

Il Network Veneto

Le tappe "venete" dell'applicazione delle direttive comunitarie "Habitat" ed "Uccelli".

Il documento risulta organizzato nei seguenti paragrafi:

1. [La direttiva "Uccelli"](#)
2. [La direttiva "Habitat"](#)
3. [Il recepimento a livello nazionale della Direttiva 92/43/CEE](#)
4. [Gli enti competenti della conservazione e tutela](#)
5. [La procedura d'infrazione ed il parere motivato](#)
6. [L'applicazione nel Veneto](#)
7. [D.G.R. 2803/02 : La Valutazione di Incidenza Ambientale \(V.Inc.A.\)](#)
8. [La Valutazione Ambientale Strategica \(V.A.S.\) e la V.Inc.A.](#)
9. [La designazione dei siti – I^ fase: dal programma Bioitaly all'elenco nazionale dei siti Natura 2000](#)
10. [La designazione dei siti – II^ fase: le IBAs e l'individuazione di nuove Z.P.S.](#)
11. [La designazione dei siti – III^ fase: la protezione di specie ancora fortemente minacciate e non sufficientemente rappresentate](#)
12. [La designazione dei siti – IV^ fase: esecuzione della sentenza di condanna della Corte di Giustizia della Comunità Europea \(20 marzo 2003, causa C-378/01\)](#)

La direttiva "Uccelli"

Il Consiglio delle Comunità Europee ha approvato il 2 aprile 1979 la direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, recepita nella legislazione italiana con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". La direttiva prevede, tra l'altro, che gli Stati membri, al fine di garantire la sopravvivenza e la riproduzione nella propria area di distribuzione delle specie di uccelli segnalate negli appositi elenchi allegati o, comunque, delle specie migratrici regolarmente presenti, classificchino come zone di protezione speciale (Z.P.S.) i territori più idonei per la conservazione di tali specie, adottando idonee misure di salvaguardia (art. 4, commi 1, 2 e 4).

La direttiva "Habitat"

Successivamente, con la direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (direttiva "Habitat") relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica, il Consiglio delle Comunità Europee, al fine di contribuire a salvaguardare la biodiversità, ha promosso la costituzione di una rete ecologica europea di zone speciali di conservazione (Z.S.C.) denominata Natura 2000, con l'obiettivo di garantire il mantenimento, o all'occorrenza il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie, elencati negli allegati alla direttiva, nella loro area di ripartizione naturale.

Per l'individuazione dei siti nei quali gli Stati membri dovranno designare le Z.S.C., la direttiva sopra menzionata definisce le procedure da seguire sia a livello nazionale (proposta di un elenco di siti con le relative informazioni, predisposte sulla base di un formulario elaborato dalla Commissione Europea), sia a livello comunitario (formulazione di un elenco di siti selezionati come siti di importanza comunitaria); viene inoltre specificato che nella rete Natura 2000 sono comunque comprese le Z.P.S. classificate dagli Stati membri ai sensi della direttiva 79/409/CEE, che sono sottoposte alle norme stabilite per i siti di importanza comunitaria (S.I.C.) e per le Z.S.C., con

particolare riferimento all'applicazione di misure di salvaguardia e alle procedure per la valutazione di incidenza di piani e progetti.

Il recepimento a livello nazionale della Direttiva 92/43/CEE

Con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, l'Italia ha recepito la direttiva 92/43/CEE regolamentandone l'attuazione da parte dello Stato, delle Regioni e Province Autonome. Il decreto, oggetto di contenzioso (causa C-143/02 commissione delle Comunità Europee contro la Repubblica Italiana, pervenuta a sentenza in data 20 marzo 2003), è stato di recente modificato e integrato, a conclusione di un complesso lavoro che ha coinvolto Ministero e Regioni, con l'emanazione del D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

Il termine per l'applicazione della normativa, relativamente alle zone di protezione speciale, è indicato nella data di entrata in vigore della direttiva o, nel caso di zone designate successivamente, dalla data di classificazione o riconoscimento da parte dello Stato membro.

Gli enti competenti della conservazione e tutela

Per quanto riguarda il regime di tutela dei S.I.C., il Ministero dell'Ambiente, già con nota circolare n. SCN/2D/2000/1248 del 25 gennaio 2000, ha comunicato che "per i Siti di Importanza Comunitaria proposti, le Regioni e Province autonome hanno la responsabilità, una volta individuato un Sito, pur nelle more della predisposizione della lista definitiva dei Siti da parte della Commissione Europea, di adottare le opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state individuate.

