

PRIMA DELLO *SCREENING*

LA NOZIONE DI «ATTIVITÀ» NELLA VALUTAZIONE DI INCIDENZA TRA PRECAUZIONE, LEGALITÀ E LIBERA FRUIZIONE DELLA PROPRIETÀ NEI SITI NATURA 2000. GENEALOGIA NORMATIVA, DIRITTO COMPARATO E PROPOSTA PER UNA SOGLIA PROCEDIMENTALE

DI ANDREA BAZURO

Abstract

Il contributo affronta una lacuna che il diritto ambientale italiano non ha ancora colmato: quando sorge, per un privato che viva, lavori o semplicemente si trovi in un sito Natura 2000, l'obbligo di attivare il procedimento di valutazione di incidenza? La questione investe quasi un quinto del territorio terrestre nazionale, compresi borghi storici, aree di villeggiatura, proprietà agricole e immobili residenziali, riguardando la vita di milioni di persone.

La direttiva 92/43/CEE assoggetta a valutazione i «*piani o progetti*» suscettibili di incidenze significative; la Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione funzionale di «progetto», capace di ricomprendere pratiche materiali, ricorrenti e prive di opere. Le Linee guida nazionali del 2019 hanno tradotto questa evoluzione giurisprudenziale nella formula P/P/P/I/A — piani, programmi, progetti, interventi e «*attività*» — e hanno contestualmente sancito che qualsiasi verifica sulla suscettibilità di incidenze debba essere qualificata come *screening* formale, riservato all'autorità competente e concluso da un parere motivato. Ne deriva quello che il lavoro denomina il «*paradosso della soglia*»: il privato è costretto a chiedere all'autorità di svolgere lo *screening* per ottenere l'accertamento che la propria condotta non raggiunge la soglia che rende necessario lo *screening* stesso. In assenza di criteri normativi, il termine «*attività*» può formalmente assorbire qualunque azione umana — anche la più banale — con ricadute non trascurabili in termini di oneri procedurali, responsabilità e sanzioni.

Il problema genera tensioni costituzionali riferibili agli artt. 3, 23, 41, 42 e 97 Cost., che il saggio approfondisce. Dopo avere esaminato l'EU Pilot 6730/14/ENVI, la recente risposta ministeriale all'interpello della Regione Veneto del 2026 e la soluzione della Regione Lazio, il lavoro confronta i modelli francese, tedesco, neerlandese e spagnolo. La comparazione dimostra che la piena effettività dell'art. 6, par. 3, può essere garantita senza trasformare ogni condotta privata in un procedimento amministrativo individuale: tutti e quattro gli ordinamenti conoscono meccanismi — liste positive, presunzioni relative, garanzie sito-specifiche, verifica privata documentata, notifica residuale — che tengono distinta la delimitazione della fattispecie dall'esenzione aprioristica.

Si propone una riforma legislativa della nozione di «attività», accompagnata da presunzioni relative di irrilevanza per gli usi ordinari e non trasformativi della proprietà, da pre-valutazioni sito-specifiche, da poteri motivati di *call-in* e da una notifica residuale per le sole attività libere

concretamente suscettibili di incidenza. L'obiettivo è conciliare precauzione, effettività della tutela, certezza del diritto e proporzionalità: prima dello *screening* deve esistere il diritto.

Abstract (English)

This article addresses a gap that Italian environmental law has yet to fill: when does the obligation to initiate a Natura 2000 assessment procedure arise for a private individual who lives, works, or is simply present within a Natura 2000 site? The question affects nearly one fifth of the national land area, including historic villages, holiday resorts, farmland, and residential properties belonging to millions of people.

Article 6(3) of the Habitats Directive applies to plans or projects likely to have a significant effect on a Natura 2000 site. The Court of Justice of the European Union has interpreted the notion of 'project' functionally, so as to include material, recurrent, and non-construction activities. The 2019 Italian National Guidelines translated this case law into the broader formula plans/programmes/projects/interventions/activities and simultaneously required every preliminary significance check to be treated as formal screening, reserved to the competent authority and concluded by a reasoned opinion. This produces what the article terms the "threshold paradox": the private individual is compelled to ask the authority to conduct screening in order to obtain confirmation that his or her conduct does not reach the threshold that makes screening necessary. In the absence of legal criteria, the term 'activity' can formally absorb any human action — even the most trivial — with significant consequences in terms of procedural burdens, liability, and sanctions. The article identifies the resulting constitutional tensions under Articles 3, 23, 41, 42, and 97 of the Italian Constitution, which it examines.

