

La Valutazione di Incidenza in Italia

STATO DELL'ARTE

L. Eleuteri, MATTM - DPNM



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile



L'EU Pilot 6730/14

Con l'EU Pilot 6730/2014 la Commissione europea ha avviato un pre-contenzioso sulla base di un Dossier che denunciava la violazione di natura sistematica dell'art. 6 della Direttiva Habitat, **Commi 2, 3, 4**, attraverso 28 casi esemplificativi (CHAP) raggruppati in tre categorie quali, **a)** interventi senza VIncA, **b)** con VIncA carente, **c)** con Misure di Compensazione (comma 4) non coerenti, un solo caso.

Dalla documentazione raccolta, si è accertato che le presunte violazioni si sono determinate in un contesto di illeciti, posti all'attenzione della magistratura, di procedure svolte ex-post , prevalentemente per situazioni di somma urgenza, oltre che riferite ad altri casi particolari, dove la complessità e l'integrazione delle procedure in atto non ha condotto ad un esito della valutazione nei termini temporali previsti dalla normativa.



L'EU Pilot 6730/14 - Evoluzione

- La verifica svolta ha consentito un confronto tra autorità istituzionali, CE MATTM Regioni e PP.AA., e condotto l'impostazione dell'EU Pilot, da una presunta violazione sistematica, ad una condivisione della necessità di agire su quei miglioramenti procedurali e normativi che hanno come comune obiettivo una migliore armonizzazione, coerenza, e chiarezza nella applicazione della Direttiva Habitat
- Il 18 febbraio 2016, nell'ambito del Comitato paritetico, è stata posta all'ordine del giorno l'istituzione di un **Gruppo di Lavoro** per la redazione delle **Linee Guida nazionali sulla VInCA**.
- La SNB rappresenta il riferimento nazionale attraverso il quale è stato possibile evidenziare alcune criticità emerse nell'attuazione della VInCA, per il superamento delle quali, è stato definito **l'obiettivo specifico** di "rafforzare l'efficacia e l'efficienza della procedura di valutazione di incidenza a livello centrale e periferico"



L'EU Pilot 6730/14 – Il Gruppo di Lavoro

- Il **Gruppo di Lavoro** è stato avviato analizzando le criticità che caratterizzano il percorso di valutazione, con particolare attenzione allo Screening che, come emerso anche dal *fitness check* condotto dalla Commissione europea, viene svolto in maniera troppo rigida o, al contrario, insufficiente.
- Per quanto concerne la Valutazione Appropriata e la sua inclusione nelle procedure di VIA e di VAS, il percorso a livello regionale è risultato più omogeneo.
- Per le Misure di Compensazione, i necessari approfondimenti sono stati introdotti, sia con le specifiche Guide della CE, e sia con la pubblicazione di questo Ministero, "Le Misure di Compensazione nella Direttiva Habitat".
- Le Linee Guida per la Valutazione di Incidenza sono elaborate sulla base di quanto esplicitato dalle guide di indirizzo della CE e dalle sentenze della Corte di Giustizia europea, necessarie ad indirizzare gli Stati dell'Unione ad una corretta applicazione dell'articolo 6, commi 3 e 4 della Direttiva 92/43/CEE Habitat.



“Guida alla interpretazione dell'art. 6” (2000)

“Guida metodologica” (2002)

- **Livello I: screening** - Processo d'individuazione delle implicazioni potenziali di un piano o progetto su un Sito Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, e **determinazione del possibile grado di significatività di tali incidenze.**
- **Livello II: valutazione appropriata** - Considerazione del livello di incidenza del piano o progetto sull'integrità del Sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, tenendo conto della struttura e della funzione del Sito, nonché dei suoi obiettivi di conservazione. In caso di incidenza negativa, si definiscono **misure di mitigazione** appropriate atte a eliminare o a limitare tale incidenza. Qualora permanga l'incidenza negativa si procede **al livello successivo.**
- **Livello III: valutazione delle soluzioni alternative** - Valutazione delle modalità alternative per l'attuazione del piano o progetto in grado di **prevenire gli effetti** passibili di pregiudicare l'integrità del Sito Natura 2000.
- **Livello IV: valutazione in caso di assenza di soluzioni alternative in cui permane l'incidenza negativa** - Valutazione delle Misure di Compensazione laddove, accertata l'incidenza negativa, si ritenga comunque necessario realizzare il piano o progetto, verificata e documentata l'esistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.





