

Ruolo del giudice nel trattare i fascicoli relativi alla protezione delle specie: domanda di pronuncia pregiudiziale Caso di studio

Maria Laura Maddalena
Giudice del Tar Lazio - Roma

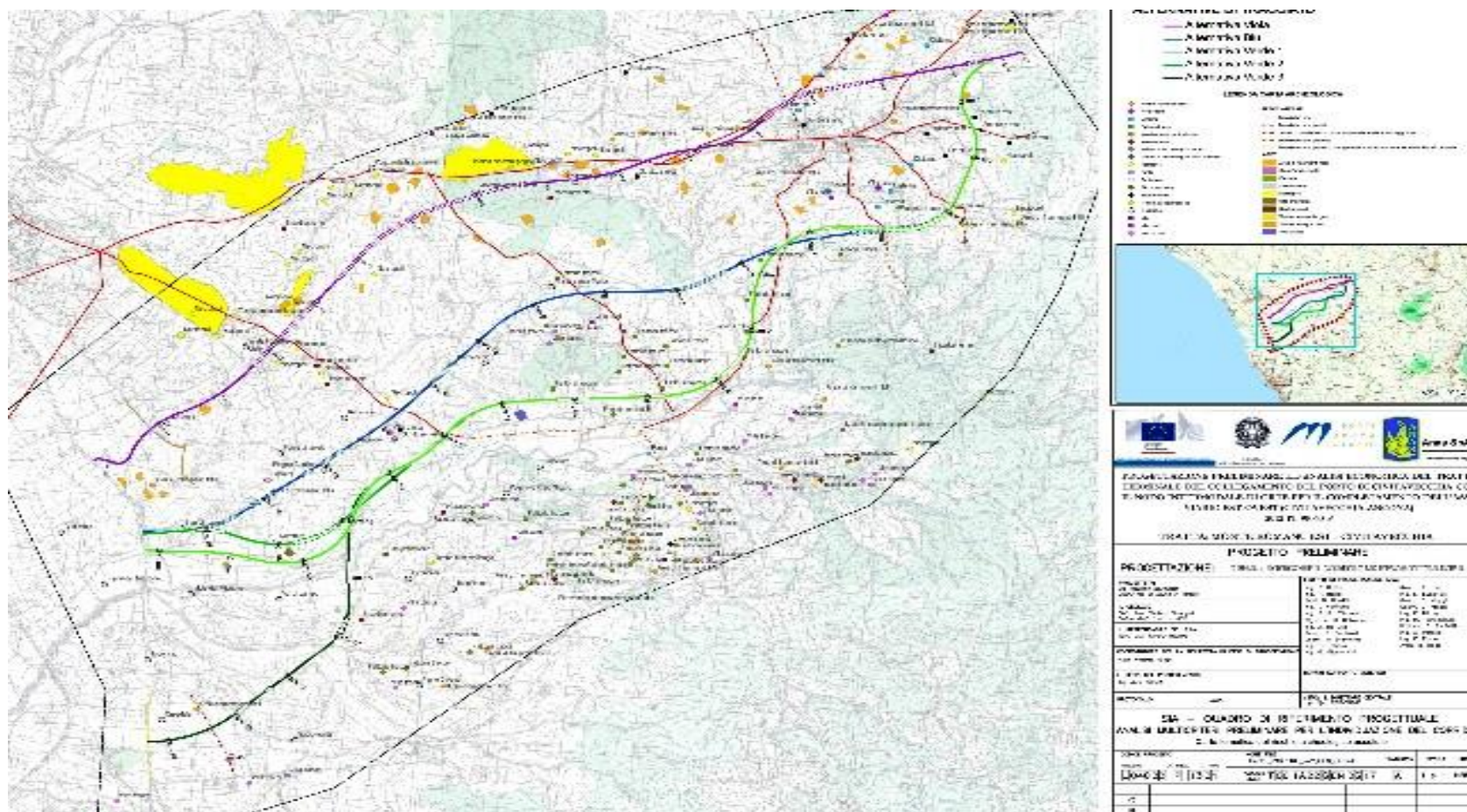
Il caso della Trasversale Orte Civitavecchia



