

La valutazione di incidenza come ulteriore possibile fattore di sviluppo ed occupazione nella tutela della biodiversità

*Matteo Benozzo**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'implementazione multilivello della disciplina in materia e il procedimento di valutazione di incidenza. – 3. I possibili fattori di sviluppo ed occupazione nei territori tutelati. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Con il termine “biodiversità” si è soliti intendere quella “diversità biologica” nei suoi tre livelli genetico, degli organismi viventi ed ecosistemico¹, che rappresentano - per quanto di interesse - il capitale naturale vegetale ed animale delle aree rurali, degli agroecosistemi, delle aree forestali e boschive e delle aree a più alto tasso di naturalità (parchi, riserve naturali, zone umide).

In tale dimensione, le sue risorse sono fondamentali per la rigenerazione e continuazione dei cicli vitali del pianeta e per la sostenibilità dello sviluppo dell'uomo, divenendo centrale la sua tutela anche a fini di ordine economico. L'aspetto economico della biodiversità, invero, è direttamente connesso ai benefici derivanti dal valore d'uso e non uso del capitale naturale e dai suoi valori di opzione e quasi opzione (Turner, Pearce, Bateman, 2003), per cui l'uomo ha necessità, interesse e bisogno della conservazione del capitale naturale in ogni sua espressione (Paoloni, 2005).

¹ In questi termini la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo tenuta a Rio de Janeiro il 3-14 giugno 1992, cfr. v. Garaguso e Marchisio, 1993; Treves, 1993, 557; Pineschi, 1994, 493.

Nell'Unione Europea la tutela della biodiversità² si estrinseca in una duplicità di approcci: da un lato in modo indiretto in contesti rurali non protetti in maniera specifica, ricorrendo alle disposizioni della politica agricola comune (Pac) per la salvaguardia dei terreni agricoli con elevato valore naturale e le foreste (Adornato 1996 e 2002), e, in ambienti marini non protetti, ricorrendo alla politica comune della pesca (Bruno, 2004); dall'altro lato, garantendo la salvaguardia e il ripristino della biodiversità e dei servizi ecologici con l'istituzione di un sistema sopranazionale di protezione di determinate aree sensibili, individuate per caratteristiche, specie vegetali ed animali ed *habitat* naturali e costituenti, in aggregazione, la c.d. rete "Natura 2000" (Benozzo e Bruno, 2007).

In entrambi i casi, tutelare la biodiversità e proteggere le specie animali e vegetali in via di estinzione ha acquistato dignità di occupazione lavorativa e fattore di sviluppo anche dei territori a vocazione rurale (Marino e Cannata, 2000)³, ove l'implementazione che sta avvenendo sul territorio italiano della valutazione di incidenza, procedimento amministrativo complesso a carattere preventivo di nuova concezione per la verifica della compatibilità delle attività antropiche nelle aree "Natura 2000" (Benozzo e Bruno, 2009), si presenta come un ulteriore possibile fattore di sviluppo e coefficiente occupazionale, richiedendo nuove competenze e professionalità negli enti di gestione, nelle strutture pubbliche e nelle imprese private, e caratterizzandosi come potenziale fonte di reddito anche per le realtà imprenditoriali ivi presenti.

Una breve panoramica sul funzionamento di tale disciplina, pertanto, appare utile ai fini della valutazione dei profili professionali e delle caratteristiche imprenditoriali che la sua definitiva attuazione interesserà.

2. L'implementazione multilivello della disciplina in materia e il procedimento di valutazione di incidenza

² Già elevata ad obiettivo prioritario del sesto programma di azione in materia ambientale, ossia il programma istituito con la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 22 luglio 2002, n. 1600/2002/CE, in cui sono stabiliti gli obiettivi, le scadenze e le priorità, nonché gli assi prioritari dell'approccio strategico e i quattro settori d'intervento descritti nella comunicazione della Commissione «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta - Sesto programma di azione per l'ambiente» (documento COM/2001/0031 def.).

³ Centrale a tale riguardo è la politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 che, coerentemente con gli obiettivi di sostenibilità fissati dal Consiglio Europeo di Göteborg e con la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, allarga gli obiettivi dei fondi di investimento al di là della dimensione classica settoriale introducendo elementi di contesto utili alla conservazione e rigenerazione della biodiversità (in argomento Russo, 2007).

