientali di un intervento infrastrutturale di tale rilevanza e complessità da rappresentare, ex se, un "piano" o "programma" destinato a valere per un numero indeterminato di anni e, comunque, ad essere ultimato in tempi estremamente lunghi;

- nessuna deroga alla normativa in materia di V.A.S. è, infine, possibile rinvenire nelle disposizioni del D.L. n. 77/2021, non senza dimenticare la particolare natura "rafforzata" dei principi posti dalla prima parte del D.Lgs. n. 152/2006 che "costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario" (si cfr. l'art. 3 bis, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006).

Giova evidenziare altresì che l'obbligo dell'esperimento della VAS è inequivocabilmente sancito anche dalla Guida

Operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'Ambiente **(cd. DNSH)** allegato alla circolare

n. 32 del 30.12.2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, laddove, a pag. 256 (cfr. scheda n. 23 – Infrastrutture per il trasporto ferroviario) risulta testualmente affermato: << *Protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi. L'infrastruttura per il trasporto su ferrovia è ad alta intensità di utilizzo del suolo, uno dei principali fattori di deterioramento dell'ecosistema e di perdita di biodiversità. **Pertanto, gli investimenti progetti devono garantire che: -) la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia stata completata in conformità con le direttive UE sulla valutazione d'impatto ambientale (2014/52/UE) e sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE) o altre disposizioni nazionali equivalenti; -) tali valutazioni d'impatto dovrebbero, come minimo, identificare, valutare e mitigare qualsiasi potenziale impatto negativo delle attività, dei progetti o dei beni designati sugli ecosistemi e sulla loro biodiversità e dovrebbero essere valutati e condotti in conformità con le disposizioni delle direttive UE sugli habitat e sugli uccelli***>>.

Un obbligo ineludibile, posto che il criterio del DNSH è la pietra angolare del PNRR dal quale deriva il finanziamento dell'opera in rassegna. Specularmente, ignorare il predetto obbligo equivale a praticare un percorso che si pone al di fuori del tracciato segnato dal legislatore europeo.

## §XI

### Pretermissione delle regole del DNSH

Giova evidenziare altresì che l'obbligo dell'esperimento della VAS è inequivocabilmente sancito anche dalla Guida Operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'Ambiente (**cd. DNSH**) allegato alla circolare n. 32 del 30.12.2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, laddove, a pag. 256 risulta testualmente affermato: << *Protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi. L'infrastruttura per il trasporto su ferrovia è ad alta intensità di utilizzo del suolo, uno dei principali fattori di deterioramento dell'ecosistema e di perdita di biodiversità. **Pertanto, gli investimenti progetti devono garantire che: -) la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia stata completata in conformità con le direttive UE sulla valutazione d'impatto ambientale (2014/52/UE) e sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE) o altre disposizioni nazionali equivalenti; -) tali valutazioni d'impatto dovrebbero, come minimo, identificare, valutare e mitigare qualsiasi potenziale impatto negativo delle attività, dei progetti o dei beni designati sugli ecosistemi e sulla loro biodiversità e dovrebbero essere valutati e condotti in***

*conformità con le disposizioni delle direttive UE sugli habitat e sugli uccelli*>. [cfr. circolare e scheda n. 23 – Infrastrutture per il trasporto ferroviario – allegati nn. 9) e 10)].

Un obbligo ineludibile, posto che il criterio del DNSH è la pietra angolare del PNRR dal quale deriva il finanziamento dell'opera in rassegna. Specularmente, ignorare il predetto obbligo equivale a praticare un percorso che si pone al di fuori del tracciato segnato dal legislatore europeo.

**Al postutto, secondo la scrivente ASSOCIAZIONE la procedura deve concludersi con un PARERE NEGATIVO.**

La sottoscritta dichiara di essere consapevole che, ai sensi dell'art. 24, comma 7 e dell'art.19 comma 13, del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., le presenti osservazioni e gli eventuali allegati tecnici saranno pubblicati sul Portale delle valutazioni ambientali VAS-VIA del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ([www.va.minambiente.it](http://www.va.minambiente.it)).

#### **ELENCO ALLEGATI**

Allegato 1 - Dati personali del soggetto che presenta l'osservazione

Allegato 2 - Copia del documento di riconoscimento in corso

Allegato 3 – Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)

Allegato 4 – CGEU n. C – 297/19

Allegato 5 – dichiarazione On.le Ferrante – Sottosegretario Ministero Infrastrutture

Allegato 6 – sentenza CGEU 26.4.2017 C. 142/2016

Allegato 7 - Gestione

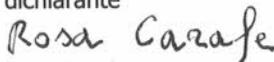
Allegato 8 - norme di salvaguardia della RNR Foce Sele - Tanagro

Allegato 9 – Circolare n. 32/2021 MEF

Allegato 10 – estratto Guida Nazionale DNSH scheda n. 23

Salerno, 17 febbraio 2024

La dichiarante

  
Rosa Carafa

**DATI PERSONALI**

**Nel caso di persona giuridica (società, ente, associazione, altro) (da compilare)**

Nome e Cognome **ROSA CARAFA** Codice Fiscale CRF RSO 56R69 C270 R

Nato a Castel San Vincenzo (Prov. CB) il 29 OTTOBRE 1956

Residente a Salerno (Prov. SA)

Via Giuseppe Paesano n° 3 CAP 84121

Tel 3397113551 - fax 089/227782 - e-mail [rosacarafa29@gmail.com](mailto:rosacarafa29@gmail.com)

Documento di riconoscimento c.i. n. AX 4022060 rilasciato il 3.12.2016 dal Comune di Salerno

in qualità di Presidente di ITALIA NOSTRA SEZIONE DI SALERNO

con sede in Salerno (Prov. SA)

Via Cassavecchia n° 4 CAP 84100

Tel 089 227782 - fax 089 227782 - e-mail [italianostrasalerno@gmail.com](mailto:italianostrasalerno@gmail.com)

PEC \_//\_\_\_\_\_

## TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art.13 del D.Lgs.196/2003 dichiaro di essere informato che i dati personali forniti saranno trattati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in qualità di titolare del trattamento, anche mediante strumenti informatici, esclusivamente nell'ambito del procedimento per il quale le presenti osservazioni sono presentate e per il quale la presente dichiarazione viene resa. Dichiaro inoltre che sono informato circa la natura obbligatoria del conferimento dei dati e che mi sono garantiti tutti i diritti previsti dall'art. 7 "Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti" del D.Lgs.196/2003 e del GDPR (Regolamento UE 2016/679).

Salerno, 17 febbraio 2024

Il/La dichiarante

Rosa Carafa

Rosa Carafa

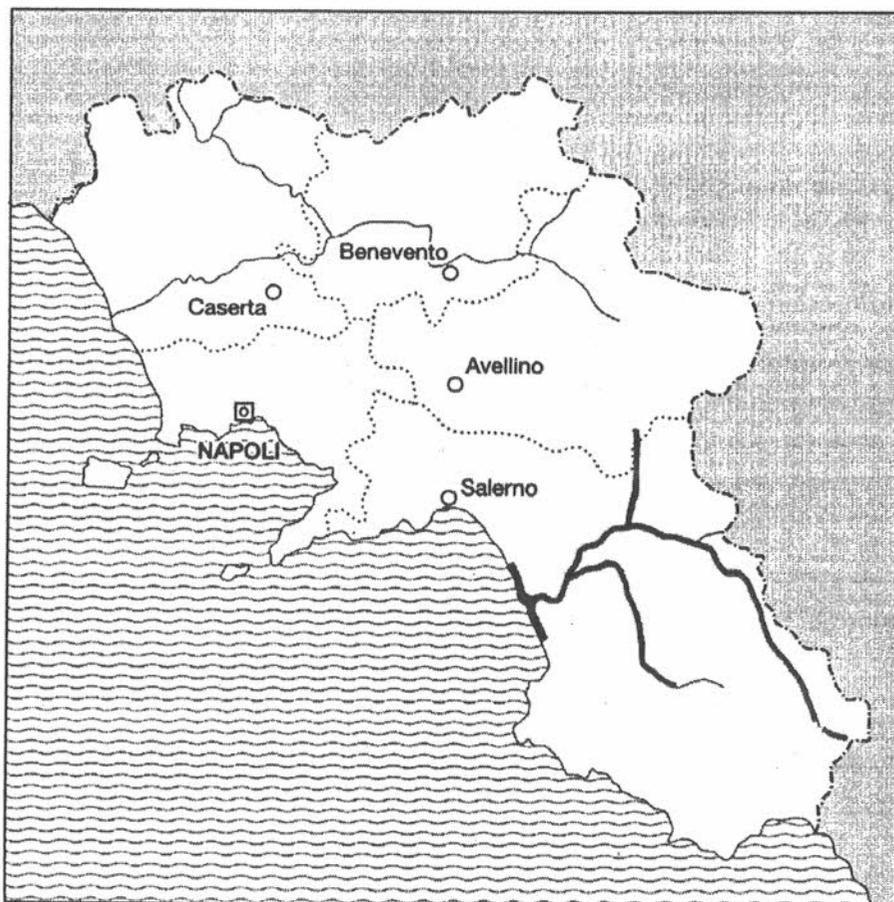


# REGIONE CAMPANIA

## RISERVA NATURALE "FOCE SELE - TANAGRO"

(Legge Regionale 1 Settembre 1993, n. 33)

(Legge Regionale 26 Luglio 2002, n. 15 Art. 50)



SETTORE POLITICA DEL TERRITORIO: Dirigente Avv. Antonio EPISCOPO  
Elaborazione progettuale: Ing. Michele Palermo - "Servizio Pianificazione e Tutela Aree Naturali Protette"

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA  
- n. 379, del 11 giugno 2003

**TUTELA AMBIENTE - Istituzione dell'Ente Riserve Naturali  
"Foce Sele-Tanagro" e "Monti Eremita-Marzano".**

**IL PRESIDENTE**

VISTA la legge 6 dicembre 1991, n. 394, concernente "Norme Quadro in materia di Aree Naturali Protette";

VISTA la Legge Regionale 1° settembre 1993, n. 33;

VISTO altresì l'art. 7 della citata Legge Regionale n. 33/93;

VISTO l'art. 34 della Legge Regionale n. 18/2000;

VISTE le Deliberazioni di Giunta Regionale n. 1540 del 24 aprile 2003 e n. 1541 del 24 aprile 2003 ad oggetto rispettivamente e nell'ordine "L.R. 1° settembre 1993, n. 33 e successive modifiche - Istituzione della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO" e "L.R. 1° settembre 1993, n. 33 e successive modifiche - Istituzione della Riserva Naturale "MONTI EREMITA-MARZANO";

Alla stregua dell'istruttoria compiuta dal Settore "POLITICA DEL TERRITORIO"

**DECRETA**

**- Art. 1 -**

1. E' istituito l'Ente Riserve Naturali "FOCE SELE-TANAGRO" e "MONTI EREMITA-MARZANO", che attualmente opererà per la sola Riserva "Lago Falciano" e successivamente, dopo la deliberazione della perimetrazione, anche per la Riserva "Foce Volturmo-Costa di Licola".