Introduzione al caso

- Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), con delibera del 21.12.01 adottata ai sensi della l. n. 443/01, c.d. “Legge obiettivo”, approvava il “1° Programma delle infrastrutture strategiche”, pubbliche e private, tra cui, nel relativo “Allegato 2”, era compreso il “Completamento trasversale Nord Orte – Civitavecchia (tratta Viterbo – Civitavecchia)”.
- in data 18.4.04, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) adottava il relativo decreto di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), esprimendo, in particolare, parere positivo circa la compatibilità ambientale del c.d. “tracciato viola” o “violet”, quello tra “Monte Romano – S.S. 1 Aurelia.

«Tracciato viola»



La proposta del «tracciato verde»

- Nel 2015, però, l'ANAS s.p.a. (Anas) chiedeva l'avvio del procedimento di VIA su progetto preliminare relativo al completamento del collegamento tra il porto di Civitavecchia e il nodo intermodale di Orte, proponendo un nuovo e alternativo tracciato (c.d. “tracciato verde”) rispetto a quello già approvato, in quanto quello già approvato prevedeva elevati costi di realizzazione.
- Nel 2016 la Commissione VIA-VAS presso il MATTM evidenziava la criticità del nuovo tracciato sotto un profilo ambientale (sviluppandosi tale “tracciato verde” per 14,4 km entro una Zona di Protezione Speciale-ZPS e ponendosi a distanza tra 100 m e 1 km dal Sito di Importanza Comunitaria-SIC e attraversandolo per circa 30 m in viadotto) e chiedeva informazioni e chiarimenti.

«Tracciato verde»



Il parere negativo della Commissione VIA VAS

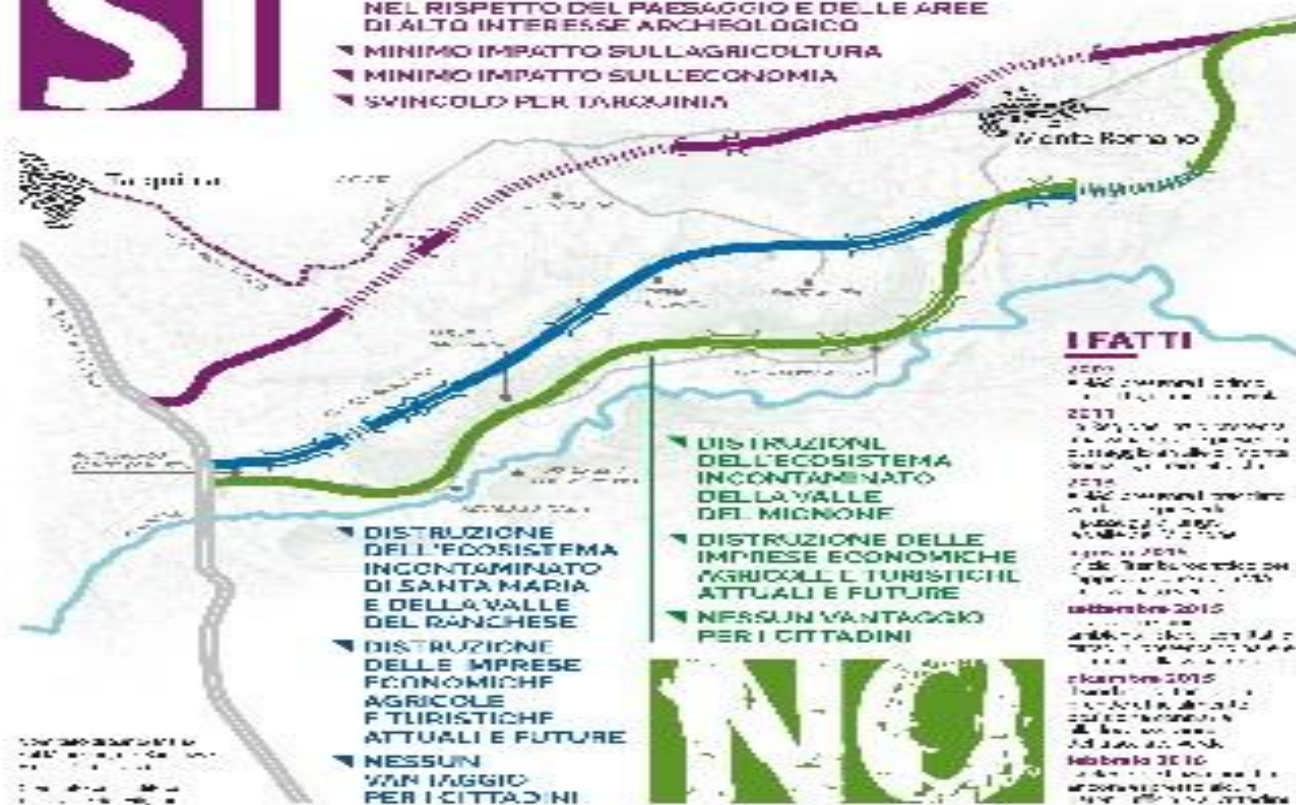
- In data 20.1.17 la Commissione VIA-VAS esprimeva parere negativo su tale nuovo progetto preliminare, ritenendo che i richiamati problemi economici potevano essere risolti mediante una suddivisione in due tratte del “tracciato viola”.
- Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nel febbraio del 2017, adottava un parere in cui evidenziava la consistente variazione “in aumento” del costo stimato del “tracciato viola”.
- Sulla base del dissenso espresso dalla Commissione suddetta, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) chiedeva alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) di attivare la procedura di cui all’art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/2006 applicabile alla fattispecie.

