

Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4,
della
direttiva "Habitat" (92/43/CEE)

**CHIARIFICAZIONE DEI CONCETTI DI: *SOLUZIONI ALTERNATIVE, MOTIVI
IMPERATIVI DI RILEVANTE INTERESSE PUBBLICO, MISURE COMPENSATIVE,
COERENZA GLOBALE, PARERE DELLA COMMISSIONE***

Gennaio 2007

Il presente documento di orientamento deve essere letto unitamente all'opuscolo pubblicato dalla Commissione europea nel 2000, dal titolo "La gestione dei siti della rete Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE". L'attuale documento intende approfondire ulteriormente e sostituire la parte riguardante l'articolo 6, paragrafo 4, dell'opuscolo precedente. Come tale, il documento riflette unicamente il punto di vista dei servizi della Commissione e non ha natura vincolante.

Indice

1.1. Testo dell'articolo 6, paragrafo 4

1.2. Campo di applicazione

1.2.1. Contenuto

1.2.2. Applicabilità nel tempo

1.3. Considerazioni iniziali

1.3.1. Esame di soluzioni alternative

1.3.2. Esame dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico

1.4. Adozione di misure compensative

1.4.1. Cosa si intende per "misure compensative" e quando vanno prese in considerazione?

1.4.2. "Coerenza globale" della rete Natura 2000

1.4.3. Obiettivo e contenuto generale delle misure compensative

1.4.4. Che cosa deve comprendere il programma di misure compensative?

1.5. Criteri per designare le misure compensative

1.5.1. Compensazione mirata

1.5.2. Compensazione effettiva

1.5.3. Fattibilità tecnica

1.5.4. Entità della compensazione

1.5.5. Localizzazione delle misure compensative

1.5.6. Tempi della compensazione

1.5.7. Attuazione nel lungo termine

1.6. Chi sostiene i costi delle misure compensative?

1.7. Comunicazione delle misure compensative alla Commissione

1.8. Cosa succede nel caso di siti che ospitano habitat e/o specie prioritari?

1.8.1. I siti interessati

1.8.2. I concetti di "sanità pubblica", "sicurezza pubblica" e "conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente"

1.8.3. L'adozione del parere della Commissione - conseguenze

1.1. Testo dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva "Habitat"

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

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo o la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico".

1.2. Campo di applicazione

1.2.1. Contenuto

Questa disposizione fa parte della procedura di valutazione e di eventuale autorizzazione, da parte delle autorità nazionali competenti, di piani e progetti che possono incidere su zone speciali di conservazione (ZSC), su zone di protezione speciale (ZPS) o su siti di importanza comunitaria (SIC)¹. Sono da farsi due considerazioni fondamentali:

- da un lato, la disposizione riguarda eccezioni rispetto alla regola generale dell'articolo 6, paragrafo 3, secondo la quale possono essere autorizzati soltanto i piani o i progetti che non pregiudicano l'integrità dei siti interessati;
- d'altro lato, la sua applicazione concreta deve avvenire nel rispetto delle varie tappe previste e secondo la sequenza² stabilita dalla direttiva.

La valutazione preliminare dell'impatto di un piano o progetto sul sito, prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, consente alle autorità nazionali competenti di giungere a conclusioni sulle conseguenze dell'iniziativa proposta per l'integrità del sito interessato. Se le conclusioni sono positive, nel senso che non vi è alcun ragionevole dubbio scientifico sull'assenza di effetti sul sito, le autorità competenti possono dare il proprio assenso al piano o al progetto. Se invece persistono dubbi o le conclusioni sono negative, occorre applicare i principi di precauzione e prevenzione e seguire le procedure indicate all'articolo 6, paragrafo 4. Inoltre, il fatto di tener conto del principio di precauzione e di applicare una strategia di prevenzione potrebbe anche portare all'abbandono del piano o del progetto.

¹ L'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, si applica solo ai siti che rientrano nell'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria (SIC). Per questo le presenti disposizioni non si applicano ai siti proposti per essere designati come siti di importanza comunitaria negli elenchi nazionali trasmessi alla Commissione (i cosiddetti pSIC). Il regime di tutela dei pSIC è definito nella causa C-117/03 (sentenza della Corte, del 13 giugno 2005, Dragaggi) e nella causa C-244/05 (sentenza della Corte, del 14 settembre 2006, Bund Naturschutz).

² Nelle conclusioni alla causa C-239/04 l'Avvocato generale (paragrafi 44-46) sembra ritenere che non ci sia un ordine sequenziale tra l'esame delle soluzioni alternative e i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

A tal fine, la Corte ha già stabilito, nella causa *C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*³, e successivamente confermato nella causa *C-6/04 Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*⁴, che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat impone lo svolgimento di una opportuna valutazione delle implicazioni di un piano o di un progetto se c'è la probabilità o il rischio che tale piano o progetto abbia un effetto rilevante sul sito interessato. Tenendo conto, in particolare, del principio di precauzione, si considera che esiste un rischio se, sulla base di dati oggettivi, non si può escludere che il piano o il progetto in questione avrà un effetto significativo sul sito interessato.

L'approccio citato si ritrova anche nella sentenza della Corte del 26 ottobre 2006, causa *C-239/04*⁵, relativa alla costruzione di un'autostrada in Portogallo, dove si dice che, prima di concedere l'autorizzazione al progetto, occorre eliminare qualsiasi dubbio scientifico sull'assenza di effetti negativi per l'integrità del sito.

Per decidere se un piano o un progetto può proseguire è necessario rispettare le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 4. In particolare occorre dimostrare che:

- 1 l'alternativa proposta e da approvare è la meno dannosa per gli habitat, le specie e l'integrità del sito Natura 2000 interessato, a prescindere dalle considerazioni economiche, e non ci sono altre alternative possibili che non presentano incidenze negative sull'integrità del sito;
- 2 sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi "motivi di natura sociale o economica".

Trattandosi di un'eccezione rispetto all'articolo 6, paragrafo 3, questa disposizione può essere applicata solo quando tutte le condizioni previste dalla direttiva sono completamente rispettate. A tale proposito, chiunque intenda avvalersi di questa eccezione è tenuto a dimostrare, a titolo di condizione preliminare, che le condizioni sopra indicate sono effettivamente applicabili in ciascun caso particolare.

- 3 Dopo che si è proceduto a verificare e documentare in maniera inequivoca la mancanza di soluzioni alternative e la possibilità di accogliere i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, si devono prendere tutte le misure compensative necessarie per garantire che venga tutelata la coerenza globale della rete Natura 2000. Le misure compensative devono pertanto essere prese in considerazione solo quando l'applicazione di altri provvedimenti di tutela, come le misure di attenuazione, non è più sufficiente. Le misure compensative devono essere **sempre** notificate alla Commissione.

Le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 4, vanno applicate quando i risultati della valutazione preliminare ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, sono negativi o incerti, ossia:

³ Sentenza della Corte del 7 settembre 2004, causa C-127/02, paragrafi 57 e 61.

⁴ Sentenza della Corte del 20 ottobre 2005, causa C-6/04, paragrafo 54.

⁵ Sentenza della Corte del 26 ottobre 2006, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica portoghese (causa C-239/04, paragrafo 24).

1. quando un piano o un progetto incide negativamente sull'integrità del sito interessato;
2. quando permangono dubbi sull'assenza di effetti negativi per l'integrità del sito dovuti al piano o al progetto interessato.
È necessario seguire l'ordine sequenziale prescritto.