2. L'Ente Riserve Naturali "Foce Sele-Tanagro" e "Monti Eremita-Marzano" ha personalità di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza della Regione Campania.

3. Il territorio della Riserve Naturali "Foce Sele-Tanagro" e "Monti Eremita-Marzano" è delimitato in via definitiva dalla perimetrazione approvata con le deliberazioni di Giunta Regionale n. 1540 del 24 aprile 2003 e n. 1541 del 24 aprile 2003 e riportata nella cartografia ufficiale depositata in originale presso il Settore Politica del Territorio - Servizio "Pianificazione e Tutela Aree Naturali Protette".

**- Art. 2 -**

1. Sono organi dell'Ente Riserve Naturali "FOCE SELE-TANAGRO" e "MONTI EREMITA-MARZANO":

a. il Presidente;

b. il Consiglio Direttivo;

c. la Giunta Esecutiva;

d. il Collegio dei Revisori dei Conti;

e. la Comunità del Parco;

2. La nomina degli organi di cui al precedente comma 1 del presente articolo è effettuata secondo le disposizioni e le modalità previste dagli articoli 8, 9, 10, 11 e 12 della Legge Regionale n.33/93 e successive modifiche.

3. L'Ente Riserve Naturali si avvale di personale regionale in posizione di comando, nonché di mezzi e strutture messi a disposizione dalla Regione secondo le procedure previste dall'art. 9, comma 3/d della Legge Regionale n. 33/93.

**- Art. 3 -**

1. Costituiscono entrate dell'Ente Riserve Naturali da destinare al conseguimento dei fini istitutivi:

a. i contributi ordinari e straordinari dello Stato;

b. i contributi delle Regioni e degli Enti Pubblici;

c. i contributi ed i finanziamenti a specifici progetti;

d. lasciti, donazioni ed erogazioni liberali in denaro;

e. i diritti ed i canoni riguardanti l'utilizzazione di beni mobili ed immobili che appartengono al Parco o dei quali esso abbia la gestione;

f. i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti di ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi;

g. i proventi delle attività commerciali e promozionali;

h. i proventi delle sanzioni derivanti da inosservanza delle norme regolamentari;

i. ogni altro provento acquisito in relazione all'attività dell'Ente Riserva.

**- Art. 4 -**

1. Per quanto non specificato nel presente decreto valgono le disposizioni di cui alla Legge 6 dicembre 1991, n. 394 e successive modifiche ed alla Legge Regionale 1° settembre 1993, n.33 e successive modifiche;

Il presente decreto sarà pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

11 giugno 2003

*Bassolino*

REGIONE CAMPANIA Giunta Regionale - Seduta del 24 aprile 2003 - Deliberazione N. 1540 - Area Generale di Coordinamento N. 16 - Gestione del Territorio tutela beni paesistico-ambientali e culturali - L.R. 1 settembre 1993, n. 33 e successive modifiche - Istituzione della Riserva Naturale "Foce Sele-Tanagro" (con allegati).

*omissis*

**PREMESSO:**

- CHE con l'art. 83, 1° comma del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali;

- CHE la Legge 6 dicembre 1991, n. 394 - Legge Quadro sulle Aree Naturali Protette - ed in particolare l'art. 22, stabilisce i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali;

- CHE la L.R. 1° settembre 1993, n. 33 avente ad oggetto "l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali in Campania" all'art. 1 definisce le finalità e l'ambito di applicazione della legge medesima;

- CHE la Corte Costituzionale, con Sentenza n. 282 del 14 luglio 2000, dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 6 della Legge Regionale 1° settembre 1993, n. 33 per le motivazioni riportate nella stessa ed in particolare per la mancata partecipazione al procedimento di istituzione delle Aree Naturali Protette Regionali dei singoli Enti Locali, il cui territorio poteva essere ricompreso in una di queste, attraverso Conferenze apposite;

**CONSIDERATO:**

- CHE l'art. 34 della L.R. 18/2000 sostituisce l'art. 6 della citata L.R. n. 33/93 nel modo seguente:

1. la Giunta Regionale, sentita la III<sup>a</sup> e IV<sup>a</sup> Commissione Consiliare Permanente, istituisce i Parchi e le Riserve Naturali conformemente al documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti di istituzione dell'area protetta sul territorio;

2. il documento di indirizzo, di cui al comma precedente, viene redatto attraverso Conferenze alle quali partecipano le Province, le Comunità Montane ed i Comuni interessati all'istituzione dell'area protetta;

- CHE in conformità a quanto disposto dal predetto comma 2 dell'art. 34 della L.R. 18/2000, sono state indette apposite Conferenze, presiedute dall'Assessore all'Ambiente, cui hanno preso parte le Province, le Comunità Montane ed i Comuni interessati, come individuati con delibera di Giunta Regionale n. 64 del 12 febbraio 1999;

- CHE in data 20 giugno 2002 si è tenuta la seduta conclusiva della Conferenza degli Enti interessati all'istituzione della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO" per la definizione del documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale da destinare a protezione, della perimetrazione provvisoria e delle norme di salvaguardia come previsto dal comma 1 dell'art.34 della L.R. 18/2000;

- CHE l'Assessore all'Ambiente con lettera n. 1354 del 15 luglio 2002, in conformità a quanto disposto dalla richiamata L.R. 18/2000, ha trasmesso al Consiglio Regionale la proposta relativa alla istituzione della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO" per l'acquisizione del sentito della III<sup>a</sup> e IV<sup>a</sup> Commissione Consiliare Permanente;

- CHE unitamente alla predetta nota l'Assessore all'Ambiente ha trasmesso la seguente documentazione:

1. Cartografia della nuova perimetrazione della Riserva;

2. Norme di salvaguardia;

3. Documento di indirizzo;

4. Determinazioni concordate sulla perimetrazione della Riserva Naturale Regionale "Foce Sele-Tanagro";

- CHE la III<sup>a</sup> e IV<sup>a</sup> Commissione Consiliare, nella seduta congiunta del 9 aprile 2003, hanno licenziato detta proposta, esprimendo parere favorevole con raccomandazioni all'Assessore, come riportato nell'allegata nota "D";

RITENUTO concluso l'iter istruttorio propedeutico alla predisposizione del procedimento istitutivo della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO" ai sensi e per gli effetti della L.R. 33/93, così come modificata dall'art. 34 della L.R. 18/2000;

RITENUTO, per quanto sopra, dover istituire la Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO" ai sensi e per gli effetti della L.R. 33/93 così come modificata dall'art. 34 della L.R. 18/2000;

**VISTI:**

- il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;

- la Legge 6 dicembre 1991, n. 394;

- la L.R. 1° settembre 1993, n. 33;

- la Sentenza della Corte Costituzionale n. 282 del 14 luglio 2000;

- la L.R. 6 dicembre 2000, n. 18;

Propongono e la Giunta in conformità, a voti unanimi,

**DELIBERA**

Per quanto argomentato nella parte motiva, che qui si intende trascritta e confermata:

1. Istituire, ai sensi e per gli effetti della L.R. 33/93 così come modificata dall'art. 34 della L.R. 18/2000, la Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO";

2. Precisare che il territorio compreso nei confini riportati nella planimetria in scala 1:25.000 (all. "A"), che forma parte integrante della presente deliberazione, costituisce perimetrazione della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO";

3. Approvare le Norme di Salvaguardia, riportate nell'allegato "B" della presente deliberazione, che resteranno in vigore fino all'approvazione del Piano della Riserva;

4. Precisare che la Riserva Naturale Regionale "FOCE SELE-TANAGRO" ha le finalità di cui alla L.R. 33/93, nonché del documento di indirizzo (all. "C") che forma parte integrante del presente atto;

5. Depositare la relativa cartografia presso il Settore Politica del Territorio - Servizio Pianificazione e Tutela Aree Naturali Protette;

6. Rinviare agli Organi della Riserva ogni determinazione riguardante le raccomandazioni espresse dalla III<sup>a</sup> e IV<sup>a</sup> Commissione Consiliare;

7. Far carico al Settore Politica del Territorio di provvedere alla pubblicazione sul B.U.R.C. della presente deliberazione unitamente alle Tavole riportanti la nuova perimetrazione della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO" e correlate "Norme di Salvaguardia", nonché di trasmettere la predetta documentazione ai Settori "Ecologia", "Tutela dell'Ambiente e C.I.A.", "Sviluppo Attività Settore Primario" e "Foreste, Caccia e Pesca".

Il Segretario  
Brancati

Il Presidente  
Bassolino

REGIONE CAMPANIA  
A. G. C. "GESTIONE DEL TERRITORIO"  
SETTORE "POLITICA DEL TERRITORIO"  
SERVIZIO "PIANIFICAZIONE E TUTELA AREE NATURALI PROTETTE"  
"NORME GENERALI DI SALVAGUARDIA"

### 1. PREMESSA

L'area della Riserva Naturale "FOCE SELE-TANAGRO", così come delimitata e riportata nella cartografia 1:25.000 allegata, è soggetta alle seguenti "Norme di Salvaguardia".

### 2. NORME GENERALI DI SALVAGUARDIA

Fatta salva la disciplina nazionale e regionale di ciascuna materia, ivi compresi gli artt. 7, 15 e 19 della legge 97/94, la legge 47/85, l'art. 39 della legge 724/94 e successive modifiche ed integrazioni, compatibili con le finalità della Riserva e con gli strumenti urbanistici vigenti e nel rispetto delle tipologie costruttive locali, nonché gli interventi P.O.P. e P.O.R. e Regolamenti C.E.E. 2078/92, 2080/92, 2081/93, 2082/93 e 2083/93, sull'intero territorio della Riserva, si applicano le seguenti disposizioni.

#### 2.0.1 Tutela dell'ambiente: Cave e discariche.

E' vietato aprire cave e miniere, l'escavazione di materiali litoidi degli alvei e delle zone golenali dei corsi d'acqua, nonché attivare discariche per qualsiasi tipo di rifiuti.

Nel rispetto delle norme vigenti in materia, ai sensi dell'art. 9bis della L.R. 17/95, per il recupero e la ricomposizione ambientale delle cave dismesse è consentito smaltire rifiuti provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi, purché privi di materiali tossici e pericolosi.

La coltivazione in atto delle cave è ammessa provvisoriamente ai sensi dell'art. 36, comma 6, L.R. 17/95 con le procedure ivi previste entro i limiti del perimetro oggetto della denuncia di esercizio ed in regola con tutte le prescrizioni previste dalla legislazione vigente.

Le cave in esercizio saranno comunque chiuse entro tre anni dalla data di pubblicazione sul B.U.R.C. dell'atto istitutivo della Riserva.

Le cave in atto di marmi pregiati o di materiali analoghi tradizionalmente usati per ornamenti o restauri, sempre che vengano coltivate a norma di legge, possono proseguire l'attività provvisoriamente ai sensi dell'art. 36, comma 6, L.R. 17/95 con le procedure ivi previste.

Sono vietati i movimenti di terra di qualsiasi genere ad eccezione di quelli che avvengono per la realizzazione di opere ed infrastrutture consentite ai sensi della presente normativa, con obbligo della ricomposizione ambientale e preventivamente autorizzati dalla Regione con le procedure di seguito previste.

E' vietato abbandonare rifiuti di qualsiasi genere.