IL Viola PORTA
BENE Il territorio è anche tuo,
non permettere
che lo distruggano.

**Il territorio è anche tuo,
non permettere
che lo distruggano!**



- ▶ MINIMO IMPATTO SULL'AMBIENTE CON LA REALIZZAZIONE DI GALLERIE NEL RISPETTO DEL PAESAGGIO E DELLE AREE DI ALTO INTERESSE ARCHEOLOGICO
- ▶ MINIMO IMPATTO SULL'AGRICOLTURA
- ▶ MINIMO IMPATTO SULL'ECONOMIA
- ▶ SVINCOLO PER TARQUINIA



I FATTI

- 400 covered cities

2011
 a day that we celebrated
 the 100th anniversary of
 the founding of the
 United States of America.

[illegible]

© 2000 by John Wiley & Sons, Inc.

university has been 2015

June 2015
Volume 1, Number 1
Page 1-10

2011年12月22日
 2011年12月22日
 2011年12月22日
 2011年12月22日

Helicobacter DE 16
 Helicobacter pylori
 Helicobacter pylori
 Helicobacter pylori

Richiesta di misure di compensazione e mitigazione

- La PCM chiedeva al MATTM di fornire le valutazioni di impatto ambientale consistenti nelle eventuali misure di compensazione e mitigazione, utili a una piena valutazione in tal senso anche del “tracciato verde”.
- Con parere del 7.7.17, la Commissione VIA-VAS adottava nuovo parere negativo su tale tracciato, evidenziando che:
 - A) il “tracciato viola” minimizzava gli impatti – sia archeologici che naturalistici che ambientali che geo-idrogeologici – ottimizzava i costi (tramite l’eliminazione di una galleria e degli svincoli originariamente previsti) e dava tempi certi al completamento dell’opera, in parte già realizzata o in fase di realizzazione per due lotti funzionali;
 - B) non era possibile elaborare eventuali prescrizioni e misure di mitigazione, come richieste dalla PCM, per la variante di cui al “tracciato verde”, già negativamente valutata nel gennaio 2017.

