

FOCUS

DIRETTIVA 92/43/CEE “HABITAT”, VINCA, PIANI E PROGRAMMI CONNESSI E NECESSARI ALLA GESTIONE DEI SITI NATURA 2000**GIAMPIERO SAMMURI^A, CIRO AMATO^B,**

Abstract (IT): La valutazione di incidenza ambientale (VINCA), disciplinata dall’art. 6 della direttiva 92/43/CEE “Habitat”¹, costituisce uno strumento centrale per la tutela dei siti della rete Natura 2000. L’esperienza applicativa italiana evidenzia tuttavia un progressivo ampliamento dell’ambito di utilizzo della VINCA, spesso esteso anche ad attività direttamente connesse e necessarie alla gestione dei siti, in potenziale contrasto con il dettato della direttiva e con i chiarimenti forniti dalla Commissione europea e dalla giurisprudenza unionale. Il contributo analizza il fondamento giuridico della VINCA, il contenzioso tra Italia e Unione europea, l’evoluzione della giurisprudenza nazionale e comunitaria e le fasi procedurali di screening e valutazione appropriata, soffermandosi in particolare sul concetto di attività “connesse e necessarie” alla gestione dei siti Natura 2000. Attraverso esempi applicativi (monitoraggi, piani dei parchi, interventi di controllo delle specie aliene invasive), l’articolo evidenzia come tali attività, pur potenzialmente suscettibili di incidere sulla biodiversità, debbano essere valutate mediante strumenti diversi dalla VINCA, coerenti con il sistema complessivo di tutela delineato dal diritto europeo e nazionale.

Abstract (EN): The “appropriate assessment” (AA) governed by Article 6 of Directive 92/43/EEC (“Habitats Directive”), constitutes a core instrument for the protection of sites within the Natura 2000 network. However, experience in Italy, shows a progressive broadening of the scope of application of the AA, which is often extended to activities that are directly connected to and necessary for the management of the sites, potentially conflicting with the provisions of the Directive as well as with the clarifications provided by the European Commission and EU case law. This contribution analyses the legal basis of the AA, the infringement proceedings between Italy and the European Union, the evolution of national and EU case law, and the procedural stages of screening and appropriate assessment, focusing in particular on the concept of “connected and necessary activities” to the management of Natura 2000 sites. Through practical examples (monitoring activities, park management plans, and measures to control invasive alien species), the article highlights how such activities, although potentially capable of affecting biodiversity, should be assessed using tools other than the AA, in line with the overall system of protection established by European and national law.

Parole chiave: VINCA – Direttiva Habitat – Natura 2000 – screening – attività connesse e necessarie

Key-words: Appropriate assesment – Habitats directive – Natura 2000 – screening –connected and necessary activities

SOMMARIO 1. La VINCA: definizione giuridica; **2.** Il fondamento giuridico; **3.** Il contenzioso con la UE; **4.** Alcuni profili interpretativi dell’istituto; **5.** La VINCA nella giurisprudenza; **6.** Le fasi procedurali: screening e VINCA; **7.** Conclusioni;

¹ ^a Servizi per la ricerca scientifica e la tutela delle Biodiversità Via san Marino 28 Grosseto

^b Responsabile Ufficio giuridico e Legislativo della Federazione italiana Riserve e Parchi naturali- Federparchi Via Nazionale 230 Roma

- Giampiero Sammuri va considerato l’autore dei paragrafi 3, 4 e 7;

- Ciro Amato va considerato l’autore dei paragrafi 5 e 6. Entrambi sono gli autori del paragrafo 1,2, 8

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992

LA VINCA: DEFINIZIONE GIURIDICA

In termini definitivi la VINCA consiste in una valutazione a carattere preventivo, integrabile anche con VIA e VAS, tesa a rilevare se un piano od un progetto che interessino un'area definita come Natura 2000, possano avere un'incidenza significativa su habitat o specie che ne hanno determinato l'istituzione. Essa rappresenta, quindi, uno strumento di prevenzione, che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, possono avere impatti significativi sulla biodiversità. Anche la VINCA, pertanto, possiede una funzione di salvaguardia dell'ambiente, che attua con modalità simili a quelle di altre valutazioni, come la VIA e la VAS, anche se, a differenza della VIA, non ha un valore autorizzativo e quindi, in modo simile alla VAS, produce una valutazione vincolante per la tutela di determinate aree. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario².