#### 2.0.2 Protezione della fauna.

##### E' vietato:

- esercitare l'attività venatoria e raccogliere e danneggiare la fauna minore;
- introdurre nuove specie animali estranee all'ambiente naturale fatti salvi gli interventi connessi con la normale conduzione delle attività agro-zootecniche e silvo-pastorali;
- allevare animali da pelliccia ed esotici non autoctoni.

#### 2.0.3 Raccolta di singolarità.

E' vietato effettuare la raccolta delle singolarità geologiche, paleontologiche, mineralogiche e di reperti archeologici.

La raccolta può essere autorizzata dall'Ente Riserva esclusivamente ai fini didattici e scientifici.

#### 2.0.4 Protezione della flora ed attività agronomiche e silvo-pastorali.

E' vietato introdurre nuove specie vegetali estranee all'ambiente naturale, fatti salvi gli interventi connessi con la normale conduzione delle attività agro-silvo-pastorali.

E' vietato raccogliere e danneggiare la flora spontanea erbacea ed arbustiva ivi compresi i relitti vegetazionali ad eccezione di quanto eseguito per fini di ricerca e di studio, ricostituzione boschiva e di difesa suolo e prevenzione fitosanitaria, previa autorizzazione dell'Ente Riserva; sono comunque consentiti il pascolo e lo sfalcio dei prati naturali e la raccolta di funghi, tartufi ed altri prodotti del sottobosco, nel rispetto delle vigenti normative e degli usi e consuetudini locali.

E' vietato accendere fuochi; sono esclusi gli abbruciamenti connessi alle attività agronomiche e di pulizia nei castagneti, oliveti e nocciolieti, nonché quelli relativi a tutte le produzioni agricole ed alle attività di allevamento e di produzione di carbone vegetale, nel rispetto delle leggi regionali 8/96 ed 11/96.

Le autorizzazioni al taglio in esecuzione dei piani di assestamento forestale adottate dal Presidente della Giunta Regionale, nelle more della costituzione dell'Ente Riserva, vengono rilasciate dall'Autorità territoriale competente in materia.

E' vietata l'alterazione dell'andamento naturale del terreno e delle sistemazioni idrauliche agrarie esistenti.

#### 2.0.5 Tutela delle zone boschive.

Per i tagli dei boschi nelle aree della Riserva si applicano le disposizioni contenute nell'allegato "C" alla L.R. 11 del 7 maggio 1996, nonché dagli artt. 21 e 22 della stessa legge e dall'art. 23 della L.R. 5/99.

Nei territori compresi nell'area della Riserva i tagli delle colture ed appezzamenti non considerati boschi ai sensi dell'art. 15 della stessa legge, sono soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 11 del Regolamento (allegato "B") alla L.R. 11/96, così come modificato dall'art. 23 della L.R. n.5/

99.

**2.0.6 Tutela della risorsa idropotabile e dell'assetto idrogeologico.**

E' vietato realizzare nuove opere per la sistemazione fluviale e modificare il regime delle acque ad eccezione degli interventi di riqualificazione ambientale e di interventi migliorativi connessi: con l'attività agricola, zootecnica e silvo-pastorale, con la gestione della risorsa idropotabile, con la conservazione dell'originario assetto idrogeologico ed effettuati con tecniche di ingegneria naturalistica, previa autorizzazione dell'Ente Riserva, che dovrà pronunciarsi entro 90 giorni dalla data di ricezione della richiesta di autorizzazione e comunque con le procedure di cui alle norme relative alla "Tutela del patrimonio edilizio e disciplina edilizia" di seguito indicate.

Lungo le aste fluviali non si possono eseguire opere di consolidamento e sistemazione spondale che alterino i caratteri naturalistici degli argini e dell'insieme ecosistemico né sbarramenti artificiali dei flussi fluviali che precludano definitivamente il naturale trasporto delle ghiaie e la risalita delle specie ittiche.

Il consolidamento per i fenomeni franosi ed erosivi va eseguito con tecniche di ingegneria naturalistica. Qualora, previa certificazione di istituti scientifici o universitari per interventi pubblici o di rilevante entità e di perizie geologiche per gli altri casi, venga accertato che la tecnica di ingegneria naturalistica non sia applicabile, saranno consentiti interventi da valutare nella loro compatibilità ambientale caso per caso.

E' vietata qualsiasi modifica dello stato dei luoghi nell'ambito di una fascia di ml. 150 su entrambe le sponde ad eccezione di interventi di sistemazione dei fiumi, torrenti e corsi d'acqua da realizzarsi esclusivamente con interventi di ingegneria naturalistica e nel rispetto del D. L.vo 490/99, fatto salvo quanto previsto al comma precedente.

Per la effettuazione di tali interventi si rende necessario il parere dell'Autorità di Bacino competente.

**2.0.7 Infrastrutture di trasporto e cartellonistica.**

E' vietato aprire nuove strade, ferrovie, impianti a fune, ad eccezione di elipiste e viabilità di servizio agricolo-forestale e di altra struttura necessaria per operazioni di soccorso ed antincendio boschivo che non devono superare i tre metri di larghezza e debbono essere inibite al traffico rotabile privato, fatto salvo l'utilizzo da parte dei conduttori dei fondi serviti.

E' consentita la ristrutturazione delle strade interpoderali (pubbliche e/o private) esistenti connesse alle attività agricole nei limiti e nel rispetto delle dimensioni e delle tipologie esistenti.

E' inoltre consentita la manutenzione di tutti i tipi di strade esistenti.

E' vietato apporre cartellonistica e manufatti pubblicitari fuori dai centri urbani. La suddetta cartellonistica deve essere preventivamente disciplinata da apposito piano redatto ed approvato dai singoli comuni che dovrà prevedere l'uso di materiali naturali ed integrati nell'ambiente.

**2.0.8 Infrastrutture Impiantistiche.**

Non è consentito installare nuovi impianti per la produzione (centrali idroelettriche, eoliche e similari) ed il trasporto di energia (elettrici superiori a 60 KV, gasdotti, etc.) nonché per le telecomunicazioni.

E' vietato realizzare nuovi bacini idrici se non per necessità individuate dall'Ente Riserva e/o connesse all'antincendio boschivo previa autorizzazione regionale nelle forme previste dalle norme vigenti.

E' consentita la manutenzione di tutti i tipi di impianti esistenti.

E' consentita in tutte le zone la realizzazione degli impianti tecnologici ed infrastrutturali quali sistemi fognari e di depurazione, idrici, elettrici, telefonici e sistemi simili di pubblica utilità sia di rilevanza comunale che sovracomunale. Ai sensi delle circolari del P.C.M. n. 1.1.2/3763/6 del 20 aprile 1982 e n. 3763/6 del 24 giugno 1982, la localizzazione dei manufatti e delle volumetrie strettamente indispensabili alla realizzazione e funzionalità dei predetti impianti tecnologici ed infrastrutturali deve essere autorizzata ai fini ambientali ai sensi del D. L.vo 490/99.

**2.0.9 Circolazione.**

E' vietato circolare con veicoli di ogni genere al di fuori delle strade carrabili esistenti, anche di tipo interpoderale, fatta eccezione per i mezzi necessari al trasporto dei prodotti e degli addetti ai lavori agro-silvo-pastorali, nonché i mezzi di protezione civile e di ogni altro ente pubblico e di quelli in servizio di vigilanza all'uopo autorizzati.

**2.0.10 Tutela del patrimonio edilizio e disciplina edilizia.**

In tutte le zone del patrimonio edilizio esistente sono consentiti:

- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, cui all'art. 31, lett. a), b) e c) della legge 457/1978, della legge 730/1985 e della legge regionale 41/1984 nonché di ristrutturazione edilizia; l'intervento di ristrutturazione edilizia, deve puntare alla riqualificazione dell'edilizia recente senza comportare alcun incremento delle volumetrie esistenti.

Fermo restando il rispetto assoluto delle tipologie architettoniche tradizionali è consentita la variazione di destinazione d'uso per fini agrituristici;

- interventi per la demolizione e ricostruzione in sito, finanziati ai sensi della legge 219/81, per gli immobili danneggiati dagli eventi sismici del 1980 e 1981;

- l'adeguamento igienico-sanitario ed alle norme di sicurezza nonché per il superamento delle barriere architettoniche secondo gli standards previsti dalla normativa di settore per gli edifici pubblici e con destinazione turistico-ricettiva, compresi i campeggi e immobili ad uso agro-turistico esistenti ed attivi e strutture in legno.

I suddetti interventi devono essere compatibili con le esigenze della tutela paesistica con particolare riferimento al rispetto dei punti di vista panoramici, delle vedute panoramiche residuali tra gli edifici esistenti, della geomorfologia e dell'andamento naturale del terreno, delle altezze degli edifici stessi e di quelli esistenti al contorno.

**2.1.0** Per gli immobili di cui agli artt. 139 e 140 del D. L.vo 490/99 e, più in generale per i centri storici e per i nuclei e immobili rurali di valore storico ed ambientale valgono le seguenti prescrizioni:

**2.1.1** tutte le finiture esterne degli edifici devono sia prevedere l'utilizzo di materiali tradizionali, rivalutando le tecniche artigianali campane,

che essere compatibili con il decoro ambientale. Sono vietate le tinteggiature murarie delle superfici esterne in resine sintetiche non traspiranti, i rivestimenti in materiali polivinilici o asfaltati nonché le persiane avvolgibili;

**2.1.2** i canali pluviali a vista dagli spazi pubblici, le gronde di raccolta e displuvio e ogni altra tubazione o condotta a vista devono essere realizzate o sostituite con elementi in lamiera zincata o in rame con esclusione di materiale plastico o PVC di qualsiasi tipo;

**2.1.3** le canalizzazioni di impianti tecnici devono essere collocate sotto traccia;

**2.1.4** le ringhiere, i corrimani, le grate ed i cancelli di ogni tipo, visibili all'esterno, devono essere realizzati in ferro battuto o lavorato;

**2.1.5** i manti di copertura dei tetti a falde devono essere in coppi, mentre le coperture piane devono escludere l'impegno di manti bituminosi e di tutti quei materiali che alterino la fisionomia e la cromia del contesto in cui sono inserite;

**2.1.6** le opere lapidee non vanno tinteggiate e devono essere ripulite senza l'impiego di sostanze abrasive;

**2.1.7** gli impianti di antenne televisive posizionate sulle abitazioni devono essere del tipo centralizzato ed unici per ogni singolo fabbricato;

**E' vietato l'uso di alluminio anodizzato.**

**2.2.0** Gli interventi per la recinzione dei fondi agricoli, delle aree libere e delle aree edificate devono essere realizzate secondo le sottoelencate modalità:

- per le aree agricole, i boschi, gli incolti, le aree di macchia, possono realizzarsi recinzioni con filo metallico e pali in legno, ovvero con siepi di arbusti di essenze tipiche del luogo, sempre che non ostacolino le libere visuali; in ogni caso, l'altezza non può superare i due metri.