1.2.2. Applicabilità nel tempo

La sentenza della Corte di giustizia nella causa C-209/04 stabilisce i principi sull'applicabilità nel tempo dell'articolo 6, paragrafo 3, e, di conseguenza, dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat. Per determinare se un progetto deve essere sottoposto a valutazione ambientale a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, la Corte applica un criterio formale: la data della domanda di autorizzazione relativa a un progetto. Pertanto, se la domanda è stata formalmente presentata prima della data di scadenza fissata per il recepimento della direttiva o prima dell'adesione all'UE, il progetto non è assoggettato alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4. Se invece la domanda di autorizzazione è stata formalmente presentata dopo la data di scadenza per il recepimento della direttiva o dopo l'adesione all'UE, il progetto ricade nelle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4.

1.3. Considerazioni iniziali

Garantire la qualità della "valutazione opportuna" prevista dall'articolo 6, paragrafo 3

Le "valutazioni opportune" delle incidenze del piano o del progetto sul sito interessato devono precedere l'approvazione e tener conto degli effetti cumulativi risultanti dalla combinazione del piano o del progetto in questione con altri piani o progetti alla luce degli obiettivi di conservazione del sito. Ciò significa che occorre individuare tutti gli aspetti del piano o del progetto che, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, hanno ripercussioni su tali obiettivi, sulla base delle più recenti conoscenze scientifiche nel campo.

Le procedure di valutazione dei piani o dei progetti che possono incidere sui siti della rete Natura 2000 devono garantire l'esame approfondito di tutti gli elementi che contribuiscono all'integrità del sito e alla coerenza complessiva della rete, sia nella definizione delle condizioni di riferimento che nelle fasi che portano ad individuare i potenziali impatti, le misure di mitigazione e gli impatti residui. In questo modo si determina cosa si deve compensare, a livello qualitativo e quantitativo.

A prescindere dal fatto che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, siano rispettate seguendo le procedure esistenti di valutazione dell'impatto ambientale o altri metodi particolari, è necessario garantire gli elementi riassunti di seguito.

- I risultati della valutazione indicata nell'articolo 6, paragrafo 3, devono permettere di risalire a tutte le decisioni prese, compresa la scelta delle alternative e i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.
- La valutazione deve contenere tutti gli elementi che contribuiscono all'integrità del sito e alla coerenza globale della rete e che sono definiti negli obiettivi di conservazione del sito e nel formulario standard di Natura 2000; deve inoltre basarsi sui migliori dati scientifici disponibili nel settore. Le informazioni richieste devono essere aggiornate e riguardare quanto segue:

- struttura e funzione dei beni ecologici del sito e loro ruolo;
 - superficie, rappresentatività e stato di conservazione degli habitat prioritari e non prioritari presenti nel sito;
 - dimensione della popolazione, grado di isolamento, ecotipo, pool genico, struttura per classi di età e stato di conservazione delle specie che si trovano nel sito e che figurano nell'allegato II della direttiva Habitat o nell'allegato I della direttiva sugli uccelli selvatici;
 - ruolo del sito nell'ambito della regione biogeografica e rispetto alla coerenza della rete Natura 2000;
 - altri valori e funzioni ecologici individuati nel sito.
- La valutazione deve individuare, in maniera esaustiva, tutti gli impatti potenziali del piano o del progetto che potrebbero rivelarsi significativi per il sito, tenuto conto degli impatti cumulativi e di altri effetti che potrebbero derivare dall'azione congiunta del piano o del progetto valutato e di altri piani o progetti.
 - La valutazione prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, deve applicare le migliori tecniche e i migliori metodi disponibili per valutare l'entità degli effetti del piano/progetto sull'integrità biologica del o dei siti che rischiano di essere danneggiati.
 - La valutazione deve prevedere che nel piano o progetto interessato vengano inserite le misure più efficaci di attenuazione degli impatti, in modo da evitare, ridurre o se possibile eliminare le incidenze negative sul sito.
 - La caratterizzazione dell'integrità biologica e la valutazione dell'impatto devono fondarsi sui migliori indicatori disponibili specifici ai beni Natura 2000, che devono servire anche a monitorare l'attuazione del piano o del progetto.

Ai fini dell'articolo 6, paragrafo 3, sembra più opportuno che le autorità responsabili della rete Natura 2000 istituiscano obblighi formali specifici sul tipo di informazioni e sui criteri da applicare nello svolgimento della valutazione opportuna. Si raccomanda vivamente di svolgere attività di divulgazione e formazione nei confronti delle parti interessate (ad esempio le autorità ad un livello amministrativo diverso, i consulenti e chi sviluppa i piani o i progetti).

1.3.1. Esame di soluzioni alternative

In linea con la necessità di evitare danni indesiderati alla rete Natura 2000, è opportuno considerare la possibilità di rivedere in profondità e/o di ritirare un piano o un progetto proposto quando emergono effetti negativi importanti per l'integrità del sito. Questa linea va seguita in particolare se gli effetti riguardano habitat e/o specie prioritari tutelati nell'ambito della direttiva Habitat o le specie in pericolo a livello mondiale indicate nell'allegato I della direttiva sugli uccelli selvatici. Le autorità competenti hanno il compito di analizzare e dimostrare, in primo luogo, la necessità di realizzare il piano o il progetto interessato: l'opzione zero va dunque valutata in questa fase.

Successivamente, le autorità competenti devono esaminare la possibilità di adottare soluzioni alternative che meglio rispettino l'integrità del sito in questione⁶. Occorre vagliare tutte le alternative praticabili, ed in particolare i risultati relativi ottenibili rispetto agli obiettivi di

⁶ Nelle conclusioni della causa C-239/04 (paragrafo 44), l'Avvocato generale ritiene che "Tra le alternative (...) selezionate non dev'essere scelta necessariamente quella che pregiudica in maniera minore la zona interessata. Al contrario, la scelta richiede una ponderazione tra il deterioramento della ZPS e i corrispondenti motivi di rilevante interesse pubblico.

conservazione del sito Natura 2000, all'integrità del sito e al contributo che esso dà alla coerenza globale della rete Natura 2000. Di norma, queste soluzioni avrebbero già dovuto essere state individuate nell'ambito della valutazione iniziale effettuata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3. Esse possono comprendere ubicazioni o percorsi alternativi, dimensioni o impostazioni diverse di sviluppo oppure processi alternativi.

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti effettuare i necessari raffronti tra gli impatti relativi di queste soluzioni alternative sul sito interessato. Va sottolineato che i parametri di riferimento per questi raffronti riguardano gli aspetti relativi alla conservazione e al mantenimento dell'integrità del sito e delle sue funzioni ecologiche. In questa fase, quindi, altri criteri di valutazione, ad esempio economici, non possono essere considerati prevalenti su quelli ecologici.

Le autorità nazionali competenti hanno il compito di valutare soluzioni alternative. Tale valutazione va fatta con riferimento agli obiettivi di conservazione del sito.

1.3.2. Esame dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico

In assenza di soluzioni alternative – o in presenza di soluzioni che hanno effetti ambientali ancora più negativi sul sito, con riferimento agli obiettivi di conservazione sopra menzionati della direttiva – le autorità competenti devono verificare se sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, che impongono la realizzazione del piano o progetto in questione.

Il concetto di "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico" non è definito nella direttiva. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, menziona però la sanità pubblica, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente come esempi di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. Per gli "altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico" di natura sociale o economica è chiaro, in base alla formulazione, che soltanto l'interesse pubblico promosso da organismi pubblici o privati può essere contrapposto agli obiettivi di conservazione della direttiva. Pertanto, è possibile considerare i progetti sviluppati da organismi privati solo se sono di interesse pubblico e se tale interesse è dimostrato.