La direttiva 92/43/CEE meglio nota come "Habitat" ha fissato principi fondamentali per la conservazione della biodiversità in Europa. Grazie ad essa è stato costituito il grande network delle "aree natura 2000", composto dalle zone speciali di conservazione (ZSC) e dalle zone di protezione speciale (ZPS) di cui alla direttiva 2009/147/CEE "uccelli"³. Gli allegati della direttiva "Habitat" (ma anche di quella "uccelli") sono stati fondamentali per la biodiversità europea, elencando gli habitat e le specie animali e vegetali meritevoli di specifiche politiche di conservazione. Una critica che, con il passare degli anni, molti hanno fatto, è che gli allegati non sono mai stati aggiornati e che, in effetti, dal 1992 (ma anche dal 2009 per gli uccelli) lo stato di conservazione di molte specie è cambiato notevolmente, in alcuni casi in senso positivo in altri in negativo. Ma, al di là di questo fatto, non ci sono dubbi sull'importanza decisiva delle direttive citate per la conservazione della natura in Europa. Uno degli articoli della direttiva Habitat che più ha inciso e che è anche stato oggetto di approfondimenti, direttive, linee guida e contenziosi è l'art.6, soprattutto i commi 3 e 4 che riguardano gli studi d'incidenza.

IL FONDAMENTO GIURIDICO

È opportuno riportare integralmente il primo periodo del comma 3 dell'art.6 della direttiva habitat: ***"3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo"***.

L'interpretazione letterale pretende che si debba fare sempre la valutazione d'incidenza se un piano o un programma, che non è connesso e necessario alla gestione del sito, può avere incidenze significative.

L'unione Europea ha approvato nel 2019 un documento specifico⁴ per orientare gli enti pubblici nell'applicazione della direttiva. L'elaborato è estremamente dettagliato e cita numerose sentenze della Corte di giustizia europea che, nei quasi 30 anni (all'epoca) di gestione della direttiva, si erano susseguite.

Molto importante, ai fini dell'interpretazione, è il lemma "connesso e necessario", poiché questa circostanza di fatto radica il procedimento di VINCA, oppure lo esclude.

² Commissione europea, *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites*, 2001.

³ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del consiglio del 30 novembre 2009

⁴ Commissione europea, *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE "Habitat"*, documento 33/1, 25 gennaio 2019

IL CONTENZIOSO CON LA UE

Alcuni soggetti di natura privata hanno denunciato da parte del nostro paese la violazione dei commi 2,3 e 4 dell'art. 6 della direttiva Habitat; talchè la Commissione europea nel 2014 ha avviato un pre-contenzioso⁵ con l'Italia. Ciò ha avuto un impatto significativo ed è, probabilmente, causa di interpretazioni molto prudenti delle disposizioni che hanno trovato riscontro nelle "linee guida nazionali per la valutazione d'incidenza" approvate dalla Conferenza permanente Stato-Regioni il 28-11-2019 (atto n. 195) e che hanno determinato la chiusura del contenzioso con l'UE.

ALCUNI PROFILI INTERPRETATIVI DELL'ISTITUTO

Dal contesto e dalla finalità dell'articolo 6 appare evidente che il termine «gestione» vada riferito alla «conservazione» di un sito, ossia dev'essere inteso nel senso in cui è usato nell'articolo 6, paragrafo 1. Quindi, se un'attività è direttamente collegata agli obiettivi di conservazione e necessaria per realizzarli, è esente dall'obbligo di valutazione. Questa specificazione dell'UE chiarisce in modo netto un aspetto che, peraltro, sembrava già di per se abbastanza evidente: le attività che sono collegate alla conservazione (connesse) o necessarie non vanno sottoposte a VINCA, tutte le altre, cioè quelle che non lo sono, invece si per valutare se possano pregiudicare in maniera significativa la conservazione di habitat e/o specie...

