

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2012

MELANIA D'ANGELOSANTE

*Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come
strumento per ampliare i confini della rete natura 2000*



G. Giappichelli editore

MELANIA D'ANGELOSANTE*

Le attuali “dimensioni” della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete Natura 2000

SOMMARIO: 1. Per cominciare: i contenuti e le finalità dello studio – 2. La trasversalità dell'oggetto della valutazione di incidenza – 3. La dimensione extraterritoriale delle azioni di tutela – 4. La dimensione temporale – 5. Il procedimento di valutazione: la dilatazione della tutela per effetto dell'applicazione del principio di precauzione – 6. Per concludere: il riflesso delle “dimensioni” della valutazione di incidenza sui confini della rete Natura 2000

1. *Per cominciare: i contenuti e le finalità dello studio*

Fra le valutazioni ambientali quella di incidenza è la più “eccentrica”. Nel senso che lo scopo a largo spettro ne rende trasversale l'oggetto, e contemporaneamente conferisce una dimensione extraterritoriale e temporalmente dilatata ad alcune delle azioni previste per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale. Ciò risulta accentuato dall'applicazione del principio di precauzione al procedimento di valutazione.

La valutazione di incidenza ambientale, come meglio si chiarirà nel prosieguo del lavoro, è lo strumento introdotto dalla direttiva comunitaria n. 43/1992 (c.d. *habitat*) per «trattare le attività impreviste» che possano arrecare un pregiudizio significativo alle specie vegetali e/o animali stanziate su determinate aree geografiche (quelle appartenenti alla rete Natura 2000), sottoposte a loro volta a un particolare regime di tutela¹.

Sin da questo momento si può anticipare che le affermazioni contenute nell'*incipit* rappresentano l'immediato antecedente logico delle conclusioni cui si intende approdare nello studio che si svilupperà.

Filo conduttore sarà la riflessione sul ruolo degli obiettivi di tutela della biodiversità come variabili indipendenti da ogni altro fine connesso alla realiz-

* Melania D'Angelosante, Ricercatore di Diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Bologna, Campus di Rimini.

¹ Gli strumenti di protezione previsti dalla direttiva *habitat* sono però anche di altra natura (Piani di gestione, misure regolamentari, amministrative, contrattuali). È stata la Commissione europea a precisare che la differenza principale fra la valutazione di incidenza e gli altri strumenti di protezione contemplati dalla direttiva risiede nella funzionalità della (sola) valutazione rispetto al trattamento delle «attività impreviste». Mentre ogni diversa misura sarebbe concepita per «trattare le attività previste», si v. la *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat»*, pubblicata nel 2000 dalla Commissione europea (in www.europa.eu).

zazione del sistema previsto dalla direttiva *habitat*. Perché è in nome di questi obiettivi che gli strumenti di protezione tendono ad essere ampliati.

Si tenterà in particolare di riflettere sulla natura espansiva della valutazione di incidenza, nel quadro più esteso delle misure di protezione dei siti della rete Natura 2000.

Si esamineranno la prospettiva oggettiva, quella territoriale, e quella temporale della valutazione, oltre che il profilo dell'ampliamento della tutela per effetto dell'applicazione del principio di precauzione al procedimento di valutazione.

La finalità è quella di capire se e in che modo le attuali "dimensioni" della valutazione possano riflettersi sulla ridefinizione o, meglio, sull'allargamento dei confini fisici e semantici della rete Natura 2000.

2. *La trasversalità dell'oggetto della valutazione di incidenza*

Prima di tutto va approfondito il profilo dell'oggetto trasversale della valutazione di incidenza.

La trasversalità riguarda in questo caso due elementi: a) i tipi di interventi da sottoporre a valutazione; b) i tipi di siti da sottoporre a valutazione.

Si può partire dai tipi di interventi.

La valutazione può riguardare sia i Piani e/o i Programmi (questo è ad es. l'oggetto della valutazione ambientale strategica - Vas), sia i progetti di opere e/o di interventi (questo è ad es. l'oggetto della valutazione di impatto ambientale - Via - o della Autorizzazione integrata ambientale - Aia², traduzione

² La Via per la compatibilità ambientale e l'Aia per la prevenzione e la riduzione dell'impatto inquinante di alcune attività industriali, fermo restando il carattere assorbente della prima sulla seconda quando alla valutazione e alla autorizzazione sia competente la stessa amministrazione. La Via è assorbente anche della Vas nell'ipotesi in cui la prima sia prevista per progetti di singole opere con efficacia di variante urbanistica. Per i progetti subordinati a Via e/o a Vas e allo stesso tempo riferibili ad un sito della rete Natura 2000, la valutazione di incidenza è invece compresa nella procedura di Via e/o di Vas, ma in questo caso la seconda deve estendersi anche agli elementi che vengono considerati in sede di valutazione di incidenza. Così si evince dall'esame della normativa di recepimento della direttiva *habitat* (art. 5, comma 4, del d.p.r. n. 357/1997), del codice dell'ambiente (art. 10, comma 3, del d. lgs. n. 152/2006), di molte leggi regionali (si v., *ex multis*, art. 36 *septies*, comma 4, legge reg. Emilia Romagna n. 20/2000; art. 25 *bis*, legge reg. Lombardia n. 83/1986, introdotto dall'art. 32, legge reg. Lombardia n. 7/2010; art. 9, commi 3 e 4, legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 43/1990, introdotto dall'art. 110, legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 17/2010; art. 15, legge reg. Toscana n. 56/2000; art. 17, legge reg. Puglia n. 44/12) e della giurisprudenza (si v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 11 luglio 2006, n. 6832, in *www.lexambiente.it*; *Id.*, 22 novembre 2006, n. 6831, in *Foro amm. - CDS*, 2006, 11, p. 3102; TAR Piemonte, Sez. I, 15 gennaio 2010, n. 234, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 gennaio 2010, n. 583, *loc. cit.*; TAR Veneto, Sez. I, 26 luglio 2004, n. 2480, *loc. cit.*; TAR Cam-

dell'acronimo inglese IPPC – *Integrated pollution prevention and control*), sia infine ogni altro tipo di attività antropica in grado di riflettersi significativamente sulle aree ricadenti nella c.d. rete “Natura 2000”³.

pania, Salerno, Sez. II, 23 marzo 2004, n. 206, in *Foro amm. – TAR*, 2004, p. 805). Talvolta si prevede espressamente che debba essere richiesto il parere del soggetto gestore dell'area ricadente nella rete Natura 2000 (si v., ad es., l'art. 43, comma 14, della legge reg. Piemonte n. 19/2009). Quanto però al (solo) rapporto fra valutazione di incidenza e Vas, l'art. 6, comma 2, lett. b), del d. lgs. n. 152/2006 qualifica la sottoposizione a valutazione di incidenza di Piani e/o programmi come condizione per la loro subordinazione anche a Vas (la previsione è ripresa anche in sede regionale: si v., ad es., l'art. 18 della legge reg. Marche n. 6/2007; in senso contrario si v. invece la delibera di Giunta reg. Liguria, n. 30/2013, recante l'approvazione di criteri e indirizzi procedurali per la valutazione di incidenza). Dalla lettura sistematica di questa disposizione con quella che incardina la valutazione di incidenza all'interno della procedura di Vas (ove prevista) si dovrebbe dunque desumere che, ogni qualvolta un Piano o un programma sia sottoposto a valutazione di incidenza, questa debba avvenire nell'ambito della procedura di Vas (se trattasi di Piano o programma rientrante fra quelli sottoponibili a Vas, s'intende). Per un quadro sintetico su Via, Vas e Aia nell'ordinamento italiano si v., da ultimo, M. RENNA, *Via, Vas e Aia – Report annuale 2010 Italia*, in *Ius publicum network review*, 2011, www.ius-publicum.com; cfr. V. CAVANNA, *La Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) e il suo coordinamento con altri procedimenti per la tutela dell'ambiente. Quadro di sintesi aggiornato alla Legge 23 luglio 2009, n. 99*, in www.AmbienteDiritto.it, 2009; R. URSI, *La terza riforma della Parte II del Testo unico ambientale*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 1, p. 13 ss.; M.L. MARINIELLO, *La dimensione procedurale della valutazione ambientale strategica: un'analisi comparata*, Jovene, Napoli, 2011; G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di Via tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. e appalti*, 2009, 2, p. 156 ss. Per un quadro sintetico sui rapporti di eventuale “continenza” fra Via e Vas – da una parte – e Valutazione di incidenza – dall'altra – si v. V. CAVANNA, *La Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) e il suo coordinamento con altri procedimenti per la tutela dell'ambiente. Quadro di sintesi aggiornato alla Legge 23 luglio 2009, n. 99*, cit.; A. DE FEO – C. TANGARI, *VAS, VIA e Valutazione d'incidenza, regole procedurali e sostanziali diverse. La PA obbligata a conformarsi*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 6, p. 818 ss.; M. BENNOZZO – F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 214 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755, *loc. cit.*; Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2006, n. 6831, in *Riv. giur. Ambiente*, 2007, 3-4, p. 559, ss., con *nota redazionale* di L. FUMAROLA; Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2006, n. 6831, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 3, p. 1061 ss., con *nota redazionale* di C. MICHELOTTI.

³ L'ampiezza dell'oggetto risulta a sua volta amplificata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ad es. ha ricondotto alla nozione di Piano o progetto contenuta nell'art. 6, comma 3, della direttiva n. 43/1992, qualsiasi tipo di attività umana potenzialmente impattante sul territorio, inclusa ad es. la pesca subordinata a licenza annuale, disponendo che in casi come questi la valutazione di incidenza debba essere ripetuta periodicamente (data la natura del provvedimento autorizzatorio, a sua volta soggetto a scadenza e a conseguente necessità di rinnovazione), si v. Corte giust. CE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, in www.europa.eu. Cfr. D. AMIRANTE, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *DPCE*, 2005, 1, p. 488 ss.; G. CORDINI, *Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia in tema di acque, habitat naturali, mare Mediterraneo, OGM, oli usati, rifiuti, suolo e VIA*, in *DPCE*, 2004, 4, p. 2004 ss. Allo stesso modo sono state ritenute rilevanti ai fini del regime di conservazione previsto dalla direttiva *habitat* le attività di rilascio delle autorizzazioni per il prelievo di acqua [si v. F. ALBANESE, *La valutazione*

Questa trasversalità risulta peraltro limitata dalla circostanza che le misure di tutela debbano essere esclusivamente funzionali alla conservazione della o delle specie per la cui salvaguardia il sito è stato incluso nella rete⁴.

Si può ora passare ai tipi di siti.

La rete comprende - come previsto dalla direttiva europea n. 43/1992 (sugli *habitat*, che includono anche le specie) - un insieme di siti di interesse comunitario individuati e proposti dai singoli Stati membri dell'Ue (quali pSIC - proposti siti di interesse comunitario), ciascuno per il proprio territorio, e in seguito selezionati dalla Commissione europea (come SIC - siti di interesse comunitario).