La tutela diretta della biodiversità nella rete “Natura 2000” avviene in un sistema multilivello originato dalla direttiva *habitat*⁴, che si estrinseca in due momenti: l’individuazione dell’oggetto di tutela (l’area naturale sensibile) e la predisposizione e l’applicazione degli strumenti di tutela. In entrambi i momenti, le istituzioni comunitarie, gli Stati membri e gli enti territoriali svolgono un ruolo attivo.

La scelta delle aree di tutela, ossia delle zone di tutela speciale (Zts), previste dalla direttiva uccelli⁵, e dei siti di interesse comunitario (Sic) e le zone speciali di conservazione (Zsc) di cui alla direttiva *habitat*, è di competenza della Commissione, che decide, in stretta cooperazione con i singoli stati e gli enti locali, sulla base delle caratteristiche, delle specie vegetali ed animali e degli *habitat* naturali ivi presenti.

La predisposizione e l’applicazione degli strumenti di tutela, poi, avvengono in concreto a livello locale (terzo livello), previo intervento di indirizzo del legislatore nazionale (secondo livello) sulla base della direttiva comunitaria (primo livello). Per cui, per la tutela delle aree è necessaria una regolamentazione regionale che, in attuazione di un provvedimento statale di recepimento della disciplina sopranazionale, garantisce l’operatività e la messa a regime dei meccanismi di preservazione della biodiversità.

In concreto, gli strumenti di tutela sono di due tipi. Accanto ad uno strumento pianificatorio gestionale di tipo tradizionale, vi è la valutazione di incidenza, procedura finalizzata ad accertare i limiti dell’intervento umano negli *habitat* tutelati e ad individuare le prescrizioni necessarie per consentire in tali aree la realizzazione di progetti, piani o programmi economici (Amirante, 2003) e che nel prossimo futuro, entro il 26 dicembre 2010, sarà supportata da tutele anche penali (Benozzo, 2009).

Nelle zone di tutela, invero, le attività umane per essa invasive, pur se esercitabili, devono risultare compatibili con la biodiversità protetta. La realizzazione di progetti, piani o programmi e l’esecuzione di determinate tipologie di attività, infatti, possono aver luogo solo a seguito di previa valutazione positiva della loro incidenza sulla peculiarità naturale del sito.

Ossia in tale aree non vi è una tutela assoluta ed incondizionata della biodiversità a scapito di ogni altro interesse o diritto, ma gli *habitat* naturali

⁴ Direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43, come modificata negli allegati dalla direttiva del Consiglio CE 27 ottobre 1997, n. 97/62.

⁵ Direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409, secondo cui, in particolare, le Zts sono siti che ospitano popolazioni significative di specie ornitiche d’interesse comunitario, individuate a livello nazionale in quanto dovrebbero contribuire in modo significativo a mantenere o a ripristinare una o più delle specie elencate nell’Allegato I della direttiva uccelli in uno stato di conservazione soddisfacente.

devono essere preservati nell'ottica delle «*esigenze economiche, sociali e culturali, nonché nelle particolarità regionali e locali*» dei singoli territori protetti (art. 2, par. 3 della direttiva *habitat*). La conservazione e il ripristino della biodiversità, quindi, è garantita nell'interesse dei territori coinvolti, che proprio di tale natura possono approfittare come volano di sviluppo sostenibile.

A livello comunitario lo strumento di valutazione è disciplinato dall'art. 6 della direttiva *habitat*, secondo cui «*qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito... che possa avere incidenze significative su [di esso]... forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo*» (par. 3). Siffatto strumento, in particolare, è volto a verificare, in presenza di una probabile incidenza negativa *significativa* di singoli interventi da attuare sulle aree tutelate, la compatibilità di tali interventi con gli *habitat* e le specie ivi presenti (parr. 2 e 3)⁶.

L'incidenza è *significativa* e, quindi tale da rendere operativo lo strumento di tutela, qualora ritenuta tale in collegamento alle particolarità, alle condizioni ambientali e agli obiettivi di conservazione del sito protetto⁷. Ove l'incidenza pur presente non compromette tali obiettivi di conservazione, quindi, il piano o progetto da realizzare non può essere impedito per *significativa* incidenza sulla biodiversità.