LA VINCA NELLA GIURISPRUDENZA

La Valutazione di incidenza ambientale (VINCA), si caratterizza quale giudizio di ampia discrezionalità oltre che di tipo tecnico, anche amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera. Il sindacato del giudice amministrativo, di conseguenza, è limitato alla manifesta illogicità, incongruità, travisamento o macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria, diversamente ricadendosi in un inammissibile riesame nel merito con sostituzione della valutazione giudiziale a quella affidata dal legislatore all'amministrazione" (Tar Lazio (RM), sentenza n. 7235 del 3 giugno 2022)⁶.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, sulla scorta di quanto previsto dalla Direttiva n. 92/43/CEE, sottolinea che deve essere sottoposto a valutazione d'incidenza qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative sullo stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso. La stessa giurisprudenza precisa, in proposito, che requisito di base della valutazione è che il piano o progetto sia idoneo a pregiudicare significativamente il sito interessato e che, in considerazione del principio di precauzione, tale pregiudizio sussiste in tutti i casi in cui non può essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che il suddetto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato ⁷. In particolare la Corte Ue ha sancito i seguenti principi di diritto nella vicenda de quo:

1) L'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente la prosecuzione, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, della procedura di autorizzazione di un piano o di un progetto la cui incidenza su una zona speciale di conservazione non possa essere mitigata e sul quale l'autorità pubblica competente abbia già espresso parere negativo, a meno che non esista una soluzione

⁵ Commissione europea, *Procedura EU Pilot 6730/2014 – Italia*

⁶ TAR Lazio (Roma), sez. II, 3 giugno 2022, n. 7235

⁷ Corte di Giustizia, Sez. II, 10 gennaio 2006, n. 98; Corte di Giustizia, Sez. II, 29 gennaio 2004, n. 209

alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

2) Qualora un piano o un progetto abbia formato oggetto, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della Direttiva 92/43/CEE, di una valutazione negativa quanto alla sua incidenza su una zona speciale di conservazione e lo Stato membro interessato abbia comunque deciso, ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, di realizzarlo per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'articolo 6 di tale Direttiva dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale consente che detto piano o progetto, dopo la sua valutazione negativa ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo e prima della sua adozione definitiva in applicazione del paragrafo 4 del medesimo, sia completato con misure di mitigazione della sua incidenza su tale zona e che la valutazione di detta incidenza venga proseguita. L'articolo 6 della Direttiva 92/43 non osta invece, nella stessa ipotesi, a una normativa che consente di definire le misure di compensazione nell'ambito della medesima decisione, purché siano soddisfatte anche le altre condizioni di attuazione dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale Direttiva.

3) La Direttiva 92/43/CEE dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che prevede che il soggetto proponente realizzi uno studio dell'incidenza del piano o del progetto di cui trattasi sulla zona speciale di conservazione interessata, sulla base del quale l'autorità competente procede alla valutazione di tale incidenza. Tale Direttiva osta, invece, a una normativa nazionale che consente di demandare al soggetto proponente di recepire, nel piano o nel progetto definitivo, prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dopo che quest'ultimo abbia formato oggetto di una valutazione negativa da parte dell'autorità competente, senza che il piano o il progetto così modificato debba costituire oggetto di una nuova valutazione da parte di tale autorità.

4) La Direttiva 92/43/CEE dev'essere interpretata nel senso che essa, pur lasciando agli Stati membri il compito di designare l'autorità competente a valutare l'incidenza di un piano o di un progetto su una zona speciale di conservazione nel rispetto dei criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte, osta invece a che una qualsivoglia autorità prosegua o completi tale valutazione, una volta che quest'ultima sia stata realizzata.

In relazione alla VINCA la giurisprudenza nazionale ha affermato quanto segue:

l'art. 5 d.P.R. 357/1997 non prevede nessuna comparazione fra interesse pubblico ed interesse privato, ma soltanto la verifica della compatibilità dell'intervento con gli "obiettivi di conservazione" del sito. In altre parole, la norma non consente che un qualsiasi intervento incompatibile con questi obiettivi venga autorizzato ugualmente perché, in ipotesi, ispirato da interessi privati ritenuti di particolare rilevanza⁸; allorquando lo Stato membro intenda procedere alla realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva, la VINCA deve essere effettuata in maniera assolutamente completa ed esaustiva, con definizione delle misure di mitigazione/protezione, nella fase preliminare, cioè in vista della approvazione del progetto preliminare, e ciò per la ragione che la VINCA è necessaria ai fini della valutazione comparata tra più alternative dannose (per stabilire quale di esse sia quella che comporta minori inconvenienti), e quindi per stabilire se ricorrano le condizioni in presenza delle quali si può dare corso ad un progetto per rilevanti motivi di interesse pubblico ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva "habitat"; in particolare, anche le misure di mitigazione, cioè le misure tese ad evitare o ridurre l'incidenza negativa di un piano o progetto, debbono essere individuate e previste nel corso della VINCA, e non possono essere introdotte dopo l'approvazione di questa, e del progetto cui la VINCA si riferisce; solo le misure c.d. "compensative" possono essere determinate in una fase successiva, ed è anzi opportuno che esse siano definite solo dopo che la VINCA sia stata completata e sia chiaro il quadro dell'incidenza negativa che il progetto procurerà al sito interessato, tenendo conto delle misure di mitigazione adottate⁹.