La decisione della PCM

- nella seduta del 1.12.17, la PCM adottava il provvedimento di compatibilità ambientale di tale “tracciato verde”, fondando la decisione sul richiamo a ragioni di “rilevante interesse pubblico”, che rendevano necessario il completamento degli itinerari strategici di collegamento e raccordo tra le diverse direttrici stradali, rientranti nella rete transeuropea “TEN-T” (visto che attraversando l’Italia centrale dal mare Adriatico al Tirreno, darebbe la possibilità di ricongiungere le tratte longitudinali come il corridoio tirrenico, l’autostrada del sole e la E45.)
- La trasversale Tirreno-Adriatico della rete europea inoltre collega il porto di Civitavecchia con la rete di connessioni nazionali.
- La delibera prevedeva che il soggetto proponente completasse, in sede di redazione del progetto definitivo, lo studio di incidenza ambientale del tracciato in questione sviluppando la c.d. “valutazione appropriata” sulla cui base sarebbe stata svolta la successiva verifica da parte dell’autorità competente, ai fini della valutazione d’incidenza ambientale del progetto e nel rispetto delle prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale nel corso della conferenza di servizi indetta dal MIT.

Il giudizio innanzi al Tar Lazio

- Varie associazioni ambientaliste (WWF Italia o.n.l.u.s., Lega Italiana Protezione Uccelli o.n.l.u.s., Gruppo di Intervento Giuridico o.n.l.u.s., Italia Nostra o.n.l.u.s., Forum Ambientalista) e singoli ricorrenti (privati cittadini, tra cui alcuni proprietari di aree insistenti sul percorso del “tracciato verde” con abitazioni o attività aziendali) chiedevano l’annullamento, previa sospensiva, del provvedimento in questione, lamentando, in sintesi, la violazione e falsa applicazione dell’art. 6, comma 4, della Direttiva 92/43/CEE e s.m.i. e dell’art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/06, oltre a varie figure di eccesso di potere.



Motivi di ricorso

- In sintesi, secondo i ricorrenti, la PCM aveva ritenuto prevalente il minor costo dell'opera rispetto alla compatibilità ambientale ma ciò sarebbe in contrasto con la “Direttiva habitat”, il cui art. 6, n. 4, prevede che tale conclusione può essere legittimata solo in assenza di soluzioni alternative, qui invece presenti e non richiamate nella delibera impugnata. Infatti, anche il “tracciato viola” consentiva il completamento del richiesto, rispettando, in più, l'ulteriore interesse pubblico alla tutela di profili ambientali.

Ricorso per motivi aggiunti

- Con motivi aggiunti, era proposta impugnativa anche della delibera del CIPE del 28.2.2018, nel frattempo adottata, relativa all'approvazione con prescrizioni del progetto preliminare del “tracciato verde”.
- 1) insistendo il “tracciato verde” su una Zona Speciale di Conservazione (ZSC “Valle del Mignone”), qualora un intervento fosse ritenuto necessario per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, era comunque doveroso assicurare la presenza di due condizioni: la mancanza di soluzioni alternative possibili e l'adozione di ogni misura compensativa necessaria. Invece, il CIPE non aveva considerato che esisteva una soluzione alternativa possibile, di cui al “tracciato viola” costituente l'unico strumento rispondente pienamente all'interesse pubblico generale che contemperava i profili del rispetto dell'ambiente e quello della necessità di realizzare l'opera.



Fiume Mignone.