By examining EU Pilot 6730/14/ENVI, the Ministry's response to the 2026 Veneto request for interpretation, and the Lazio model, the article then compares the screening architectures of France, Germany, the Netherlands, and Spain. The comparative analysis demonstrates that effective implementation of Article 6(3) does not require an individual administrative procedure for every human act: all four legal systems employ mechanisms — positive lists, rebuttable presumptions, site-specific guarantees, documented private assessments, and residual notification — that distinguish a legal threshold from a blanket exemption.

The article proposes a legislative reform of the notion of 'activity', accompanied by rebuttable presumptions of irrelevance for ordinary and non-transformative uses of property, site-specific pre-assessments, reasoned call-in powers, and residual notification for unregulated activities genuinely capable of significant effects. The aim is to reconcile precaution, effective conservation, legal certainty, and proportionality: before screening, the law must first exist.

Sommario

1. Il problema: il confine esterno della V.Inc.A. — 2. La matrice unionale: «piano o progetto» e soglia delle incidenze significative — 3. *Screening* e valutazione appropriata: una distinzione non terminologica — 4. Art. 6, paragrafi 2 e 3: tutela sostanziale e procedimento preventivo — 5. Dal progetto all'attività: genealogia italiana della categoria — 6. EU Pilot 6730/14/ENVI e divieto delle esclusioni aprioristiche — 7. La lacuna anteriore allo *screening* — 8. La risposta regionale: Veneto, Lazio e pluralità dei modelli — 9. Profili costituzionali e amministrativi — 10. Diritto comparato dello *screening* — 11. Una proposta ricostruttiva e *de iure condendo* — 12. Conclusioni.

1. Il problema: il confine esterno della V.Inc.A.

La valutazione di incidenza è uno dei dispositivi più rigorosi del diritto ambientale europeo. La sua forza non dipende soltanto dall'intensità del controllo, ma dall'anticipazione della tutela: prima che un piano o progetto sia autorizzato, l'autorità deve verificare se esso possa incidere su un sito Natura 2000 e, quando il rischio non sia escluso, valutarne in modo appropriato gli effetti rispetto agli obiettivi di conservazione.ⁱ La precauzione è incorporata nella soglia di attivazione: non occorre dimostrare il danno, essendo sufficiente che, sulla base di elementi obiettivi, non possa escludersi un'incidenza significativa.

Quale possa essere la portata pratica di questo meccanismo è una questione che riguarda non soltanto naturalisti e operatori professionali, ma chiunque possieda o utilizzi un immobile — una seconda casa, un agriturismo, un esercizio commerciale — che si trovi all'interno di uno dei 2.649 siti che compongono la rete Natura 2000 in Italia.ⁱⁱ Questa rete, come si illustrerà, copre il 19,4% del territorio terrestre nazionale: quasi un quinto del Paese, compresi borghi storici, località di villeggiatura, aree montane e costiere frequentate ogni anno da milioni di persone. Il quesito che percorre l'intero presente lavoro è questo: quando nasce, per un privato che si trovi in queste aree, l'obbligo di richiedere una preventiva verifica amministrativa per ciò che intende fare?

Proprio l'anticipazione della tutela rende decisivo il confine esterno della fattispecie. Se la soglia è troppo alta, iniziative potenzialmente lesive sfuggono al controllo; se è priva di qualunque delimitazione, il procedimento finisce per intercettare ogni condotta umana in un sito protetto. La Direttiva risolve il primo rischio imponendo un'interpretazione ampia dei «*piani o progetti*»; non risolve testualmente il secondo, perché non definisce né il «*progetto*» né una distinta categoria di «*attività*».ⁱⁱⁱ

Nell'ordinamento italiano la questione assume una forma peculiare. L'art. 5 del d.P.R. n. 357/1997 conserva il lessico dei piani e degli interventi ed è costruito, per la maggior parte, come disciplina inserita in un procedimento principale (ossia come elemento endoprocedimentale). Le Linee guida nazionali del 2019 utilizzano invece la formula piani, programmi, progetti, interventi e attività, abbreviata in P/P/P/I/A, e stabiliscono che qualsiasi verifica diretta a determinare la suscettibilità di incidenza debba essere qualificata come *screening* di incidenza. Il risultato è una categoria più ampia della fonte primaria, senza una definizione che ne precisi il perimetro e senza un filtro giuridico anteriore al procedimento.