⁸ Cons Stato, sez. IV, n. 2039 del 2023)

⁹ Corte di giustizia UE, 6 luglio 2020, causa C411/19

La più recente giurisprudenza amministrativa afferma in un'importante sentenza del Consiglio di Stato¹⁰ che: *“(...) prima di procedere a VINCA vera e propria è necessario valutare, in base ad un'adeguata istruttoria tecnico-scientifica, la possibile significativa incidenza dell'intervento sul sito protetto. Solo, dunque, se si accerta che l'intervento possa determinare un rischio di incidenza significativa sul sito protetto, può dirsi dovuta anche la fase II di c.d. “valutazione appropriata”, ovvero di VINCA vera e propria. In altri termini, prima di procedere alla VINCA, è necessario verificare che l'intervento comporti un'incidenza significativa, restando, quindi, esclusi dalla valutazione di incidenza gli interventi che non determinano un impatto significativo sul sito.”*

Nel contesto normativo italiano la valutazione di incidenza (VINCA) viene disciplinata dall'art. 6 del d.p.r. n. 120/2003, che ha sostituito l'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997, di attuazione dei paragrafi 3 e 4 della direttiva “Habitat”. L'obiettivo di tutela che, pertanto, si prefigge il legislatore, europeo e nazionale, è quello massimo di conservazione dei siti, sia in via diretta (per piani e progetti da ubicarsi all'interno dei siti protetti) sia in via indiretta (per piani e progetti da ubicarsi al di fuori del perimetro delle dette aree, ma che possano comunque incidere, per le caratteristiche tecniche del progetto o la collocazione degli impianti o la conformazione del territorio, sulle caratteristiche oggetto di protezione), con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto.

Il Consiglio di Stato ripercorre i principali punti della normativa comunitaria e nazionale in materia di procedimento di valutazione di incidenza ambientale (“VINCA”) – disciplinata all'art. 5 del DPR 357/1997 e dall'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (“Direttiva Habitat”)– chiarendone ulteriormente l'ambito applicativo oggettivo. In particolare, il giudice amministrativo ribadisce il principio per cui il procedimento di VINCA debba trovare applicazione non soltanto per i progetti che ricadono all'interno delle aree tutelate dalla Direttiva Habitat (sono le aree ricomprese nella c.d. “rete Natura 2000”), ma anche per quei progetti che, seppure realizzati fuori dalle aree, hanno comunque una “incidenza significativa” su di esse. Tale incidenza, inoltre, deve essere valutata sia con riferimento all'impatto del singolo progetto sia con attenzione all'impatto cumulativo del singolo progetto con gli altri progetti esistenti. L'art. 5 del D.P.R. 357/1997, e l'art. 6 della Direttiva Habitat forniscono criteri o indici non ben definiti per stabilire l'incidenza di un intervento o progetto.

Neanche la giurisprudenza fornisce delle indicazioni chiarificatrici. Infatti, sebbene il giudice amministrativo abbia precisato quali possono essere gli elementi da tenere in considerazione nel procedimento di VINCA, come le caratteristiche tecniche del progetto, la collocazione degli impianti, lo stesso non ha dato indicazioni concrete per orientare le pubbliche amministrazioni nel fare le valutazioni, rimettendo inevitabilmente il giudizio di “significatività” dell'incidenza di un progetto ad una valutazione improntata alla logica del “caso per caso”. In assenza di indici e criteri certi sia a livello normativo che giurisprudenziale, la Pubblica Amministrazione si troverebbe paradossalmente a dover svolgere una valutazione sull' “ipotetico” impatto significativo per ogni progetto.