Per il momento la Corte di giustizia non ha fornito indicazioni precise circa l'interpretazione di questo concetto specifico e può essere utile quindi far riferimento ad altri campi del diritto comunitario dove si hanno concetti simili.

Il concetto di "motivo imperativo" è stato elaborato dalla Corte di giustizia come un'eccezione al principio della libera circolazione delle merci. Tra i motivi imperativi che possono giustificare misure nazionali a restrizione della libera circolazione, la Corte ha riconosciuto la sanità pubblica e la tutela dell'ambiente, nonché il perseguimento di legittime finalità della politica economica e sociale.

Nel diritto comunitario figura anche il concetto di "servizi di interesse economico generale" evocato all'articolo 86, paragrafo 2 (ex articolo 90, paragrafo 2) del trattato, nel quadro dell'eccezione alle regole di concorrenza per le imprese incaricate della gestione di questi servizi. In una comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa⁷, la Commissione,

⁷ COM (96) 443 dell'11.9.1996.

alla luce della giurisprudenza in materia, ha dato la seguente definizione di servizi di interesse economico generale: "servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni di interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico⁸. È questo in particolare il caso dei servizi resi dalle reti di trasporto, di energia e di comunicazione".

In relazione alla *struttura della prestazione*, nei casi specifici le autorità nazionali competenti devono dare il loro accordo ai piani e progetti in questione, a condizione che l'equilibrio di interessi tra gli obiettivi di conservazione del sito prescelto per la loro realizzazione ed i motivi imperativi sopra menzionati sia a favore di questi ultimi. La decisione deve basarsi sulle considerazioni seguenti:

- a) l'interesse pubblico deve essere **rilevante**: è chiaro quindi che non tutti i tipi di interesse pubblico, di natura sociale o economica, sono sufficienti, principalmente se contrapposti al peso particolare degli interessi tutelati dalla direttiva (cfr. ad esempio il considerando n. 4, dove si parla di "patrimonio naturale della Comunità") (cfr. allegato I, punto 10);
- b) in questo contesto, sembra altresì ragionevole presumere che l'interesse pubblico possa essere rilevante unicamente se si tratta di un **interesse a lungo termine**; gli interessi economici a breve termine o altri interessi che apporterebbero soltanto benefici nel breve periodo per la società non sembrano sufficienti per superare in importanza gli interessi di conservazione a lungo termine tutelati dalla direttiva.

È ragionevole considerare che i "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica" si riferiscono a situazioni dove i piani o i progetti previsti risultano essere indispensabili:

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

Per dare ai lettori un'idea più precisa di ciò che si potrebbe legittimamente considerare come "motivo imperativo di rilevante interesse pubblico" abbiamo tratto alcuni **esempi** dai pareri che la Commissione ha formulato in merito all'articolo 6, paragrafo 4, e dalle motivazioni avanzate dagli Stati membri.

Attraversamento della valle del Peene (Peenetal, Germania) da parte della prevista autostrada A20 (Germania)

L'autostrada A20 rientra nella rete stradale transeuropea. Si deve costruire un collegamento est-ovest nel Land Mecklenburg-Pomerania occidentale per collegarlo alle regioni centrali della Comunità.

⁸ Gli obblighi di servizio pubblico sono a loro volta caratterizzati dall'osservanza di alcuni principi operativi essenziali, quali continuità, parità di accesso, universalità e trasparenza, ma possono variare da uno Stato membro all'altro a seconda delle diverse situazioni, ad esempio limitazioni geografiche o tecniche, organizzazione politica e amministrativa, storia e tradizioni.

Questa regione ha un tasso di disoccupazione estremamente elevato: per anni è stato quasi il doppio di quello dei vecchi Länder tedeschi, mentre il prodotto interno lordo, rispetto alla sua popolazione, è molto più basso del prodotto interno lordo medio nazionale.

Piano di sviluppo "Porto di Rotterdam" (Paesi Bassi)

L'attività industriale e portuale svolta nell'area di Rotterdam è uno dei cardini dell'economia dei Paesi Bassi. Il porto di Rotterdam è un importante crocevia multimodale nell'ambito della rete TEN-T e riveste pertanto un'importanza comunitaria. La prevista crescita della movimentazione globale di container e dell'attività dell'industria chimica determinerà una maggiore domanda di spazio che sarà necessario soddisfare per mantenere la posizione competitiva che il porto di Rotterdam riveste attualmente nell'asse Amburgo-Le Havre.

Lo sviluppo del porto di Rotterdam porta alla ribalta anche la promozione del passaggio a diverse modalità di trasporto, soprattutto per il trasporto merci. È evidente che trasferire il trasporto merci dalla strada alle vie navigabili avrà effetti notevolmente positivi perché consentirà di abbattere le emissioni di gas serra, ridurre l'inquinamento atmosferico e contenere la congestione del traffico. Al momento di valutare l'interesse pubblico occorre tener conto di tutti questi aspetti positivi.

Estensione della sede della Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH ad Amburgo-Finkenwerder (Germania)

Il progetto riveste notevole importanza per la regione di Amburgo e l'industria aerospaziale della Germania settentrionale e dell'Europa in generale. Il progetto darà un contributo allo sviluppo tecnologico e incentiverà la cooperazione europea nel settore dell'aviazione. Avrà effetti positivi sulla situazione socioeconomica delle regioni limitrofe e un impatto positivo sulla competitività dell'industria aeronautica europea, perché offre nuovi posti di lavoro altamente qualificati, che si rivelano necessari per bilanciare la notevole perdita di occupazione del settore industriale della regione.

Linea ferroviaria ad alta velocità (TGV Est) (Francia)

Non ci sono possibilità di collegare le linee esistenti. Il progetto europeo TGV Est era stato valutato positivamente dal Consiglio dei Ministri della Comunità europea nel 1990 ed era stato annoverato tra i progetti prioritari dal Consiglio europeo del 1994, dopo che l'Unione aveva stabilito le priorità dei progetti di infrastruttura da realizzare.

Piano operativo generale ("Rahmenbetriebsplan") della miniera di Prosper Haniel (Germania)

Per le sue caratteristiche geologiche e le infrastrutture disponibili, la miniera di Prosper Haniel e la possibilità di proseguirne le attività estrattive sono due elementi essenziali per realizzare gli obiettivi generali della politica energetica a lungo termine della Germania, sia a livello federale che regionale, ed in particolare a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e a mantenere la posizione di primo piano delle tecnologie europee nel settore dell'estrazione e della produzione di energia dal carbone. La chiusura della miniera di Prosper Haniel avrebbe ripercussioni socioeconomiche inaccettabili, sia dirette che indirette, per la regione, con una perdita immediata di posti di lavoro nel settore minerario e anche per le industrie a monte e i servizi a valle.

Progetto relativo alla diga La Breña II (Spagna)

Il progetto è finalizzato a fornire risorse idriche sufficienti per il consumo umano, gli usi industriali e le attività agricole, che oggi non sono disponibili vista l'attuale situazione del bacino del fiume Guadalquivir.

Altri esempi e informazioni sui pareri espressi dalla Commissione sono consultabili al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm

1.4. Adozione di misure compensative

1.4.1. Cosa si intende per "misure compensative" e quando vanno prese in considerazione?

Nell'ambito dell'articolo 6 della direttiva Habitat occorre fare una netta distinzione tra misure di attenuazione e misure compensative.