La finalità principale è quella di applicarvi uno specifico regime di tutela della biodiversità in ragione delle particolari caratteristiche degli *habitat* (e quindi anche delle specie) ivi presenti. Vi si accompagna la finalità di estendere l'oggetto della tutela dalle aree protette intese singolarmente ad un sistema integrato di siti⁵.

d'incidenza ex art. 5 del D.P.R. 357/1997 come parere obbligatorio, preventivo e vincolante, in *www.lexambiente.it*, ed ivi gli opportuni riferimenti giurisprudenziali e bibliografici (si v., *ex multis*, Corte giust. CE, 20 ottobre 2005, causa C-6/04)] e pacificamente devono essere sottoposti allo stesso regime di protezione anche i calendari venatori (qui la giurisprudenza è vastissima: si v., *ex multis*, TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 23 marzo 2011, n. 546, in *Foro amm. - TAR*, 2011, 3, p. 1008). Questa apertura sul concetto di Piano o programma non esonera però la parte interessata dal provare il legame fra lo strumento ritenuto impattante e il suo carattere potenzialmente e significativamente pregiudizievole sul sito in relazione agli obiettivi perseguiti dalla direttiva, cfr. Corte giust. CE, 4 ottobre 2007, causa C-179/06, in *www.europa.eu*. Sull'oggetto della valutazione di incidenza si v. ancora, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 8 agosto 2006, n. 4778, in *Foro amm. - CDS*, 2006, 7-8, p. 2162.

⁴ Si v. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁵ È pur vero peraltro che esiste un rapporto di coincidenza solo parziale fra le aree protette e i siti inclusi nella rete Natura 2000, dal punto di vista sia soggettivo sia del regime di tutela (a sua volta riflesso di obiettivi di protezione autonomi: i valori culturali, paesaggistici e ambientali, da una parte; la biodiversità, gli *habitat* e le specie dall'altra). Nel senso che, se alcune delle aree della rete (in particolare le ZPS e le ZSC, ossia - rispettivamente, le zone di protezione speciale e le zone speciali di conservazione, *infra*), secondo il diritto nazionale (art. 1, d.m. Ambiente 2 dicembre 1996), sono anche aree protette, non tutte le aree protette sono invece incluse nella rete, pur essendo stato esteso anche ad esse (dall'art. 2 del d.m. Ambiente 12 dicembre 1996) il relativo regime di protezione previsto dall'ordinamento interno. Per gli stessi motivi gli esiti della valutazione di incidenza e del nulla osta dell'Ente parco possono, entro certi limiti, essere differenti: non è detto che alla valutazione positiva segua il rilascio del nulla osta (ad es. perché gli interventi oggetto di valutazione possono essere realizzati anche in caso di valutazione negativa, se sussistono le condizioni derogatorie espressamente previste, *infra*; invece il procedimento di rilascio del nulla osta non ammette deroghe generali, ma impone di valutare, caso per caso, quale debba essere l'esito del procedimento, cfr. A. MILONE, *In merito ad alcune questioni in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 2, p. 644 ss; cfr. Cons. Sta-

Dunque la rete, intesa in senso stretto, è composta senz'altro dai SIC selezionati dalla Commissione, che deve garantire la coerenza del sistema nel suo insieme.

Comprende però anche:

a) le zone che siano state destinate alla protezione speciale delle varietà animali (ZPS – ai sensi della direttiva n. 409/1979 sulle specie, animali e vegeta-

to, Sez. VI, 22 novembre 2006, n. 6832, *loc. cit.*). Ma, dall'altra parte, il nulla osta non dovrebbe potersi rilasciare in caso di valutazione negativa e andrebbe comunque posposto alla valutazione (si v. F. DI DIO, *Nulla-osta dell'Ente Parco e valutazione di incidenza ambientale: pareri e confini solo in parte sovrapponibili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 1, p. 134 ss.; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 24 settembre 2010, n. 3493, *loc. cit.*). La *ratio* pare ispirata al principio di prevalenza della soluzione di maggiore tutela per i valori paesaggistici, ambientali, della biodiversità etc.; oltre che al principio di prevalenza del diritto comunitario su quello interno, visto che le disciplina della valutazione di incidenza è di derivazione comunitaria (si v. F. DI DIO, *Nulla-osta dell'Ente Parco e valutazione di incidenza ambientale: pareri e confini solo in parte sovrapponibili*, in *Riv. giur. ambiente*, *cit.*). La questione si pone perchè, secondo l'art. 4, comma 3, del d.p.r. n. 357/1997, la realizzazione di interventi che interessano siti della rete Natura 2000 ricadenti in tutto o in parte anche in un'area naturale protetta richiede pure l'applicazione delle misure di conservazione previste per le aree protette, appunto. Secondo parte della giurisprudenza la richiesta e il rilascio del nulla osta del Parco restano attività comunque necessarie, anche se è prevista la valutazione di incidenza (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II, 22 settembre 2006, n. 9192, in *Dir. e giur. agr.*, 2007, 7-8, p. 487). Allo stesso modo la valutazione di incidenza che interessi pSIC, SIC e/o ZSC ricadenti in tutto o in parte anche in un'area protetta deve essere realizzata sentito l'ente di gestione dell'area o direttamente da esso (si v. l'art. 15 *bis*, legge reg. Toscana n. 56/2000; l'art. 5, comma 7, del d.p.r. n. 357/1997; gli artt. 5 e 6, legge reg. Emilia Romagna n. 4/2007; l'art. 6, comma 4, legge reg. Puglia, n. 11/2001, che estende la medesima previsione a favore dell'Autorità di bacino, per l'ipotesi in cui gli interventi dell'area in questione richiedano anche l'approvazione dell'Autorità di bacino, appunto; mentre l'art. 25 *bis*, legge reg. Lombardia n. 83/1986, introdotto dall'art. 32, legge reg. Lombardia n. 7/2010 la estende, per la valutazione di incidenza di ogni atto di pianificazione, in via generale a tutti gli enti di gestione delle aree interessate). E anche per la porzione eventualmente ricadente all'esterno del perimetro di queste aree, la regione o la provincia autonoma, prima di adottare eventuali misure di conservazione e di gestione ai sensi della direttiva *habitat*, devono acquisire il parere degli enti locali interessati e del soggetto cui è affidata la tutela dell'area protetta. Per un approfondimento si v. F. ALBANESE, *Il rapporto tra la valutazione d'incidenza e il nulla-osta del parco*, in www.lexambiente.it, 2010; ID., *La valutazione d'incidenza ex art. 5 del D.P.R. 357/1997 come parere obbligatorio, preventivo e vincolante*, *loc. cit.*; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 10 maggio 2006, n. 9192, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 2 aprile 2009, n. 785, in www.lexambiente.it. Cfr. V. PEPE, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai "preSIC"*, in *DPCE*, 2007, 1, p. 455 ss, ed ivi ulteriori riferimenti. Per un bilancio sul sistema di tutela delle aree protette si v., da ultimo, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*, in *RQDA*, 2011, 3; cfr. V.M. SESSA, *Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, in *RQDA*, 2011, 2; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 24 settembre 2010, n. 3493, in www.lexambiente.it. Infine, sul rapporto di autonomia fra tutela di SIC e ZPS (da una parte) e tutela del vincolo paesaggistico (dall'altra) si v. TAR Veneto, Sez. II, 11 ottobre 2011, n. 1535, in www.giustizia-amministrativa.it.

li, cui la successiva direttiva n. 43/1992 e poi il d.p.r. n. 357/1997 hanno esteso il regime di conservazione ivi contemplato)⁶;

b) le zone già selezionate quali SIC e in cui siano state «applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle [...] specie»⁷, in modo da consentirne una gestione da parte degli Stati estesa a «determinate funzioni di tutela della biodiversità locale»⁸ (si tratta delle ZSC - zone speciali di conservazione, che sono altro tipo di zona cui è riservata una tutela speciale, questa volta ai sensi della direttiva 43/1992, sugli *habitat*)⁹.

Ma vi sarebbe spazio per intendere la rete pure in senso più ampio, sebbene a-tecnico, includendovi altresì i proposti SIC (pSIC): ad essi, come si vedrà, vengono infatti estese alcune specifiche forme di protezione (*infra*).

In sostanza il livello di tutela pare intensificarsi e crescere progressivamente - nell'ordine - per i pSIC, i SIC e le ZSC (il cui regime di conservazione è peraltro simile a quello delle ZPS, previste sin dalla originaria direttiva n. 409/1979 e successivamente tutelate anche ai sensi della direttiva n. 43/1992, come si è visto).

Anzi, la Corte di giustizia ha esortato i Paesi membri a salvaguardare in qualche modo anche i siti che non siano neppure stati proposti come SIC, ma

⁶ La ZPS viene in particolare definita dall'art. 2 del d.m. Ambiente 12 dicembre 1996 come «un territorio idoneo per estensione e/o per localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'allegato I della direttiva n. 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la direttiva stessa». Sulle ZPS si v. altresì, *ex multis*, TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 26 maggio 2009, n. 982, in *Foro amm.* – TAR, 2009, 5, p. 1608.

⁷ Art. 2 del d.p.r. n. 357/1997; cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 2 aprile 2009, n. 785, in *www.lexambiente.it*.

⁸ M. BENOZZO – F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, cit., p. 161 ss.

⁹ La ZSC viene in particolare definita dall'art. 2 del d.m. Ambiente 12 dicembre 1996 come «un'area naturale, geograficamente definita e con superficie delimitata, che: a) contiene zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, naturali o seminaturali (habitat naturali), e che contribuisce in modo significativo: a) conservare o ripristinare un tipo di habitat naturali di cui all'allegato I o una specie della flora e della fauna selvatiche di cui all'allegato II della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in uno stato di conservazione soddisfacente; a) conservare la diversità biologica nella regione paleartica mediante la protezione degli ambienti Alpino, Appenninico e Mediterraneo; b) sia designata dallo Stato mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale e nella quale siano applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui l'area naturale è designata».

che, in ragione dei criteri e dei principi espressi dalla direttiva *habitat*, posseggono i requisiti per formare oggetto della proposta¹⁰.

Se si estremizzano gli esiti di questa giurisprudenza, si può giungere ad estendere ancora il raggio della tutela, in due dimensioni:

- a) temporalmente ad un momento anteriore anche alla proposta;
- b) oggettivamente ai siti aventi le caratteristiche indicate nella direttiva, a prescindere dalla loro inclusione in una proposta e poi nell'elenco dei SIC stilato dalla Commissione.

Si può a questo punto passare ad un sintetico esame della evoluzione delle azioni di protezione, dal momento della proposta a quello della designazione delle ZSC.

Si è detto che i pSIC vengono selezionati e sottoposti dagli Stati¹¹ alla Commissione affinché li inserisca nella rete Natura 2000 come SIC: la sola circostanza che essi formino oggetto della proposta determina però, come si è pure accennato, in ossequio al principio di leale collaborazione nell'attuazione del diritto comunitario, l'applicazione di alcune misure di salvaguardia, in particolare di quelle necessarie a evitare il degrado e/o la perturbazione degli *habitat* (ai sensi dell'art. 4 del d.p.r. n. 357/1997), poiché diversamente sarebbero di fatto violati gli obiettivi di tutela individuati in sede comunitaria¹².

¹⁰ Si v. Corte giust. CE, 14 settembre 2006, causa C-244/05, in *www.europa.eu.*; cfr. V. PEPE, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai "preSIC"*, cit.