**2.2.1** Per la finitura delle pavimentazioni delle aree scoperte, anche di pertinenza di edifici o comunque di spazi non edificati, ad esclusione delle strade pubbliche già asfaltate e di quelle da realizzare compatibilmente con le norme delle singole zone, si devono utilizzare materiali che consentano l'assorbimento delle acque meteoriche. I calpestii pubblici e privati con pavimentazione o basolati tradizionali non devono essere ricoperti né sostituiti con altri materiali. Al termine dell'installazione di servizi a rete interrati, devono essere ripristinati i manti di calpestio nel rispetto della presente normativa, usando materiali lapidei posti in opera a regola d'arte secondo le tipologie tradizionali della zona.

**2.2.2.** I muri di contenimento del terreno vanno realizzati con materiale lapideo locale a faccia vista senza stilatura di giunti o, in casi eccezionali quando sia indispensabile ricorrere a strutture armate, queste vanno rivestite di materiale lapideo di tipo tradizionale locale.

**2.2.3** Le fasce di rispetto stradale riferite al D.M. n. 1444/68, nel rispetto delle norme di sicurezza stradale, vanno sistemate a verde.

**2.2.4** Le aree derivanti dal ripristino dello stato dei luoghi, a seguito di demolizione di opere abusivamente realizzate e non sanabili, sono assoggettate al regime di tutela delle zone di rispetto. Allo scopo, deve essere redatto apposito progetto che, unitamente alle opere di demolizione, preveda interventi di riqualificazione ambientale.

### 3. NORME DI DETTAGLIO

L'ambiente naturale è tutelato nella sua integrità ecologica ed ambientale con la stretta osservanza dei vincoli già previsti dalle leggi vigenti.

In particolare è fatto divieto di:

- pesca negli specchi e nei corsi d'acqua;
- raccolta delle singolarità geologiche, paleontologiche, o mineralogiche e dei reperti archeologici, ad eccezione di quanto eseguito per fini di ricerca e di studio, previa autorizzazione dell'Ente Riserva.

Sono consentite e vengono favorite, le utilizzazioni e le attività produttive di tipo agro-silvo-pastorale, secondo gli usi tradizionali.

**E' vietata** l'alterazione dell'andamento naturale del terreno e delle sistemazioni idrauliche agrarie esistenti.

**E' consentito** l'uso agricolo del suolo, se già praticato, con le seguenti prescrizioni:

- è vietato l'impianto di nuove serre di qualsiasi tipo e dimensione;
- è vietata l'introduzione di coltivazioni esotiche ed estranee alle tradizioni agrarie locali;
- è vietata la sostituzione di colture arboree con colture erbacee.

**E' consentito** il taglio dei boschi se contemplato in Piani di assestamento vigenti. In caso di assenza di Piano di assestamento o di Piano scaduto, è consentito esclusivamente il taglio dei boschi cedui con l'obbligo, per l'Ente competente al rilascio dell'autorizzazione, di prescrivere il rilascio di un numero di matricine doppio di quello normalmente rilasciato prima dell'inclusione del territorio in area Riserva.

### 4. NORME GENERALI E TRANSITORIE

**4.1.0 Norme transitorie.** Nelle more dell'istituzione dell'Ente Riserva la Regione Campania si sostituisce ad esso per tutto quanto previsto nelle suindicate norme inclusa la riscossione delle sanzioni di cui all'art. 25 della L.R. n. 33 del 1° settembre 1993.

**4.1.1 Vigilanza.** La vigilanza sul territorio è affidata, oltre che all'Arma dei Carabinieri ed alle Forze di Polizia Giudiziaria ed agli Agenti di Polizia Urbana e Locale, agli Agenti del Corpo Forestale dello Stato, alle Guardie Giurate Ambientali della Regione Campania, alle Guardie Giurate Volontarie dipendenti dalle Associazioni Protezionistiche, ai guardiacaccia e guardapesca delle Amministrazioni Provinciali, nonché alle apposite Guardie Giurate nominate dall'Autorità competente.

### 5. CARTOGRAFIA

La cartografia della Riserva in scala 1:25.000 è depositata presso il Settore Politica del Territorio (Servizio Parchi) della Regione Campania.

de, invece, con riferimento alla decorrenza del termine prescrizione. A tal riguardo la Corte ha infatti ritenuto, conformemente a quanto già in passato statuito<sup>46</sup>, che appare irragionevole (e per questo vulnera il principio di effettività della tutela consumeristica) un termine prescrizione decorrente dalla data di conclusione del contratto. La presunzione che a quel tempo il consumatore conoscesse l'abusività della clausola viola, infatti, il principio di effettività letto in combinato disposto con il principio della certezza del diritto<sup>47</sup>, in quanto è altamente probabile che, al momento della stipulazione, i consumatori ignorino il carattere abusivo di una clausola o non conoscano la portata dei diritti derivanti dalla direttiva 93/13.

### Considerazioni conclusive

La pronuncia in commento e le molteplici questioni affrontate dimostrano, nonostante l'estrema coerenza di fondo, l'elasticità della giurisprudenza europea innanzi alla multiformità dei problemi che l'esperienza consumeristica solleva. Abbandonato l'approccio (*a priori*) iperprotettivo del consumatore, che la Corte aveva manifestato all'indomani dell'entrata in vigore della Dir. 93/13/CEE, a torto o a ragione oggi l'atteggiamento dei giudici sembra più indulgente nei confronti delle ragioni del professionista e più incline al contemperamento della tutela del consumatore con esigenze di natura diversa.

Ne è una dimostrazione la pronuncia in commento ed

in specie quando legittima la prassi giurisprudenziale interna moderatrice degli effetti restitutori della dichiarazione di non vincolatività delle clausole abusive, ovvero afferma la piena compatibilità con i principi della direttiva del termine prescrizione dell'azione di ripetizione. Entrambi gli approdi infatti, riducono la protezione offerta al consumatore a beneficio della tutela di interessi di diversa natura, come quello alla certezza delle contrattazioni e la tutela dei mercati interni.

La Corte, comunque, presta continuità (del tutto a ragione) al tradizionale orientamento *filoconsumatore* nell'esame dell'ultima questione pregiudiziale, relativa alle spese di lite. Interrogata sulla legittimità della normativa spagnola sul punto, i giudici affermano che far dipendere l'esito della ripartizione delle spese dalle somme indebitamente pagate dal consumatore e di cui è ordinata la restituzione, dissuade quest'ultimo dall'esercitare i suoi diritti<sup>48</sup>. I giudici, infatti, ritengono che addossare anche parzialmente le spese di lite al consumatore che sia risultato vittorioso nel giudizio di accertamento del carattere abusivo di una o più clausole, crei un ostacolo sostanziale all'esercizio dei diritti e che ciò contrasti con il principio di effettività<sup>49</sup>.

Tale decisione, unitamente alle rigorose regole che orientano il giudizio di abusività delle clausole, confermano il tradizionale ruolo della Corte di Giustizia, inteso ad attenuare la posizione di privilegio economico ed informativo goduto dal professionista.

## Tutela dell'ambiente

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 9 luglio 2020, C-297/19 – Pres. e Rel. J.-C. Bonichot – Avv. Gen. H. Saugmandsgaard Øe – Naturschutzbund Deutschland-Landesverband Schleswig-Holstein eV (avv. Mittelstein, Rechtsanwalt) – Kreis Nordfriesland (avv. Koukakis, Rechtsanwalt).

**Ambiente – Rinvio pregiudiziale – Corte di giustizia dell'Unione europea – Dir. 35/2004/CE – Danno alle specie e agli habitat naturali protetti – Dir. Habitat 92/43/CEE – Dir. Uccelli 79/409/CE – Dir. 2009/147/CE – Responsabilità per colpa – Danno significativo – Normale gestione dei siti**

*La nozione di "normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli*

*operatori", di cui all'allegato I, terzo comma, secondo trattino, della Dir. 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere intesa nel senso che comprende, da un lato, qualsiasi misura amministrativa o organizzativa suscettibile di avere un impatto sulle specie e sugli habitat naturali protetti che si trovano in un sito, come risulta dai documenti di gestione adottati dagli Stati membri sulla base della Dir. 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della Dir. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e interpretati, se necessario, con riferi-*

<sup>46</sup> Causa C-255/00, *Grundig Italiana*, punto 34; causa C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, punto 41; Cause C-698/18, *SC Raiffeisen Bank SA* e C-699/18, *BRD Groupe Société Générale SA*.

<sup>47</sup> Finora, la Corte ha giudicato la lunghezza dei termini e la ragionevolezza della loro decorrenza caso per caso, anche in ragione degli altri elementi e condizioni del contratto; di conseguenza non esiste un criterio assoluto per stabilire quali termini siano ragionevoli e quali non lo siano.

<sup>48</sup> Conformemente vedi causa C-176/17, *Profi Credit Polska*,

punto 69.

<sup>49</sup> Sussiste, infatti, un rischio non trascurabile che i consumatori interessati siano dissuasi dal difendersi contro gli abusi del professionista a causa delle spese che un'azione giudiziaria implicherebbe rispetto all'importo del debito contestato. In tal senso causa C-176/17, *Profi Credit Polska*, punto 69; causa C-49/14, *Finanmadrid*, punto 52; causa C-122/14, *Aktiv Kapital Portfolio*, punto 37 e causa C-618/10, *Banco Español de Crédito*, punto 54.

mento a qualunque disposizione nazionale di recepimento di tali ultime due direttive o, in mancanza, conforme allo spirito e alla finalità di tali direttive; dall'altro, qualsiasi misura amministrativa o organizzativa considerata usuale, generalmente riconosciuta, stabilita e praticata per un periodo di tempo sufficientemente lungo dai proprietari o dagli operatori fino al verificarsi di un danno causato dall'impatto di tale misura sulle specie e sugli habitat naturali protetti, ove tutte queste misure devono anche essere compatibili con gli obiettivi alla base delle direttive 92/43 e 2009/147 e, in particolare, con le pratiche agricole generalmente ammesse.

**Ambiente – Rinvio pregiudiziale – Corte di giustizia**

## Carattere “significativo” del danno alla biodiversità e normale gestione dei siti

Vera Bilardo\*

La responsabilità per danno alla biodiversità, di cui alla Dir. 35/2004/CE, presuppone che il danno alle specie e agli habitat naturali protetti abbia carattere “significativo”. Ai sensi dell'allegato I della direttiva, non devono essere classificati come significativi i danni risultanti da atti connessi alla “normale gestione dei siti” tutelati. Nella pronuncia in commento la Corte di giustizia si sofferma sull'interpretazione da assegnare a tale espressione e chiarisce, altresì, se un'attività svolta nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege sia ricompresa nell'ambito di applicazione della direttiva.

### Premessa

Con la pronuncia in epigrafe<sup>1</sup> la Corte di giustizia dell'Unione europea torna a pronunciarsi sulla Dir. 35/2004/CE<sup>2</sup> in materia di responsabilità per danno ambientale<sup>3</sup>, soffermandosi, in questo caso, sulla corretta interpretazione da assegnare ad alcune disposizioni della stessa che concorrono a definire l'ambito di applicazione della responsabilità per danno alla biodiversità.