Il concetto di "misure compensative" non è definito nella direttiva. L'esperienza suggerisce la distinzione seguente:

- misure di attenuazione in senso lato: sono quelle volte a ridurre al minimo o addirittura a eliminare gli impatti negativi su un sito che potrebbero risultare dalla realizzazione di un piano o di un progetto. Tali misure sono parte integrante delle specifiche di un piano o progetto (cfr. punto 4.5 dell'opuscolo *Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva Habitat*);
- misure compensative in senso stretto: sono provvedimenti indipendenti dal progetto (comprese le eventuali misure di attenuazione connesse) e finalizzati a contrastare l'impatto negativo di un piano o progetto per mantenere la coerenza ecologica globale della rete Natura 2000.

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

Le misure compensative dovrebbero andare ad aggiungersi agli interventi considerati prassi normale nell'ambito della direttiva sugli habitat e sugli uccelli selvatici o agli obblighi previsti dal diritto comunitario. Ad esempio, l'attuazione di un piano di gestione o la proposta/designazione di una nuova zona, già repertoriata come di importanza comunitaria, costituiscono "misure normali" per uno Stato membro. Le misure compensative devono dunque andare oltre le misure usuali/standard richieste per la tutela e la gestione dei siti di Natura 2000.

Un altro esempio di compensazione si riferisce al caso dell'ampliamento di un porto che porta alla distruzione di siti di riposo per gli uccelli e alla diminuzione di distese fangose di bassa profondità o di canneti nella zona intertidale. Una possibile compensazione delle ripercussioni negative del progetto potrebbe essere la ricostituzione di un sito di riposo di alta marea e di distese sabbiose poco profonde associate a distese fangose, oppure il ripristino degli habitat

dei canneti e prati marini con lavori di idraulica, misure ambientali per utilizzare i canneti e i prati marini a fini agricoli e la gestione della pressione esercitata dalle attività venatorie.

Le misure compensative non sono, pertanto, un modo per permettere la realizzazione di piani o progetti eludendo gli obblighi fissati dall'articolo 6, ma devono invece essere prese in considerazione soltanto dopo aver determinato con precisione un impatto negativo sull'integrità di un sito Natura 2000. In particolare, la logica alla base del processo di valutazione prevede che, se è contemplato un impatto negativo, occorre valutare le alternative e verificare l'interesse del piano/progetto rispetto al valore naturale del sito. Una volta deciso che si può procedere all'esecuzione del piano/progetto, è opportuno passare ad esaminare le misure compensative. Questo approccio è stato confermato anche dall'Avvocato generale della Corte di giustizia, nelle conclusioni della causa C-239/04 (paragrafo 35).

Le misure compensative sono misure concepite specificatamente per un progetto o un piano in aggiunta alla prassi normale di attuazione delle direttive "Natura" e mirano a bilanciare l'impatto negativo di un progetto e a fornire una compensazione che corrisponda esattamente agli effetti negativi prodotti sulle specie o sugli habitat interessati. Le misure compensative costituiscono "un'ultima spiaggia" e vanno usate soltanto quando le altre misure di tutela garantite dalla direttiva non sono efficaci ed è stata comunque presa la decisione di esaminare un progetto/piano con un effetto negativo su un sito Natura 2000.

1.4.2. "Coerenza globale" della rete Natura 2000

L'espressione "coerenza globale" figura nell'articolo 6, paragrafo 4, con riferimento alla situazione in cui si autorizza la realizzazione di un piano o progetto per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e lo Stato membro deve adottare misure a compensazione delle perdite connesse.

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

L'articolo 3, paragrafo 3, stabilisce che "laddove lo ritengano necessario, gli Stati membri si sforzano di migliorare la coerenza ecologica di Natura 2000 grazie al mantenimento e, all'occorrenza, allo sviluppo degli elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche, citati all'articolo 10".

L'articolo 10, che concerne più in generale le politiche di assetto del territorio e di sviluppo, recita:

"Laddove lo ritengano necessario, nell'ambito delle politiche nazionali di riassetto del territorio e di sviluppo e segnatamente per rendere ecologicamente più coerente la rete Natura 2000, gli Stati membri si impegnano a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche.

Si tratta di quegli elementi che, per la loro struttura lineare e continua (come i corsi d'acqua con le relative sponde o i sistemi tradizionali di delimitazione dei campi) o il loro ruolo di collegamento (come gli stagni o i boschetti), sono essenziali per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie selvatiche.”

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

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

L'articolo 6, paragrafo 4, impone di “tutelare” la coerenza globale di Natura 2000. La direttiva presume quindi che la rete "originale" sia stata coerente. Se si applica il regime di deroga, la situazione va corretta in modo da ripristinare pienamente la coerenza.

Le misure compensative definite per un piano o un progetto al fine di tutelare la coerenza globale della rete Natura 2000 dovranno tener conto dei criteri citati in precedenza; in altri termini, la compensazione deve fare riferimento agli obiettivi di conservazione del sito e agli habitat e alle specie colpiti negativamente in proporzione al numero ed allo stato di tali habitat e specie. Occorre inoltre sostituire adeguatamente il ruolo svolto dal sito rispetto alla distribuzione biogeografica.

In questa fase sarebbe utile ricordare che, a norma della direttiva Habitat, un sito da includere nella rete Natura 2000 deve essere scelto:

- prendendo in considerazione l'habitat e le specie nelle proporzioni (superfici, popolazioni) descritte nel formulario standard;
- inserendo il sito nella regione biogeografica nella quale è ubicato;
- in base ai criteri di selezione stabiliti dal Comitato ‘Habitat’ e usati dal Centro tematico europeo per la biodiversità che assiste la Commissione nella scelta dei siti da inserire nell'elenco comunitario.

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

La direttiva "Uccelli selvatici" non prevede regioni biogeografiche o una selezione a livello comunitario, ma, per analogia, si potrebbe considerare che la "coerenza globale della rete" è garantita se:

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

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

Per garantire la coerenza globale di Natura 2000, le misure compensative proposte per un progetto devono pertanto: a) riguardare, in proporzioni comparabili, gli habitat e le specie colpiti negativamente; b) offrire funzioni comparabili a quelle che hanno motivato la scelta del sito originario, in particolare per quanto riguarda una distribuzione geografica adeguata. Non è pertanto sufficiente ricorrere a misure compensative riguardanti semplicemente la stessa regione biogeografica nello stesso Stato membro.

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

1.4.3. Obiettivo e contenuto generale delle misure compensative

Le misure compensative in senso stretto devono far sì che il sito possa continuare a conservare in maniera soddisfacente uno o più habitat naturali "nella regione biogeografica interessata". In breve, devono garantire il mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000. Ne consegue che:

- in generale, un sito non dovrebbe essere colpito in modo irreversibile da un progetto prima che sia stata messa in atto la compensazione. In alcuni casi, tuttavia, può non essere possibile rispettare questa condizione. Nella ricostituzione di un habitat forestale, ad esempio, possono passare molti anni prima di poter ricreare le stesse funzioni esistenti in origine e intaccate dal progetto. Per questo occorre impegnarsi al massimo per far sì che la compensazione avvenga con debito anticipo e, se non è realizzabile nella sua interezza, le autorità competenti dovrebbero considerare un'eventuale compensazione supplementare delle perdite che si avrebbero nel frattempo;
- la compensazione deve essere un elemento in più rispetto alla rete Natura 2000 alla quale lo Stato membro dovrebbe aver contribuito conformemente alle direttive.