La domanda centrale di questo lavoro non è se un'attività potenzialmente incidente possa sottrarsi alla valutazione appropriata. La risposta è negativa: quando il rischio significativo non può essere escluso, l'art. 6, par. 3, deve trovare piena applicazione. Il problema è logicamente precedente: quando nasce l'obbligo di attivare lo *screening*? E, soprattutto, è conforme al sistema imporre un procedimento amministrativo individuale anche per condotte che, per natura, intensità e contesto, non presentano alcun vettore apprezzabile di interferenza con habitat e specie?

La lacuna produce quello che può definirsi il paradosso della soglia: il privato deve chiedere all'autorità di svolgere lo *screening* per ottenere l'accertamento che la propria condotta non raggiunge la soglia che rende necessario lo *screening*. Il paradosso è particolarmente evidente per l'ordinaria fruizione della proprietà privata: ospitalità, riunioni familiari, accesso di invitati, manutenzioni minime, pratiche non trasformative. In assenza di criteri, il termine «attività» può formalmente assorbire qualunque azione umana.

La tesi sostenuta è che il diritto dell'Unione vieti le esclusioni generali quando esse possano lasciare fuori iniziative significativamente incidenti, ma non imponga di proceduralizzare ogni condotta umana. Tra l'esenzione aprioristica e lo *screening* universale esiste un terzo spazio: una delimitazione della fattispecie, accompagnata da strumenti di recupero dei casi rischiosi. Il diritto comparato mostra che tale spazio è praticabile.

2. La matrice unionale: «piano o progetto» e soglia delle incidenze significative

2.1. La struttura dell'art. 6, paragrafo 3

L'art. 6, par. 3, della direttiva Habitat stabilisce che qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, ma suscettibile di incidervi significativamente, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, formi oggetto di una valutazione appropriata. La disposizione contiene tre filtri: la riconducibilità a un piano o progetto; l'estraneità alla gestione conservazionistica; la possibilità di incidenze significative.

«Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito [...] forma oggetto di una opportuna valutazione».

La significatività non è una soglia quantitativa uniforme. Dipende dagli obiettivi di conservazione, dalla vulnerabilità del sito, dal tipo di pressione, dalla durata, dall'intensità e dal cumulo. Un impatto modesto in astratto può essere significativo in un sito fragile; un intervento più consistente può risultare irrilevante rispetto a un determinato obiettivo. Il giudizio è quindi relazionale e sito-specifico.

Il principio di precauzione abbassa la soglia probatoria ma non cancella il nesso con un rischio oggettivamente identificabile. La Corte di giustizia dell'Unione europea, nel caso *Waddenzee*,^{iv} ha evidenziato la necessità di una valutazione quando non possa escludersi l'effetto significativo sulla base di elementi obiettivi; non sostituisce a tale criterio una presunzione assoluta secondo cui ogni condotta nel sito sia rischiosa.^v

2.2. L'ampliamento giurisprudenziale della nozione di progetto

La nozione di progetto è stata interpretata in modo funzionale. In *Waddenzee* la Corte ha utilizzato come riferimento la definizione della direttiva VIA e ha ricondotto alla categoria la pesca meccanica dei molluschi, pur trattandosi di pratica ricorrente e non di un'opera edilizia. L'operazione ermeneutica evita che attività materialmente invasive sfuggano all'art. 6, par. 3, per la sola assenza di costruzioni.

Le cause riunite C-293/17 e C-294/17 hanno ulteriormente precisato che pascolo e fertilizzazione possono integrare un progetto^{vi}. La Corte ha tuttavia esaminato la continuità con attività precedenti, il carattere unitario o distinto delle operazioni, il regime autorizzatorio e la capacità di generare deposizioni di azoto. La qualificazione non discende dalla parola «attività» in sé, ma dalla struttura materiale e dagli effetti della pratica^{vii}. Analogamente, i dragaggi periodici, le attività forestali, agricole, venatorie o di pesca possono rientrare nel progetto quando presentano un intervento organizzato e un vettore di incidenza. La giurisprudenza impedisce che la nozione sia ridotta alle opere^{viii}; non offre però una base per identificare qualsiasi comportamento umano con un progetto. La dottrina più attenta parla di nozione ampia, non illimitata.^{ix}

Questa distinzione è decisiva per la genealogia italiana. L'estensione funzionale del progetto può rendere superflua l'introduzione di una categoria autonoma di attività: una pratica è assoggettata non perché sia linguisticamente un'attività, ma perché possiede caratteristiche equivalenti a quelle di un progetto rilevante ai sensi dell'art. 6, par. 3. Trasformare tale risultato in una formula capace di comprendere qualunque iniziativa umana è un salto ulteriore, non imposto dalla Corte.