Tale interpretazione dell'articolo 4 del D.P.R. 357/97 discende da quanto la Commissione stessa ha ripetutamente espresso in merito alla necessità di attivare misure di tutela degli habitat e delle specie contenuti nei proposti Siti di Importanza Comunitaria, a partire dal momento della loro individuazione, anche alla luce del prolungarsi dei tempi necessari alla conclusione del processo di selezione dei siti."

A questo proposito, il Ministero trasmette in allegato alla citata nota, una serie di precedenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia Europea che confermano tali indicazioni.

Allo scopo di contribuire all'attuazione della direttiva 79/409/CEE, della direttiva 92/43/CEE e, in particolare, della rete europea Natura 2000, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno individuato nell'ambito del Regolamento LIFE, lo strumento finanziario, denominato LIFE Natura, destinato al sostegno dei progetti di conservazione della natura e che contribuiscono a mantenere o ripristinare, in uno stato di conservazione favorevole, gli habitat naturali e/o le popolazioni di specie di importanza comunitaria.

La procedura d'infrazione ed il parere motivato

La procedura di infrazione viene attivata quando si reputi che uno stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ad esempio compromissione della realizzazione del risultato che una direttiva prescrive. Può essere avviata dalla Commissione europea (articolo 226 trattato CE) o da qualsiasi stato membro contro un'altro Stato membro (articolo 227 del trattato CE). La mancata applicazione della procedura di valutazione di incidenza può comportare l'apertura di Procedure di Infrazione a carico degli Stati membri e, per il principio di sussidiarietà, delle singole Amministrazioni regionali. Qualora vengano avviate delle Procedure di Infrazione, è indispensabile fornire alla Commissione Europea, per il tramite del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, le necessarie informazioni richieste, al fine di non incorrere nella successiva apertura di un Caso presso la Corte di Giustizia Europea.

Secondo l'articolo 10 del Trattato dell'Unione ogni Stato membro è tenuto ad adottare tutte le misure di carattere generale e particolare volte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità pertanto non è possibile che uno Stato proponga da una parte dei siti per l'inclusione in Natura 2000 e dall'altra attività che danneggiano i valori naturalistici per i quali i siti sono stati identificati.

Anche in assenza di misure di trasposizione o di applicazione di specifici obblighi posti da una direttiva le autorità nazionali devono adottare tutte le misure possibili per raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva.

Lo stato interessato da tale procedura può presentare osservazioni alle inadempienze che gli vengono contestate. Qualora i chiarimenti forniti risultano insoddisfacenti, la Commissione emette un parere motivato, fornendo le prescrizioni che ritiene necessarie. Se lo Stato non si conforma nel termine fissato, la Commissione ricorre presso la Corte di Giustizia europea.

Se la Corte di Giustizia riconosce la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro, quest'ultimo ha l'obbligo di porre immediatamente rimedio alla violazione constatata. Se la Commissione ritiene che lo Stato membro non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, si può giungere, dopo avere dato allo Stato la possibilità di presentare le sue contro-osservazioni, ad una nuova sentenza che prevede il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità (art. 228 trattato CE).

L'applicazione nel Veneto

In considerazione della necessità di fornire alcune disposizioni procedurali relative all'applicazione della normativa comunitaria e statale in ordine ai siti di importanza comunitaria e alle zone di protezione speciali, la Giunta Regionale del Veneto aveva comunque già formulato con deliberazione n. 1662 del 22 giugno 2001 primi orientamenti per l'applicazione delle direttive comunitarie e del D.P.R. 357/1997, con particolare riferimento alla valutazione dell'incidenza di piani e progetti sulla conservazione di habitat e specie di importanza comunitaria.

Con deliberazione 21 dicembre 2001, n. 3766, la Giunta Regionale ha, inoltre, individuato nel Segretario Regionale per il Territorio l'autorità competente per l'attuazione nel Veneto della rete ecologica europea Natura 2000. Nell'ambito della Segreteria per il Territorio è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interdisciplinare, composto dai rappresentanti delle diverse strutture regionali interessate, con il prioritario compito di approfondire gli aspetti relativi alle procedure, ai contenuti e alle modalità di stesura delle relazioni di incidenza a seconda dei piani e progetti da valutare.