Gli Stati membri devono essere particolarmente vigili quando gli effetti negativi di un piano o un progetto interessano tipi di habitat naturali rari o habitat naturali che richiedono lunghi periodi di tempo prima di arrivare alla stessa funzionalità ecologica. In questi casi sarebbe opportuno prendere in seria considerazione l'opzione zero.

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

Nell'ambito della *direttiva sugli uccelli selvatici* si potrebbero accettare, come compensazione, attività per migliorare il valore biologico di una zona (da designare o già designata) in modo che la capacità di carico o il potenziale alimentare vengano aumentati di una quantità corrispondente alla perdita che si verifica nel sito a causa del progetto. A maggior ragione è accettabile la creazione di un nuovo habitat favorevole alle specie di uccelli interessati, a condizione che il sito creato sia disponibile nel momento in cui il sito colpito perde il suo valore naturale.

Nell'ambito della *direttiva Habitat*, la compensazione potrebbe, analogamente, comprendere la ricostituzione di un habitat comparabile o il miglioramento biologico di un habitat di standard inferiore all'interno di un sito già designato, oppure anche l'aggiunta di un nuovo sito alla rete Natura 2000 di qualità comparabile a quella del sito originario. Nell'ultimo caso, si potrebbe argomentare che, nel complesso, il progetto provocherà una perdita per questo tipo di habitat a livello dello Stato membro. A livello comunitario, tuttavia, un nuovo sito beneficerà della protezione offerta dall'articolo 6, contribuendo così agli obiettivi della direttiva.

Le misure compensative adeguate o necessarie per contrastare gli effetti su un sito Natura 2000 possono comprendere:

- il ripristino o il miglioramento di siti esistenti: si tratta di ripristinare l'habitat per garantire che ne venga mantenuto il valore in termini di conservazione e il rispetto degli obiettivi di conservazione del sito o di migliorare l'habitat restante in funzione della perdita causata dal piano o dal progetto ad un sito Natura 2000;
- la ricostituzione dell'habitat: si tratta di ricreare un habitat su un sito nuovo o ampliato, da inserire nella rete Natura 2000;
- come già descritto in precedenza e unitamente ad altre attività, l'inserimento di un nuovo sito a norma della direttiva Habitat o sugli uccelli selvatici.

Tra le varie misure compensative correntemente adottate all'interno dell'UE nel contesto della direttiva Habitat figurano anche le seguenti:

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

In teoria, le misure compensative dovrebbero produrre risultati al momento in cui si verifica il danno al sito interessato. Nei casi in cui ciò non sia interamente possibile, potrebbe essere necessaria una compensazione supplementare per far fronte alle perdite temporanee.

La possibilità di ricorrere alle "banche di habitat" (il cosiddetto *habitat banking*, cioè zone ripristinate e conservate destinate a compensare gli impatti su habitat e specie) come misura compensativa ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, ha un valore molto limitato, visti i rigidi criteri riguardanti la necessità di garantire, quale compensazione, la tutela della coerenza dell'intera rete (*punto 1.4.2*).

Si potrebbe tuttavia ravvisare un utilizzo potenziale dell'*habitat banking* nell'ambito di un regime restrittivo associato all'articolo 6, paragrafo 1. Ad esempio, se si prevede la realizzazione di un progetto in futuro, potrebbe essere opportuno prendere in esame e attuare, nell'ambito del piano di gestione definito per il sito o integrato in altri piani di sviluppo, le misure compensative che sarebbero necessarie nell'ambito di tale progetto/sviluppo e, dunque, prima di qualsiasi decisione sul progetto da parte delle autorità competenti.

1.4.4. Che cosa deve comprendere il programma di misure compensative?

Le misure compensative previste dall'articolo 6, paragrafo 4, devono trattare tutti gli aspetti – tecnici, giuridici o finanziari – necessari per far fronte agli effetti negativi di un piano o un progetto e per mantenere la coerenza globale della rete Natura 2000. Segue un elenco degli aspetti da inserire nel programma di misure compensative:

- coordinamento e cooperazione ravvicinati tra le autorità responsabili di Natura 2000, le autorità incaricate della valutazione e chi propone il programma di compensazione (cioè chi presenta il piano o il progetto e i consulenti esterni interessati);
- obiettivi chiari e valori da raggiungere compatibili con gli obiettivi di conservazione del sito;
- analisi della fattibilità tecnica delle misure rispetto agli obiettivi di conservazione delle stesse;
- analisi della fattibilità giuridica e/o finanziaria delle misure rispetto ai tempi richiesti;
- illustrazione della tempistica per la realizzazione degli obiettivi di conservazione;
- tempi di attuazione e coordinamento con le scadenze fissate per la realizzazione del piano e del progetto;
- fasi di informazione e/o consultazione del pubblico;
- tempi specifici per il monitoraggio e la comunicazione delle informazioni sulla base di indicatori di avanzamento legati agli obiettivi di conservazione;
- adeguato programma di bilancio approvato nel periodo adatto per garantire il successo delle misure.

1.5. Criteri per designare le misure compensative

1.5.1. *Compensazione mirata*

Le misure compensative previste dalla direttiva Habitat devono essere istituite in base alle condizioni di riferimento, che a loro volta sono definite dopo la caratterizzazione dell'integrità biologica del sito che rischia di essere persa o venire deteriorata, e in base ai probabili effetti negativi rilevanti che permarranno dopo l'intervento di attenuazione. Per "integrità biologica" s'intendono tutti i fattori che aiutano a mantenere l'ecosistema, comprese le risorse strutturali e funzionali. Nel contesto della direttiva Habitat, l'integrità biologica di un sito è legata agli obiettivi di conservazione per i quali il sito stesso è stato designato per figurare nella rete Natura 2000.

Per procedere ad una compensazione mirata, occorre in primo luogo svolgere correttamente la "valutazione opportuna" citata nell'articolo 6, paragrafo 3, secondo le disposizioni illustrate nel capitolo precedente.

Dopo aver individuato l'integrità biologica che verosimilmente risulterà danneggiata e l'entità effettiva del danno, le misure inserite nel programma di compensazione devono riguardare espressamente tali effetti, in modo da preservare gli elementi di integrità che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000 sul lungo periodo. Tali misure devono pertanto essere le più indicate per il tipo di impatto previsto e dovrebbero incentrarsi su obiettivi e traguardi che trattano chiaramente gli elementi interessati della rete Natura 2000. Ciò significa che le misure devono riferirsi in maniera evidente agli aspetti strutturali e funzionali dell'integrità del sito nonché ai tipi di habitat e alle popolazioni di specie connessi che risultano colpiti.

Il programma di compensazione deve pertanto comprendere misure ecologiche, ad esempio il ripristino o il miglioramento di un habitat, il rafforzamento di una popolazione e/o qualsiasi altra azione che possa servire allo scopo. Per questo pagamenti a membri o versamenti a fondi speciali, anche se destinati a progetti di conservazione della natura, non sono coerenti con la Direttiva Habitat. Inoltre, qualsiasi misura secondaria o indiretta eventualmente presentata per rafforzare l'esito delle misure essenziali proposte o il risultato del sistema di compensazione deve essere strettamente correlata agli obiettivi e ai traguardi del sistema stesso.