- 2) il CIPE, tra le prescrizioni imposte, aveva illegittimamente richiesto ad Anas di redigere il progetto definitivo con lo studio di incidenza ambientale “*almeno fino alla fase 2 di valutazione appropriata*”, prevedendo che fosse la Regione Lazio a verificare tale studio e individuare eventuali ulteriori misure di mitigazione e compensazione, ma la Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA) era già ricompresa nell’ambito della procedura di VIA, conclusasi negativamente, cosicché la VINCA non poteva essere presentata nuovamente in sede di progetto definitivo e inoltre non poteva essere la Regione a provvedere alla verifica della VINCA spettando tale competenza alla Commissione VIA.

- 3) nel caso di specie era invocabile anche la Direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in virtù della presenza “in loco” di una colonia di “falco Grillaio”, per il quale solo previste misure speciali di conservazione ex Allegato 1 a tale Direttiva.



- In particolare, l'art. 6 d.p.r. cit., che la recepisce, estende anche a tale modalità di protezione le norme sopra richiamate sulla "Direttiva habitat".
- 4) circa costi di realizzazione del "tracciato viola, Anas non aveva mai stimato in maniera precisa il relativo costo del progetto definitivo e la Commissione VIA aveva rilevato che problemi economici potevano essere mitigati con il frazionamento in due tratte del tracciato.
- 5) occorre il parere della Commissione europea.

Difese dell'amministrazione



- a) i provvedimenti sono giustificati da ragioni di opportunità a tutela del pubblico interesse, in quanto l'opera da realizzare è stata riconosciuta di "rilevante interesse pubblico";
- b) il Consiglio dei ministri si è avvalso del potere conferitogli dalla legge quale organo di ultima istanza nella fattispecie;
- c) si è in presenza ancora soltanto di valutazione di impatto ambientale nell'ambito del progetto preliminare;
- d) nell'ambito del progetto preliminare è stata redatta l'analisi multicriteri dei corridoi, che comprende anche la componente analisi costi benefici, e l'analisi costi/benefici del tracciato prescelto;



- e) il “tracciato viola”, definito sulla base del tracciato indicato dal Ministero dell’ambiente come preferenziale nel decreto di compatibilità ambientale del 18 marzo 2004, aveva subito un insostenibile aumento dei costi, tale da non renderlo realizzabile, anche per le emergenze archeologiche ed i numerosi vincoli presenti sulle aree;
- f) la necessità di valutare ulteriori soluzioni progettuali che possano conseguire una migliore sostenibilità dell’intervento sotto i profili ambientale, economico e sociale è riconducibile al disposto del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228 e del DPCM del 3 agosto 2012 recante attuazione dell'articolo 8, comma 3, del d.lgs. n. 228/2011, sopra riportati;



- g) i risultati dell'analisi costi-benefici hanno messo in evidenza la non sostenibilità economica del “tracciato viola”;
- h) il “tracciato verde” è risultato, inoltre, meno impattante rispetto
- a tutte le alternative di tracciato valutate in ordine a tutte le componenti paesaggistiche, storiche, culturali, ambientali e socio-economiche, secondo la conclusione dell’ “Analisi Multicriteri”, sviluppata dagli specialisti dell’Anas;
- i) anche il “tracciato viola” interferisce parimenti con la citata ZPS IT6030005;
- l) l’Anas ha utilizzato un approccio innovativo e rivoluzionario nel campo della Valutazione d’Impatto Ambientale, che consente di misurare con metro oggettivo, privo dunque di interferenze esterne ed estranee al processo di valutazione, l’impatto di una nuova opera, sia essa puntuale o lineare, sulle diverse componenti ambientali, paesaggistiche, storiche, culturali e socio economiche, quale esempio di progettazione “integrata”, rappresentante un modello di riferimento virtuoso dove le analisi relative ai potenziali impatti hanno indirizzato costantemente le scelte progettuali.