In sintesi, se secondo i criteri esistenti, si presume che un progetto possa avere impatti significativi, la sua esclusione dalla VINCA dovrà avere una motivazione rafforzata. Di contro, qualora invece un progetto, ex ante non abbia impatti significativi, la motivazione rafforzata dovrebbe supportare la decisione della pubblica amministrazione di non assoggettare l'intervento a VINCA.

Un'altra recente sentenza del consiglio di stato¹¹ afferma nello specifico che: *“Il quid iuris della Valutazione di Incidenza Ambientale consiste nell'idoneità del piano o progetto da valutare (e, parimenti, delle sue eventuali modifiche) ad incidere su un determinato sito della rete Natura 2000. Va da sé che anche in caso di VINCA – così come in caso di VIA – la parte ricorrente non può limitarsi a comprovare l'esistenza di una modifica del progetto inizialmente assentito con VINCA., ma*

¹⁰ Consiglio di Stato Sez. VI n. 388 del 20 gennaio 2025

¹¹ Consiglio di Stato Sez. VII n. 3328 del 16 aprile 2025

deve provare anche che tale modifica è atta a non esplicare un'incidenza significativa sul sito ricompreso nella rete Natura 2000".

Alcuni principi di diritto in materia di VINCA molto importanti sono i seguenti:

1) la valutazione d'incidenza costituisce atto ed adempimento procedurale che deve necessariamente precedere, non anche seguire, un piano o progetto, incluso, evidentemente, un progetto edilizio che sia alla base di un eventuale permesso di costruire, non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito;

2) relativamente agli interventi edilizi la norma sovranazionale addirittura prevede che "le autorità nazionali competenti, per esempio i comuni e le Soprintendenze, per esempio, esprimono il loro assenso su tale piano o progetto e sul titolo edilizio soltanto dopo aver raggiunto la certezza che esso non pregiudichi l'integrità del sito in causa;

3) la possibile pubblica consultazione sulla meritevolezza di un progetto edilizio che interessi un'area natura 2000 dimostrano che la valutazione di incidenza deve necessariamente precedere, giammai seguire, un qualunque atto di assenso edilizio;

In questa prospettiva è condivisibile la considerazione giuridica secondo la quale la valutazione di incidenza non costituisce una semplice condizione di efficacia di un provvedimento amministrativo edilizio, ma ne costituisce, invece, un requisito di validità;

L'ipotesi della conservazione degli atti, mediante conferma, validazione successiva o sanatoria non è ammessa per la vinca, nonostante il nostro ordinamento conosca tali istituti.

Ed infine, anche nelle cosiddette zone di buffer ad un'area protetta, una sentenza amministrativa¹² ha chiarito che: *"in materia di impianto di un vigneto, non è sostenibile l'insussistenza dei presupposti di assoggettamento a VINCA, per la natura "non intensiva" dell'impianto e l'assenza di movimenti di terra. Infatti, la disciplina di tutela degli habitat non è condizionata dalla qualificazione edilizia o dall'intensità agronomica dell'intervento, ma dalla sua idoneità a determinare incidenze significative"*.

LE FASI PROCEDIMENTALI: SCREENING E VINCA

La VINCA è, giuridicamente, un procedimento amministrativo e, in quanto tale, non sfugge all'applicazione oggettiva della legge n. 241/90 e ss.mm.ii.. Pertanto vanno qui brevemente presentate e considerate alcune fasi di tale procedimento di maggiore interesse pratico e giuridico. Affinché non sia considerata un istituto vuoto e solo teorico conviene, ora, che si offrano alcuni esempi concreti di come essa può agire in sede di gestione di un'area Natura 2000.