A titolo di esempio, quando si definiscono le misure di compensazione occorre fissare obiettivi chiari:

- individuare il numero complessivo di specie colpite;
- individuare le specie principali colpite e la percentuale approssimativa della o delle popolazioni totali in cui ciò avviene;
- individuare la o le funzioni principali svolte dagli habitat che subiranno le ripercussioni negative e dai quali dipendono le specie, ad esempio per l'alimentazione, il riposo ecc.;
- individuare le popolazioni di specie e le funzioni degli habitat che verosimilmente godono di uno stato di conservazione favorevole;
- individuare le misure necessarie per contrastare i danni prodotti alle funzioni degli habitat e alle specie interessate in modo che questi ritrovino uno stato che rispecchi lo stato di conservazione favorevole dell'area interessata.

Se esistono incertezze sulla natura e/o l'entità precise degli effetti negativi occorre verificare accuratamente la situazione e, se necessario, adottare un approccio di cautela, valutando gli effetti negativi basandosi sull'ipotesi più sfavorevole.

1.5.2. Compensazione effettiva

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

Le misure compensative devono essere fattibili ed efficaci al fine di ripristinare le condizioni ecologiche necessarie per la coerenza globale della rete Natura 2000 (cioè la struttura e le funzioni ecologiche danneggiate e gli habitat e le specie coinvolti). Occorre sapere o prevedere sin dall'inizio i tempi richiesti ed eventuali azioni di mantenimento necessarie per rafforzare l'efficacia delle misure al fine della loro applicazione. In questo senso è necessario ricorrere ai migliori dati scientifici disponibili, integrandoli con indagini specifiche al luogo preciso in cui saranno attuate le misure. Le misure che non garantiscono un ragionevole tasso di successo non dovrebbero essere prese in esame nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 4; i probabili risultati positivi del sistema di compensazione dovrebbero inoltre avere un peso nell'approvazione definitiva del piano o del progetto, nel rispetto del principio di prevenzione.

Infine, se sono possibili varie soluzioni diverse di compensazione, è necessario scegliere quella che presenta maggiori probabilità di riuscita.

Il programma delle misure compensative deve contemplare un monitoraggio preciso nel corso della fase di attuazione, al fine di garantire l'efficacia delle misure adottate sul lungo periodo. Poiché tale monitoraggio si inserisce nell'ambito della rete Natura 2000, dovrebbe essere coordinato, ed eventualmente integrato, nelle attività di monitoraggio previste dall'articolo 11 della direttiva Habitat.

Le misure che, all'atto pratico, si rivelano poco efficaci ai fini degli obiettivi da realizzare devono essere modificate di conseguenza.

1.5.3. Fattibilità tecnica

In base alle conoscenze oggi disponibili è alquanto improbabile che la struttura e le funzioni ecologiche, nonché gli habitat e le popolazioni di specie connesse, possano essere ripristinati al punto di tornare allo stato che avevano prima dell'incidenza dannosa del piano o del progetto interessato. Per superare queste difficoltà intrinseche che ostacolano la piena riuscita e il ripristino completo delle condizioni ecologiche esistenti è necessario prevedere misure compensative; a tal fine occorre:

- applicare criteri scientifici e svolgere valutazioni secondo i migliori dati scientifici disponibili;
- tener conto dei requisiti specifici delle caratteristiche ecologiche da ripristinare (ad esempio suolo, umidità, esposizione, pool genico, minacce esistenti e altre condizioni determinanti per la riuscita dell'intervento di ripristino).

Gli aspetti essenziali per la fattibilità tecnica saranno determinanti per la scelta del luogo più idoneo in cui mettere in atto le misure compensative (fattibilità nello spazio), dei tempi più opportuni e della portata necessaria degli interventi.

Infine, nella scelta delle singole misure e nella loro concezione occorre seguire gli orientamenti esistenti per ciascuna singola pratica (creazione di habitat, ripristino di habitat, rafforzamento della popolazione, reintroduzione di specie o qualsiasi altra misura presa in esame nel programma di compensazione).

1.5.4. Entità della compensazione

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

Per questo è più opportuno fissare i rapporti di compensazione per ogni singolo caso; tali rapporti devono essere inizialmente determinati in base ai dati trattati nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, garantendo i requisiti minimi necessari per soddisfare la funzionalità ecologica. Successivamente tali rapporti possono essere ridefiniti in base ai risultati emersi dal monitoraggio dell'efficacia; in ogni caso occorre motivare la decisione definitiva riguardante l'entità della compensazione.

C'è ampio consenso sul fatto che i rapporti di compensazione dovrebbero, in genere, essere superiori a 1:1. Rapporti pari o inferiori a 1:1 vanno considerati solo se si riesce a dimostrare che questi garantiscono il 100% di efficacia delle misure per il ripristino della struttura e della funzionalità danneggiata in un breve lasso di tempo (se riescono, ad esempio, a ripristinare tali elementi senza mettere in pericolo la conservazione degli habitat o delle popolazioni delle specie principali che possono subire le conseguenze del piano o del progetto).

1.5.5. Localizzazione delle misure compensative

Le misure compensative devono essere adottate nel luogo più adatto per ottenere la massima efficacia per il mantenimento della coerenza globale della rete Natura 2000. A tal fine ciascuna misura deve rispondere a una serie di presupposti, indicati di seguito.

- All'interno dello Stato membro interessato, la zona prescelta per mettere in atto la misura deve rientrare nella stessa regione biogeografica (per i siti designati nell'ambito della direttiva Habitat) o all'interno della stessa area di ripartizione, rotta migratoria o zona di svernamento per le specie avicole (cioè per i siti designati a norma della direttiva sugli uccelli selvatici). L'area deve inoltre offrire funzioni comparabili a quelle che hanno motivato la scelta del sito originario, in particolare per quanto riguarda una distribuzione geografica adeguata.
- L'area prescelta per la compensazione deve presentare – o essere in grado di sviluppare – le caratteristiche specifiche connesse alla struttura e alle funzioni ecologiche e richieste dagli habitat e dalle specie di popolazioni interessati; in particolare si tratta di aspetti qualitativi come l'unicità del patrimonio danneggiato, che comportano la necessità di tener conto delle condizioni ecologiche locali.

- Le misure compensative non devono mettere in pericolo la conservazione dell'integrità di altri siti Natura 2000 che contribuiscono alla coerenza globale della rete. Se le misure sono applicate in siti esistenti della rete Natura 2000, devono essere compatibili con gli obiettivi di conservazione di tali siti e non vanno intese come strumento per la gestione globale richiesta per quei siti.

C'è inoltre un consenso generale sul fatto che le condizioni locali necessarie per il ripristino dei beni ecologici a rischio devono essere ricercate il più vicino possibile alla zona interessata dal piano o dal progetto. La soluzione migliore sembra pertanto essere quella di mettere in atto la compensazione all'interno o in prossimità del sito Natura 2000 interessato, in un punto che presenti condizioni adatte per la riuscita delle misure. Questa soluzione non è però sempre possibile ed è dunque necessario fissare una serie di priorità da seguire per la ricerca di località che rispondano alle prescrizioni della direttiva Habitat.

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

I siti di nuova designazione nel contesto delle misure compensative devono essere notificati alla Commissione prima che le misure vengano messe in atto e prima che il progetto sia realizzato, ma dopo che è stato autorizzato. I siti di nuova designazione devono essere comunicati alla Commissione secondo i canali e l'iter normali, come avviene nel processo di adozione degli elenchi dei SIC e nella designazione delle ZPS.