Inoltre, prima di arrivare a conclusioni negative, nel procedimento di valutazione deve essere esaminata la possibilità di “soluzioni alternative” o concrete “misure di attenuazione”, consentendo così ugualmente la realizzazione del piano o del progetto reso compatibile, qualora inevitabile, con specifiche prescrizioni.

⁶ Per l'applicazione dell'art. 6 in merito alla valutazione di incidenza, la Commissione ha pubblicato un documento interpretativo, “*La gestione dei siti della rete Natura 2000: guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 'Habitat' 92/43/CEE*”, contenente una sorta di “linee guida” esplicative della disposizione, a cui i singoli Stati membri e gli interpreti chiamati ad applicare la disciplina possono guardare per recepire correttamente la direttiva ed attuare lo strumento della valutazione di incidenza nel diritto nazionale.

⁷ Il passaggio del rapporto tra “incidenza significativa” del progetto e “obiettivi di conservazione del sito” è stato anche oggetto di analisi della Corte di giustizia nella sentenza 7 settembre 2004, in causa C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels* (disponibile in <http://curia.europa.eu>), in cui la Corte ha precisato che «come emerge dal combinato disposto dell'articolo 6, n. 3, prima frase, della direttiva *habitat*, e del decimo ‘considerando’ della stessa, la significatività dell'incidenza su un sito di un piano o di un progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito viene messo in relazione con gli obiettivi di conservazione di quest'ultimo».

«Sul piano del diritto interno... [le indicazioni comunitarie] si traduc[ono] nella necessità che l'amministrazione prenda in specifica considerazione l'incidenza ambientale dell'intervento sui siti protetti procedendo ad accertare, in prima valutazione, il carattere significativo di siffatta incidenza, in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito» che si deve desumere da «un'esatta rappresentazione dello stato dei luoghi... [ed una valutazione] adeguata... di tutti gli elementi idonei a influire sul giudizio di non pericolosità dell'intervento rispetto agli obiettivi di conservazione»⁸.

Ossia, la direttiva *habitat* e, con lei, il procedimento di valutazione di incidenza, sono stati recepiti a livello nazionale con il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, come modificato dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120 (Menegazzi Munari, 2006), con regole di mero indirizzo e “delega” alle regioni dell'onere di predisporre ed attuare il regime di salvaguardia delle aree protette.

Sono le regioni, invero, a definire le modalità di presentazione degli studi di incidenza, ad individuare gli uffici locali cui rivolgersi per la loro verifica e a stabilire i tempi per l'effettuazione della valutazione (comma 5 dell'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997). Di fatto, quindi, è l'implementazione a livello locale che rende definitivamente operativa la disciplina di tutela ed obbligatoria la procedura di valutazione in presenza di significative incidenze sulla biodiversità presente in tali zone. Ossia, a livello locale, le regole comunitarie, recepite dal legislatore nazionale con meri indirizzi e linee guida per le regioni, trovano attuazione in disposizioni regolamentari di funzionamento della procedura di valutazione di incidenza⁹.

Nel panorama delle molteplici discipline regionali d'attuazione, le varie normative possono essere tutte facilmente riconducibili a due modelli di governo della biodiversità: quello centralizzato e quello a rete. Il primo si

⁸ Così Consiglio di Stato 22 luglio 2005, n. 3917, disponibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁹ Di contrario avviso a siffatta ricostruzione, nel senso di ritenere la disciplina regionale non l'esercizio di un potere legislativo di costituzione dell'obbligo di siffatta valutazione, bensì unicamente estrinsecazione di un onere amministrativo che nulla incide sugli obblighi di sottoporre piani e progetti alla valutazione di incidenza: TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 1° ottobre 2007, n. 1420, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2008, 510, su cui v., per una critica, Bruno, 2008. Ad ogni modo, il Giudice delle leggi ha avuto la possibilità di precisare, riguardo al Trentino-Alto Adige che, ai sensi dell'art. 8, numero 16, dello statuto speciale, le Province autonome hanno una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna» e che pertanto spetta a dette province dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva n. 92/43 ed alla direttiva n. 79/409. Ed ha ritenuto che, in virtù di questa prescrizione statutaria, il legislatore statale non può imporre alle province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di conservazione a “criteri minimi uniformi” (cfr. Corte Cost. 1° agosto 2008, n. 329, che riprende la sentenza della stessa Corte 18 aprile 2008, n. 104, entrambe disponibili in <http://www.giurcost.org>).

caratterizza per la scelta della singola regione di arrogare a sé la competenza pianificatoria gestionale e valutativa della tutela delle aree “Natura 2000”, il secondo per la scelta di attribuire agli stessi enti locali, già competenti per l’autorizzazione dei singoli progetti, la competenza anche in materia di tutela della biodiversità.