¹¹ La proposta viene formulata, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.p.r. 357/1997, all'esito di un procedimento che coinvolge le regioni o le Province autonome (come autorità materialmente proponenti) e il Ministero dell'ambiente (competente a redigere l'elenco dei pSIC e a trasmetterlo alla Commissione europea). I soggetti proponenti esercitano inoltre sui siti un monitoraggio permanente finalizzato all'aggiornamento degli elenchi.

¹² Si legge peraltro già nei *considerando* della direttiva *habitat*: «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». Ma si può pensare, argomentando ex art. 4 del d.p.r. n. 357/1997, anche al divieto di interventi potenzialmente lesivi del sito, e più in generale all'obbligo di adottare tutte le azioni necessarie e idonee per scongiurare che sia pregiudicata la conservazione dell'area. Del resto lo stesso art. 5, comma 1, richiede che la pianificazione e la programmazione territoriale tengano conto della valenza naturalistico-ambientale anche dei pSIC. Nel senso della estensione del regime di tutela anche ai pSIC si v. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 2006, n. 5328, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, 2, I, p. 624; si v. altresì, sia pure in un *obiter dictum*, Corte cost., 3 marzo 2011, n. 67, in *www.giurcost.org*.

Ciò dovrebbe valere almeno sino a quando il procedimento per l'inclusione nell'elenco dei SIC non si sia concluso, per ipotesi, con esito negativo¹³.

Oggi fra queste misure il d.p.r. n. 357/1997 (come integrato dal d.p.r. n. 120/2003¹⁴), che ha recepito la direttiva n. 43/1992¹⁵ rinviando la disciplina dei

¹³ Sulla tutela dei pSIC si v. Corte giust. CE, 13 gennaio 2005, causa C-117/03, in *www.europa.eu*; *Id.*, 14 settembre 2006, causa C-244/05, *loc. cit.*; *Id.*, 20 settembre 2007, causa C-304/05, *loc. cit.*; TAR Friuli Venezia Giulia, 13 maggio 2002 n. 365, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Toscana, sez. II, 25 maggio 2009, n. 888, *loc. cit.*; Cons. Stato, sez. VI, 11 giugno 2004, n. 5840, *loc. cit.*; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, *loc. cit.*; cfr. M. ZINZI, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione d'incidenza e il regime di tutela provvisorio delle ZPS*, in *DPCE*, 2008, 1, p. 493 ss.; E. STEFANINI, *Esigenze prioritarie di tutela della biodiversità nel procedimento di designazione dei Siti di importanza comunitaria*, in *DPCE*, 2005, 2, p. 936 ss.; V. PEPE, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai "preSIC"*, *loc. cit.*, 2007, 1, p. 455 ss.; *Id.*, *La tutela della biodiversità naturale e culturale: il ruolo dell'Unesco*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 1.

¹⁴ L'integrazione è stata sollecitata dalla circostanza che la Corte di giustizia avesse ritenuto incompleta la trasposizione della direttiva per il tramite dell'originaria versione del d.p.r., in particolare con riferimento alla circostanza che la valutazione di incidenza fosse stata configurata essenzialmente come procedura ancillare rispetto alla Via e con riferimento alle condizioni per l'applicazione del regime di conservazione (che veniva escluso per i pSIC), si v. Corte giust. CE, 20 marzo 2003, causa C-143/02.

¹⁵ Il recepimento è avvenuto anche da parte delle singole regioni, in alcuni casi anteriormente all'intervento statale e con misure di tutela più restrittive di quelle indicate dalla direttiva *habitat*, pur se in modo spesso frammentato e incoerente. Per un approfondimento si v. M. BENOZZO – F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, *cit.*; cfr. M. ZINZI, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione d'incidenza e il regime di tutela provvisorio delle ZPS*, *cit.* In giurisprudenza si è peraltro sostenuto il carattere di norma *self executing* dell'art. 6 della direttiva (si v. Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2006, n. 6832, in *www.giustizia-amministrativa.it*), specialmente con riferimento al comma 3 sulla valutazione di incidenza (si v. Corte giust. CE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, *cit.*). Ciò in quanto esso fungerebbe direttamente da parametro di valutazione dei titoli necessari alla realizzazione degli interventi potenzialmente pregiudizievoli dei (e nei) siti protetti. Legittimerebbe pertanto gli interessati ad invocare direttamente l'applicazione. Per questo motivo in alcuni Paesi, come ad es. l'Olanda, la direttiva non è stata puntualmente riversata in uno specifico atto di recepimento, cfr. D. AMIRANTE, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, *cit.* Nella maggior parte dei Paesi (come l'Italia) il recepimento si è invece risolto, almeno a livello centrale, in una fedele replica della direttiva (già significativamente dettagliata nei suoi contenuti). In questi casi alcuni profili di scollamento sono successivamente rientrati all'esito di procedure di infrazione (*supra*): così è a dirsi ad es. quanto alla ancillarità della valutazione di incidenza rispetto alla Via, per la quale è stata censurata anche la Finlandia (che aveva escluso *a priori* la valutazione di incidenza per tutti gli interventi subordinati a Via, si v. Corte giust. CE, 15 luglio 2004, causa C-407/2003, in *www.europa.eu*; cfr. G. CORDINI, *Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia in tema di acque, habitat naturali, mare Mediterraneo, OGM, oli usati, rifiuti, suolo e VIA*, *cit.*). Allo stesso modo, il Codice dell'ambiente francese è stato censurato nella parte in cui, limitando in via generale le forme di tutela avverso il degrado degli *habitat* nelle ZSC alle sole ipotesi di interventi signi-

profili più specifici alla legislazione regionale, include anche la valutazione dell'eventuale incidenza significativa che i Piani, i progetti e/o gli altri interventi antropici da assentire nel sito possano avere sul perseguimento degli specifici obiettivi di conservazione delle specie per la tutela delle quali l'area è stata a vario titolo selezionata, o potrebbe esserlo¹⁶.

Divengono invece SIC i pSIC ritenuti dalla Commissione rispondenti ai parametri stabiliti dalla direttiva (ad es. perché contenenti specie animali e/o vegetali meritevoli di tutela nel senso chiarito), e quindi utili per la costituzione della rete Natura 2000 intesa in senso tecnico: l'acquisizione di questo nuovo *status* avviene con l'inclusione nel c.d. elenco dei SIC¹⁷.

L'inclusione nell'elenco di un sito non proposto dagli Stati è invece prevista in via eccezionale e a seguito di un procedimento speciale disciplinato dall'art. 5 della direttiva *habitat*.

Infine, entro sei anni dall'inclusione nell'elenco, lo Stato, per il tramite del Ministro dell'ambiente e d'intesa con le regioni e le Province autonome interessate, designa i SIC come ZSC¹⁸: da questo momento¹⁹ le regioni o le Province

ficativi, ha introdotto disposizioni contrastanti questa volta con il comma 2 dell'art. 6, ai sensi del quale «gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie» (senza che ciò risulti limitato alle ipotesi di impatti significativi), si v. Corte gius. UE, 4 marzo 2010, causa C-241/2008, in *www.dpce.it*; cfr. C. DI MARCO, *La direttiva habitat ancora all'attenzione della Corte di Lussemburgo*, in *DPCE*, 2010, 3, p. 1293 ss.

¹⁶ Sull'applicazione anche ai pSIC del regime della valutazione di incidenza si v. altresì, in giurisprudenza, TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, in *www.giustizia-amministrativa.it*, nonché, quanto alla normativa di attuazione del d.p.r. n. 357/1997, gli artt. 6, comma 3, e 8, comma 6, del d.p.r. 14 novembre 2002 (di istituzione del Parco nazionale della Sila e dell'Ente parco).

¹⁷ In particolare l'art. 1 della direttiva *habitat* definisce i SIC come quei siti che contribuiscono «in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale [...] o una specie [...] in uno stato di conservazione soddisfacente» e che possono contribuire «in modo significativo alla coerenza di Natura 2000», e/o che contribuiscono «in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche» ove sono collocati. Di contenuto sostanzialmente analogo è la definizione di SIC contenuta nell'art. 2 del d.p.r. n. 357/1997.

¹⁸ Art. 3 del d.p.r. n. 357/1997; cfr. V. PEPE, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai "preSIC"*, cit. Per essere più precisi l'art. 1 della direttiva *habitat* definisce la ZSC come «un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato».

autonome adottano le misure di tutela e di conservazione ritenute idonee (Piani di gestione specifici o integrati ad altri strumenti, regolamenti, provvedimenti amministrativi di diversa natura, e così via)²⁰.

Si perfeziona quindi il sistema di protezione degli *habitat*²¹, che può essere esteso anche a parametri più specifici, quali le particolarità regionali e locali. L'attenzione a questi ulteriori elementi non può comunque entrare in conflitto con le prioritarie esigenze di conservazione dell'ambiente naturale ai sensi della direttiva: ha infatti un carattere esclusivamente additivo, e non alternativo²².

Gli Stati, in attuazione della direttiva *habitat*, possono inoltre introdurre un regime di protezione più severo di quello ivi contemplato. Ma questa autonomia è pur sempre limitata dalla necessità di osservare i principi di proporzionalità e di non discriminazione²³. E comunque, sino all'adozione delle misure

¹⁹ E più precisamente decorsi al massimo sei mesi dalla designazione dei SIC come ZCS (ex art. 4, comma 2, del d.p.r. n. 357/1997).

²⁰ In Italia i criteri minimi uniformi per l'adozione, da parte delle regioni e delle Province autonome, delle misure di conservazione e/o dei Piani di gestione delle ZSC / ZPS sono stati introdotti dal d.m. Ambiente del 17 ottobre 2007. Il d.m. precisa peraltro che i criteri da esso previsti possono essere derogati «per ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, [...] in ogni caso previa valutazione di incidenza, adottando ogni misura compensativa atta a garantire la coerenza globale della rete Natura 2000». La previsione riecheggia il regime derogatorio contemplato dalla direttiva *habitat* e dal d.p.r. di recepimento quanto all'eventuale assenso di interventi significativi pure in presenza di valutazione di incidenza negativa (*infra*). Il d.m. risulta variamente integrato e/o affiancato, in ambito regionale e/o sub-regionale, da alcune delibere di Giunta (regionale o della Provincia autonoma), che in molti casi hanno però un oggetto più ampio e/o in parte diverso, poiché recano le disposizioni di attuazione della direttiva *habitat* (e della normativa nazionale di recepimento, s'intende) in ambito regionale (si v., *ex multis*, delibera Giunta reg. Abruzzo, n. 371/2004; delibera Giunta reg. Friuli Venezia Giulia, n. 2203/2007; delibera Giunta reg. Lombardia, n. 8/7492/2008).

²¹ In questa prospettiva il Ministero è ad es. competente a emanare «direttive per la gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale, che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche» (art. 3, comma 3, del d.p.r. n. 357/1997), e a stimare il cofinanziamento comunitario occorrente per l'attuazione dei Piani di gestione e delle misure necessarie a evitare il degrado degli *habitat*, nonché per l'attuazione di eventuali misure di ripristino (comma 4). Si v. anche l'art. 4 del d.p.r. n. 357/1997.