La questione trae origine nell'ordinamento tedesco da una controversia intercorrente tra una O.N.G. dedita alla tutela della biodiversità, con particolare riferimento all'avifauna (*Naturschutzbund Deutschland Landesverband Hamburg e V*), e un consorzio di irrigazione e di bonifica, (*il Deich – und Hauptsielverband Eiderstedt*), un organismo di diritto pubblico a cui è stata delegata dalla legge tedesca la manutenzione dei

dell'Unione europea – Dir. 35/2004/CE – Danno alle specie e agli habitat naturali protetti – Dir. Habitat 92/43/CEE – Dir. Uccelli 79/409/CE – Dir. 2009/147/CE – Responsabilità per colpa – Attività svolta nell'interesse pubblico – Attività professionale

L'art. 2, par. 7, Dir. 2004/35 dev'essere interpretato nel senso che la nozione di “attività professionale” ivi definita comprende anche le attività svolte nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege.

Per il testo della sentenza v. [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

corsi d'acqua superficiali nella penisola dello Eiderstedt<sup>4</sup>. Tale territorio è adibito all'attività agricola e di pascolo, resa possibile, in questa zona paludosa, da un continuo drenaggio dei terreni attraverso un sistema di canali ed una stazione di pompaggio la cui manutenzione e gestione è stata affidata, appunto, al consorzio sopraindicato.

La O.N.G., ritenendo che la gestione della stazione di pompaggio generasse un danno ad una specie avicola protetta, il mignattino, ha agito contro il consorzio per l'adozione di misure di limitazione e di riparazione del danno.

Dopo alterne vicende<sup>5</sup>, la Corte amministrativa federale da ultimo adita ha sospeso il procedimento proponendo un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia cui ha sottoposto le seguenti questioni: a – cosa si deve intendere per “normale gestione dei siti” che può valere

\* Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un *referee*.

<sup>1</sup> Corte di giustizia, 9 luglio 2020, causa C-297/19, reperibile su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>2</sup> Tre le principali sentenze della Corte di Lussemburgo sulla Dir. 35/2004 si segnalano Corte di giustizia, 13 luglio 2017, C-129/16, in *Foro It.*, 2017, 10, IV, 496; Corte di giustizia, 4 marzo 2015, C-534/13, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, 3-4; Corte di giustizia, Grande Sezione, 9 marzo 2010, C-378/08, nonché C-379/08 e C-380/08 riunite, reperibili su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>3</sup> Sulla Dir. 35/2004/CE vedi, *ex multis*, AA.VV., *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità per danno ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale* a cura di B. Pozzo, Milano, 2005; B. Pozzo, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2006, 1 e segg.; U. Salanitro, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2003, 137 e segg. Per quanto riguarda

l'attuazione della direttiva AA.VV., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE* a cura di F. Giampietro, Milano, 2006; nonché B. Pozzo, *Il recepimento della direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2010, 207 e segg.

<sup>4</sup> Tale penisola è stata designata come “zona di protezione” dal 2006 al 2009 poiché rappresenta, nel Land di appartenenza, la più importante area di riproduzione di una specie protetta di uccello acquatico, il mignattino.

<sup>5</sup> La ricorrente si è, inizialmente, rivolta al circondario della Frisia settentrionale che ha respinto la domanda. Contro tale statuizione la O.N.G. ha invano presentato ricorso al Tribunale amministrativo tedesco, salvo poi rivolgersi al Tribunale amministrativo superiore del Land che ha annullato la sentenza impugnata disponendo che il circondario della Frisia settentrionale adottasse una nuova decisione. Quest'ultimo e il consorzio hanno così proposto ricorso per cassazione dinanzi alla Corte amministrativa federale.

a fare escludere il carattere “significativo” del danno alla biodiversità<sup>6</sup>; b – se anche un'attività svolta nell'interesse pubblico debba considerarsi “attività professionale” ai sensi dell'art. 2, par. 7, Dir. 35/2004/CE<sup>7</sup>.

### La tutela della biodiversità nel diritto dell'Unione

Com'è noto, la Dir. 35/2004 assume una nozione, per così dire, tripartita di danno ambientale<sup>8</sup>: quello avente ad oggetto le specie e gli habitat naturali protetti, le acque e il terreno<sup>9</sup>.

La direttiva, inoltre, definisce il danno come “un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente”<sup>10</sup>. Appare evidente come la scelta del legislatore europeo sia stata quella di predisporre una tutela diretta degli ecosistemi; una tutela di cui il destinatario è l'ambiente, definito nelle sue caratteristiche oggettive<sup>11</sup>.

Il danno agli habitat e alle specie naturali protette, c.d. danno alla biodiversità, costituisce dunque un'ipotesi specifica di danno all'ambiente (assoggettata ad un regime di responsabilità diverso dalle altre fattispecie considerate) e va inteso come “qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di (...) specie e habitat”<sup>12</sup>. È la stessa direttiva, all'art. 2, par. 3, a chiarire che le specie e gli habitat naturali protetti cui si fa menzione sono quelli indicati negli allegati della direttiva Habitat (92/43/CEE)<sup>13</sup> e della Dir. Uccelli (79/409/CEE)<sup>14</sup>. Non solo, il riferimento alle direttive in argomento viene compiuto anche per escludere che rientrino in questa ipotesi speci-

fica di danno “gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti”<sup>15</sup> in virtù di quanto stabilito proprio dalle disposizioni derogatorie delle direttive appena richiamate.

Gli atti normativi citati sono dunque centrali nella fattispecie di danno in argomento: il riferimento stesso alla biodiversità viene ricondotto alle “zone di protezione” rientranti nella rete c.d. Natura 2000, istituita dalle direttive citate. Le aree rientranti nella rete sono assoggettate ad un particolare regime: gli Stati membri devono adottare “appropriati piani di gestione specifici” e “opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali”<sup>16</sup>, che siano però compatibili con le esigenze ecologiche degli habitat protetti, a cui assoggettare le attività umane svolte su quei territori<sup>17</sup>.

È previsto inoltre che gli Stati membri valutino ogni piano o programma che possano avere un'incidenza significativa sul sito protetto, autorizzandone il compimento solo quando si abbia la certezza che non venga pregiudicata l'integrità del sito stesso ovvero quando il piano o il programma debba necessariamente essere realizzato per motivi di rilevante interesse pubblico. Tale disciplina, inoltre, dettata a tutela della biodiversità, può essere derogata solo nei casi previsti e per specifiche ragioni<sup>18</sup>.

### I diversi criteri di imputazione della responsabilità ambientale nella Dir. 35/2004

La Dir. 35/2004/CE, inoltre, identifica le attività professionali in sé intrinsecamente pericolose per l'ambiente, che elenca in un apposito allegato<sup>19</sup>, da tutte

<sup>6</sup> Vedi allegato I, terzo comma, secondo trattino, dove si precisa che non devono essere classificati come danni significativi, tra l'altro, le “variazioni negative (...) risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori”.

<sup>7</sup> Dove l'attività professionale viene definita come “qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro”.

<sup>8</sup> B. Pozzo, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, cit., 3.

<sup>9</sup> Così l'art. 2, par. 1 della direttiva. La mancanza di un riferimento esplicito all'aria ha sollevato diverse perplessità. Nel nostro ordinamento, però, può segnalarsi Cass. pen., 3 luglio 2018, n. 51475, in *CED Cass. Pen.*, 2019, che interpretando proprio la Dir. 35/2004, nel suo riferirsi alla biodiversità, ha sostenuto che ai fini della configurabilità del danno ambientale rilevi anche l'inquinamento dell'aria, essendo questa una delle più importanti risorse naturali per ogni essere animale e vegetale.

<sup>10</sup> È questa la definizione di “danno” contenuta nell'art. 2, par. 2 della direttiva.

<sup>11</sup> Come sottolinea U. Salanitro, *Responsabilità ambientale: questioni di confine, questioni di sistema*, in *Juscivile*, 2019, 5, 506, l'avvento della direttiva si inserisce nell'ambito dell'evoluzione normativa che ha consentito di superare il previgente modello italiano su una regolamentazione amministrativa e su una disciplina embrionale, funzionale a non ostacolare lo sviluppo economico del tempo.

Sulla nozione di ambiente, dopo l'emanazione della direttiva e

la sua attuazione abbastanza travagliata nel nostro ordinamento, può farsi riferimento sempre a U. Salanitro, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, spec. 61 e segg.; nonché Id. *La novella sulla responsabilità ambientale nella “legge europea” del 2013*, in *Leggi Civ. Comm.*, 2013, 1309 e segg.

<sup>12</sup> Art. 2, par. 1, lett. a della Dir. 35/2004.

Sulla tutela della biodiversità, *ex multis*, AA.VV., *Le aree protette e la sfida della biodiversità: atti del XV Convegno annuale del Club dei giuristi dell'ambiente* a cura di C.A. Graziani, Roma, 2018; M. Benozzo, *La valutazione di incidenza: la tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano, 2009.

<sup>13</sup> Dir. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 “relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche” (*Gazz. uff.*, L n. 206, 22 luglio 1992, 7).

<sup>14</sup> Dir. 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 “concernente la conservazione degli uccelli selvatici”, (*Gazz. uff.*, L n. 103, 25 aprile 1979, 1), così come codificata nella Dir. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 “concernente la conservazione degli uccelli selvatici”.

<sup>15</sup> Art. 2, par. 1, lett. a), secondo periodo, della direttiva.

<sup>16</sup> Art. 6, par. 1, Dir. 92/43. Vedi anche art. 3, Dir. 79/409, su cui è altresì pronunciata la Corte di giustizia il 13 giugno 2002, C-117/00, in *Dir. e Giurisp. Agr. e Ambient.*, 2003, 351.

<sup>17</sup> L'art. 2, par. 3 della Dir. 92/43 chiarisce che “Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali”.

<sup>18</sup> Artt. 6, par. 3, 4 e 16 della Dir. 92/43.

<sup>19</sup> Si tratta di attività, come, ad esempio, la gestione dei rifiuti, di cui la normativa comunitaria ha avuto già modo di occuparsi

le altre, con riguardo alle quali introduce un regime di responsabilità oggettiva<sup>20</sup> in caso di danno ovvero di minaccia imminente di danno all'ambiente prodotti a seguito dello svolgimento di tale attività: nessun elemento soggettivo di imputazione viene richiesto<sup>21</sup>.

Con riferimento alle attività professionali non rientranti nell'allegato III, invece, la Dir. 35/2004 prevede la responsabilità dell'operatore economico in caso di danno ovvero di minaccia di danno alle specie e agli habitat naturali protetti, solo ove ricorra un suo comportamento doloso o colposo<sup>22</sup>.

Le ragioni della scelta di introdurre una fattispecie *ad hoc* di danno alla biodiversità, e di assoggettarla ad un diverso criterio di imputazione della responsabilità si comprendono meglio in una prospettiva di carattere sistematico, perché sono da ricondurre alla specifica normativa comunitaria di tutela della biodiversità appena richiamata, che pone a carico degli Stati membri l'obbligo di riparazione dei danni significativi alle risorse naturali. La previsione di una ipotesi specifica di danno alla biodiversità, nell'ambito della direttiva sulla responsabilità per danno ambientale, ispirata al principio "chi inquina paga", consente di imputare all'autore dell'inquinamento i costi di riparazione, li-

mitando la responsabilità dello Stato solo quando non sia possibile dare la prova della colpa dell'operatore<sup>23</sup>.