Per meglio entrare negli aspetti procedurali è bene fare ancora riferimento al già citato documento UE (33/1 del 25-1-2019) "Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE". dove nel punto 4.2 viene spiegato che la prima parte della procedura consiste in una fase di valutazione preliminare («screening») per stabilire se, innanzitutto, il piano o progetto è direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, e in secondo luogo, se non lo fosse, se è probabile che eserciti incidenze significative sul sito; questa fase è disciplinata dalla sopracitata prima frase del paragrafo 3, dall'articolo 6.. Con il successivo punto, 4.4.3, l'UE, con chiarezza, ribadisce che se un'attività è "connessa o necessaria" alla gestione del sito, in quanto "direttamente collegata agli obiettivi di conservazione" non deve essere fatta la valutazione d'incidenza. Ancora più interessante, a beneficio della comprensione sull'iter procedurale secondo l'UE, è, ancora una volta, il punto 4.2, che, parlando della procedura di screening, propedeutica alla decisione se effettuare una VINCA o meno, mostra una netta demarcazione tra le attività "connesse o necessarie" e quelle che non lo sono". Riassumendo, nella procedura di screening si procede con questo ordine logico.

L'attività è connessa o necessaria alla gestione del sito? Se la risposta è affermativa essa è "esente dall'obbligo di valutazione" e lo screening è concluso. Se è negativa si passa al punto 2;

¹² TAR Veneto Sez. II n. 1736 del 7 ottobre 2025

L'attività può avere incidenze significative sul sito? Se la risposta è affermativa, si procede con la valutazione d'incidenza, se è negativa, la vinca non si effettua e la procedura è conclusa.

Alla luce di queste considerazioni è ovvio che la fase di screening per attività non "connesse o necessarie" debba essere ben dettagliata per permettere di escludere o meno incidenze significative sul sito e quindi decidere se effettuare la VINCA o meno.

Al contrario la "connessione o necessità" è molto più facile da stabilire e, in questo caso, dovrebbe essere sufficiente un semplice sì o no. Probabilmente, proprio per quanto riportato nell'introduzione, invece, si è diffusa nelle regioni una assimilazione della procedura di screening anche per attività connesse e necessarie piuttosto elaborata.

Si possono fare alcuni esempi concreti:

- 1) Il monitoraggio di specie animali o vegetali all'interno di un sito natura 2000 è un'attività connessa o necessaria alla gestione del sito?

Per rispondere a questa domanda si può fare riferimento ancora al documento interpretativo dell'UE, il già citato 33/1 del 25-1-2019, che, nel box "Elementi fondamentali da considerare per stabilire le misure di conservazione necessarie", riporta testualmente: **"Una solida base di conoscenze circa le condizioni esistenti nel sito, lo stato di specie e habitat e le principali pressioni e rischi a cui possono essere esposti..."**

Viene quindi esplicitato quello che, in effetti, sembra abbastanza ovvio: per conservare efficacemente specie animali e vegetali (ma anche habitat) bisogna avere **"una solida base di conoscenze"**. Quindi monitorare specie animali e vegetali, in particolare se sono inserite nelle direttive, oltre che essere un'attività connessa, è anche necessaria.

Quindi se un ricercatore chiede di fare un'azione di monitoraggio la procedura di screening si dovrebbe concludere con il semplice "sì", in quanto attività "connessa e necessaria". Ma un'azione di monitoraggio potrebbe avere impatti sulla biodiversità? In linea teorica sì, ad esempio, se un ricercatore per studiare il popolamento di anfibi in un'area natura 2000 utilizzasse il metodo di svuotare tutte le pozze d'acqua per fare campionamenti, li avrebbe ed anche piuttosto consistenti. E quindi non andrebbe impedita un'azione del genere? Certamente sì, ma lo strumento non è la VINCA, inutilizzabile per un'attività connessa e necessaria, ma l'autorizzazione che deve dare il gestore dell'area natura 2000 al ricercatore e che, nel caso specifico, dovrebbe essere negata.

- 2) Il piano di un parco che ha al suo interno delle aree natura 2000 è connesso o necessario alla gestione dei siti?

Per rispondere a questa domanda bisogna per prima cosa fare riferimento alle finalità del piano del parco, così come definite dall'art.12 comma 1 della legge 394/91:

"La tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali affidata all'Ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco..."

Quindi è abbastanza chiaro che, dal punto di vista normativo, oltre che logico, la finalità del piano del parco è la conservazione (tutela) della biodiversità (valori naturali ed ambientali). E quindi la "connessione" è sufficientemente ovvia, ma lo è anche la necessità. A tale proposito si riporta, ancora una volta, un passo del documento interpretativo dell'UE:

"Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti..."