Nelle Linee Guida europee, così come nel documento MATTM "Le Misure di Compensazione nella Direttiva Habitat", si è esplicitato il processo d'individuazione delle implicazioni potenziali di un piano/progetto/intervento, nei confronti di uno o più Siti Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, e quindi rivolto alla determinazione del grado di significatività delle possibili incidenze.



CReIAMO PA

Continuità e unitarietà dei quattro Livelli della VInCA

- La configurazione della procedura nei quattro Livelli **non deve intendersi come una frammentazione, bensì come una progressione continua**, che si avvia con una fase di acquisizione di dati relativi ad una proposta progettuale che, rapportata alle misure e agli obiettivi di conservazione dei siti, qualora non garantisca l'assenza di incidenza significativa, prosegue con gli approfondimenti tecnico scientifici oggetto di uno **Studio di Incidenza**, fino alla verifica di **soluzioni alternative, misure di mitigazione**, e in caso estremo, considerato come **deroga all'art. 6**, prospettare specifiche **misure di compensazione**, ove consentite, nell'ambito di una specifica procedura di carattere eccezionale.
- **Per ognuno dei Livelli deve esservi la certezza delle conclusioni.**
- Caratteristica della Valutazione di Incidenza è quella di una **procedura di verifica caso per caso, che non può sottostare**, come altre valutazioni, a **soglie di ammissibilità, ad elenchi di semplici esclusioni**. Anche per tale peculiarità la Direttiva **non ammette deroghe al proprio articolo 6, comma 3.**



L'importanza dello Screening

- Lo screening non prevede uno studio di incidenza.
- La nozione di ciò che è un effetto "significativo" non può essere trattata in modo arbitrario, ma in un contesto "oggettivo", strettamente correlato agli obiettivi di conservazione dei siti e alle informazioni scientifiche esistenti.
- Lo screening deve raggiungere una conclusione positiva o negativa riguardo alla significatività o meno della proposta esaminata, quindi certezza nel parere.
- Se le conclusioni sono negative o sussiste la sola probabilità di effetti significativi, si deve procedere con gli approfondimenti previsti dal Livello II di Valutazione di Incidenza Appropriata in poi, e quindi con la stesura di uno Studio di Incidenza.
- Lo screening non può prevedere misure di mitigazione che, in questa fase di preesame, comprometterebbero gli elementi della VInCA appropriata (Livello II) che non deve comportare lacune, ma avere rilievi e conclusioni completi, decisi e definitivi. (C-323/17 del 12.04.2018)



Terminologia

- Nelle procedure di VIA e VAS sono previste verifiche preliminari (screening e scoping) separate dal rispettivo iter, che possono, o meno, dare avvio alle fasi successive di approfondimento.
- Per la Valutazione di Incidenza deve essere considerata la continuità dei quattro Livelli della VIncA.
- Come VIncA vera e propria è spesso indicata solo la Valutazione Appropriata (Livello II).
- Nei pareri delle Autorità delegate spesso si sintetizza che il Piano o Progetto non deve essere sottoposto a VIncA, senza precisare l'effettivo espletamento dello Screening.
- **Tale formulazione risulta quindi fuorviante**, e da questo scaturiscono molte segnalazioni che denunciano **l'esclusione aprioristica dalla procedura**.
- La stessa Commissione europea ha confermato che a seguito di approfondimenti, dette segnalazioni risultavano originate da una non esplicitata formulazione del parere di screening.