Anche con riferimento alla biodiversità, però, la direttiva prevede delle ipotesi di esclusione dalla responsabilità: a- quando l'atto da cui sono scaturiti gli effetti negativi sia stato espressamente autorizzato dalle autorità competenti all'operatore in ragione della normativa di attuazione delle Dir. 92/43 e 79/409<sup>24</sup>; b- quando il danno alla biodiversità non sia *significativo*.

### Il carattere "significativo" del danno alla biodiversità

La direttiva, infatti, richiede che dall'attività professionale siano derivati "significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole" delle specie e degli habitat naturali protetti. I criteri da utilizzare per compiere tale valutazione, inoltre, sono indicati nell'allegato I della Dir. 35/2004<sup>25</sup>.

Non a caso già nella Dir. 92/43 il legislatore dell'Unione ha utilizzato una terminologia in gran parte equivalente. In particolare, l'articolo 6 della stessa, al paragrafo 2, prevede che gli Stati membri adottino ogni misura necessaria ad impedire che nelle zone

poiché potenzialmente lesive della salute umana o dell'ambiente e, per questo, assoggettate a particolari forme di permessi, autorizzazioni e registrazioni. Cfr. allegato III della direttiva.

<sup>20</sup> Vedi in questo senso art. 3, par. 1, lett. a) della direttiva. La scelta della responsabilità oggettiva è stata considerata la più confacente alla realizzazione degli obiettivi di tutela dell'ambiente. Essa, infatti, basandosi sul presupposto che il rischio in caso di danno all'ambiente non debba riversarsi sulla vittima del danno e neanche sulla società in senso lato, ma debba essere addossato all'operatore che svolge un'attività intrinsecamente pericolosa, consente all'attore di conseguire un innegabile vantaggio in termini di assolvimento dell'onere della prova, dovendo quest'ultimo limitarsi a provare il nesso di causalità tra l'attività esercitata e il danno prodotto e non già la colpa ovvero il dolo dell'operatore economico. Sul punto C. Castronovo, *Danno ambientale*, in *Responsabilità civile*, Milano, 2018, 838 e segg.; B. Pozzo, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, cit., 6-7, ma già in precedenza Ead., *Danno ambientale e criteri di imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996, 249 e segg.

<sup>21</sup> E però, poiché "non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di prevenzione e riparazione (...) in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore" (considerando 20), la direttiva, all'articolo 8, contempla una serie di esimenti volte ad escludere la responsabilità dell'operatore in ipotesi specifiche come quando, ad esempio, nonostante l'adozione delle misure di sicurezza opportune, il danno sia stato causato da un terzo.

Sul punto U. Salanitro, *La novella sulla responsabilità ambientale nella "legge europea" del 2013*, cit., 1311.

Proprio con riferimento alle esimenti in argomento, è stato sottolineato da B. Pozzo, *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2011, 99, che "la distinzione tra responsabilità per colpa e responsabilità oggettiva, lungi dal poter essere considerata in termini assoluti, deve essere invece analizzata alla luce delle diverse opzioni che i diversi sistemi giuridici nazionali possono offrire nel mettere a punto una concreta disciplina. Cosicché un sistema di responsabilità oggettiva, che offra ampie esimenti potrebbe essere meno rigorosa di un sistema di responsabilità per

colpa, ove lo standard di diligenza richiesto sia molto severo".

<sup>22</sup> Naturalmente il danno alla biodiversità può essere causato anche da un'attività elencata nell'allegato III. La Corte di giustizia nella sentenza del 9 marzo 2010, C-378/08, *Raffinerie mediterranee c. Ministero dello sviluppo economico e altri*, n. 61, ha infatti chiarito che: "quando un danno è stato arrecato alle specie e agli habitat naturali protetti da una attività professionale non elencata nell'allegato III a questa direttiva, la medesima può applicarsi a condizione che sia accertato il comportamento doloso o colposo in capo all'operatore. Viceversa, una siffatta condizione non vale quando da un'attività professionale elencata nel detto allegato sia stato causato un danno ambientale ossia, ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. a)-c), di detta direttiva, un danno arrecato alle specie e agli habitat naturali protetti, nonché alle acque e al terreno".

<sup>23</sup> E già *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, in COM (2000) 66 final., punto 4.2.2., chiariva come la biodiversità si caratterizzasse per un'estrema vulnerabilità, poiché può essere pregiudicata dallo svolgimento anche di attività in sé non pericolose per l'ambiente.

<sup>24</sup> Art. 2, par. 1, lett. a), 2° comma, della direttiva, infatti stabilisce che: "Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti non comprende gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti, secondo le norme di attuazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 o dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE o dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE".

<sup>25</sup> "Gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con dati misurabili, del tipo:

- numero degli individui, loro densità o area coperta;
- ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in relazione alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat (valutata a livello locale, regionale e più alto, anche a livello comunitario);
- capacità di propagazione della specie (secondo la dinamica propria alla specie o alla popolazione), sua vitalità o capacità di rigenerazione naturale dell'habitat (secondo le dinamiche proprie alle specie che lo caratterizzano o alle loro popolazioni);
- capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi diversi da misure di protezione rafforzate, in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie".

protette si verifichino delle perturbazioni in grado di produrre delle “conseguenze significative” circa il raggiungimento degli scopi della direttiva; il paragrafo 3, poi, stabilisce che ogni piano o progetto che possa avere delle “incidenze significative” sul sito stesso debba essere oggetto di una opportuna valutazione<sup>26</sup>.

Proprio tale disposizione della direttiva Habitat, che costituisce la normativa fondamentale nell'ambito della tutela della biodiversità nel contesto comunitario, è stata oggetto di una Comunicazione della Commissione europea (C(2018) 7621 final) volta a fornire la corretta interpretazione di tale disposizione<sup>27</sup>. E proprio con riferimento all'espressione “incidenze significative” è stato chiarito che: “Il concetto di ciò che è “significativo” deve essere interpretato in modo obiettivo. La significatività degli effetti deve essere determinata in relazione alle particolarità e alle condizioni ambientali del sito protetto interessato dal piano o progetto, tenendo particolarmente conto degli obiettivi di conservazione del sito e delle sue caratteristiche ecologiche”<sup>28</sup>.

L'allegato I della direttiva sulla responsabilità ambientale, dunque, nel solco di questa interpretazione della Dir. 92/43, stabilisce che per valutare il carattere “significativo” di un danno alle specie e agli habitat naturali bisogna partire dallo stato di conservazione al momento del danno e raffrontarlo con quello eventualmente successivo all'evento dannoso con riferimento ad una serie di dati misurabili, debitamente elencati<sup>29</sup>.

### La nozione di “normale gestione dei siti” e quella di “attività professionale”

Il legislatore dell'Unione, però, individua alcune ipotesi per le quali stabilisce che gli effetti negativi prodotti sullo stato di conservazione delle specie o degli habitat non possano considerarsi significativi, e, conseguentemente, esclude la responsabilità dell'operatore economico. In particolare, “Non devono essere classificati come danni significativi (...) le variazioni negative (...) risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestio-

ne o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori”<sup>30</sup>.

È proprio sull'interpretazione dell'espressione “normale gestione dei siti” che si è soffermata, nel caso di specie, la Corte di giustizia dell'Unione al fine di chiarire la nozione di danno “significativo” e, in questo modo, definire l'ambito di applicazione della fattispecie di danno alla biodiversità.

Si è chiesto alla Corte se il danno alla biodiversità causato dalle operazioni di gestione della stazione di pompaggio per l'irrigazione e il drenaggio dei terreni agricoli svolte dal consorzio, operazioni che consentono di poter svolgere sul terreno paludoso che costituisce l'habitat della specie protetta del mignattino le attività agricole e di pascolo, non dovesse essere classificato come danno significativo proprio perché rientrante in una attività di “normale gestione dei siti”.

La Corte di giustizia sottolinea come il riferimento alla “gestione” concerne esclusivamente i siti in cui si trovano specie o habitat naturali protetti dalle direttive 92/43 e 79/409. Ribadisce inoltre che, ai sensi di tali direttive, gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per mantenere o ripristinare lo stato di conservazione delle specie e degli habitat tutelati, le quali non possono non tenere conto delle caratteristiche del sito, e, in particolare, dell'esistenza di attività umane. Ne consegue che l'espressione “normale gestione dei siti” va intesa in senso estensivo e comprende “qualsiasi misura amministrativa o organizzativa suscettibile di avere un impatto sulle specie e sugli habitat naturali protetti che si trovano sul sito”<sup>31</sup>.

E però, per escludere il carattere significativo del danno, e, dunque, la responsabilità dell'operatore, il legislatore dell'Unione richiede che la normale gestione del sito sia “definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori”.

La Corte di giustizia evidenzia come i documenti di gestione e di indirizzo non sono altro che le misure adottate dagli Stati membri sulla base delle direttive

<sup>26</sup> In tema si veda Cons. di Stato, 22 luglio 2005, n. 3917, in *Rass. Giur. Enel*, 2005, 550, secondo cui: “la valutazione di incidenza ambientale dei piani e dei progetti che interessano zone speciali di conservazione, prevista dall'art. 6, Dir. 92/43/Cee (direttiva cd. Habitat), è necessaria solo qualora la realizzazione di tali piani o progetti possa incidere in modo “significativo” sulle aree protette. La valutazione di questa soglia minima di incidenza è esercizio di discrezionalità tecnica, sindacabile dal g.a. solo nel caso in cui l'Amministrazione si sia determinata a ritenere insussistente il rischio di compromissione dei siti sulla base di una motivazione illogica o inadeguata ovvero di un'inappropriata rappresentazione delle circostanze di fatto”; mentre la significatività dell'incidenza negativa: “va identificata con il rischio di compromissione degli obiettivi di conservazione del sito, la cui soglia (...) deve essere individuata dall'amministrazione in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito, nel rispetto dei limiti alla discrezionalità imposti dalla direttiva”.

Sull'origine storica del “danno significativo” vedi U. Salanitro, *Il principio “chi inquina paga”: responsibility e liability*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 34

<sup>27</sup> Il titolo della Comunicazione della Commissione è *Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della*

*direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)*. È in questa sede che la Commissione europea sottolinea come la direttiva Habitat sia ispirata al principio di prevenzione: “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 adottare le misure”, (par. 3.2. della Comunicazione). E ancora si chiarisce come: “le salvaguardie di cui all'articolo 6, paragrafo 3, non sono attivate da una certezza, bensì da una probabilità di incidenze significative. Quindi, in linea con il principio di precauzione, è inaccettabile che non si effettui una valutazione in virtù del fatto che le incidenze significative non sono certe” (par. 4.5.1. della Comunicazione).

<sup>28</sup> Vedi par. 4.5.2. della Comunicazione, laddove si chiarisce ulteriormente che: “La significatività varia a seconda di fattori quali entità dell'impatto, tipo, portata, durata, intensità, tempistica, probabilità, effetti cumulativi e vulnerabilità di habitat e specie interessati”.

<sup>29</sup> Vedi nota 25.

<sup>30</sup> Allegato I, ultimo periodo, secondo trattino, della Dir. 35/2004.