Come è noto, in Italia, i piani di gestione delle aree natura 2000, non hanno di per se una forza regolamentare, né sanzionatoria. Perciò, in un'area di grande importanza per la biodiversità per la presenza di habitat e specie che richiedono una protezione rigorosa sono necessari altri strumenti. Una zona A (riserva integrale) definita dal piano del parco, che può efficacemente garantire la conservazione in una situazione del genere, oltretutto con sanzioni in caso di violazioni, è una “*misura regolamentare*”.

Anche in questo caso, come in quello del monitoraggio, ci si può fare la stessa domanda: un piano del parco, se sbagliato, può avere impatti negativi sulla biodiversità? Certo che sì, se ad esempio, prevedesse che una zona con un habitat di interesse comunitario potesse essere trasformata per fini agricoli o edilizi li avrebbe e anche di sostanziali. Ma anche in questo caso, non è la VINCA, inapplicabile per un piano connesso e necessario alla gestione del sito, che lo deve impedire, ma l'azione dell'ente che approva il piano (la regione), anche a seguito di interventi (osservazioni) di soggetti terzi (associazioni, esperti, semplici cittadini) previsti nell'iter di approvazione del piano del parco.

- 3) Un piano di controllo/eradicazione di una specie aliena/invasiva è connesso o necessario alla gestione dei siti?

Il controllo/eradicazione delle specie aliene sono attività previste dalla strategia europea per la biodiversità (COM/2020/380 final) e da quella italiana approvata con decreto del Ministro dell'ambiente, n. 252/2023.

Con riferimento alle specie esotiche invasive la strategia italiana prevede:

Sottoazione B3.1.a - Incrementare le azioni di eradicazione e controllo.

Dal punto di vista normativo vanno considerati:

- a) il D.Lgs. 230/17 “Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive”.
- b) La Legge nazionale n.157/92 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” che disciplina la gestione, finalizzata all'eradicazione, di mammiferi e uccelli alieni.

Le direttive Unionali e nazionali e le relative normative si muovono nell'ambito di quello che gli organismi più autorevoli nel campo della conservazione, come CBD e IUCN, sostengono da decine di anni e cioè che le specie aliene invasive sono una grave minaccia per la biodiversità.

Alla luce di tutto questo, è superfluo specificare oltre perché un piano di controllo/eradicazione di una specie aliena/invasiva, sia connesso e necessario alla gestione di un sito natura 2000.

Ma, anche in questo caso un intervento di questo tipo, se mal condotto potrebbe avere impatti negativi sulla biodiversità? Certamente sì, per fare un esempio se, per eradicare una specie aliena di un carnivoro o di un generalista come il ratto, si decidesse di disseminare una zona frequentata da uccelli necrofagi di carcasse avvelenate, sicuramente si correrebbe il rischio di impattare pesantemente su specie non target. Quindi, come negli altri casi citati, un'azione del genere non dovrebbe essere autorizzata dal gestore dell'area natura 2000, ma senza ricorrere alla VINCA in questo caso inapplicabile.

CONCLUSIONI

Nell'applicazione della direttiva 92/43/CEE “Habitat” ed in particolare dell'art. 6 in Italia, forse anche per l'apertura del pilot del 2014, si è teso a non considerare nel modo più aderente alla direttiva l'applicazione del concetto di attività “connessa e necessaria” alla gestione di un sito. In effetti, nell'ottica della semplificazione, con una procedura di screening è immediato riconoscere se

un'attività è connessa e necessaria alla gestione di un sito e che quindi, come dice l'UE "è esente dall'obbligo di valutazione". Come evidenziato negli esempi citati, questo non vuol dire che gli effetti negativi sulla biodiversità siano a priori assenti, ma che debbano essere valutati con altri strumenti (autorizzazioni e approvazioni anche previo pareri e azioni partecipative). La UE ha creato un insieme di strumenti giuridici tutti volti alla protezione e alla conservazione degli habitat naturali e ciascuno di essi va applicato esclusivamente nei limiti delle funzioni che l'ordinamento UE e quello di recepimento nazionale ha disegnato e stabilito per ciascuno di essi. Applicare le norme al di fuori del perimetro di azione oggettiva, rappresenta un tentativo di burocratizzare il procedimento o, peggio, di affrontare in modo defatigatorio le responsabilità che la valutazione ambientale, qualunque essa sia, comporta inevitabilmente.