Categorie – Piani e Progetti

- Qualora "piano" e "progetto" fossero rigidamente definiti, tanto più si rischierebbe di non considerare determinate categorie di proposte.
- Piano o Progetto rappresentano una definizione molto ampia (C-72/95 "Kraaijeveld") che non si limita alla costruzione fisica ma copre anche altri interventi nell'ambiente naturale.
- La dimensione del progetto non è pertinente in quanto non esclude di per sé la possibilità che possa avere un effetto significativo su un sito protetto (causa C-98/03, causa C-418/04). Per la Direttiva Habitat il fattore limitante è la probabilità che una qualsiasi iniziativa possa produrre una incidenza significativa, al di là della categoria alla quale essa appartiene.
- Viene quindi a prevalere il valore della biodiversità rispetto alle tipologie di proposte, qualsiasi esse siano.



Relazione con le direttive VIA e VAS

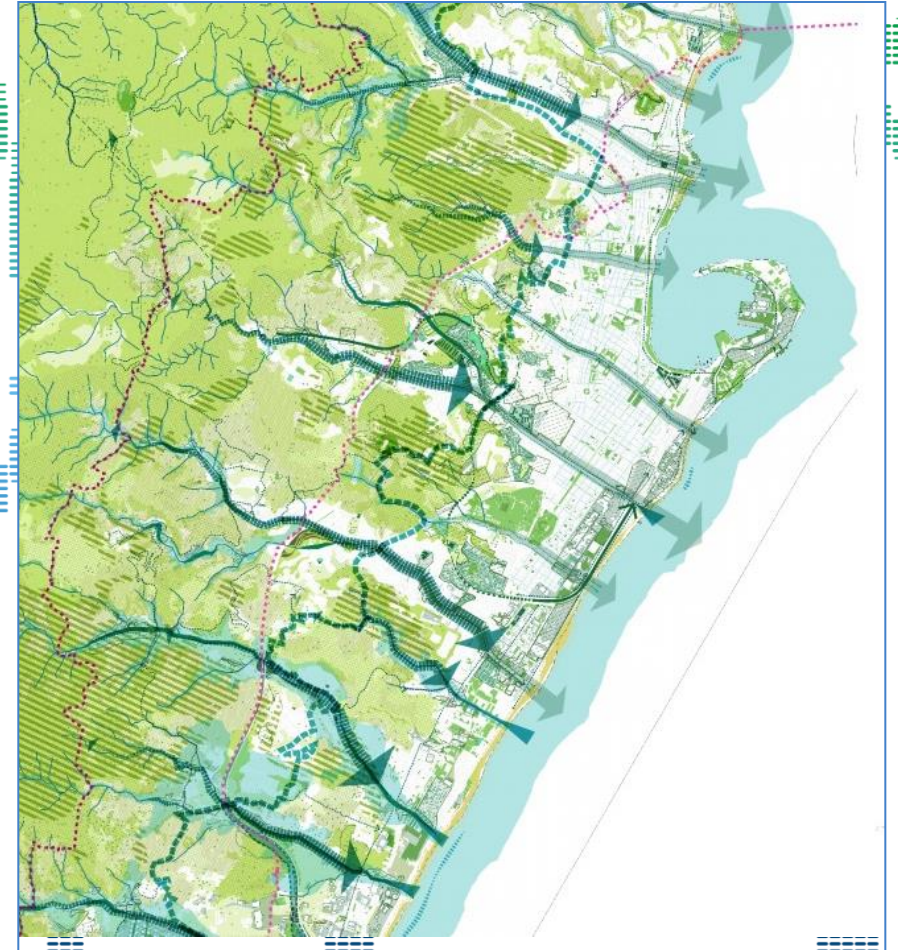
- La CE afferma che la Direttiva rivista sulla VIA incoraggia procedure coordinate ed integrate, purché la VInCA rimanga chiaramente identificabile sia nello SIA che nel RA, o sia riportata separatamente, in modo da consultare chiaramente le specifiche conclusioni rispetto a quelle della VIA o della VAS.
- (causa C-418/04): “Le direttive VIA e VAS contengono disposizioni relative alla procedura di deliberazione, senza vincolare gli Stati membri alla decisione e riguardano solo alcuni progetti e piani. Per contro, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva Habitat, un piano o progetto può essere autorizzato solo dopo che le autorità nazionali hanno accertato che ciò non pregiudicherà l'integrità del sito. Di conseguenza, le valutazioni di cui alle direttive VIA e VAS non possono sostituire la procedura di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat ”.
- **Per la Valutazione di Incidenza, il risultato è legalmente vincolante per l'autorità nazionale competente, e ne condiziona la sua decisione finale. (causa C-177/11)**