<sup>31</sup> Vedi punti 53 e 66.

Habitat ed Uccelli per soddisfare gli obblighi di conservazione della biodiversità<sup>32</sup>. In mancanza di questi, la "normale gestione dei siti" può anche risultare dalla prassi anteriore praticata dagli operatori ovvero dai proprietari, purché non risulti incompatibile con gli scopi e gli obblighi previsti dalle direttive 92/43 e 79/409<sup>33</sup>.

Come si è visto, il carattere "normale" della gestione rappresenta un comune presupposto delle due ipotesi appena considerate: la gestione che risulta dai documenti adottati dagli Stati ovvero praticata anteriormente da operatori o proprietari<sup>34</sup>, laddove una gestione può definirsi "normale" se è in linea con le "pratiche agricole generalmente ammesse"<sup>35</sup>.

E, posto che la direttiva si applica solo in caso di danno causato nello svolgimento di una "attività professionale" – che la direttiva esplicita nei termini di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale<sup>36</sup> – alla Corte di giustizia viene rivolto un ulteriore quesito: chiarire se anche l'attività svolta nell'interesse pubblico in forza di una delega *ex lege* sia ricompresa in tale definizione. La Corte, valorizzando l'operatività del principio "chi inquina paga" ed interpretando la direttiva nel senso di estenderne l'applicazione anche alle attività che non siano connesse al mercato e che non abbiano natura concorrenziale, fornisce una risposta affermativa al quesito rivolto<sup>37</sup>. In caso contrario, infatti, la direttiva sarebbe privata di una parte del suo effetto utile, poiché verrebbero escluse una serie di attività, come quella relativa al caso in esame, che possono presentare un rischio per la salute umana e per l'ambiente.

### Considerazioni conclusive

La pronuncia in commento consente di svolgere qualche riflessione sulla fattispecie di danno alla biodiversità.

La stessa, come si è cercato di evidenziare, presenta delle innegabili peculiarità rispetto alle altre ipotesi tipizzate dalla Dir. 35/2004.

La ragione di queste differenze è da ricondurre alle caratteristiche specifiche dell'oggetto della tutela: la biodiversità si caratterizza per l'esistenza di un delicato equilibrio tra le componenti, e le relative interazioni, di un ecosistema. Questa estrema vulnerabilità ha condotto l'Unione europea, già in tempi risalenti, ad intervenire per porre a carico degli Stati membri l'obbligo di assicurare il mantenimento, ovvero il ripristino, dello stato di conservazione di specie e di habitat ritenuti meritevoli di protezione.

E, però, si è voluto chiarire che tale intervento da parte degli Stati non può non tenere conto delle esigenze economiche e delle caratteristiche delle aree considerate. In definitiva, la necessità di assicurare la tutela della biodiversità in alcune zone del territorio dell'Unione non deve compromettere lo svolgimento di attività antropiche nelle stesse: quelle necessarie a mantenere lo stato di conservazione delle specie e degli habitat (e quindi necessarie) e quelle considerate compatibili con gli scopi e gli obblighi introdotti dalla normativa comunitaria in materia.

Ebbene, la scelta di obbligare gli Stati ad attivarsi per garantire la biodiversità in certe aree e di consentire che sulle stesse possano svolgersi le attività sopraindicate non poteva non ripercuotersi sul regime di responsabilità ambientale in caso di danno alle specie e agli habitat naturali protetti. Due sono, in particolare, le peculiarità che si registrano: la responsabilità deve sorgere anche in caso di esercizio di attività in sé non pericolose per l'ambiente, ma non può essere sganciata da un criterio di imputazione di tipo soggettivo.

Si pone, però, dall'altro lato, il problema di circoscrivere il perimetro di tale responsabilità alle ipotesi in cui l'alterazione della biodiversità assuma una certa consistenza, ove cioè il danno abbia carattere "significativo", carattere che non ricorre, secondo quanto stabilito dalla Dir. 35/2004, oltre che nei casi indicati, anche quando l'alterazione sia la conseguenza di un'attività di gestione del sito stesso. La sentenza della Corte di giu-

<sup>32</sup> Se è vero che le Dir. 92/43 e 79/409 non utilizzano l'espressione "documenti di gestione o di indirizzo", "emerge tuttavia dalla prassi di taluni Stati membri (...) che sia i documenti di gestione sia quelli di indirizzo relativi all'habitat corrispondono ai documenti che gli Stati membri devono adottare ai sensi delle direttive "Habitat" e "Uccelli" al fine di soddisfare gli obiettivi di tali direttive e i loro obblighi di conservazione che incombono loro in forza delle stesse" (vedi punto n. 59).

<sup>33</sup> Con riferimento al requisito dell'antiorità della pratica, la Corte chiarisce che questo non può che "essere definito solo alla luce della data in cui si è verificato il danno. Quindi, è solo nel caso in cui una normale misura di gestione sia stata praticata per un periodo di tempo sufficientemente lungo fino ai verificarsi del danno e sia generalmente riconosciuta e consolidata che tale pregiudizio potrà essere considerato non significativo". (vedi punto n. 65).

<sup>34</sup> La precisazione non è di poco conto se si considera che l'ordinamento tedesco, nel recepire la Dir. 35/2004/CE aveva riprodotto il testo dell'allegato I, terzo comma secondo trattino, inserendo però una discrepanza linguistica: l'aggettivo "normale" veniva riferito solo all'ipotesi di gestione risultante dai documenti adottati dagli Stati e non anche a quella corrispondente alle prassi anteriori praticate da operatori e proprietari (art. 19, par. 5, se-

conda frase, punto 2 del *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege* – legge sulla protezione della natura e sulla gestione del paesaggio – del 29 luglio 2009 (BGBl. 2009, I, 2542)). Se ne sarebbe potuto dedurre che se il danno alla biodiversità fosse stato causato da precedenti misure di gestione, ancorché anormali, la responsabilità dell'autore dell'inquinamento sarebbe stata comunque esclusa. Sottolinea la Corte di giustizia che un epilogo di questo tipo amplierebbe eccessivamente la portata delle eccezioni previste dal terzo comma dell'allegato I, risultando contrario sia agli obiettivi della direttiva sulla responsabilità ambientale, sia ai principi di precauzione e "chi inquina paga" cui la stessa è informata. In definitiva, il regime di responsabilità ambientale istituito dalla direttiva sarebbe così privato "del suo effetto utile, sottraendo a tale regime i danni potenzialmente significativi causati da un'azione volontaria e anormale dell'operatore". Per tale ragione, nonostante la difformità linguistica, anche nella versione in lingua tedesca dell'allegato I della direttiva, l'aggettivo "normale" deve riferirsi alla gestione del sito in entrambe le ipotesi considerate (punti 41-49 della sentenza).

<sup>35</sup> Punto 53 della sentenza.

<sup>36</sup> Vedi nt. 7.

<sup>37</sup> Punti 67-77 della sentenza.

stizia ha ritenuto di interpretare in senso estensivo tale nozione, facendovi rientrare, non solo le attività agricole in senso stretto, ma ogni misura amministrativa e organizzativa anche quando la stessa possa avere un impatto sulle specie e sugli habitat naturali protetti. In caso contrario, infatti, le attività degli operatori economici verrebbero limitate, se non ostacolate, dal timore continuo di poter incorrere in responsabilità.

Anche un altro passaggio della pronuncia merita di essere sottolineato: l'esonero da responsabilità presuppone

che l'attività posta in essere sia conforme alle buone pratiche agricole, che possa definirsi "normale". È innegabile infatti che escludere la responsabilità anche quando si tratta di una gestione incauta, avventata e anormale sarebbe contrario non solo al principio "chi inquina paga", ma anche allo stesso principio di precauzione che, com'è noto, estende la tutela anche rispetto ad attività per le quali non vi sia la certezza scientifica che non possano nuocere all'ambiente<sup>38</sup>.

## Consumatore – Condominio

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 2 aprile 2020, C-329/19 – Pres. Bonichot – Rel. Toader – Eurothermo Condominio di Milano c. Eurothermo S.p.a. – S.p.a. – Governo italiano.

**Consumatore (Tutela del) – Rinvio pregiudiziale – Clausole abusive nei contratti con i consumatori – Nozione di consumatore – Condominio – Qualifica**

*L'art. 1, par. 1, e l'art. 2, lett. b), della Dir. 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, devono essere interpretati nel senso che*

*non ostano a una giurisprudenza nazionale che interpreti la normativa di recepimento della medesima direttiva nel diritto interno in modo che le norme a tutela dei consumatori che essa contiene siano applicabili anche a un contratto concluso con un professionista da un soggetto giuridico quale il condominio nell'ordinamento italiano, anche se un simile soggetto giuridico non rientra nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva.*

Per il testo della sentenza v. [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

## Per la Corte di giustizia UE la tutela del consumatore può estendersi al condominio

Susanna Scapellato\*

La Corte Giustizia UE, pur partendo dal presupposto che il condominio sia un soggetto diverso dalla persona fisica, come tale diverso dal consumatore, ritiene che l'estensione in capo a esso della tutela contro le clausole vessatorie non sia preclusa dalla normativa europea, tenuto conto del carattere di armonizzazione minima della Dir. 93/13/CEE. Tuttavia, a livello interno, la sentenza lascia irrisolti i problemi che nascono proprio dalla incerta natura giuridica del condominio.

### Il caso, la questione pregiudiziale e la soluzione della Corte di giustizia

Un condominio proponeva opposizione contro l'atto di precetto con cui una società fornitrice di energia termica intimava il pagamento di importi dovuti a titolo di interessi moratori, calcolati sul capitale al tasso del 9,25%, in base a una clausola contrattuale richiamata nel verbale di mediazione sottoscritto dalle parti.

In giudizio, il Tribunale rilevava d'ufficio l'abusività della clausola sulla misura degli interessi moratori, ma, al contempo, dubitava dell'applicabilità della disciplina di tutela del consumatore al condominio, perché privo della qualità di persona fisica.

A fronte di tale dubbio, il giudice riteneva di sospendere il procedimento per rimettere alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale "se la nozione di consumatore quale accolta dalla direttiva 93/13/CEE osti alla qualificazione come consumatore di un soggetto (quale il condominio nell'ordinamento italiano) che non sia riconducibile alla nozione di "persona fisica" e di "persona giuridica", allorquando tale soggetto concluda un contratto per scopi estranei all'attività professionale e versi in una situazione di inferiorità nei confronti del professionista sia quanto al potere di trattativa, sia quanto al potere di informazione"<sup>1</sup>.

Investita della questione, la Corte esamina il problema dell'applicabilità della tutela a partire dalla defini-

<sup>38</sup> Sul principio di precauzione A. Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. Dir. Civ.*, 9 e segg.; U. Izzo, *La precauzione nella responsabilità civile*, Padova, 2007, *passim*. Con riferimento al principio di precauzione in materia di ambiente P. Bertolini, *Principio di precauzione e localizzazione di impianti per la telefonia mobile*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2014, 362 e segg.; L. Butti, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2006, 809 e segg.; L. Giampietro, *Rassegna critica di*

*giurisprudenza nazionale sul principio di precauzione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 393 e segg.

\* Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un referee.