Normativa nazionale rilevante: il d.p.r. n. 357/97 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE

- **a) l'art. 5 (“Valutazione di incidenza”):**
- *“1. Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione.»*
- *«4. Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale(...), che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati.»*

- «7. La valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa.»
- «9. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete «Natura 2000» e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per le finalità di cui all'articolo 13.
- 10. Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l'intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”;»

Art. 6 (Zone di protezione speciale)

- *“1. La rete «Natura 2000» comprende le Zone di protezione speciale previste dalla direttiva 79/409/CEE e dall'articolo 1, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.*
- *2. Gli obblighi derivanti dagli articoli 4 e 5 si applicano anche alle zone di protezione speciale di cui al comma 1”.*

Linee guida per la valutazione dei piani aventi un'incidenza significativa sui siti dell'area natura 2000 (commissione europea).

- le valutazioni richieste dall'articolo 6 della direttiva habitat devono realizzarsi per livelli.
- Livello I: **screening** processo di individuazione delle implicazioni potenziali di un progetto o piano su un sito Natura 2000.
- Livello II: **valutazione appropriata** considerazione dell'incidenza del progetto o piano sull'integrità del sito Natura 2000.
- Livello III: **valutazione delle soluzioni alternative**
- Livello IV: **valutazione delle misure compensative** laddove, in seguito alla conclusione positiva della valutazione sui motivi imperanti di rilevante interesse pubblico, sia ritenuto necessario portare avanti il piano o progetto.

d.lgs. n. 163/2006

- Art. 182, comma 2: *Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è obbligatorio e vincolante per tutte le opere ad esso soggette.*

L'art. 183, comma 6, d.lgs. n.163/2006

- individua nella Presidenza del Consiglio dei Ministri l'organo competente all'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale in caso di motivato dissenso del MATTM:
- *“Il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, contestualmente all'approvazione del progetto preliminare. In caso di motivato dissenso del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio o del Ministro per i beni e le attività culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale è demandata al Consiglio dei Ministri, che vi provvede nella prima riunione utile successiva. Sul progetto definitivo si procede alla verifica di ottemperanza ai sensi dell'articolo 185, comma 4.”.*

D.lgs. n. 228/2011

- Art. 1: *“I Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post di cui al presente decreto al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, di seguito "opere pubbliche", a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.”.*
- art. 4 : *“I Ministeri svolgono la valutazione delle singole opere, secondo principi di appropriatezza e proporzionalità, al fine di individuare, attraverso l'elaborazione degli studi di fattibilità di cui all'articolo 3, comma 2, lettera e), le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi.»*

Normativa UE: direttiva 21.5.1992 n. 92/43/CEE c.d. direttiva habitat

- l'art. 6 "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.
- 2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.
- 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. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

Direttiva habitat segue

- 4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi 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 e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”.

Direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo 30.11.2009 n. 2009/147/CE (c.d. direttiva uccelli)

- l'art. 3, paragrafo 2, lett. b): *“La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:... b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione”*;
- l'art. 4, paragrafo 4: *“Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercano inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione”*;
- l'Allegato 1, nella parte in cui indica il “Falco naumanni”.

Principi affermati dalla CGUE



- **sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. II, 21.7.2016 in C-387/15.**
- 43 L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» prevede una procedura di valutazione volta a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito interessato, ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso, sia autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito.
- 60. Riguardo all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat», occorre ricordare che, in quanto disposizione derogatoria rispetto al criterio di autorizzazione previsto all'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», detta disposizione dev'essere interpretata restrittivamente. (..) 63 Pertanto, le autorità nazionali competenti possono, in tale contesto, concedere un'autorizzazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva soltanto in quanto siano soddisfatte le condizioni in esso stabilite.

segue

- 53 In secondo luogo, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» integra il **principio di precauzione** e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o progetti previsti. Un criterio di autorizzazione meno rigoroso di quello enunciato in tale disposizione non può garantire in modo altrettanto efficace la realizzazione dell'obiettivo di protezione dei siti cui è volta detta disposizione (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a., C-399/14, EU:C:2016:10, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 L'applicazione di tale principio nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva suddetta esige che l'autorità nazionale competente valuti le incidenze del progetto sul sito interessato, alla luce degli obiettivi di conservazione di tale sito e tenendo conto delle misure di tutela integrate in detto progetto, tendenti ad evitare o a ridurre gli eventuali effetti pregiudizievoli direttamente cagionati su quest'ultimo, al fine di assicurarsi che il progetto non pregiudichi l'integrità del sito citato (sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 28)...”;