VAS e VInCA

Si stabilisce l'obbligo di sottoporre un determinato piano o programma a VAS al ricorrere dei presupposti perché lo si debba sottoporre a VInCA (C.177/11).

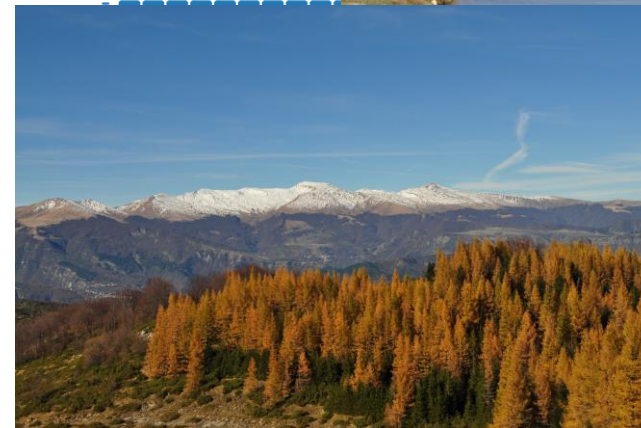
L'esame deve verificare la significatività del piano, ed essere limitato a stabilire se si possa escludere che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato, sulla base di elementi oggettivi.



L'art. 6 della Direttiva Habitat

L'articolo 6 riguarda la conservazione e la protezione dei siti designati per le specie all'interno della rete Natura 2000.

Visto nel contesto più ampio del Trattato sull'Unione europea, l'articolo 6 può essere considerato un quadro chiave per dare attuazione al principio di integrazione, in quanto incoraggia gli Stati membri a **gestire i siti Natura 2000 in modo sostenibile** e stabilisce i **limiti delle attività che possono avere una interferenza negativa** sulla rete Natura 2000, pur consentendo alcune deroghe in circostanze specifiche.



L'art. 6 della Direttiva Habitat e i suoi Commi

Il **Comma 1**, prevede l'istituzione delle necessarie misure di conservazione e si concentra su interventi positivi e proattivi.

Il **Comma 2**, prevede la possibilità di evitare il deterioramento dell'habitat e il disturbo significativo delle specie. E' incentrato quindi sulla azione preventiva, anche nel rispetto del principio di precauzione previsto dal Trattato che istituisce la Comunità europea.

I **Commi 3 e 4**, stabiliscono una serie di garanzie procedurali e sostanziali che disciplinano piani e progetti che possono avere un effetto significativo su un sito Natura 2000.