Dei due modelli, vi sono molteplici esempi attuativi, tra cui la Sicilia e la Calabria per quello centralizzato, e la Toscana, la Liguria e l’Emilia Romagna per quello a rete, come vari sono gli esempi di regioni in cui la scelta per l’uno o l’altro modello non è stata da subito definitiva (la regione Lombardia ha attuato in particolare la normativa *habitat* in due *step*, seguendo in via transitoria un modello semi-centralizzato, per poi renderne esecutivo uno definitivo a rete), ma ancora diverse sono le realtà locali ancora in fase di implementazione ed ove per alcune è in forza ancora una regolamentazione transitoria (la regione Marche)¹⁰.

3. I possibili fattori di sviluppo ed occupazione nei territori tutelati

In Italia, le aree “Natura 2000” di origine comunitaria coprono complessivamente oltre il 20% del territorio nazionale¹¹.

In tali aree la biodiversità è tutelata e oggetto di gestione e la procedura di valutazione di incidenza viene ad interessare: da un lato le realtà economiche locali nella conduzione attiva e nel mantenimento del contesto naturale che caratterizza siffatte aree, e dall’altro, ogni attività non direttamente destinata alla loro tutela, da avviare, modificare od intensificare all’interno o nelle vicinanze di tali zone, che può aver luogo solo a seguito di previa valutazione positiva della sua incidenza sulla peculiarità naturale del sito.

Di conseguenza, sul tessuto economico territoriale l’implementazione della valutazione di incidenza si traduce in potenziali ulteriori fattori di sviluppo e competitività, rappresentando occasione per le imprese locali ad esternalità positive di offrire servizi di supporto alle attività degli “enti gestori”, anche quali possibili “soluzioni alternative” e “misure di attenuazione” nell’attuazione di piani e progetti ad “incidenza significativa”, così moltiplicando la destinazione delle proprie attività verso fini diversi ed ulteriori rispetto a quelli meramente produttivi di beni di consumo.

¹⁰ Per una rassegna della legislazione regionale di attuazione della normativa *habitat*, anche se solo prima della novella del 2003 del provvedimento di recepimento della direttiva, v. Imparato, 2003.

¹¹ Cfr. il risultato delle valutazioni compiute dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, disponibili in <http://www.minambiente.it>.

Nello stesso tempo, la medesima procedura di valutazione si traduce in coefficienti occupazionali come conseguenza naturale ed imprescindibile della formazione di una domanda di nuove e specifiche professionalità sui territori, estrinsecazione dell'esigenza degli operatori economici da un lato, e degli enti di gestione delle aree tutelate, dall'altro, di garantire l'avvio e l'esecuzione della procedura in esame nel rispetto delle prescrizioni derivanti dalla Comunità Europea, dallo stato e dalla singola regione.

Le professionalità che i territori dovrebbe essere in grado di garantire, riguarderebbero competenze tecniche biologiche, geologiche ed ingegneristiche, così come legali di applicazione della normativa a tutela degli *habitat* naturali, e la domanda dovrebbe presentarsi sia nel pubblico che nel privato.

4. Conclusioni

La biodiversità rappresenta uno dei valori e delle risorse di maggiore importanza nel modello di sviluppo oggi adottato dall'Unione Europea, ossia uno sviluppo che sta lentamente imponendo scelte di gestione razionale delle risorse naturali e conversione degli ecosistemi con tecnologie di minore impatto e maggiore tutela per l'ambiente e la salute dei cittadini al fine di conseguire lo sviluppo sostenibile delle attività economiche (Talacchini, 1996; Lanza, 2006).