D.G.R. 2803/02 : La Valutazione di Incidenza Ambientale (V.Inc.A.)

Riguardo a quest'ultima tematica, il già citato gruppo interdisciplinare, incaricato di approfondire gli aspetti relativi alle procedure, ai contenuti e alle modalità di stesura, ha formulato due diversi documenti (una "Guida metodologica per la valutazione di incidenza ai sensi della direttiva 92/43/CEE" e le "Modalità operative per la verifica e il controllo a livello regionale della Rete Natura 2000) che, approvati dalla Giunta Regionale con delibera n. 2803 del 4 ottobre 2002, forniscono le necessarie linee di indirizzo per l'attuazione di procedure basate su nuovi criteri progettuali, di sicuro sviluppo anche nell'ambito della pianificazione urbanistica e territoriale.

Come già ricordato, la direttiva 92/43/CEE, finalizzata alla tutela della biodiversità, introducendo la procedura di valutazione dell'incidenza sui siti di importanza comunitaria (S.I.C.) e sulle zone di protezione speciale (Z.P.S.), riferita oltre che alle opere e interventi (come avviene nella procedura di impatto ambientale) anche agli strumenti di pianificazione, intesi nell'ampio significato di piani territoriali e settoriali, ha contribuito a sviluppare la tendenza ad anticipare già nella fase di pianificazione la ricerca delle condizioni di sostenibilità ambientale (pur contenendole nei limiti

della conservazione degli habitat e delle specie, con particolare riferimento a quelli classificati prioritari).

La Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) e la V.Inc.A.

Coerentemente con questo orientamento e con i criteri e obiettivi già definiti nella direttiva 85/337/CEE sulla VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), la direttiva 2001/42/CE (del Parlamento Europeo e del Consiglio in data 27 giugno 2001), conosciuta come direttiva VAS (Valutazione Ambientale Strategica), prevede l'effettuazione della procedura di valutazione ambientale nell'iter di formazione di piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

L'applicazione della direttiva VAS (il cui termine di recepimento è fissato dalla direttiva stessa al 21 luglio 2004) è finalizzata a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, promuovendo lo sviluppo sostenibile mediante l'attuazione di processi decisionali efficienti su basi scientifiche e interdisciplinari.

Lo stretto rapporto tra la direttiva 2001/42/CE e le direttive Habitat e VIA risulta evidente anche dall'indicazione, contenuta nell'art.3 della direttiva VAS, relativa all'ambito di applicazione della stessa, che deve interessare sistematicamente i piani e i programmi suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente e che, salvo ulteriori integrazioni da parte degli Stati membri in rapporto a diversi specifici casi o a diversi tipi di piani, vengono identificati con quelli, elaborati per vari settori, costituenti il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati alla direttiva 85/337/CEE e con quelli per i quali viene prescritta la valutazione di incidenza ai sensi della direttiva 92/43/CEE.

La possibilità e l'opportunità di effettuare procedure coordinate e comuni nel caso di analoghi obblighi derivanti da diverse norme comunitarie è del resto prevista, al fine di evitare duplicazioni della valutazione, dalla stessa direttiva 2001/42/CE.

La designazione dei siti – I^a fase: dal programma Bioitaly all'elenco nazionale dei siti Natura 2000

In attuazione della direttiva "Habitat" e di quanto previsto dalla legge quadro nazionale sulle aree protette relativamente alla "Carta della Natura", il Ministero dell'Ambiente ha avviato la realizzazione di un sistema informativo su base prevalentemente naturalistica relativo ai biotopi/siti, sia di importanza comunitaria (e pertanto rispondenti ai requisiti di Natura 2000), sia di interesse nazionale e regionale, mediante l'attuazione del Programma Bioitaly cofinanziato nell'ambito del Regolamento LIFE (contributo per il 50% comunitario e per il 50% statale).

La Regione Veneto ha partecipato al programma secondo quanto stabilito nell'apposita convenzione con il Ministero dell'Ambiente, approvata con deliberazione della Giunta Regionale n. 1148 del 14 marzo 1995.

A questo scopo si è costituito un gruppo di lavoro interno all'amministrazione (D.G.R. 20 dicembre 1994, n. 6307) che, anche con il supporto delle strutture regionali competenti e degli enti di gestione delle aree naturali protette, ha collaborato con i referenti scientifici in ecologia, zoologia e botanica, individuati dalla Regione, secondo quanto indicato nella citata convenzione, con D.G.R. del 9 gennaio 1996, n. 59 e con D.G.R. del 24 aprile 1996, n. 1804.