²² Si v. Corte giust. CE, 7 novembre 2000, causa C-371/98, in *www.europa.eu*. Cfr. G. CORDINI, *Inadempimenti degli Stati, interpretazione delle norme comunitarie e verifica della base giuridica in materia di acque, habitat, inquinanti gassosi e di particolato, rifiuti, sostanze pericolose e protezione del Danubio*, in *DPCE*, 2001, 2, p. 989 ss.

²³ Si v. Corte giust. UE, 21 luglio 2011, n. 2, in *Foro amm. – CDS*, 2011, 7-8, p. 2180; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 15 dicembre 2009, n. 273, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 5, p. 796. Nello stesso senso, sia pure in un *obiter dictum*, Corte cost., 3 marzo 2011, n. 67, in *www.giurcost.org*.

proprie del regime di tutela delle ZSC, restano in vigore quelle già introdotte a salvaguardia dei pSIC (art. 4, comma 2 *bis*, del d.p.r. n. 357/1997).

L'affermazione sopra riportata circa la crescita progressiva del livello di tutela - nell'ordine - per i pSIC (e prima ancora per i siti che abbiano le caratteristiche per essere oggetto di una proposta), per i SIC e per le ZSC (/ZPS), va dunque chiarita precisando che l'intensificazione può riguardare la stabilità del regime di protezione e/o il contenuto delle misure applicabili.

Così, ad esempio, la tutela è instabile per i pSIC e ancor più per i siti semplicemente idonei ad essere inclusi in una proposta, in quanto dopo l'eventuale suo rigetto da parte della Commissione il regime di tutela dovrebbe cessare.

E, ancora, i tipi ed il contenuto delle misure di protezione sono più articolati per le ZSC rispetto ai SIC, poiché, dopo la designazione dei SIC come ZSC, vengono appunto assunte le azioni di tutela e di conservazione ritenute idonee (Piani di gestione specifici o integrati ad altri strumenti, regolamenti, provvedimenti amministrativi di diversa natura, etc.).

3. *La dimensione extraterritoriale delle azioni di tutela*

Rimane da dire della extraterritorialità delle azioni previste per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale.

Ciò richiede di soffermarsi sul contenuto delle azioni di tutela.

Si fa riferimento alla salvaguardia dei siti (e in essi degli *habitat* e/o delle specie) considerati dalla normativa comunitaria e nazionale, e tutelati in modo tendenzialmente "dinamico": vale a dire non solo attraverso divieti, ma anche con la prescrizione di comportamenti positivi, che a loro volta andrebbero ragionevolmente osservati e applicati sia nei siti individuati dagli Stati in collaborazione con la Commissione, sia in quelli limitrofi, se ciò occorra al perseguimento dello specifico obiettivo di protezione.

Il motivo risiede evidentemente nelle caratteristiche dei beni tutelati (le specie, animali e/o vegetali), che li rendono difficilmente compatibili con un sistema rigido di tutela basato sul "confinamento" delle azioni.

Nel senso che una specie, per sua natura, tende ad espandersi oltre i confini del territorio che la ospita e che per ipotesi sia stato formalmente individuato, ammesso che questo moto non sia già rilevabile al momento stesso della delimitazione dell'area.

E nel senso che, dall'altra parte, molte delle attività eventualmente assenti nelle zone confinanti con il sito o prossime ad esso, potrebbero rivelarsi lesive per le specie ivi presenti, a prescindere dalla loro idoneità a migrare o ad espandersi.

Perciò le varietà animali e vegetali vanno protette, con misure sia di prevenzione del danneggiamento sia di sostegno, attraverso azioni la cui sfera di operatività non si arresti sulla linea di confine del sito, ma la travalichi nella misura in cui necessario a garantire un livello di salvaguardia efficace (e dunque facendo applicazione anche del principio di proporzionalità). Poiché, in caso contrario, potrebbero risultare vane anche le attività poste in essere all'interno del sito.

Di questa evidenza si è avveduta una certa giurisprudenza comunitaria, traendo forse spunto anche dall'art. 4, n. 4, della direttiva n. 409/1979, che, ben prima della emanazione della direttiva *habitat*, esortava gli Stati membri ad adoperarsi per «prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione»²⁴. A ben vedere un orientamento di questo tipo altro non è che un esempio di applicazione del principio di precauzione (*infra*). Ciò si evince dall'affermazione della Corte secondo cui, «in assenza di criteri scientificamente provati», i quali «permetterebbero di escludere a priori che le emissioni toccanti un sito protetto ubicato all'esterno della zona di influenza dell'installazione interessata possono avere un'incidenza significativa su tale sito, il sistema posto in essere dal diritto nazionale [...] non è [...] idoneo a garantire [...] l'integrità dei siti interessati, ai sensi dell'art. 6, comma 3, della direttiva»²⁵.

Di questa stessa sensibilità vi è traccia nella normativa regionale, ove si prevedono ad es.:

a) «la valutazione di incidenza delle varianti dei piani regolatori generali, nonché dei piani attuativi dei piani regolatori generali e dei piani di governo del territorio non già assoggettati a valutazione di incidenza, che interessano aree comprese e contermini a SIC, ZSC e ZPS»;

b) la possibilità, per le Province, di definire «intese [...] per la gestione dei siti di Rete Natura 2000 e delle aree protette regionali contermini di loro competenza»;

c) l'obbligo, per «i proponenti di piani e programmi territoriali, urbanistici (a tutti i livelli di dettaglio, compresi i piani attuativi [...]) e di settore, ivi compresi i piani dei parchi, agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, [...] che

²⁴ Corsivo di chi scrive.

²⁵ Corte giust. CE, 10 gennaio 2006, causa 98/03, in *www.europa.eu*; cfr. D. AMIRANTE, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *DPCE*, 2005, 1, p. 488 ss.; M. ZINZI, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione d'incidenza e il regime di tutela provvisorio delle ZPS*, cit.; F. ALBANESE, *La valutazione d'incidenza ex art. 5 del D.P.R. 357/1997 come parere obbligatorio, preventivo e vincolante*, cit. In senso contrario alla extraterritorialità si è espressa invece, partendo da una lettura formale della normativa di riferimento, una parte della giurisprudenza amministrativa nazionale: si v. TAR Abruzzo, Pescara, 3 luglio 2012, n. 325, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

comunque, *pur interessando l'esterno del perimetro del sito*», possono risultare impattanti per le aree della rete Natura 2000, di «predisporre uno studio di incidenza»²⁶.

Anche nella normativa nazionale di natura speciale si rinvencono riferimenti ad una valutazione d'incidenza che pare richiesta (o presupposta) a prescindere dalla circostanza che il sito interessato appartenga alla rete, ma piuttosto in ragione del tipo di intervento da realizzare: gli artt. 52 *quater*, commi 1 e 3, e 52 *quinquies*, comma 2, del d.p.r. n. 327/2001, prevedono infatti che:

a) *i procedimenti unici* per «l'accertamento della conformità urbanistica delle opere, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità», relativi alla realizzazione di *infrastrutture lineari energetiche*, comprendono anche «la valutazione di incidenza naturalistico ambientale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357»;

e che:

b) «per le *infrastrutture lineari energetiche*, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti [...], e per gli oleodotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto, *l'autorizzazione* alla costruzione ed all'esercizio [...] *comprende* [...] *la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale* di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357»²⁷.

Ma in via generale la prevalenza degli obiettivi di protezione sulla necessità di limitare le azioni ad essi funzionali al perimetro della rete intesa in senso stretto si può evincere già dall'esame dell'art. 6 della direttiva *habitat*, che al comma 1 contempla appunto, per la gestione delle ZSC, l'adozione delle «misure di conservazione necessarie»²⁸. Queste a loro volta possono consistere in «piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo» e in «opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali»²⁹.

²⁶ Art. 25 *bis*, legge reg. Lombardia n. 83/1986, introdotto dall'art. 32, legge reg. Lombardia n. 7/2010; art. 4, comma 2, regolamento regionale sulle procedure per l'espletamento della valutazione di incidenza (n. 16/2009). Corsivi di chi scrive.

²⁷ Corsivi di chi scrive.

²⁸ Alcuni Stati (come ad es. la Germania) hanno infatti recepito la direttiva esplicitando questo significato, e quindi estendendo la tutela anche ai siti non ancora dichiarati protetti, cfr. V. PEPE, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai pre SIC*, in *DPCE*, 2007, n. 1, p. 455 ss.; cfr. Corte giust. CE, 14 settembre 2006, causa C-244/2005, in www.europa.eu.

²⁹ Per un approfondimento si v. F. ALBANESE, *Il rapporto tra la valutazione d'incidenza e il nulla-osta del parco*, cit.

Ai commi 2 e 3 sono previste invece - rispettivamente -: a) «misure per evitare [...] il degrado degli habitat» (naturali e di specie) e la «perturbazione delle specie»; b) una procedura per valutare l'eventuale incidenza significativa dei Piani e/o dei progetti da assentire sul sito di volta in volta considerato, anche congiuntamente ad altri strumenti analoghi, purchè si tratti di interventi non direttamente connessi o necessari alla gestione del sito stesso³⁰.

Le misure sono quindi riconducibili a due o tre tipologie:

- a) quelle in senso lato di gestione e propulsive, come gli strumenti pianificatori in genere;
- b) quelle più specifiche di conservazione e prevenzione, come la valutazione di incidenza;
- c) quelle utilizzabili per ambedue questi scopi, come gli strumenti regolamentari, amministrativi e contrattuali.

La Commissione europea ha precisato che la differenza principale fra la valutazione di incidenza e gli altri strumenti di protezione contemplati dalla direttiva risiede nella funzionalità della (sola) valutazione rispetto al trattamento delle «attività impreviste». Mentre ogni diversa misura sarebbe concepita per «trattare le attività previste»³¹. Fra queste ulteriori misure rientrano i Piani di gestione, che possono essere di due tipi: a) «specifici», vale a dire approvati appositamente per il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla direttiva (modello del Piano «puro»); b) «integrati ad altri piani di sviluppo», ossia ricompresi in più ampi e diversi atti di pianificazione / programmazione (modello del Piano «misto»)³².

Per la Commissione i Piani di gestione rappresentano quello strumento che, sebbene non necessario³³, dovrebbe costituire il presupposto logico di tutti

³⁰ Sul carattere alternativo o cumulativo delle misure di cui ai commi 2 e 3 si v. Corte giust. CE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, cit.; cfr. D. AMIRANTE, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, cit.; G. CORDINI, *Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia in tema di acque, habitat naturali, mare Mediterraneo, OGM, oli usati, rifiuti, suolo e VIA*, cit.

³¹ Si v. la *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat»*, pubblicata nel 2000 dalla Commissione europea (in www.europa.eu).

³² In questo senso si esprimono sia l'art. 6, comma 1, della direttiva, sia la *Guida* sulla interpretazione dello stesso art. 6, pubblicata dalla Commissione nel 2000, cit.

³³ L'art. 6 precisa infatti che l'autorità competente potrà approvarli «all'occorrenza».

gli altri (misure amministrative, contrattuali³⁴, valutazione di incidenza, ulteriori «opportune misure»).