<sup>1</sup> Trib. Milano, ord., 1° aprile 2019, in *Corriere Giur.*, 2020, 2, 199, con nota di Cerri, *Il condominio è qualificabile come consumatore? La questione rimessa alla Corte di giustizia*; in *Nuova Giur. Comm.*, 2019, 6, 1171, con nota di Foresta, *Condominio e consumatore: un connubio possibile?*

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

#### S O M M A R I O

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizioni, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00038 Frijia, 7-00144 Ghio, 7-00149 Traversi e 7-00156 Furgiuele recanti misure per la valorizzazione del sistema portuale nazionale.	
Audizione di Ercole Incalza, già capo della Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti .....	114
Audizione di rappresentanti di Assonautica e Assonat .....	114
Audizione di rappresentanti di Fedespedi e Federagenti .....	114
Audizione di rappresentanti di Associazione nazionale compagnie imprese portuali (ANCIP), Associazione nazionale gruppi ormeggiatori e barcaioli porti italiani (ANGOPI), FISE-Uniport e Compagnia unica lavoratori merci varie « Paride Batini » (CULMV) .....	114
Audizione di rappresentanti di Assiterminal e Fedepiloti .....	114
Audizione di rappresentanti di Confetra e Conftrasporto .....	114

##### INTERROGAZIONI:

5-00700 Traversi: Elaborazione del Piano regolatore portuale (PRP) di Genova .....	114
<i>ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta)</i> .....	120
5-01018 De Micheli: Realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Salerno-Reggio Calabria .....	115
<i>ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta)</i> .....	121
5-01435 Ghirra: Raddoppio e potenziamento della linea ferroviaria Pescara-Roma .....	115
<i>ALLEGATO 3 (Testo integrale della risposta)</i> .....	123

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del Presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), avv. Pierluigi Di Palma, nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge recante disposizioni per la sostituzione degli automezzi e delle attrezzature azionati da motori endotermici con automezzi e attrezzature ad alimentazione elettrica, ibrida o a idrogeno negli aeroporti di interesse nazionale (C. 926 Cantone) .....	116
---	-----

##### SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche. C. 1406 Governo, approvato dal Senato (Parere alla X Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	116
DL 131/2023: Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio. C. 1437 Governo (Parere alle Commissioni VI e X) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	117
Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati nonché di divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati	

## ALLEGATO 2

**5-01018 De Micheli: Realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Salerno-Reggio Calabria.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

In riferimento ai quesiti posti, rappresento quanto segue.

La nuova linea AV/AC Salerno-Reggio Calabria costituisce la continuità di un itinerario strategico passeggeri e merci per la connessione tra il sud della penisola e il nord attraverso il corridoio dorsale, asse principale del Paese.

L'intero itinerario è stato suddiviso in lotti funzionali e, in relazione a quelli prioritari, sono in corso le seguenti attività:

Lotto 1a Battipaglia-Romagnano: a maggio 2023 è stata aggiudicata la gara e attualmente è in corso la progettazione esecutiva a cura dell'appaltatore. Inoltre, sono state avviate le attività di acquisizione delle aree previste per la realizzazione dell'intervento e le prime attività propedeutiche ai lavori.

Lotto 1b e 1c Romagnano-Praja: a settembre 2022 il Progetto di fattibilità tecnica ed economica è stato inviato al Comitato speciale del Consiglio Superiore dei lavori pubblici che ha reso il parere n. 11 del 2022 con richiesta di ulteriori approfondimenti. Lo scorso 20 luglio, il progetto modificato che includeva anche l'osservazione del Ministero della cultura in merito alla conservazione e alla possibilità di riapertura per fini turistici della linea Sicignano-Lagonegro, mediante una variante plano-altimetrica di tracciato che eliminasse l'interferenza con la linea storica, è stato nuovamente trasmesso al citato Comitato che, con il parere n. 10 dello scorso 27 settembre, ha specificato che il progetto di fattibilità può proseguire il suo iter.

Raddoppio Cosenza-Paola S. Lucido (Galleria Santomarco): il progetto di fattibilità tecnica ed economica è stato inviato al citato Comitato speciale del Consiglio

Superiore dei lavori pubblici nel gennaio 2022 che ha chiesto ulteriori approfondimenti tecnici. Il progetto integrato e aggiornato ha ricevuto parere positivo il successivo agosto 2022. Relativamente alle osservazioni formulate nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) dalla Commissione PNRR-PNIEC e dalla Soprintendenza Speciale per il PNRR, la documentazione integrata e aggiornata è stata pubblicata sul sito del MASE il 12 maggio 2023. Con decreto MASE-MIC n. 442 del 27 settembre 2023 è stato espresso giudizio positivo sulla compatibilità ambientale del progetto presentato. Ad oggi è in corso l'iter autorizzativo della Conferenza di servizi nel corso del quale verrà altresì acquisita l'autorizzazione paesaggistica.

Con specifico riferimento al Lotto 2, oggetto del quesito dell'onorevole interrogante, preciso che l'intervento prevede un tracciato con uno sviluppo di circa 58 chilometri con inizio dalla stazione di Praja e termine sulla linea attuale Sibari – Cosenza in prossimità di Tarsia, caratterizzato dalla presenza di lunghe gallerie per una estesa complessiva di circa 35 chilometri.

Lo sviluppo del Progetto di fattibilità tecnico economica ha evidenziato, tuttavia, significative criticità connesse alla realizzazione di una galleria che attraversa, per circa 20 chilometri, un massiccio carbonatico sede di un rilevante sistema di falde acquifere.

In tale contesto geologico-idrogeologico, la realizzazione delle opere in sotterraneo rende necessaria l'esecuzione di importanti interventi di drenaggio sia provvisori, durante la realizzazione, sia permanenti, nella successiva fase di esercizio ferroviario, com-

plessi dal punto di vista della sostenibilità ambientale e che, peraltro, richiederebbero ingenti oneri per la manutenzione e la gestione degli impianti in fase di esercizio oltre a comportare un allungamento dei tempi di costruzione.

Pertanto, sono in corso ulteriori approfondimenti progettuali per individuare un tracciato avente una maggiore sostenibilità ambientale che consenta un miglioramento del contesto geomorfologico e idrogeologico, la possibilità di connessione con la

linea storica, l'esecuzione dell'intervento per fasi, con minori tempi di realizzazione e un miglior tempo di percorrenza dovuto ad una riduzione della lunghezza del tracciato.

In merito agli ulteriori lotti per il completamento dell'itinerario Salerno-Reggio Calabria sono state già avviate le attività di progettazione che permetteranno di avere, già entro il corrente anno, un quadro aggiornato del tracciato per il successivo opportuno confronto con gli Enti interessati.

## CIRCOLARE N. 32



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*  
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO  
STATO  
UNITÀ DI MISSIONE NG EU

Alle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR  
*e per conoscenza*

Alla PCM - Segreteria tecnica Cabina di Regia PNRR

LORO SEDI

OGGETTO: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente.

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento UE 241/2021) stabilisce all'articolo 18 che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR), sia riforme che investimenti, debbano soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali". Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al cosiddetto principio del "Do No Significant Harm" (DNSH), con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili, di cui all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 *ex-ante, in itinere ed ex-post*.

In fase di predisposizione del PNRR, l'Amministrazione titolare della misura ha effettuato una auto-valutazione, sottoposta all'approvazione della Commissione Europea, per ciascuno dei sei obiettivi ambientali del DNSH, dichiarando se:

- l'investimento o riforma di competenza avesse impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo;
- sostenesse l'obiettivo con un coefficiente del 100%, secondo l'Allegato VI del Regolamento RRF, che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali per tipologia di intervento;

- contribuisse "in modo sostanziale" all'obiettivo ambientale;
- la misura richiedesse una valutazione DNSH complessiva, fornendo una valutazione sostanziale del rispetto del principio DNSH e identificando il tipo di evidenza a supporto dell'analisi.

Tale valutazione ha condizionato il disegno degli investimenti e delle riforme e/o qualificato le loro caratteristiche con specifiche indicazioni tese a contenerne il potenziale effetto sugli obiettivi ambientali ad un livello sostenibile.

Gli impegni presi nella fase di auto-valutazione dovranno essere tradotti in precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura fino al completamento della realizzazione degli interventi. Ad esempio, è opportuno esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l'avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH. Allo stesso modo, una volta attivati gli appalti, sarà utile che il documento d'indirizzo alla progettazione fornisca indicazioni tecniche per l'applicazione progettuale delle prescrizioni finalizzate al rispetto del DNSH, mentre i documenti di progettazione, capitolato e disciplinare dovrebbero riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile indicare anche negli stati di avanzamento dei lavori una descrizione dettagliata sull'adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio.

Infatti, nella fase di attuazione del PNRR, l'Amministrazione titolare della misura dovrà dimostrare se la stessa sia stata effettivamente realizzata senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali. In alcuni casi tale dimostrazione potrà avvenire in sede di monitoraggio e rendicontazione dei traguardi e obiettivi (*milestone e target*) e, in altri casi, in sede di verifica e controllo della spesa. Qualora il rispetto del principio DNSH sia previsto nell'Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio Ecofin (*Council Implementing Decision - CID*) come requisito necessario ai fini del raggiungimento di *milestone e target*, esso dovrà essere oggetto di prova da parte dell'Amministrazione titolare al momento della rendicontazione degli stessi. Altrimenti, l'Amministrazione competente dovrà aver cura di conservare la relativa documentazione ai fini di un eventuale *audit*.

Allo scopo di assistere le Amministrazioni titolari di misure e i Soggetti attuatori degli interventi nel processo di indirizzo e nella raccolta di informazioni e verifica per assicurare il rispetto del principio del non arrecare danno significativo all'ambiente, sentito anche il Ministero della transizione ecologica, è stata elaborata la **guida operativa per il rispetto del suddetto**

**principio**, allegata alla presente circolare, che fornisce indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti.

Nello specifico, la guida si compone di:

- una **mappatura** delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare ad ogni misura i settori di attività che potrebbero essere svolte per la realizzazione degli interventi;
- delle **schede tecniche** relative a ciascun settore di attività (per es., costruzione di nuovi edifici, fotovoltaico, ciclabili), la cui funzione è quella di contestualizzare i principi guida del DNSH per il settore e fornire i vincoli per garantire il principio del DNSH, nonché i riferimenti normativi nazionali ed europei e esempi di elementi di verifica;
- **check list di verifica e controllo** per ciascun settore di attività, che riassumono in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica.

Nella maggior parte dei casi, la normativa nazionale di riferimento è già conforme ai principi DNSH e sono previste nell'ordinamento nazionale certificazioni ambientali idonee. Nel caso in cui il DNSH impone requisiti aggiuntivi, essi sono evidenziati nelle schede tecniche che compongono la guida.

È infatti responsabilità di ciascuna amministrazione titolare attuare le misure secondo i principi DNSH che sono già codificati nella normativa nazionale e comunitaria; lo scopo della guida è fornire un orientamento e suggerire possibili modalità.

Si invitano le Amministrazioni titolari delle misure ad assicurare la massima diffusione dei contenuti della guida e dei contenuti anche ai Soggetti attuatori dei progetti.

Il Ragioniere Generale dello Stato

*Prof. P. Marotta*