A conclusione della seconda fase del Programma Bioitaly, sono state trasmesse al Ministero dell'Ambiente le schede definitive e la cartografia dei 156 siti aventi i requisiti per essere considerati di importanza comunitaria in relazione agli habitat naturali e alla presenza di specie floro/faunistiche contenuti negli elenchi di cui alle direttive 79/409/CEE (Direttive Uccelli) e 92/43/CEE (Direttiva Habitat), confermando inoltre la presenza delle quattro zone di protezione speciale già indicate dal Ministero (Riserve naturali delle Dolomiti Bellunesi, Vinchetto di Cellarda, Bosco Nordio, Valle Averte).

Le procedure di designazione dei siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale hanno comportato un costante impegno sia a livello statale che regionale.

Facendo seguito alla nota n. SCN/DG/98/16926 del 2 novembre 1998 con la quale il Ministero dell'Ambiente aveva comunicato la notifica da parte della Commissione Europea del parere motivato sulla procedura di infrazione contro l'Italia per l'insufficiente classificazione delle Z.P.S., richiedendo la segnalazione di ulteriori aree, la Giunta Regionale, con deliberazione 21 dicembre 1998, n. 4824 ha ritenuto di operare una prima individuazione di 17 aree (Z.P.S.) per la designazione delle zone di protezione speciale ai sensi della direttiva 79/409/CEE e di 45 siti (S.I.C.) per la formulazione, da parte dello stesso Ministero, della proposta alla Commissione Europea ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 357/1997.

Tali aree e siti, compresi all'interno di parchi o riserve naturali già istituiti o di territori demaniali, rientrano tra quelli censiti nel Programma Bioitaly al quale si riferiscono per quanto riguarda la perimetrazione degli ambiti designati e il complesso dei dati naturalistici e di natura amministrativa. Con l'emanazione del Decreto Ministeriale 3 aprile 2000 "Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciali, individuati ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE" sono stati pubblicati, per quanto riguarda la Regione Veneto, l'elenco delle zone di protezione speciale segnalate con la citata D.G.R. 4824/1998 confermando integralmente l'elenco dei siti di importanza comunitaria censiti nell'ambito del Programma Bioitaly.

La designazione dei siti – II^ fase: le IBAs e l'individuazione di nuove Z.P.S.

Con nota prot. n. SCN/2D/2001/16610 del 14 settembre 2001, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Servizio Conservazione della Natura, ha richiesto alla Regione di realizzare una verifica tecnica dei perimetri dei siti di importanza comunitaria, con particolare riferimento alla presenza di siti spazialmente sovrapposti, evidenziando, inoltre, la possibilità di procedere, nell'ottica di una futura gestione, all'accorpamento di siti confinanti, mentre, già in data 31 luglio 2000 il Ministero aveva richiesto alle Regioni l'individuazione di nuove proposte di Z.P.S. alla luce della già citata Procedura di infrazione n. 93/2165, attivata dalla Commissione Europea, in quanto le precedenti designazioni effettuate dall'Italia non risultavano sufficienti se rapportate al recente aggiornamento dello studio europeo "Important Bird Areas in Europe".

Quest'ultima questione viene successivamente ribadita con la nota del 18 dicembre 2001 pervenuta in data 8 gennaio 2002, nella quale il Ministero dell'Ambiente comunica l'avvio da parte della Commissione Europea di una causa contro l'Italia per mancata applicazione art. 4 par. 1, 2 e 3 della direttiva 79/409/CEE, ovvero per la mancata designazione di un rilevante numero di zone di protezione speciale, convocando una riunione in data 15 gennaio 2002. La causa C-378/01 Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica Italiana è pervenuta a sentenza il 20 marzo 2003. Nell'ambito di tale riunione viene confermata la necessità di provvedere in tempi stretti alla designazione delle nuove Z.P.S. sulla base della rete di Important Bird Areas (I.B.A.) individuate nel citato studio, considerando ammissibili eventuali mancate designazioni di Z.P.S. in corrispondenza di I.B.A. segnalate solo se riferite a motivazioni strettamente scientifiche. Con riferimento alle richieste ministeriali e in considerazione che il censimento effettuato nell'ambito del Programma Bioitaly aveva prodotto una importante raccolta di dati scientifici riferiti, tuttavia, ad una individuazione territoriale non altrettanto accuratamente definita e basata in molti casi su cartografia superata, la Giunta Regionale del Veneto, con deliberazione 31 dicembre 2001, n. 4018 ha affidato, a quattro esperti, l'incarico della revisione dei S.I.C. e delle Z.P.S..