Con una semplificazione forse eccessiva si può pensare di ricondurre questa posizione allo schema del *command and control model*, nel senso che il Piano, ove approvato, fungerebbe da strumento di individuazione delle regole specifiche di gestione del sito (fase del comando - *command*), assieme alle misure regolamentari eventualmente adottate. Mentre la gran parte degli altri strumenti (valutazione, misure amministrative, misure contrattuali) sarebbe funzionale al vaglio della conformità degli interventi da assentire sul sito rispetto alle regole, generiche e/o specifiche, ivi applicabili (fase del controllo - *control*). L'ipotesi è confermata ampiamente anche dall'esame della normativa regionale³⁵.

Tuttavia questo modello tradizionale ha manifestato, nell'ipotesi qui descritta, una anomalia, nella misura in cui:

a) se, da una parte, si è ritenuto che la valutazione di incidenza può essere considerata espressione di una generica funzione di controllo posta a valle della funzione di comando esercitata con l'atto di pianificazione,

b) dall'altra, si è sostenuto che il Piano di gestione stesso può rientrare fra gli strumenti da subordinare a preventiva valutazione di incidenza.

Quella di cui alla lett. b) è una scelta di cui vi è traccia ancora in qualche ordinamento regionale³⁶. L'opzione stride però apertamente sia con la direttiva

³⁴ In Germania sono ad esempio stati conclusi, con gli agricoltori, accordi contrattuali aventi ad oggetto l'acquisto o l'uso di terreni, oppure accordi di gestione (come rappresenta ancora la *Guida metodologica* pubblicata dalla Commissione nel 2000, cit.).

³⁵ Ove ad es. si legge: a) che «la valutazione di incidenza [...] è effettuata [...] nel rispetto [...] degli eventuali piani di gestione» (art. 6, comma 1, legge reg. Emilia Romagna, n. 7/2004; nello stesso senso: delib. Giunta reg. Liguria, n. 30/2013); b) che «le opere realizzate in difformità a quanto disposto dal piano di gestione [...], [...] determinano l'obbligo del ripristino, a cura e spese del responsabile, della situazione ambientale antecedente» (art. 26, comma 1, legge reg. Marche, n. 6/2007); c) che «gli interventi e le opere realizzati in difformità da quanto disposto dai piani di gestione [...], comportano, oltre alla sanzione amministrativa [...], l'obbligo del ripristino» (art. 50, comma 1, legge reg. Piemonte, n. 19/2009); d) che sono esenti da valutazione di incidenza «gli interventi puntualmente previsti nei piani, generali o attuativi, di natura territoriale, urbanistica e di settore, ivi compresi i piani [...] di gestione [...] e le loro varianti, già sottoposti precedentemente a procedura di valutazione di incidenza con esito positivo» (art. 3, comma 1, lett. a), dec. P. Giunta reg. Campania, n. 9/2010); e) che «i piani di gestione [...] possono stabilire la necessità della valutazione di incidenza» anche per gli interventi esentati dalla valutazione stessa (art. 3, comma 3, dec. P. Giunta reg. Campania, n. 9/2010); f) che «la Valutazione di incidenza di progetti e interventi» è «condotta [...] sulla base [...] degli eventuali Piani di gestione» (art. 8, comma 1, legge reg. Liguria, n. 28/2009). Corsivi di chi scrive.

³⁶ Come si è visto l'art. 3, comma 1, lett. a), dec. P. Giunta reg. Campania, n. 9/2010, dispone infatti che sono esenti da valutazione di incidenza «gli interventi puntualmente previsti nei piani, generali o attuativi, di natura territoriale, urbanistica e di settore, ivi compresi i piani [...] di gestio-

habitat sia con il d.p.r. n. 357/1997, nella parte in cui dispongono che la valutazione di incidenza ha ad oggetto Piani, progetti e/o interventi *non direttamente connessi o necessari alla gestione del sito* stesso, mentre il Piano di gestione è, quanto meno, direttamente connesso alla gestione del sito.

Il parere espresso in sede di valutazione dovrà quindi, secondo la ricostruzione qui sostenuta, conformarsi evidentemente al Piano. La necessità di questa conformazione sarebbe a sua volta il riflesso del livello minimo di tutela, posto che la valutazione è finalizzata proprio ad elevare questa soglia per i tipi di intervento che debbono formarne oggetto.

Dall'esame della direttiva n. 43/1992 si evince inoltre che la valutazione di incidenza, ferma restando la trasversalità dell'oggetto nel senso poc'anzi chiarito, è limitata, sotto altri profili, proprio in relazione all'oggetto, oltre che al contenuto.

Per oggetto è limitata agli «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi» (art. 6, comma 3).

Per contenuto è limitata alle azioni che possano avere, singolarmente o cumulate ad altri interventi, una incidenza significativa sul sito, ed è dunque finalizzata a individuarne i soli effetti principali (art. 6, comma 3).

Per questo stesso motivo dovrebbe escludersi la possibilità di vietare in via generalizzata (ossia senza collegare l'eventuale divieto all'esito della valutazione di incidenza) la realizzazione di determinate categorie di interventi nelle aree della rete³⁷.

4. *La dimensione temporale*

Si è già detto, sull'oggetto della valutazione d'incidenza, che la tendenza ad estenderlo determina pure una dilatazione temporale della tutela, sino ad un momento anteriore alla formulazione della proposta.

ne [...] e le loro varianti, già sottoposti precedentemente a procedura di valutazione di incidenza con esito positivo». Se ne desume che almeno una volta questi interventi, inclusi i Piani di gestione, debbano essere sottoposti a valutazione di incidenza. In senso contrario si v. la delib. Giunta reg. Liguria, n. 30/2013, ove si precisa che «i piani di gestione» e «i progetti e gli interventi attuativi previsti dai piani di gestione» non sono soggetti a valutazione di incidenza. Corsivi di chi scrive.

³⁷ Cfr. TAR Puglia, Bari, (ord.) 15 dicembre 2009, n. 273, in www.giustizia-amministrativa.it.

Ma sono anche altri i profili in ragione dei quali l'extraterritorialità e il dinamismo della tutela risultano rafforzati dal suo carattere "ultra-attivo" nella dimensione temporale.

Si richiede ad esempio la rinnovazione della valutazione per quelle attività il cui esercizio sia subordinato a titoli con durata determinata. E si ritiene che a tanto debba provvedersi con cadenza corrispondente ad ogni eventuale rinnovo del titolo³⁸.

Come si è visto, la Corte di giustizia ha infatti ricondotto alla nozione di Piano o progetto contenuta nell'art. 6, comma 3, della direttiva *habitat*, per citare uno dei casi più significativi, anche la pesca subordinata a licenza annuale, disponendo che in ipotesi come queste la valutazione debba essere ripetuta periodicamente (data la natura del provvedimento autorizzatorio, a sua volta soggetto a scadenza e a conseguente necessità di rinnovazione).

Allo stesso modo, nei procedimenti complessi e/o comunque, pur nella rispettiva autonomia, reciprocamente collegati, si può richiedere una valutazione di incidenza per ogni fase e/o sub procedimento.

Così è a dirsi, ad esempio, per la pianificazione urbanistica e poi per le attività di controllo che vi si correlano, in quanto finalizzate al rilascio dei titoli edificatori sulla base del contenuto dei Piani (di primo livello e/o esecutivo-attuativi) precedentemente approvati³⁹.

In altri casi si preferisce invece posticipare al momento della prima valutazione di incidenza l'esercizio dell'opzione sulla necessità o meno che essa sia rinnovata in futuro, consentendo ivi di specificare «se i successivi livelli pianificatori, di progettazione o gli interventi attuativi delle previsioni del piano siano o meno soggetti a valutazione di incidenza, ovvero quali componenti debbano essere approfondite, indicando a tal fine gli specifici contenuti dello studio da predisporre a corredo della relativa progettazione»⁴⁰.

Una parte della normativa regolamentare regionale prevede invece, in via più o meno generale, che la valutazione di incidenza – talvolta per tutti gli interventi talaltra per i soli progetti, così come talvolta a prescindere dall'esito talaltra solo se di esito positivo – ha una efficacia limitata nel tempo⁴¹.

³⁸ Si v. Corte giust. CE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, in *www.europa.eu*. Cfr. D. AMIRANTE, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *DPCE*, 2005, 1, p. 488 ss.

³⁹ Cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 19 maggio 2006, n. 993, in *Foro amm. – TAR*, 2006, 5, p. 1898.

⁴⁰ Si v. ad es. la delibera di Giunta reg. Liguria, n. 30/2013, recante l'approvazione dei criteri e degli indirizzi procedurali per la valutazione di incidenza.

⁴¹ Si v. ad es. l'art. 8, commi 1 e 5, del regolamento della regione Calabria sulle procedure per l'espletamento della valutazione di incidenza (n. 16/2009), ove si precisa che, «nel caso di valuta-

Sicchè sarà necessario evidentemente ripeterla una volta che il termine individuato sia spirato.

5. *Il procedimento di valutazione: la dilatazione della tutela per effetto dell'applicazione del principio di precauzione*

Ai profili sin qui sviluppati si collega quello, in realtà preliminare, della individuazione dei presupposti alla presenza dei quali la valutazione di incidenza sia necessaria (c.d. fase di *screening*).

Qui la giurisprudenza, in applicazione dell'art. 6 della direttiva (*supra*), ricorre al principio di precauzione⁴², ritenendo sufficiente la mera probabilità che il Piano o il progetto influiscano significativamente sugli obiettivi di conservazione del sito⁴³. Risulta quindi praticamente invertito il principio dell'onere della prova, nel senso che il rischio è comunque ritenuto sussistente quando non può

zione di incidenza positiva» (di Piani, programmi, progetti), «il provvedimento rilasciato dall'Autorità competente ha validità di anni cinque». In questo senso si esprime sostanzialmente anche l'art. 17, comma 6, delibera P. prov. Trento, n. 50-157/2008: qui però, da una parte, la previsione è circoscritta alla valutazione di incidenza dei soli progetti e, dall'altra, non è limitata al solo caso in cui la valutazione si concluda con esito positivo.

⁴² Per un approfondimento sui principi in materia di tutela dell'ambiente si v. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *RQDA*, 1-2, 2012; U. SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 1, p. 103 ss. Sulla declinazione del principio di precauzione nell'ordinamento interno si v., in particolare, Corte cost., 17 marzo 2006, n. 116, in *www.giurcost.org*. Sul rapporto fra principio di precauzione, temperamento delle esigenze di conservazione degli *habitat* ed esigenze di sviluppo del territorio e illegittimità della valutazione di incidenza postuma (rispetto quanto meno al conseguimento del titolo per realizzare l'intervento oggetto della valutazione), si v. TAR Umbria, Sez. I, 24 agosto 2010, n. 429, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cass., Sez. III pen., 9 marzo 2011, n. 9308, in *www.lexambiente.it*; cfr. *Id.*, 27 febbraio 2012, n. 7613, *loc. cit.* Sul necessario carattere preventivo della valutazione di incidenza rispetto al rilascio dei titoli edificatori si v., ad es., l'art. 9, comma 1, legge reg. Umbria n. 1/2004. Sulla possibilità di valutazione postuma solo al ricorrere di situazioni emergenziali, cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 gennaio 2010, n. 583, *loc. cit.* Sulla possibilità di valutazione di incidenza nell'ambito di procedimenti di sanatoria si v. invece: art. 3, comma 3, legge reg. Lombardia n. 31/2004; delibera Giunta reg. Abruzzo, n. 371/2004.