La conservazione della biodiversità e l'equa ripartizione dei benefici dalla sua utilizzazione, quindi, rappresentano il necessario presupposto all'attuazione di siffatto modello di sviluppo, dove la diversità biologica è allo stesso tempo volano economico e oggetto statico di tutela che il procedimento di valutazione in esame rende dinamico e suscettibile di incidenza compatibile.

Quindi, se già la biodiversità in quanto tale si presenta come fattore di sviluppo e competitività e coefficiente occupazionale nei territori interessati dalla sua tutela anche indiretta (Di Napoli e Marino, 2001)¹², la valutazione di

¹² Secondo gli Autori, la biodiversità può fornire un «flusso di beni e di servizi del quale beneficia l'intero territorio e le sue comunità. Possono essere beni materiali o servizi in grado di produrre reddito in modo diretto, o si può trattare di beni pubblici ed esternalità che comunque influiscono sullo sviluppo attraverso il loro apporto alla qualità della vita. È importante sottolineare che diversi di questi benefici, pur essendo dovuti all'azione conservativa delle comunità locali, sono goduti da fasce di popolazione molto più ampie, giustificando così l'intervento pubblico nel trasferire risorse finanziarie agli attori locali». Molti sono i settori privati dell'economia potenzialmente e di fatto interessati nello sviluppo di attività basate sulla diversità biologica. Tra i settori maggiormente coinvolti: «il settore

incidenza offre la possibilità di implementare tali fattori. Ed invero, se da un lato essa si presenta come strumento di attuazione e controllo degli ostacoli all'esercizio delle attività economiche e, quindi, allo sviluppo e all'occupazione, di fatto la sua adozione a livello locale avvia processi di specializzazione e acquisizione necessaria di nuove competenze che i singoli territori devono e dovranno offrire nel prossimo futuro per rispondere alla nuova domanda.

Bibliografia

- Adornato F. (1996), *L'impresa forestale*, Milano.
- Adornato F. (2002), «L'ordinamento giuridico forestale», in L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova.
- Amirante D. (a cura di) (2003), *La conservazione della natura in Europa. La direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000"*, Milano.
- Benozzo M. (2009), «La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche», in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, p. 299-304.
- Benozzo M. e Bruno F. (2007), «Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità», in *Contratto e impresa*, p. 1578-1603.
- Benozzo M. e Bruno F. (2009), *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano.
- Bruno F. (2004), *L'impresa ittica*, Milano.
- Bruno F. (2008), «La valutazione di incidenza nella giurisprudenza amministrativa: tutela della biodiversità o vincolo allo sviluppo?» in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, p. 455-463

farmaceutico; il settore agricolo; il settore petrolifero; il settore minerario; il settore della pesca; il settore bancario; il settore energetico; il settore manifatturiero; il settore forestale» (pp. 19 e 20).

- Cannata G. e Marino D. (2000), «La biodiversità quale risorsa per lo sviluppo rurale endogeno», in Bevilacqua P. e Corona G. (a cura di), *Ambiente e risorse nel Mezzogiorno contemporaneo*, Roma, p. 210-223.
- Di Napoli R. e Marino D. (a cura di) (2001), *Biodiversità e sviluppo rurale. Quaderno informativo Inea n. 11*, Roma.
- Garaguso G. e Marchisio S. (1993), *Rio 1992: un vertice per la terra*, Milano.
- Imparato E.A. (2003), «La Direttiva Habitat: il regime provvisorio in Italia», in Amirante D. (a cura di), *La conservazione della natura in Europa cit.*, p. 97.
- Lanza A. (2006), *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna.
- Menegazzi Munari F. (2006), «La tutela della biodiversità nella direttiva habitat», in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, p. 580-583.
- Paoloni L. (2005), *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino.
- Pineschi L. (1994), «Tutela dell'ambiente ed assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)», in *Rivista giuridica dell'ambiente*, p. 493-513
- Russo L. (2007), «La condizionalità da condizione a fine», in *Rivista di diritto agrario*, 2007, I, p. 231-245
- Talacchini M. (1996), *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino.
- Treves T. (1993), «Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio», in *Rivista giuridica dell'ambiente*, p. 557-583
- Turner R.K., Pearce D.W. e Bateman I. (2003), *Economia ambientale: una introduzione elementare*, Bologna.