Le modificazioni della banca dati e delle perimetrazioni dei proposti S.I.C. e delle Z.P.S. si sono basate su motivazioni tecnico – scientifiche e su criteri riferiti sostanzialmente al mantenimento della superficie regionale totale interessata dalle aree S.I.C. e Z.P.S. e al mantenimento della presenza e integrità degli habitat e delle specie per i quali tali aree sono state individuate.

A conclusione del lavoro la Giunta Regionale ha approvato con deliberazione 448 del 21 febbraio 2003, un nuovo elenco e la perimetrazione relativa ai 99 siti di importanza comunitaria compresi

nelle regioni biogeografiche alpina e continentale. Con D.G.R. 449/2003, adottata nella stessa seduta, è stata approvata la nuova individuazione e perimetrazione delle 70 zone di protezione speciale. Con l'emanazione del Decreto Ministeriale 25 marzo 2004, Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 2004, "Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina in Italia, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE." è stato pubblicato, per quanto riguarda la Regione Veneto, l'elenco dei S.I.C. "alpini" segnalati con la citata D.G.R. 448/2003.

La designazione dei siti – III[^] fase: la protezione di specie ancora fortemente minacciate e non sufficientemente rappresentate

A seguito della nota prot. n. DPN/2D/2004/18/79 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 24 giugno 2004 con la quale, in relazione alla predisposizione dell'elenco definitivo dei Siti di Importanza Comunitaria della Regione Biogeografica Continentale, si richiedeva di risolvere le insufficienze relative alla distribuzione di alcune specie ittiche considerate dalla Commissione Europea fortemente minacciate e non ancora sufficientemente rappresentate per l'Italia e per il Veneto, la Giunta Regionale ha affidato ad un esperto l'incarico di verifica, ricognizione ed eventuale ripermetrazione dei siti, nonché di studiare alcune nuove proposte di individuazione pervenute alla Regione.

A conclusione del lavoro la Giunta Regionale ha approvato con la deliberazione n. 2673 del 6 agosto 2004 un nuovo elenco e perimetrazioni relativi a 104 Siti di Importanza Comunitaria e 72 Zone di Protezione Speciale.

Rispetto alla D.G.R. 448, relativamente alla Regione Biogeografica Continentale, sono stati individuati 7 nuovi siti ed ampliato il perimetro di 11 siti; altresì solo per un sito è stata aggiornata unicamente la scheda "formulario standard – Natura 2000".

La designazione dei siti – IV[^] fase: esecuzione della sentenza di condanna della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (20 marzo 2003, causa C-378/01)

La Corte di Giustizia della Comunità Europea del 20 marzo 2003, con causa C- 378/01, condannava la Repubblica Italiana per insufficiente classificazione, in numero e superficie, delle Z.P.S. in attuazione della Direttiva "Uccelli". Il parere motivato emesso dalla Commissione delle Comunità Europee obbligava lo Stato Italiano, in applicazione dell'art. 228 del Trattato, di adottare i provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza entro due mesi dal ricevimento del medesimo. Per il Veneto, la nota, prot. n. DPN/5D/2005/9949 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 22 aprile 2005, ribadiva la necessità di ottemperare all'individuazione di idonee Z.P.S. nelle seguenti I.B.A.: *Laguna di Venezia, Delta del Po, Area tra Val Visdende e Canale di San Pietro*. In esecuzione della sentenza, si è quindi provveduto all'istituzione con D.P.G.R. 241/05 di due Z.P.S. (IT3230089, IT3270023) quale risultato dell'accorpamento e revisione di precedenti ambiti individuati con D.G.R. 449/03. Inoltre, con il medesimo provvedimento, sono state accolte le revisioni alle schede dei formulari standard, effettuate nell'ambito del progetto di cui alla D.G.R. 4360 del 30 dicembre 2003, rendendone organici i contenuti per i siti precedentemente individuati con D.G.R. 448/03, 449/03, 2673/04.