⁴³ La parte su cui l'onere grava è tenuta a fornire circostanziati elementi di prova sulla significatività del probabile evento impattante, in relazione agli obiettivi perseguiti dalla direttiva e in relazione alla specifica natura del sito, cfr. Corte giust. CE, 4 ottobre 2007, causa C-179/06, in *www.europa.eu*; Corte giust. CE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, *loc. cit.*; *Id.*, 10 gennaio 2006, causa 98/03, *loc. cit.*; Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917, in *www.giustizia-amministrativa.it*; *Id.*, 5 maggio 2006, n. 5328, *loc. cit.*

essere escluso in modo assoluto: solo la dimostrazione di questa assoluta e certa esclusione può dunque a sua volta escludere la valutazione di incidenza⁴⁴.

Secondo la disciplina regionale, invece, non sempre lo *screening* è necessario, poiché in molti casi per gli interventi più impattanti il procedimento si apre direttamente con la fase successiva (*infra*)⁴⁵.

Il potere esercitato nella fase di *screening* ha natura tecnico-discrezionale, sicché è sindacabile in sede giurisdizionale solo per istruttoria carente e/o inadeguata e/o per insufficienza della motivazione e/o per irragionevolezza⁴⁶.

Questo regime non può che riflettersi sui procedimenti di approvazione dei Piani o dei progetti da assentire nei siti tutelati: per essi la decisione finale sarà infatti condizionata, in senso preclusivo⁴⁷, dall'esito della valutazione di incidenza. A sua volta la valutazione, se di contenuto negativo, finirà così per assumere le caratteristiche proprie di una deliberazione preliminare⁴⁸, a meno che non sussistano le condizioni per applicare le deroghe previste (*infra*). L'approvazione dei Piani, dei progetti, e/o comunque degli interventi potrà infatti essere disposta dalle amministrazioni competenti solo qualora esse abbiano assunto la certezza (se necessario previa acquisizione del parere dell'opinione pubblica⁴⁹) del fatto che ciò non pregiudicherà l'integrità del sito.

⁴⁴ In questo senso si esprime ad es. l'art. 4, comma 3, del regolamento della regione Calabria sulle procedure per l'espletamento della valutazione di incidenza (n. 16/2009). Si v. altresì TAR Sardegna, Sez. II, 9 giugno 2009, n. 921, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁵ Per l'approfondimento di questi profili si v. M. BENOZZO – F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, cit., p. 168 ss.

⁴⁶ Si v. Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, I, p. 125.

⁴⁷ Vale a dire che la valutazione di incidenza negativa preclude senz'altro l'approvazione del Piano o del progetto (a meno che non ricorrano i presupposti per l'applicazione delle previste eccezioni), mentre la valutazione positiva lascia aperto ogni possibile esito del procedimento di approvazione.

⁴⁸ Cfr. F. ALBANESE, *La valutazione d'incidenza ex art. 5 del D.P.R. 357/1997 come parere obbligatorio, preventivo e vincolante*, in www.lexambiente.it, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali; si v. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 2 aprile 2009, n. 785, *loc. cit.*; TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 21 aprile 2011, n. 784, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 6, p. 829.

⁴⁹ Questa possibile partecipazione estesa ricorda le c.d. *hearings*, previste dalla Commissione Nigro nell'originario progetto della legge n. 241/1990, e poi stralciate dal testo definitivo. Cfr. V. PEPE, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai "preSIC"*, cit. Fra le modalità di consultazione è stata peraltro indicata anche la via referendaria, si v. S. GUARINO, *Aeroporto Dal Molin: dubbi e incertezze tra interpretazioni antitetiche, valutazioni politiche e approfondimenti giuridici*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 6, p. 1032 ss.; TAR Veneto, Venezia, Sez. I, 18 giugno 2008, n. 435, *loc. cit.*; Cons. Stato, Sez. VI, 29 luglio 2008, n. 3992, *loc. cit.*

La relazione necessaria realizzare la valutazione vera e propria va predisposta, per i Piani e/o i programmi, dai loro proponenti. Deve individuare gli effetti che il Piano e/o il programma possono avere sul sito (tenendo conto degli specifici obiettivi di conservazione che vi si riferiscono) e va presentata al Ministero dell'ambiente per gli strumenti di rilevanza nazionale, e alle regioni o alle Province autonome per quelli di rilevanza provinciale, regionale o interregionale (art. 5, comma 2, del d.p.r. n. 357/1997)⁵⁰.

Alcune leggi regionali hanno però in modo più o meno ampio trasferito una parte delle competenze sulla gestione delle aree incluse nella rete (comprese quelle in materia di valutazione di incidenza) ai livelli di governo locali (provinciali e/o comunali), o comunque ai soggetti gestori delle aree della rete (ove individuati), o ancora ai soggetti competenti all'approvazione degli strumenti urbanistici da sottoporre a valutazione. Oppure le hanno trasferite agli Enti parco, cui talvolta è conferito il potere primario (ad es. per tutti i Piani di competenza comunale, o per gli interventi da realizzare in aree protette), talaltra sono attribuite funzioni consultive obbligatorie (ad es. per tutti i Piani di competenza provinciale o regionale). Allo stesso modo, in alcuni casi, funzioni consultive obbligatorie sono attribuite alle province⁵¹. Mentre, per la valutazione di Piani interregionali, sono previste procedure concertate fra le amministrazioni regionali interessate⁵².

Il modello appena descritto, che si caratterizza per il trasferimento totale o parziale delle competenze di gestione e/o di valutazione ad enti sub-regionali, è stato definito «a rete», in contrapposizione a quello «centralizzato», caratterizza-

⁵⁰ Le regioni e le Province autonome sono inoltre competenti a definire le modalità di presentazione degli studi necessari, a individuare i soggetti preposti alla loro verifica, i tempi per completarla, nonché le forme di partecipazione al procedimento nel caso di piani interregionali (art. 5, comma 5, del d.p.r. n. 357/1997). Cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 23 marzo 2004, n. 206, in *Foro amm.* – TAR, 2004, p. 805. Ma anche gli altri livelli di governo sub-regionali possono esercitare le funzioni che ad essi competono (ad es. quella pianificatoria locale) tenendo in considerazione gli interessi tutelati dalla direttiva *habitat* e dalla normativa di recepimento, senza che questo comporti l'invasione della sfera di attribuzione dello Stato, delle regioni o delle Province autonome in materia di valutazione di incidenza, si v. TAR Friuli Venezia Giulia, 26 novembre 2002, n. 877, in *Foro amm.* – TAR, 2002, p. 3595.

⁵¹ Si v., *ex multis*, gli artt. 5 e 6, legge reg. Emilia Romagna n. 7/2004; l'art. 25 *bis*, legge reg. Lombardia n. 83/1986, introdotto dall'art. 32, legge reg. Lombardia n. 7/2010; l'art. 46 *bis*, comma 2, legge reg. Abruzzo n. 11/1999; l'art. 6, commi 2 e 3, legge reg. Puglia n. 11/2001; gli artt. 15 e 15 *bis*, legge reg. Toscana n. 56/2000; l'art. 1, legge reg. Sicilia n. 13/2007; l'art. 43, commi 3 ss., legge reg. Piemonte 19/2009; l'art. 8, comma 1, legge reg. Liguria n. 28/2009.

⁵² Si v. ad es. l'art. 8, comma 7, del regolamento della regione Calabria sulle procedure per l'espletamento della valutazione di incidenza (n. 16/2009).

to invece dal mantenimento di queste funzioni presso l'amministrazione regionale⁵³.

Può accadere dunque, soprattutto per i procedimenti intrapresi d'ufficio (come la gran parte di quelli pianificatori), che la stessa autorità sia competente ad approvare il Piano da sottoporre a valutazione, a redigere (in quanto soggetto che propone il Piano) la relazione per la valutazione di incidenza e poi ad esprimere l'esito della valutazione stessa.

Per i procedimenti intrapresi ad istanza di parte l'autore dell'istanza sarà invece normalmente il soggetto che propone lo strumento da approvare, cui ai sensi del d.p.r. 357/1997 compete la redazione della relazione per la valutazione.

Se la fase di *screening* si conclude, come probabile, facendo emergere la necessità della valutazione di incidenza, dovrà dunque avere luogo la valutazione di incidenza in senso stretto (c.d. fase della *valutazione appropriata*).

Secondo la direttiva *habitat* a questo punto occorre ponderare, in applicazione delle migliori conoscenze scientifiche disponibili (*best available techniques - BAT*), tutti gli elementi del Piano, del progetto o dell'intervento in grado di riflettersi significativamente sugli obiettivi di tutela del sito, anche in combinazione con altri strumenti che invece singolarmente sarebbero sottratti alla procedura di valutazione: ciò per evitare l'eventuale effetto cumulativo degli interventi individualmente esclusi⁵⁴.

Tuttavia, pur se «la semplice probabilità di un pregiudizio per l'integrità e la conservazione del sito è sufficiente a far concludere in senso negativo la valutazione», è anche vero che «le incidenze sul sito, per essere giuridicamente rilevanti, devono essere significative». Occorre dunque «accertare, in prima valutazione, il carattere significativo» della «incidenza, in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito: tali conseguenze, infatti, non sono quelle astrattamente ipotizzabili, quanto piuttosto quelle che, considerate la tipologia e le caratteristiche dell'intervento, l'organo procedente, sulla base di adeguata ed autonoma istruttoria, reputi di probabile verifica»⁵⁵.

⁵³ M. BENOZZO – F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, cit., p. 168 ss., ed ivi ampi riferimenti più puntuali alla differenziazione dei modelli in ambito regionale.

⁵⁴ Si v. Corte giust. CE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, cit.; *Id.*, 13 dicembre 2007 causa C-418/04, in www.europa.eu. Cfr. G. CORDINI, *Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia in tema di acque, habitat naturali, mare Mediterraneo, OGM, oli usati, rifiuti, suolo e VIA*, cit.; F. ALBANESE, *La valutazione d'incidenza ex art. 5 del D.P.R. 357/1997 come parere obbligatorio, preventivo e vincolante*, cit.

⁵⁵ TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, in www.giustizia-amministrativa.it. Cfr. S. GUARINO, *Aeroporto Dal Molin: dubbi e incertezze tra interpretazioni antitetiche, valutazioni politiche e approfondimenti giuridici*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 6, p. 1032 ss.; TAR Veneto, Venezia, Sez. I, 18 giugno 2008, n. 435, *loc. cit.*; Cons. Stato, Sez. VI, 29 luglio 2008, n.

Qui potrebbe trovare spazio, entro certi limiti, anche un bilanciamento fra esigenze di tutela della fauna e della flora ed esigenze socio-economiche⁵⁶.

La differenza principale fra la fase di *screening* e quella della *valutazione appropriata* sta dunque nel fatto che, nel primo caso, sarà sufficiente la probabilità astratta di incidenza significativa, mentre nel secondo questa probabilità dovrà essere concretizzata incrociando gli elementi emersi durante lo *screening* con le caratteristiche specifiche dell'intervento, e considerando anche l'eventuale effetto cumulativo di altri interventi che invece singolarmente sarebbero sottratti alla procedura di valutazione. Il tutto facendo applicazione delle migliori conoscenze scientifiche disponibili (*BAT*).