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

1.5.6. Tempi della compensazione

Per la definizione dei tempi di realizzazione delle misure compensative occorre esaminare i singoli casi: i tempi adottati devono così garantire la continuità dei processi ecologici essenziali per il mantenimento della struttura e delle funzioni biologiche che contribuiscono alla coerenza globale della rete Natura 2000. In tal senso serve uno stretto coordinamento tra l'attuazione del piano o del progetto e la realizzazione delle misure di compensazione, che dipende da elementi quali il tempo necessario agli habitat per svilupparsi e/o alle popolazioni

di specie per recuperare o stabilirsi in una determinata zona. È inoltre necessario esaminare altri fattori e processi:

- un sito non deve essere colpito in maniera irreversibile prima che sia messa in atto la compensazione;
- il risultato della compensazione deve essere ottenuto quando avviene il danno sul sito interessato; nei casi in cui ciò non sia interamente possibile, potrebbe essere necessaria una compensazione supplementare per far fronte alle perdite provvisorie;
- sono ammissibili ritardi solo se si è verificato che questi non compromettono l'obiettivo di "zero perdite nette" per la coerenza globale della rete Natura 2000;
- non sono permessi ritardi se, per esempio, determinano perdite per le popolazioni delle specie protette del sito che figurano nell'allegato II della direttiva 92/43/CEE o nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE, che impongono un'attenzione particolare verso le specie prioritarie;
- può essere possibile scalare nel tempo le misure compensative in base alla presunta comparsa degli effetti negativi rilevanti nel breve, medio e lungo termine.

Può essere consigliabile applicare misure specifiche per far fronte alle perdite temporanee che si potrebbero avere prima di realizzare gli obiettivi di conservazione fissati. Occorre mettere in atto tutte le disposizioni di carattere tecnico, giuridico o finanziario necessarie per realizzare le misure di compensazione prima che inizino i lavori per il piano o il progetto: in questo modo si evitano eventuali ritardi impreveduti che potrebbero inficiare l'efficacia delle misure.

1.5.7. Attuazione nel lungo termine

Al fine di garantire che le misure compensative possano essere attuate sul lungo periodo e protette, monitorate e mantenute prima che si verifichino impatti sugli habitat o sulle specie interessati, occorre definire una solida base giuridica e finanziaria. Tale base potrebbe comportare i seguenti interventi.

- Mettere in atto una protezione temporanea, anche se il sito viene designato come SIC o ZPS solo successivamente.
- Sviluppare strumenti vincolanti di esecuzione in ambito nazionale che servano a garantire la completa attuazione ed efficacia delle misure di compensazione (tali strumenti possono, ad esempio, essere correlati alla responsabilità prevista dalla direttiva sulla VIA, se opportuno, o alla direttiva sulla responsabilità ambientale, nel momento in cui entrerà in vigore, oppure subordinare l'approvazione del piano o del progetto alla validità delle disposizioni adottate per l'attuazione delle misure compensative).
- Concepire gli strumenti legali necessari qualora l'acquisto di terreni o l'acquisizione di diritti siano ritenuti essenziali per l'applicazione efficace delle misure in base alla buona prassi vigente (ad esempio, procedure standard per l'acquisto obbligatorio a fini di conservazione della natura).
- Istituire programmi di monitoraggio per l'intera durata del progetto, comprendenti obiettivi, organismi responsabili e fabbisogno di risorse, indicatori e disposizioni per la comunicazione delle informazioni alla Commissione. Tutte queste attività

potrebbero essere svolte da organismi indipendenti creati appositamente, che operino in stretto coordinamento e cooperazione con le autorità responsabili della rete Natura 2000.

1.6. Chi sostiene i costi delle misure compensative?

Sembra logico che, secondo il principio "chi inquina paga", il promotore del progetto si faccia carico delle spese connesse alle misure compensative. In caso di cofinanziamento, tali spese possono essere incluse nel bilancio totale presentato alle autorità pubbliche. Al riguardo, i fondi europei potrebbero cofinanziare le misure compensative per un'infrastruttura di trasporto selezionata nell'ambito della rete transeuropea dei trasporti (Trans European Network - TEN). In particolare è possibile ottenere un aiuto finanziario dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per le misure compensative connesse ai progetti finanziati dal fondo, a condizione che gli aiuti siano concessi nel rispetto degli obiettivi, delle regole e delle procedure valide per il fondo stesso.

Una sovvenzione concessa da un'autorità pubblica a favore di misure volte a compensare i danni ad un sito Natura 2000 può essere considerata un *aiuto di Stato* (ai sensi dell'articolo 87 (ex articolo 92) del trattato) se è concessa ad un'impresa stabilita in un sito Natura 2000 che è stato designato prima o dopo l'insediamento dell'impresa. Nel caso però di un'impresa che agisce come appaltatore per un'autorità pubblica per costruire un'infrastruttura, la sovvenzione non sarebbe considerata un aiuto di Stato nella misura in cui è concessa in cambio delle opere da realizzare.

Lo Stato membro è vincolato a misure compensative a decorrere dall'entrata in vigore dell'articolo 6. Il loro finanziamento può rientrare nelle sue competenze.

1.7. Comunicazione delle misure compensative alla Commissione

Le autorità nazionali competenti devono comunicare alla Commissione le misure compensative adottate. Questa disposizione non specifica la forma né la finalità della comunicazione. Per facilitare il processo, i servizi della Commissione hanno preparato un formulario standard⁹ per trasmettere informazioni alla Commissione conformemente al disposto dell'articolo 6, paragrafo 4. In ogni caso, non spetta alla Commissione suggerire misure compensative né convalidarle a livello scientifico.

La comunicazione delle informazioni deve consentire alla Commissione di valutare in che maniera, nel caso specifico, sono perseguiti gli obiettivi di conservazione del sito interessato. Anche se le autorità nazionali hanno solo l'obbligo esplicito di notificare le misure compensative adottate, può risultare utile comunicare determinati elementi attinenti alle soluzioni alternative esaminate e ai motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che hanno reso necessaria la realizzazione del piano o del progetto, nella misura in cui questi elementi hanno influenzato la scelta delle misure compensative.

⁹ Cfr. allegato del presente documento.

La comunicazione delle misure compensative deve consentire alla Commissione di valutare in che maniera, nel caso specifico, sono perseguiti gli obiettivi di conservazione del sito interessato. Non spetta tuttavia alla Commissione suggerire misure compensative.

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

Per permettere alla Commissione di chiedere altre informazioni sulle misure adottate o di intervenire se ritiene che le disposizioni giuridiche della direttiva non siano state applicate correttamente, è opportuno che le misure compensative siano presentate alla Commissione **prima** che siano messe in atto e senz'altro prima che il progetto o il piano venga realizzato, ma dopo la sua autorizzazione. Si consiglia pertanto di notificare le misure alla Commissione subito dopo la loro adozione nell'ambito del processo di pianificazione: in tal modo la Commissione, nella sua veste di custode dei trattati, potrà valutare la corretta applicazione delle disposizioni della direttiva.

Le autorità nazionali responsabili della rete Natura 2000 in ogni Stato membro, nella loro veste di organismi incaricati di preservare la coerenza globale della rete e di aggiornare le informazioni su di essa, devono svolgere un ruolo di primo piano; le informazioni dovrebbero pertanto essere trasmesse dall'autorità nazionale attraverso la Rappresentanza permanente dello Stato membro interessato, esattamente come avviene per l'adozione degli elenchi dei siti.