Relazione tra i commi 2 e 3 dell'articolo 6

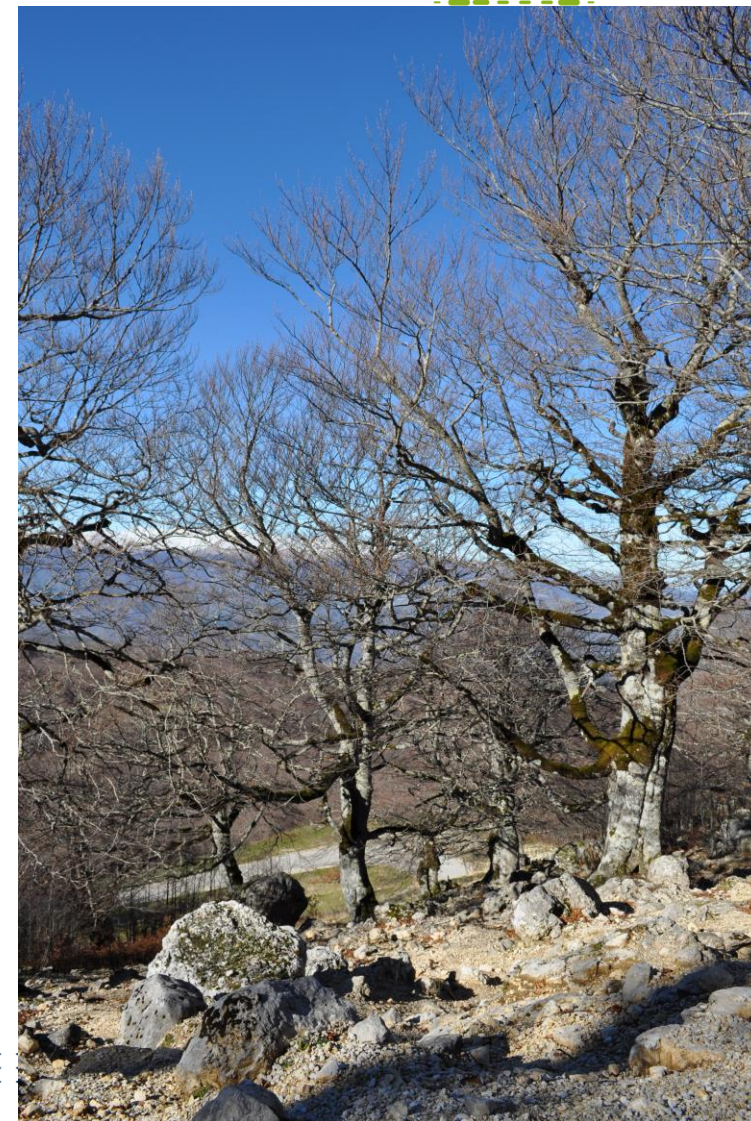
- Il fatto che un piano o un progetto sia stato autorizzato secondo la procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 3, rende superflua una concomitante applicazione della norma di protezione generale di cui all'articolo 6, paragrafo 2.
- L'autorizzazione di un piano o di un progetto concesso a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, presuppone necessariamente che si ritenga che non possa influire negativamente sull'integrità del sito in questione e, di conseguenza, non suscettibile di provocare deterioramenti o disturbi significativi ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2.” (C-127/02).
- **Tuttavia, non si può escludere che un piano o progetto possa successivamente dar luogo a deterioramento o disturbo, anche qualora le autorità competenti non possano essere ritenute responsabili di eventuali errori.**



L'importanza del Comma 2

L'applicazione dell'art. 6, Comma 2, consente di soddisfare l'obiettivo essenziale della preservazione e della tutela della qualità dell'ambiente, ivi compresa la conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche, come indicato nel primo 'considerando' della Direttiva.

Se l'autorizzazione per un piano o progetto è stata concessa senza rispettare l'articolo 6, Comma 3, si può riscontrare una violazione dell'articolo 6, Comma 2, in caso di deterioramento di un habitat o di perturbazione delle specie per le quali l'area è stata designata. (C-304/05, C-388/05, C-404/09.)