Anche il potere esercitato nella fase di *valutazione appropriata (infra)* ha natura tecnico-discrezionale, sicchè risulterà sindacabile in sede giurisdizionale solo per istruttoria carente e/o inadeguata e/o per insufficienza della motivazione e/o per irragionevolezza⁵⁷.

Il regime di conservazione disciplinato dall'art. 6 della direttiva (e poi ripreso dall'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997) prevede tuttavia, come si è accennato, un regime derogatorio. In particolare disponendo che, pure in caso di esito negativo della valutazione, i Piani, i progetti e gli interventi riguardanti i siti tutelati possano essere ugualmente assentiti, purché ricorrano contemporaneamente le seguenti condizioni:

a) assenza di soluzioni alternative (da ponderarsi nella apposita fase c.d. della *valutazione di soluzioni alternative*);

b-1) sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (anche economico e/o sociale) per l'approvazione del Piano o del progetto⁵⁸;

3992, *loc. cit.*; cfr. Corte giust. UE, 24 novembre 2011, causa C-404/09, in www.europa.eu; M. CERRUTI, *Corte di Giustizia e valutazioni ambientali: la considerazione degli "effetti cumulativi" nella valutazione di impatto ambientale di un progetto non è un optional e la valutazione di incidenza deve sempre assicurare l'assenza di pregiudizio al sito protetto oltre ogni "ragionevole dubbio" (anche laddove l'intervento sia giustificato da un motivo di rilevante interesse pubblico)*, in www.ambientediritto.it, 2012.

⁵⁶ Si v. S. GUARINO, *Energia eolica: per un corretto inquadramento alla luce della disciplina comunitaria dei rapporti tra la normativa vigente in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e quella in materia di conservazione degli habitat naturali e di tutela della flora/fauna*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 5, p. 797 ss.; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 15 dicembre 2009, n. 273, *loc. cit.*; TAR Abruzzo, Pescara, 11 marzo 2010, n. 167, *loc. cit.*

⁵⁷ Si v. Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917, *cit.*; cfr. L. CARBONE – R. VICARIO, *Ponte sullo stretto: impatto ambientale e rapporti tra progettazione preliminare e definitiva*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 11, p. 1210 ss.

⁵⁸ Dovrà sussistere dunque una prevalenza dell'interesse pubblico che può giustificare la deroga su quello alla cui tutela la valutazione di incidenza è preposta, si v. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 5 febbraio 2008, n. 152, in *Foro amm. – TAR*, 2008, 2, p. 583. E la sussistenza di questa prevalenza do-

oppure, per l'ipotesi di sito «in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari»⁵⁹:

b-2) sussistenza di ragioni «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», esistenza di «altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico;

c) adozione, da parte dello Stato interessato, di tutte le misure compensative necessarie a garantire la coerenza della rete intesa nel suo insieme (fase della *valutazione delle misure compensative necessarie*)⁶⁰⁶¹.

vrà essere sostenuta da una motivazione particolarmente circostanziata, si v. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 8 settembre 2011, n. 2191, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sono ad es. motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, secondo la legislazione regionale, quelli che «si riferiscono a situazioni in cui i piani o i progetti previsti risultano essere indispensabili: a) nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini, quali la salute o la sicurezza ambientale; b) nel quadro di politiche fondamentali per lo Stato e la società; c) nel quadro della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti ad obblighi specifici di servizio pubblico» (art. 45, comma 3, legge reg. Piemonte n. 19/2009). Questi motivi ricalcano nella sostanza quelli individuati dalla *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat»*, pubblicata nel 2000 dalla Commissione europea (in *www.europa.eu*). Essi dovranno in ogni caso essere valutati dopo che, conclusa la fase della *valutazione appropriata*, «gli effetti di un piano o di un progetto siano stati analizzati», «in quanto la conoscenza degli stessi costituisce un "presupposto imprescindibile" ai fini della [...] applicazione della [...] disposizione derogatoria», M. CERRUTI, *Corte di Giustizia e valutazioni ambientali: la considerazione degli "effetti cumulativi" nella valutazione di impatto ambientale di un progetto non è un optional e la valutazione di incidenza deve sempre assicurare l'assenza di pregiudizio al sito protetto oltre ogni "ragionevole dubbio" (anche laddove l'intervento sia giustificato da un motivo di rilevante interesse pubblico)*, cit.; Corte giust. UE, 24 novembre 2011, causa C-404/09, cit.

⁵⁹ Secondo l'art.4 della direttiva le aree ove sono presenti specie e/o *habitat* prioritari, ossia esposti a pericoli maggiori e quindi bisognevoli di un livello di tutela più elevato, vengono individuate dalla Commissione nell'elenco dei SIC d'intesa con gli Stati.

⁶⁰ La distinzione fra le quattro fasi (*screening*, *valutazione appropriata*, eventuale *valutazione delle misure alternative*, eventuale *valutazione delle misure compensative necessarie*) emerge soprattutto dall'esame della *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat»*, pubblicata nel 2000 dalla Commissione europea (in *www.europa.eu*), nonché dall'esame delle norme regionali che hanno dato attuazione alla direttiva *habitat* e al d.p.r. di recepimento, e che in alcuni casi hanno escluso la fase *screening* per gli interventi ritenuti più impattanti (si v. ad es. l'art. 4, comma 2, delibera Giunta reg. Campania, n. 1516/2009). In giurisprudenza si rinviene invece il riferimento anche ad elementi diversi, come ad esempio l'accertamento dell'esistenza di eventuali soluzioni alternative già nella fase di valutazione appropriata (TAR Umbria, Sez. I, 24 agosto 2010, n. 429, in *www.giustizia-amministrativa.it*), e come la valutazione di eventuali misure di *mitigazione* (cfr. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, cit.; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 18 febbraio 2013, n. 158, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Queste dovrebbero però avere una natura diversa rispetto alle misure di *compensazione*: le seconde sono infatti necessarie a bilanciare e/o elidere l'incidenza negativa di interventi inevitabili, mentre alle prime pare

I contenuti delle possibili azioni compensative vengono in alcuni casi dettagliati in sede regionale, ove ad es., per l'approvazione dei Piani dopo una valutazione negativa, si richiedono interventi quali: il «ripristino dell'habitat nel rispetto degli obiettivi di conservazione del sito», la «creazione di un nuovo habitat, in proporzione a quello che sarà perso, su un sito nuovo o ampliando quello esistente», il «miglioramento dell'habitat rimanente in misura proporzionale alla perdita dovuta al piano», l'«individuazione» e la «proposta di un nuovo sito» (ma come caso limite)⁶².

Normalmente però il rinvio alle misure compensative, e la conseguente scelta, rimangono aperti⁶³, o si arrestano a mere indicazioni esemplificative. La Commissione europea, nella *Guida* metodologica sull'interpretazione dell'art. 6 della direttiva, indica ad es. il miglioramento del valore biologico di una zona o di un *habitat* su parte del sito o su altro sito della rete Natura 2000, in modo da garantire la proporzionalità fra la compensazione e la perdita dovuta all'intervento; o ancora la ricreazione di un *habitat* favorevole, o comparabile, su un sito nuovo o ampliato (da inserire nella rete Natura 2000); o infine la formulazione di una nuova proposta per l'aggiunta di un sito alla rete Natura 2000. Si tratta, come si vede, di indicazioni che hanno trovato eco in ambito regionale. In nessun caso però, secondo la Commissione, le azioni compensative possono incidere negativamente sulla funzionalità del sito o sulle ragioni per le quali esso è stato incluso nella rete.

farsi riferimento come se si trattasse di azioni da considerare nella fase di *screening* e/o della *valutazione appropriata*, in quanto proposte in via generale dagli interessati (al Piano o al progetto da assentire) per «prevenire il deterioramento dei siti» (TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420, cit.; cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 9 giugno 2009, n. 921, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Umbria, Sez. I, 24 agosto 2010, n. 429, *loc. cit.*; cfr. Corte cost., 4 giugno 2010, n. 193, in *www.giurcost.org*; delibera Giunta reg. Abruzzo, n. 371/2004; art. 5, comma 2, delibera Giunta reg. Campania, n. 1516/2009; art. 5, comma 2, delibera P. reg. Campania, n. 9/2010; delibera Giunta reg. Liguria, n. 30/2013). E in effetti la Commissione europea, nella *Guida* metodologica sull'interpretazione dell'art. 6 della direttiva, ha precisato che «le misure di *attenuazione* si distinguono da quelle di *compensazione stricto sensu*», poiché le prime, se ben realizzate, limitano l'uso delle seconde, riducendo «gli effetti nocivi che necessitano la compensazione» (corsivi di chi scrive). In altri casi si ha invece l'impressione che i due piani vengano sovrapposti, cfr. F. ALBANESE, *La valutazione d'incidenza ex art. 5 del D.P.R. 357/1997 come parere obbligatorio, preventivo e vincolante*, cit.

⁶¹ Si v., *ex multis*, TAR Sardegna, Sez. II, 9 giugno 2009, n. 921, cit.; TAR Trentino-Alto Adige, Bolzano, 8 giugno 2006, n. 254, in *Dir. e giur. agr.*, 2007, 7-8, p. 489.

⁶² Delibera Giunta reg. Abruzzo, n. 371/2004.

⁶³ Delibera Giunta reg. Liguria, n. 30/2013.

In sede regionale si precisa invece che le compensazioni, per essere efficaci, devono di regola essere simultanee al danno, fatta salva la prova contraria, ossia la prova del carattere non necessario della contestualità. Non si può invece contravvenire alla equivalenza funzionale ed ecologica fra la compensazione e la «situazione antecedente all'impatto»⁶⁴, o quanto meno alla comparabilità fra i due elementi⁶⁵.

Se ne desume che, pure in presenza del regime derogatorio, la gestione dei siti richiede l'uso degli obiettivi di tutela e protezione della biodiversità come variabili indipendenti rispetto ad ogni altra finalità.

6. *Per concludere: il riflesso delle "dimensioni" della valutazione di incidenza sui confini della rete Natura 2000*

Il filo conduttore dello studio sin qui sviluppato percorre dunque la riflessione sul ruolo degli obiettivi di tutela della biodiversità come variabili indipendenti da ogni altro fine connesso alla realizzazione del sistema previsto dalla direttiva *habitat*.

Perché è in nome di questi obiettivi che gli strumenti di protezione sono stati ampliati, in una prospettiva sia oggettiva, sia territoriale, sia temporale.

In particolare ciò è accaduto per la valutazione di incidenza ambientale, e trova riflesso anche nella struttura e nelle caratteristiche del procedimento per formularla, ove assume un ruolo centrale l'applicazione del principio di precauzione.

Così accade che le maglie della valutazione, e più in generale degli strumenti di protezione, si allargano.

È ragionevole ritenere che il fenomeno produca un effetto trainante sulla estensione della rete Natura 2000, in senso sia fisico sia semantico.

Per evidenziarlo meglio si possono qui riassumere le tendenze espansive rilevate, che a ben vedere sono le seguenti.

- *Espansione oggettiva sui tipi di siti* da sottoporre a valutazione/protezione. Si è visto che la riforma introdotta nel d.p.r. n. 357/1997 dal d.p.r. n. 120/2003 dopo la procedura di infrazione cui è stata sottoposta l'Italia ha esteso molte misure di protezione (inclusa la valutazione di incidenza) anche ai proposti SIC, i quali formalmente non appartengono alla rete Natura 2000. Si è visto inoltre che una parte della giurisprudenza comunitaria ha sollecitato l'estensione di questa forma di tutela anche ai siti che non siano neppure stati proposti come

⁶⁴ Delibera Giunta reg. Valle d'Aosta, n. 1815/2007.

⁶⁵ Delibera Giunta reg. Liguria, n. 30/2013.

SIC, ma che, in ragione dei criteri e dei principi espressi dalla direttiva *habitat*, posseggano i requisiti per formare oggetto della proposta. La *ratio* è quella di potenziare il ruolo di “variabile indipendente” degli obiettivi cui poc’anzi si è fatto riferimento, nel senso già chiarito. E in nome di questa finalità le azioni di protezione devono travalicare i confini “ristretti” della rete, nella misura in cui necessario a tutelare gli interessi per cui la rete stessa è individuata e gestita (dunque in applicazione del principio di proporzionalità). Ciò risulta peraltro temperato dalla circostanza che, tanto più l’area considerata sia lontana (concettualmente e geograficamente) dal “nucleo duro” della rete, tanto più le misure di protezione potranno essere instabili (perché suscettibili ad es. di cessazione al verificarsi di determinate condizioni, come il rigetto della proposta da parte della Commissione), oppure potranno avere un contenuto meno strutturato (perché ad es. non è ancora avvenuta la designazione dei SIC come ZSC). Al di là di questa osservazione, la tendenza espansiva sin qui descritta si muove nel senso dell’allargamento dei confini fisici e semantici della rete, proprio perché essi andrebbero ricercati e individuati in una prospettiva finalistica, e non formalistica.

- *Espansione del livello di tutela in relazione al fattore “tempo”*. Si è visto che il fattore “tempo” viene trattato in modo diverso per il raggiungimento dello stesso obiettivo: da un lato, infatti, le misure di protezione possono essere anticipate sino ad un momento antecedente persino alla formulazione della proposta di inclusione di un sito nell’elenco dei SIC; dall’altro lato in alcuni casi alla valutazione di incidenza viene apposto un termine finale di efficacia, spirato il quale il procedimento va rinnovato. Anche questa tendenza espansiva si muove nel senso dell’allargamento dei confini della rete, nel significato già chiarito.

- *Espansione delle azioni di tutela in una direzione extraterritoriale*. L’espansione delle misure di protezione in una direzione extraterritoriale è altro rispetto alla loro estensione ai pSIC e ai siti astrattamente idonei a formare oggetto di una proposta. L’espansione in senso extraterritoriale si riferisce infatti a quelle aperture, soprattutto della giurisprudenza comunitaria e del legislatore regionale, favorevoli alla estensione delle misure di tutela anche alle aree confinanti rispetto ai siti ricadenti nella rete intesa in senso stretto, se e nei limiti in cui ciò si riveli utile alla salvaguardia delle specie in essa censite (e dunque facendo ancora applicazione del principio di proporzionalità). Si può quindi ripetere, pure in relazione a questo parametro, quanto già rilevato e sostenuto sull’allargamento dei confini della rete per i parametri precedenti.

- *Espansione oggettiva sui tipi di intervento da sottoporre a valutazione*. Vero è che sin dall’origine questo profilo dell’oggetto (i tipi di intervento) è stato riferito ai Piani, ai progetti e a qualsiasi altro genere di attività antropica in grado di riflettersi significativamente sulle aree ricadenti nella rete Natura 2000. Ma è vero altresì che l’allargamento dei confini fisici e semantici della rete, nel senso qui proposto, finisce per determinare anche l’allargamento di questa com-

ponente oggettiva, intesa nel suo complesso. Sicchè si può dire che, in relazione a questo aspetto, c'è un rapporto di reciproca funzionalità fra espansione della rete e ampliamento della valutazione.

Attraverso questi percorsi la rete acquisisce una dimensione più estesa, che si aggiunge e affianca a quella tradizionale. Si tratta del riflesso di un sistema di tutela a sua volta più ampio rispetto al livello minimo. Il livello minimo, cui corrisponde invece la dimensione tradizionale della rete, è per parte sua uno standard certamente incompressibile e inderogabile *in pejus*, ma spesso incongruo in termini di effettività.

Quest'ultima riflessione muove a sua volta da alcuni interrogativi, non espressi prima, ma qui suggeriti proprio dal teorema dell'espansione. Ha esso determinanti giuridiche costituzionali? È possibile che l'espansione sia semplicemente l'effetto applicativo, e anche una prova dell'esistenza, di un principio di nucleo (protezione integrale, supremazia dell'interesse naturalistico, etc.)? In caso affermativo, quale ne sarebbe la natura (principio generale, principio costituzionale comune, etc.)? E, proprio a questo punto, nell'ipotesi di ulteriore risposta affermativa, verrebbe da chiedersi se non appaia inadeguato il meccanismo di attuazione amministrativa così come è costruito oggi, quanto meno limitatamente al livello minimo e tradizionale di tutela.

Occorrerebbe sviluppare un altro studio per rispondere. Qui si vuole ora semplicemente mantenere aperta la prospettiva problematica cercando di fornire qualche ulteriore suggestione.

È noto che la Costituzione italiana del '48 non faceva riferimento espressamente all'ambiente, se non in via indiretta prendendo in considerazione il paesaggio all'art. 9⁶⁶ (oltre che gli altri principi, beni e valori in qualche modo connessi, come quelli di cui agli artt. 2, 3, 32, 44).

Solo di recente la riforma del Titolo V ha individuato, quale settore di competenza legislativa esclusiva dello Stato⁶⁷, «*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.).

L'esigenza di attribuire un contenuto di senso alla nuova disposizione ha aperto una nuova fase nella lunga elaborazione della nozione giuridica di ambiente avviata dalla Corte sin dagli anni Ottanta del secolo scorso. Negli ultimi anni, in particolare con le sentenze "Maddalena" del 2009, la corte è giunta a definire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come bene a sé stante e quindi

⁶⁶ Per un approfondimento si v. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit.

⁶⁷ Attribuibile però, in tutto o in parte, alle regioni, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

materia autonoma e specifica, e non valore o interesse relazionale e trasversale⁶⁸. Di questo hanno fatto le spese soprattutto le regioni, ritenute competenti a legiferare soltanto nell'ambito di materie, magari a confine con la tutela dell'ambiente, nominate. Continua peraltro a convivere con questo approccio un orientamento, non necessariamente antinomico con il precedente, che considera l'ambiente quale valore costituzionale bilanciabile con altri interessi potenzialmente antagonisti (come ad es. le esigenze di sviluppo economico, o di sviluppo delle telecomunicazioni), al cospetto dei quali lo condurrebbe il suo ricordato carattere di trasversalità⁶⁹.

È possibile ritenere che l'emergere del suddetto orientamento della Corte sull'ambiente come bene oggettivamente tutelato sia stato favorito altresì dall'individuazione di «principi generali in tema di tutela dell'ambiente» da parte degli artt. 3 bis-3 sexies del Codice dell'ambiente (d. lgs. n. 152/2006) in attuazione degli artt. 2, 3, 32, 41, 42, 44 e 117 Cost., quali i principi dell'azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, di sussidiarietà e leale collaborazione, di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo⁷⁰.

L'evoluzione qui sommariamente descritta è stata certamente influenzata, inoltre dal processo di integrazione europea, evincendosi chiaramente dal diritto dei Trattati (si v. da ultimo l'art. 174 Tfu): a) che l'ambiente rientra fra i valori ivi tutelati e promossi; b) che le politiche dell'UE si estendono alla materia ambientale; c) che gli obiettivi perseguiti in questo campo sono ad ampio spettro («salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente», «protezione della salute umana», «utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali», «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici», in applicazione dei principi «della precauzione e dell'azione preventiva», «della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente», nonché del principio «chi inquina paga», ma comunque in contemperamento con elementi quali i vantaggi e gli oneri riconducibili

⁶⁸ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Alcune riflessioni sui rapporti tra potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. L'ambiguo caso delle aree protette regionali*, in *Giur. cost.*, 2009, 6, p. 5132 ss.

⁶⁹ Per un approfondimento su tutti questi profili si v. V.M. SESSA, *Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, cit. G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'attuazione "profonda" della legge 394/1991*, cit. con ampi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali.

⁷⁰ Per un approfondimento si v., *ex multis*, U. SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, cit.; cfr. E. BOSCOLO, *Le novità nel Codice dell'ambiente*, in *Urb. e appalti*, 2008, 5, p. 533 ss.

all'azione o all'assenza di azione, lo sviluppo socioeconomico dell'UE e/o di sue singole regioni, e così via.

Il valore del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente è amplificato dall'art. 117, comma 1 Cost., e dall'art. 1 della l. n. 241/1990, che ne rappresentano due dei maggiori veicoli permanenti.

Si va dunque dai diritti costituzionalmente garantiti ad un fascio di interessi pubblici aventi la loro fonte altrove rispetto alle norme di rango costituzionale⁷¹.

Anche l'evoluzione di queste fonti, per come sin qui sommariamente descritta, consente di registrare una tendenza espansiva nella direzione (dell'accrescimento) della tutela e della promozione dell'ambiente come valore, o almeno come bene.

Solo l'andamento della giurisprudenza costituzionale fa rilevare un moto qualche volta oscillante, ma in ragione probabilmente della necessità di conferire un certo assetto al riparto di competenze tra Stato e regioni, dunque per motivi essenzialmente organizzativi, strutturali, si potrebbe dire; oppure per motivi legati al tentativo di superare qualche opacità nella coerenza complessiva dei propri orientamenti.

Vi sarebbe dunque spazio per rispondere affermativamente agli interrogativi posti nella parte finale di questo studio.

Ma qui, come si è detto, si aprirebbe un altro capitolo.

⁷¹ Si v. G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*, cit.

ABSTRACT

Melania D'Angelosante – *Le attuali “dimensioni” della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete Natura 2000*

Lo studio ha ad oggetto principalmente la natura espansiva della valutazione di incidenza, nel quadro più esteso delle misure di protezione dei siti della rete Natura 2000.

Si sofferma in particolare sulla prospettiva oggettiva, su quella territoriale, e su quella temporale della valutazione, oltre che sul il profilo dell'ampliamento della tutela per effetto dell'applicazione del principio di precauzione al procedimento di valutazione.

La finalità è quella di capire se e in che modo le attuali “dimensioni” della valutazione possano riflettersi sulla ridefinizione o, meglio, sull'allargamento dei confini fisici e semantici della rete Natura 2000.

Melania D'Angelosante – *The current “size” of the environmental appropriate assessment as a tool to enlarge the limits of Natura 2000 network*

The essay aims mostly at analyzing the expansive character of the environmental appropriate assessment, in the wider context of the other tools established to protect the areas belonging to the Natura 2000 network.

The essay analyzes mainly the objective, the territorial and the chronological perspective of the environmental appropriate assessment. It analyzes also the application of the precautionary principle to the administrative procedure provided to express the environmental appropriate assessment.

The main purpose of the essay is to understand if and how the current “size” of the environmental appropriate assessment can determine an extension of the Natura 2000 network, both in its geographic borders than in its meaning.