Corte, Sez. II, 3.4.2014, n. 301

- un sito iscritto nell'elenco dei SIC può legittimamente subire incidenze significative per effetto di un piano o di un progetto incompatibile con gli obiettivi di tutela della direttiva 92/43 soltanto a condizione che siano rispettate le norme di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva, al quale l'articolo 4, paragrafo 5, di quest'ultima rinvia, che impongono un'opportuna valutazione dell'impatto ambientale e, eventualmente, l'adozione di ogni misura compensativa necessaria per la sua tutela.

sentenza della Sezione IV, 16.2.2012, n. 182

- 73 L'articolo 6, paragrafo 4, della citata direttiva, in quanto disposizione derogatoria rispetto al criterio di autorizzazione previsto dal secondo periodo del paragrafo 3 del citato articolo, dev'essere interpretato restrittivamente (v. sentenza del 20 settembre 2007, Commissione/Italia, cit., punto 82).
- 74 Esso può applicarsi soltanto dopo che gli effetti di un piano o di un progetto siano stati analizzati conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». Infatti, la conoscenza di tali effetti, con riferimento agli obiettivi di conservazione relativi al sito in questione, costituisce un presupposto imprescindibile ai fini dell'applicazione di detto articolo 6, paragrafo 4, dato che, in assenza di tali elementi, non può essere valutato alcun requisito di applicazione di tale disposizione di deroga. L'esame di eventuali motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e della questione se sussistano alternative meno dannose richiede, infatti, una ponderazione del pregiudizio che deriverebbe al sito dal piano o dal progetto previsti. Inoltre il pregiudizio del sito dev'essere identificato con precisione, al fine di poter stabilire il tipo delle eventuali misure compensative (v. sentenza del 20 settembre 2007, Commissione/Italia, cit., punto 83).
- 75 L'interesse idoneo a giustificare, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat», la realizzazione di un piano o di un progetto deve essere sia «pubblico» che «rilevante», il che comporta che sia di una tale rilevanza da poter essere ponderato con l'obiettivo, perseguito da tale direttiva, di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Modalità di applicazione dell'art. 6, comma 4, della direttiva habitat (comunicazione della Commissione del 2018)

- La decisione di proseguire con un piano o un progetto è soggetta alle condizioni e ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 4. In particolare occorre dimostrare che:
 1. l'alternativa proposta per l'approvazione 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 presentino effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito;
 2. sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi "motivi di natura sociale o economica";
 3. sono previste tutte le misure compensative necessarie per garantire la tutela della coerenza generale di Natura 2000.

Le soluzioni alternative

- Le autorità competenti hanno in primo luogo il compito di analizzare e dimostrare la necessità di realizzare il piano o il progetto interessato, considerando in questa fase anche l'opzione zero.
- Successivamente, le autorità competenti dovrebbero esaminare la possibilità di adottare soluzioni alternative che meglio rispettino l'integrità del sito in questione, 2000, tenendo conto della loro proporzionalità in termini di costo.
- Il costo economico delle misure che si possono considerare nell'esame delle alternative non può essere l'unico fattore determinante nella scelta delle soluzioni (C-399/14, punto 77).
- Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta alle autorità nazionali competenti valutare gli impatti relativi di queste soluzioni alternative sul sito interessato. Va sottolineato che i parametri di riferimento per questi raffronti riguardano gli aspetti concernenti la conservazione e il 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.