1.8. Cosa succede nel caso di siti che ospitano habitat e/o specie prioritari?

Il secondo comma dell'articolo 6, paragrafo 4, prevede un trattamento speciale ogniqualvolta un piano o un progetto concerne un sito in cui si trovano habitat e/o specie prioritari e può verosimilmente avere ripercussioni su tali habitat e/o specie. La realizzazione di piani o progetti che possono incidere negativamente su questi siti può essere giustificata soltanto se i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico evocati riguardano la sanità pubblica e la sicurezza pubblica, oppure conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente o ancora se, prima dell'autorizzazione di un piano o progetto, la Commissione esprime un parere sull'iniziativa prevista.

In altri termini, un danno ai siti sarebbe accettato come prevalente rispetto al raggiungimento degli obiettivi della direttiva soltanto in presenza dei motivi imperativi specifici sopra citati oppure, in alternativa, dopo una valutazione indipendente della Commissione, che rappresenterebbe un'ulteriore tutela procedurale.

Questa disposizione solleva varie questioni connesse:

- all'identificazione dei siti interessati;
- all'interpretazione dei concetti di sanità pubblica, sicurezza pubblica e conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- alla procedura di adozione del parere della Commissione e alle conseguenze di tale parere.

1.8.1. I siti interessati

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

- a) non incide in alcuna maniera su un habitat o una specie prioritari o
- b) incide su un habitat o su una specie che non sono stati presi in considerazione nella selezione di un sito ("presenza non significativa" nel formulario standard)

non dovrebbe de facto giustificare che il sito interessato sia soggetto a questo secondo comma.

Visto che la direttiva sugli uccelli selvatici non fissa alcuna specie prioritaria, le misure di compensazione degli effetti negativi sulle popolazioni di uccelli delle ZPS non comportano mai un parere della Commissione.

L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, può essere interpretato come di applicazione a tutti i siti dove si trovano habitat e/o specie prioritari se questi habitat e specie sono colpiti.

1.8.2. I concetti di "sanità pubblica", "sicurezza pubblica" e "conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente"

La sanità pubblica, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente costituiscono i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico più importanti. Queste tre categorie, però, alla stregua del concetto di "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico", non sono espressamente definite.

Secondo il diritto comunitario i motivi di sanità pubblica e di sicurezza pubblica possono giustificare l'adozione di misure nazionali restrittive alla libera circolazione di merci, lavoratori e servizi, nonché al diritto di stabilimento. La protezione della sanità pubblica è inoltre uno degli obiettivi fondamentali della politica comunitaria nel settore dell'ambiente. In questa stessa ottica, le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente costituiscono una categoria che deve essere inclusa negli obiettivi fondamentali sopra menzionati della politica ambientale.

Nel quadro del principio di sussidiarietà, le autorità nazionali competenti hanno il compito di verificare i casi in cui si presenta una situazione di questo tipo. Chiaramente, qualsiasi situazione del genere sarà probabilmente esaminata dalla Commissione nel quadro della sua attività di controllo della corretta applicazione del diritto comunitario.

Per il concetto di "sicurezza pubblica", è utile fare riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 1991 nella causa C-57/89, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania ("Leybucht Dykes"). Tale decisione, anche se antecedente all'adozione della direttiva 92/43/CEE e quindi all'articolo 6, è importante, anche perché l'approccio della Corte ha influenzato la formulazione dell'articolo 6. In causa erano lavori di costruzione per rafforzare dighe a Leybucht nel Mare del Nord, che comportavano una riduzione della superficie di una zona di protezione speciale. Come principio generale, la

Corte ha affermato che i motivi che giustificano una tale riduzione devono corrispondere ad un interesse generale superiore a quello al quale risponde la finalità ecologica contemplata dalla direttiva. Nel caso specifico, la Corte ha confermato che il pericolo di inondazioni e la protezione della costa costituivano ragioni sufficientemente serie per giustificare i lavori di arginatura e di rinforzo delle strutture costiere fintanto che queste misure si limitavano allo stretto necessario.

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

1.8.3. L'adozione del parere della Commissione – conseguenze

La sentenza della Corte del 14 settembre 2006 nella causa C-244/05 ha confermato che la Commissione esprime un parere a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, solo nel caso di siti che figurano nell'elenco dei siti selezionati come siti di importanza comunitaria (SIC).

Nel caso di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico diversi da quelli concernenti la sanità pubblica, la sicurezza ed i benefici ambientali, è necessario il parere preventivo della Commissione. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, non specifica una procedura né il contenuto preciso di tale parere¹⁰. Occorre quindi fare nuovamente riferimento all'economia e alle finalità della disposizione in questione. Il parere deve comprendere la valutazione dei valori ecologici che potrebbero essere influenzati dal piano o progetto, l'importanza dei motivi imperativi invocati e l'equilibrio tra questi due opposti interessi, nonché una valutazione delle misure compensative. Tale valutazione comprende un esame scientifico ed economico ed un'analisi della necessità e proporzionalità del piano o progetto rispetto al motivo imperativo invocato.

Per sua natura, il parere non è un atto giuridicamente vincolante. Le autorità nazionali possono non seguirlo e decidere di attuare il piano o progetto anche contro il parere della Commissione. In quest'ultimo caso, tuttavia, ci si può ragionevolmente attendere che la decisione farà riferimento agli argomenti della Commissione spiegando perché non è stato seguito il suo parere. In ogni caso, la Commissione può valutare se la realizzazione del piano o progetto è conforme alle prescrizioni del diritto comunitario e, se necessario, avviare le opportune azioni legali. Anche se la direttiva non contempla alcun termine specifico per l'adozione del parere, i servizi della Commissione faranno il possibile per effettuare le valutazioni e trarre le conclusioni del caso il più rapidamente possibile.

La Commissione, nell'esprimere il suo parere, dovrà verificare l'equilibrio tra i valori ecologici interessati e i motivi imperativi invocati e valutare le misure compensative. Il parere non è vincolante ma, in caso di non conformità al diritto comunitario, è possibile l'avvio di un'azione legale.

¹⁰ Il formulario standard in allegato comprende anche la richiesta di un parere della Commissione, conformemente al disposto dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma.

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

Stato membro:

Data:

**Comunicazioni alla Commissione europea
ai sensi dell'articolo 6 della direttiva Habitat
(92/43/CEE)**

Documentazione inviata per/ informazione

(art. 6(4).1)

parere/

(art. 6(4).2)

Autorità nazionale competente:

Indirizzo:

Referente:

Tel., fax, e-mail:

1. PIANO O PROGETTO

Denominazione e codice del sito Natura 2000 interessato:

Il sito è:

- una ZPS a norma della direttiva Uccelli selvatici
- un SIC proposto a norma della direttiva Habitat
 - sede di un habitat/una specie prioritari

Sintesi del piano o del progetto che ha ripercussioni sul sito:

2. EFFETTI NEGATIVI

Sintesi della valutazione degli impatti negativi sul sito:

Avvertenza: La sintesi deve incentrarsi sugli effetti negativi previsti per gli habitat e le specie per i quali il sito è stato proposto ai fini della rete Natura 2000; accludere le mappe del caso e descrivere le misure di attenuazione degli impatti già approvate.

3. SOLUZIONI ALTERNATIVE

Sintesi delle soluzioni alternative prese in esame dallo Stato membro:

Motivare perché le autorità nazionali competenti ritengono che non siano disponibili soluzioni alternative:

4. MOTIVI IMPERATIVI

Motivo per realizzare comunque il piano o il progetto:

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

Breve descrizione dei motivi:

5. MISURE COMPENSATIVE

Misure compensative previste e tempi di realizzazione: