

## DATI & RAPPORTI

**Bruxelles, 31 ottobre 2022**

Il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione ha pubblicato oggi la relazione annuale sugli incendi boschivi verificatisi in Europa, Medio Oriente e Nord Africa nel 2021 (dati in pdf).

La relazione constata che la stagione degli incendi dello scorso anno è stata per il territorio dell'UE (dall'inizio del rilevamento dei dati nel 2006) la seconda peggiore in termini di superficie bruciata dopo il 2017, anno in cui bruciarono oltre 10 000 km<sup>2</sup>.

Nel 2021 sono bruciati oltre 5500 km<sup>2</sup>, pari a più del doppio della superficie del Lussemburgo, di cui oltre 1000 km<sup>2</sup> in zone protette di Natura 2000, il serbatoio di biodiversità dell'UE. La relazione non contempla gli incendi di quest'anno, ancor più devastanti di quelli del 2021.

Le relazioni annuali permettono di prendere a riferimento le precedenti stagioni degli incendi per analizzare i dati preliminari sull'impatto degli incendi nell'anno in corso. In questo senso il 2022 risulta persino peggiore, confermando la preoccupante tendenza alla devastazione degli ultimi anni. Quest'anno, infatti, gli incendi boschivi hanno già distrutto una superficie di 8600 km<sup>2</sup>, una delle maggiori estensioni mai colpite in Europa nel periodo sino a fine ottobre, che ha stabilito nuovi record di devastazione da incendi in 9 paesi dell'UE.

**Dal 2017**, che ha segnato la peggiore stagione mai registrata, gli incendi boschivi hanno devastato in totale 35340 km<sup>2</sup>, una superficie più estesa del Belgio, di cui il 35% circa (oltre 11600 km<sup>2</sup>) in zone **della rete Natura 2000**.

Sebbene la superficie bruciata sia assai estesa, **nel 2022** gli incendi hanno colpito un numero limitato di persone, grazie agli interventi preventivi effettuati dagli Stati membri dell'UE e grazie al meccanismo di protezione civile dell'UE, la cui capacità è stata rafforzata ulteriormente nel 2021 con l'aumento dei mezzi aerei di lotta antincendio atti ad assistere i paesi durante la stagione degli incendi. Il sostegno del meccanismo è stato usato profusamente per lottare contro gli incendi che hanno colpito la regione mediterranea **nel 2021 e nel 2022**.

**Nel 2021**, l'Italia rappresentava quasi un quarto della superficie totale bruciata all'interno dei siti **Natura 2000**, seguita da vicino dalla Spagna, che insieme rappresentava il 45% della superficie totale.

Nei paesi dell'UE meridionale con periodi di registrazione più lunghi, le aree bruciate sono raddoppiate rispetto **al 2020** ed è stato il secondo anno peggiore **dal 1986** in termini di dimensione media degli incendi. Il numero totale di incendi è stato il più basso registrato, il che significa che ci sono stati molti meno ma incendi più grandi.

Il meccanismo di protezione civile dell'UE è stato potenziato con rescEU **nel 2019**, rafforzando ulteriormente la sua capacità di assistere i paesi durante questa stagione degli incendi **nel 2021** e ulteriormente esteso **nel 2022** per la campagna degli incendi **del 2023**.

Solo quest'anno, il meccanismo di protezione civile dell'UE è stato attivato 11 volte da sei paesi che hanno

richiesto aerei, elicotteri e vigili del fuoco: è il secondo anno con più richieste all'UCPM nell'ultimo decennio.

## NATURA 2000 (documento pdf)

Scopo del presente documento è assistere le autorità competenti e i principali interessati responsabili della gestione delle foreste, nonché i gruppi ambientalisti, nello sviluppo e nella promozione di sistemi e pratiche di gestione, in particolare nell'ambito dei siti Natura 2000, tali da contribuire a conservare — o all'occorrenza ripristinare — gli habitat e le specie di importanza europea in uno stato di conservazione soddisfacente in tutto il territorio dell'Unione europea.

Il documento può inoltre fornire supporto agli Stati membri e alle regioni nell'elaborazione di misure orientate alla rete Natura 2000 nell'ambito della politica agricola comune e del programma LIFE per il nuovo periodo di programmazione **2014-2020**.

In particolare, il presente documento mira a facilitare l'attuazione pratica delle direttive sulla protezione della natura, rispondendo ad una serie di domande frequenti sulla gestione e la conservazione delle foreste nei siti Natura 2000; promuovere l'integrazione degli obiettivi di conservazione fissati dalla rete Natura 2000 in politiche e pratiche forestali/selvicolturali di portata più ampia; evidenziare l'importanza dell'informazione, della comprensione e della cooperazione reciproca e della condivisione di buone pratiche tra tutte le parti interessate o coinvolte dall'introduzione e dall'attuazione delle misure di conservazione nei siti Natura 2000, in particolare tra diverse autorità competenti, proprietari e gestori e la comunità per la conservazione della natura; sottolineare i molteplici vantaggi che le foreste, in particolare quelle della rete Natura 2000, possono apportare alla società.

Le direttive ‘Uccelli’ e ‘Habitat’ (pdf allegato) si fondano sul principio di sussidiarietà e spetta agli Stati membri determinare le misure da adottare per gestire i propri siti Natura 2000 in conformità a dette direttive.

Questi documenti (in allegato pdf [1] & [2]) forniscono una panoramica di come le direttive sulla natura possano essere attuate nel modo più adeguato per quanto concerne le foreste e offre una varietà di idee e esempi pratici basati su casi di buona pratica in tutto il territorio dell’Unione europea. L’attenzione è principalmente rivolta alla rete Natura 2000 e alle foreste, nonché alle disposizioni contenute al riguardo nelle direttive ‘Uccelli’ e ‘Habitat’.

I presenti documenti in riferimento alla conservazione tutela hanno carattere informativo e giuridicamente vincolante.

## LEGGI E DISPOSIZIONI [\[1\]](#) [\[2\]](#) [\[3\]](#)

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

L’articolo 6, paragrafo 1:

— prevede esplicite misure comprendenti piani di gestione e misure regolamentari, amministrative o contrattuali intese a raggiungere l’obiettivo generale della direttiva. A tale proposito, l’articolo 6, paragrafo 1, si distingue dagli altri tre paragrafi dello stesso articolo che prevedono misure preventive per evitare il degrado, la perturbazione delle specie e conseguenze significative per i siti di Natura 2000;

— ha un valore di riferimento per la logica e la comprensione globale dell'articolo 6; per una lettura strutturata e la comprensione degli altri tre paragrafi dell'articolo 6 è necessario prima leggere e capire il paragrafo 1;

— istituisce un regime generale di conservazione che si applica a tutte le zone speciali di conservazione della rete Natura 2000, senza eccezioni, ed a tutti i tipi di habitat naturale dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti nei siti, ad eccezione di quelle identificate come non significative nel formulario standard di Natura 2000 (cfr. sezione 4.5.3);

— concerne in modo specifico le zone speciali di conservazione: l'articolo 6, paragrafo 1, non si applica alle zone di protezione speciale, a differenza dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4. In questa maniera, il legislatore ha stabilito:

- un regime contenente misure di conservazione speciali per le zone di protezione speciale classificate ai sensi della direttiva Uccelli, conformemente al suo articolo 4, paragrafi 1 e 2;

- un regime che stabilisce misure di conservazione per le zone speciali di conservazione designate ai sensi della direttiva Habitat, conformemente al suo articolo 6, paragrafo 1;

— un riferimento all'articolo 2, paragrafo 3, che specifica: Le misure (...) tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.

Per tutte le zone speciali di conservazione, gli Stati membri devono elaborare misure di conservazione positive e che si applicano a tutti i tipi di habitat naturale dell'allegato I e delle specie dell'allegato II presenti sui siti, tranne nei casi in cui la presenza di tali specie non sia

significativa secondo il formulario standard di Natura 2000.