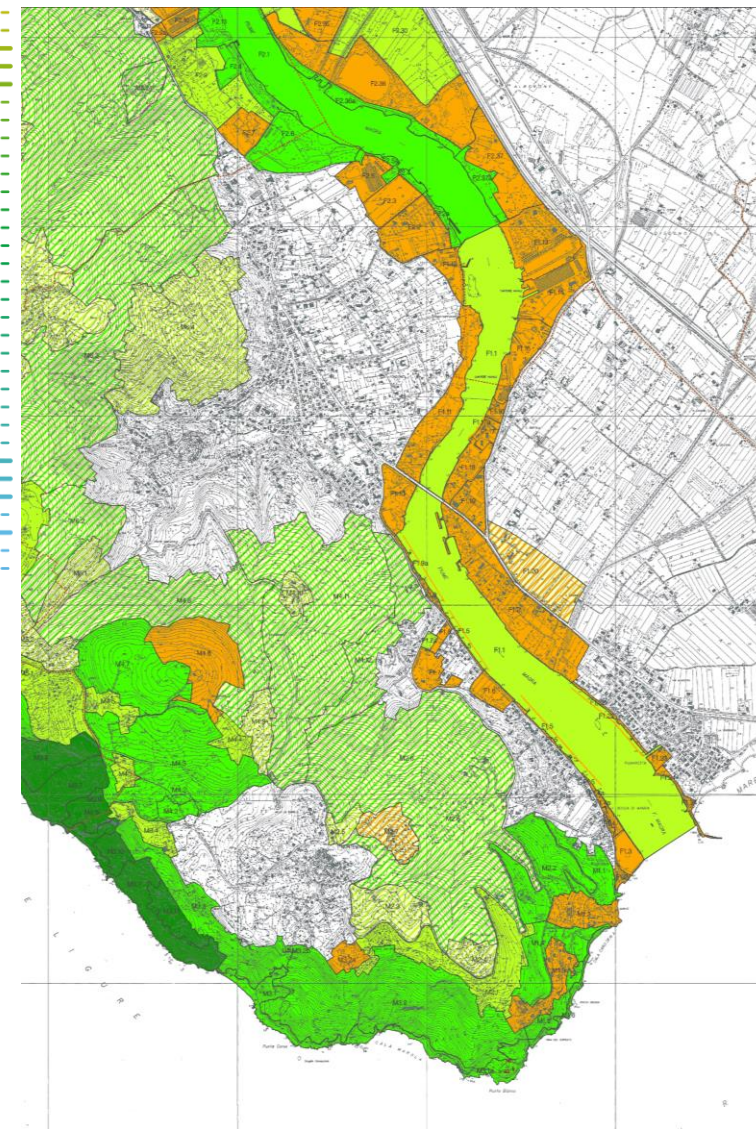


Piani e Progetti connessi alla Gestione del Sito

L'articolo 6, Comma 3, definisce una procedura graduale per valutare piani e progetti che possono avere un effetto significativo su un sito Natura 2000.

I piani e i progetti direttamente connessi alla gestione e alla conservazione del sito, singolarmente o come componenti di altri piani e progetti, dovrebbero generalmente essere esclusi dalle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, ma le loro componenti non conservative possono ancora richiedere una valutazione.

Ci possono anche essere circostanze in cui un piano o un progetto direttamente connesso o necessario per la gestione di un sito, possa avere un impatto su un altro sito.



Gli altri articoli della Direttiva

- Il capitolo sulla "Protezione delle specie" si rivolge alle specie in tutta la loro area naturale all'interno dell'UE e non solo nei siti Natura 2000. Comprende gli articoli da 12 a 16 inclusi, e riguarda le specie animali e vegetali rigorosamente protette elencate nell'Allegato IV della direttiva e quelle che necessitano di misure speciali di gestione elencate nell'Allegato V.
- Gli articoli 12, 13 e 14, riguardano talune specie vegetali e animali che possono figurare anche nell'Allegato II della direttiva e che possono beneficiare delle disposizioni dell'art. 6, se ricadenti nei siti della rete Natura 2000.
- Una azione può quindi rientrare allo stesso tempo nell'ambito di entrambi i capitoli, "Protezione" e "Conservazione".
- Ad esempio, la distruzione di un luogo di riposo dell'orso bruno, può essere contraria al solo divieto di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), mentre è in contrasto anche con l'art. 6, se il luogo di riposo si trova all'interno di un sito Natura 2000.



Adeguata competenza degli attori istituzionali e qualità delle segnalazioni

La corretta applicazione dell'art. 6, Comma 3, non può prescindere da una attuazione della Direttiva 92/43/CEE Habitat nel suo complesso e da ciò che è stabilito nei diversi articoli.

E' fondamentale che anche le segnalazioni di presunta violazione siano adeguatamente formulate, e opportunamente verificate dagli attori istituzionali, sulla base dei diversi articoli delle Direttive Habitat e Uccelli.