I motivi imperativi di interesse pubblico

- Solo dopo che sia stata accertata l'assenza di soluzioni alternative, le autorità competenti devono verificare se sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, che impongano la realizzazione del piano o progetto in questione.
- La direttiva non definisce il concetto di "motivo imperativo di rilevante interesse pubblico". L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, menziona però la salute dell'uomo, la sicurezza pubblica e le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente come esempi di simili motivi.

- Il concetto di "motivo imperativo" è stato elaborato dalla Corte 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 salute pubblica e la tutela dell'ambiente, nonché il perseguimento di legittime finalità della politica economica e sociale.
- Nel diritto dell'UE figura anche il concetto di "servizi di interesse economico generale, che sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale.
- Deve trattarsi di un motivo imperativo di interesse pubblico, rilevante e a lungo termine.
- Detto interesse sussiste, ad esempio, quando il piano o progetto è indispensabile:
- nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini (salute, 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 a obblighi specifici di servizio pubblico.

Misure compensative

- le misure di attenuazione in senso lato sono quelle volte a ridurre al minimo o addirittura a eliminare gli impatti negativi che potrebbero risultare dalla realizzazione di un piano o di un progetto, affinché non venga pregiudicata l'integrità del sito. Queste misure sono considerate nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 3.
- le misure compensative sono indipendenti dal progetto (comprese le eventuali misure di attenuazione connesse) e finalizzate a contrastare gli impatti negativi residui di un piano o progetto, per mantenere la coerenza ecologica globale della rete Natura 2000. Queste misure possono essere prese in considerazione solo nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 4.
- Le misure compensative devono andare al di là delle misure ordinarie/standard richieste per la designazione, la tutela e la gestione dei siti di Natura 2000.
- Esse devono garantire la «coerenza ecologica globale», ovvero devono far sì che il sito continui a contribuire alla conservazione in uno stato soddisfacente di tipi di habitat naturali e habitat di specie "nella regione biogeografica interessata».

Informativa della Commissione europea

- Al fine di permettere alla Commissione di chiedere ulteriori informazioni sulle misure adottate o di intervenire, laddove ritenga che le prescrizioni della direttiva non siano state applicate correttamente, è opportuno che le misure compensative siano presentate alla Commissione prima della loro attuazione e senz'altro prima che il progetto o piano in questione venga realizzato, ma dopo la sua autorizzazione.
- Le misure compensative devono quindi essere comunicate alla Commissione subito dopo la loro adozione, per consentire alla Commissione, nella sua veste di custode dei trattati, di valutare la corretta applicazione delle disposizioni della direttiva.

Siti che ospitano habitat e/o specie prioritari

- In questi casi, la realizzazione del piano o progetto può essere giustificata soltanto se i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico invocati riguardano la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, oppure se, prima di concedere l'autorizzazione al piano o progetto, la Commissione esprime un parere sull'iniziativa prevista.

Questioni da esaminare

- 1) sussiste la legittimazione delle associazioni e dei ricorrenti privati?
- 2) sono applicabili le ipotesi derogatorie di cui all'art. 5, commi 9 e 10 del d.p.r. n. 357/97 ovvero dei commi 4 e 5 della direttiva habitat? E in particolare:
 - A) sono percorribili le ipotesi alternative (tracciato viola)? Che rilevanza deve darsi alla questione dei costi maggiori?
 - B) esistono i motivi imperativi di interesse pubblico? Come si definiscono?
 - C) e' legittima la scelta per il tracciato viola laddove siano state già ritenute impossibili misure di mitigazione e compensazione?
 - D) può essere rimessa alla fase di progettazione definitiva la redazione della c.d. «valutazione appropriata» e l'individuazione delle misure di mitigazione e compensazione?

segue

- E) in generale: quali sono i limiti di sindacato di discrezionalità da parte del giudice su queste scelte?
- 3) vi è rilevanza comunitaria della questione?
- 4) sussistono i presupposti, nel caso di specie, per sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE?
- 4) in caso affermativo, quali quesiti si dovrebbero formulare?

- Buona discussione!