2.3. Quale deve essere il contenuto delle misure di conservazione necessarie?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

necessariamente un'autorizzazione preventiva, come l'agricoltura o la pesca.

## **ART 6 PAR 2**

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

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

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

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

— si applica in permanenza nelle zone speciali di conservazione e può riferirsi ad attività o eventi passati, presenti o futuri (ad esempio, nel caso di uno spandimento tossico in una zona umida, l'articolo



significherebbe che sono state prese tutte le misure preventive per evitare lo spandimento, anche se esso si è verificato a distanza di una zona umida). Se un'attività già in atto in una zona speciale di conservazione provoca un degrado di habitat naturali o una perturbazione delle specie per le quali la zona è stata designata, quest'ultima deve essere coperta dalle necessarie misure di conservazione previste dall'articolo 6, paragrafo 1. Ciò può comportare, se opportuno, la cessazione dell'impatto negativo cessando l'attività oppure adottando misure di attenuazione. Può inoltre comprendere una compensazione economica;

— non è limitato ad atti intenzionali, ma può anche coprire eventi fortuiti (incendio, inondazione ecc.) nella misura in cui essi sono prevedibili. In caso di catastrofi, ciò concerne unicamente l'obbligo di prendere le misure di precauzione (del caso) per diminuire il rischio di tali catastrofi, nella misura in cui queste ultime potrebbero mettere a repentaglio la finalità della direttiva.

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

■ limite spaziale. Misure concernenti unicamente specie ed habitat situati nelle zone speciali di conservazione. D'altro lato, può essere necessario attuare misure all'esterno delle zone speciali di conservazione, ad esempio nel caso di eventi esterni che possono avere un impatto sulle specie e sugli habitat all'interno delle zone speciali di conservazione. L'articolo non specifica quali misure si debbano prendere nelle zone speciali di conservazione e si limita ad indicare quelle da evitare all'interno di esse;

■ limite di habitat e specie interessati. Le misure opportune concernono unicamente habitat e specie per cui le zone sono state designate. In particolare, gli habitat e le specie cui si riferiscono le misure da prendere sono quelli identificati nei formulari standard

(cfr. sezioni 2.2 e 4.5.3). L'idea non è quindi di adottare misure generali di conservazione, bensì di adottare misure mirate per le specie e gli habitat che hanno giustificato la scelta della zona speciale di conservazione. Le perturbazioni e/o il degrado saranno quindi determinati in base alle informazioni comunicate dagli Stati membri ed usate per garantire la coerenza della rete per le specie e gli habitat di cui si tratta.

Gli Stati membri devono prendere misure preventive per evitare il degrado e le perturbazioni legati ad un evento prevedibile. Queste misure si applicano unicamente alle specie ed agli habitat per i quali i siti sono stati designati e, se necessario, vanno attuate anche all'esterno dei siti.

### 3.4. Quali condizioni devono far scattare le misure degli Stati membri?

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

- la perturbazione deve essere significativa (è tollerato un certo grado di perturbazione). Inoltre, non è necessario dimostrare che vi sarà un reale effetto significativo, bensì la probabilità da sola (potrebbe) è sufficiente a giustificare le misure correttive. Ciò può essere considerato coerente con i principi di prevenzione e di precauzione;

- per il degrado, il legislatore non ha espressamente previsto questo margine. Ciò non esclude tuttavia un certo margine di manovra nel determinare cosa può essere descritto come degrado (cfr. infra).

Il degrado è un degrado fisico di un habitat che può essere valutato direttamente attraverso una serie di

indicatori (cfr. infra), ad esempio, una riduzione della zona o delle particolarità dell'habitat.

### 3.6. Indicatori di perturbazione e degrado

Le condizioni che disciplinano i concetti di perturbazione e degrado sono ben definite, ma devono essere valutate dallo Stato membro, da un lato, rispetto allo stato di conservazione generale delle specie o degli habitat interessati (a livello biogeografico) e, d'altro lato, rispetto alle condizioni locali.

Come regola generale, la perturbazione o il degrado in un dato sito sono valutati caso per caso mediante indicatori (cfr. infra) rispetto all'importanza del loro cambiamento in valore. Ciò è misurato con riferimento: a) lo stato di conservazione dell'habitat naturale o della specie in causa e b) il contributo del sito alla coerenza della rete Natura 2000.

#### 3.6.1. Degrado di habitat

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

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

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

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

— La struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile.

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

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

### **ART 6 PAR 3**

Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale paragrafo 3 sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di un'opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito.

#### 4.2. Campo di applicazione

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

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

L'articolo 6, paragrafi 3 e 4, definisce una procedura progressiva per la valutazione di piani e progetti.

a) La prima parte della procedura comprende una valutazione ed è disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, prima frase.

b) La seconda parte della procedura, disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, concerne la decisione delle autorità nazionali competenti.

c) La terza parte della procedura (disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 4) subentra se, nonostante una valutazione negativa, si propone di non respingere un piano o progetto e di riesaminarlo.

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

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

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

4.3. Cosa significa il concetto Piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito?

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

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

— innanzitutto, la direttiva non circoscrive la portata di un piano o di un progetto facendo riferimento a categorie particolari di essi. Il principale fattore di limitazione è dato dal fatto che essi possano o non

possano avere incidenze significative su un sito (cfr. allegato I, punto 5);

— in secondo luogo, un corollario della continua applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 2, alle attività escluse dal campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, è che una definizione più stretta di piano e di progetto ridurrebbe in maniera corrispondente la possibilità di equilibrare un interesse di conservazione rispetto ad un interesse contrapposto di non conservazione. Ciò potrebbe provocare risultati sproporzionati o incoerenti.

#### 4.3.1. Progetto

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

— la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,

— altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

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

#### 4.3.2. Piano

La parola piano ha potenzialmente un significato molto ampio (12). Questo punto è già stato notato nelle conclusioni dell'avvocato generale (cfr. allegato I, punto 7).

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

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

(11) Rispettivamente GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40 e GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5.

(12) La Commissione ha proposto una direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale [COM(96) 511 def., proposta modificata COM(1999) 73] che può essere di aiuto nell'esame della parola piano. In tale contesto, le parole piani e programmi possono essere usate in modo alternativo.

#### 4 . Articolo 6, paragrafo 3



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

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

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

Nel prevedere i piani di gestione e di conservazione, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 92/43/CEE

lascia agli Stati membri un margine di flessibilità relativamente alla forma di questi piani. I piani possono essere specifici per i siti oppure «integrati ad altri piani di sviluppo». Di conseguenza, è possibile avere un piano di gestione e di conservazione «puro» o un piano «misto» dove la conservazione è uno tra altri obiettivi.

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

Ad esempio, il taglio di alberi a scopo commerciale può far parte di un piano di gestione a scopo di conservazione per una superficie boschiva designata come zona speciale di conservazione.

Nella misura in cui l'aspetto commerciale non è necessario per la gestione in chiave di conservazione del sito, può rendersi necessaria una valutazione.

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

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

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

4.4. Come determinare se un piano o progetto possa avere incidenze significative, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti?

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

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

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

#### 4.4.1. Incidenza significativa

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

Pur essendo necessaria l'obiettività nell'interpretare la portata della parola significativo, questa obiettività non può essere però separata dalle particolarità e dalle condizioni ambientali del sito protetto cui si riferisce il

piano o progetto. A questo riguardo, gli obiettivi di conservazione di un sito, nonché le informazioni preliminari o di riferimento su di esso possono essere molto importanti per determinare in maniera più precisa le sensibilità di conservazione. Alcune di queste informazioni figure-ranno nella documentazione di riferimento del processo di selezione del sito ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 92/43/CEE (cfr. sezione 4.5.3). Gli Stati membri possono anche disporre di piani dettagliati di gestione per la conservazione del sito in cui sono descritte le variazioni di sensibilità all'interno di un sito.

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

#### 4. Articolo 6, paragrafo 3

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

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

##### 4.4.2. Possa avere (...)

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

Anche in questo caso è utile fare riferimento alla direttiva 85/337/CEE, in quanto la formula possa avere incidenze significative è quasi identica alla formula di base usata per creare l'obbligo di valutazione da parte degli Stati membri ai sensi della direttiva precedente (13). La direttiva 85/337/CEE e la direttiva 97/11/CE che la modifica sono anche utili per determinare vari fattori che possono contribuire alla probabilità di un'incidenza significativa. Ne consegue che, se una proposta comporta la necessità di una valutazione ai sensi della direttiva 85/337/CEE in base al fatto, inter alia, che essa possa incidere in modo significativo su un sito Natura 2000, essa dovrà anche essere oggetto di una valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3.

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

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

paragrafo 3 alle pressioni di sviluppo all'esterno di un sito Natura 2000, ma che possono avere incidenze significative su di esso.

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

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

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

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

Questi piani e progetti già completati possono anche sollevare questioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva 92/43/CEE se i loro effetti continui

provocano la necessità di misure di conservazione correttive o compensative, oppure misure per evitare il degrado degli habitat o la perturbazione delle specie.

■ I piani e progetti autorizzati in passato e, non ancora attuati o completati, dovrebbero essere inclusi nella disposizione sugli effetti congiunti.

■ Per motivi di certezza del diritto sembra opportuno limitare la disposizione, sugli effetti congiunti, ad altri piani o progetti che siano stati effettivamente proposti. Al tempo stesso, è chiaro che nell'esaminare un piano o un progetto proposti, gli Stati membri non introducono una presunzione a favore di altri piani o progetti futuri non ancora proposti.

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

Nel determinare le incidenze significative probabili, si deve anche considerare l'effetto congiunto di altri piani o progetti per tener conto degli impatti cumulativi. Sembra opportuno limitare la disposizione sugli effetti congiunti ad altri piani o progetti che sono stati effettivamente proposti.

#### 4 . Articolo 6, paragrafo 3

4.5. Cosa si intende con la frase Opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo?

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

##### 4.5.1. Forma della valutazione

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

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

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

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

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

È anche importante il fattore tempo. La valutazione è una tappa che precede altre tappe alle quali fornisce una



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

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

#### 4.5.2. Contenuto della valutazione

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

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

Anche in un'ottica puramente di conservazione, la metodologia di valutazione può ispirarsi con profitto alla metodologia prevista dalla direttiva 85/337/CEE. In particolare, la direttiva 85/337/CEE prevede che una

valutazione possa contenere informazioni su diversi punti, tra cui una descrizione del progetto, una descrizione degli aspetti dell'ambiente che potrebbero essere influenzati dal progetto ed una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto.

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

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

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

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

— date e tempi di realizzazione (ad esempio divieto di interventi durante il periodo di riproduzione di una data specie);

— tipo di strumenti ed interventi da realizzare (ad esempio uso di una draga speciale ad una distanza stabilita dalla riva per non incidere su un habitat fragile);

— zone rigorosamente inaccessibili all'interno di un sito (tane di ibernazione di una specie animale).

Le misure di attenuazione si distinguono da quelle di compensazione stricto sensu (cfr. sezione 5.4).

Ovviamente, delle misure di attenuazione ben realizzate limitano la portata delle misure compensative necessarie in quanto riducono gli effetti nocivi che necessitano la compensazione.

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

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

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

Questa direttiva fa riferimento agli effetti diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e a lungo termine, permanenti e temporanei e negativi» del progetto (cfr. nota 1 dell'allegato III.4 della direttiva che è identica alla nota dell'allegato IV.4 della direttiva 97/11/CE).