3. Screening e valutazione appropriata: una distinzione non terminologica

3.1. Il Livello I

La direttiva non usa il termine *screening*, ma la prima frase dell'art. 6, par. 3, implica una verifica preliminare: occorre determinare se il piano o progetto possa avere incidenze significative.^x La Commissione ha sistematizzato questo momento come Livello I. Esso serve a identificare le proposte per le quali gli effetti significativi possono essere esclusi sulla base di elementi obiettivi.^{xi}

Lo *screening* non è una valutazione appropriata abbreviata: questa distinzione è fondamentale e spesso sottovalutata. Lo *screening* è una verifica *preliminare*, volta a stabilire se una proposta possa in astratto incidere significativamente: se la risposta è negativa, il procedimento si chiude lì. Non richiede lo studio di incidenza completo; non può considerare misure di mitigazione; non deve quantificare esaustivamente ogni impatto. Esige una descrizione sufficiente dell'iniziativa, l'individuazione dei siti e degli obiettivi pertinenti, l'analisi preliminare delle possibili vie di incidenza e una conclusione motivata. Il Livello II — la valutazione appropriata vera e propria — scatta soltanto quando lo *screening* non consente di escludere l'incidenza significativa.^{xii}

Nel sistema italiano delineato nel 2019, questa fase assume carattere integralmente amministrativo e si conclude con un parere motivato, obbligatorio e vincolante dell'autorità competente. Qualora il piano, progetto, intervento o attività interessi un sito Natura 2000 ricadente, in tutto o in parte, in un'area naturale protetta, la valutazione è inoltre effettuata *sentito* l'ente gestore dell'area, ai sensi dell'art. 5, comma 7, del d.P.R. n. 357/1997.

Il termine, tuttavia, assume una configurazione problematica quando il sito ricade in un'area naturale protetta nazionale. Le Linee guida nazionali estendono allo *screening*, in via analogica, il termine di sessanta giorni dell'art. 5, comma 6, del d.P.R. n. 357/1997 e subordinano l'adozione del parere all'acquisizione del «sentito» dell'ente gestore. Se quest'ultimo non si è già espresso, i termini sono dichiarati sospesi fino all'ottenimento del relativo apporto.

Si tratta di un problema di rilievo nazionale, insito nella stessa architettura delle Linee guida del 2019, e non di una peculiarità isolata di un singolo ordinamento regionale; nella disciplina laziale, ad esempio, è riprodotto il medesimo assetto ed è reso particolarmente evidente: per gli enti gestori delle aree protette nazionali esclude l'operatività del silenzio-assenso inter-amministrativo, sicché il «sentito» deve essere comunque preventivamente acquisito.^{xiii}

Ne deriva una dissociazione tra titolarità della decisione e governo del tempo procedimentale: l'autorità V.Inc.A. resta responsabile del provvedimento finale, ma non può adottarlo finché non intervenga un apporto rimesso a un'amministrazione diversa e non assistito, in questa specifica configurazione, da una regola effettiva di chiusura. Il termine di sessanta giorni rischia così di assumere valore soltanto nominale. Il problema non consiste nel carattere necessario del contributo tecnico-conoscitivo dell'ente parco, ma nella compatibilità della sua acquisizione *sine die* con la disciplina generale delle sospensioni e con il dovere di conclusione del procedimento; la questione sarà ripresa, in termini di legalità e buon andamento, nel § 9.2.

3.2. Il Livello II

La valutazione appropriata — il Livello II — si apre quando lo *screening* non consente di escludere l'incidenza significativa. È a questo stadio che entra in campo la valutazione completa: si analizzano gli effetti sulla struttura e sulle funzioni ecologiche del sito, si considera il cumulo, si valuta l'integrità rispetto agli obiettivi di conservazione e si possono includere misure di mitigazione. L'autorità può assentire la proposta soltanto dopo avere acquisito la certezza, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche, che essa non pregiudicherà l'integrità del sito.

Confondere i due livelli produce due distorsioni opposte. La prima è pretendere uno studio complesso già nello *screening*, aggravando il procedimento senza alcun vantaggio ecologico. La seconda è quella che interessa il presente lavoro — ossia trattare lo *screening* come formalità universale, ritenendo irrilevante l'onere perché il Livello I sarebbe «semplice». Anche una scheda

preliminare comporta costi, tempi, responsabilità, differimento del godimento del bene e rischio di contestazioni. Il problema costituzionale riguarda l'*an* dell'obbligo, non soltanto il *quantum* dell'istruttoria.

Il presente lavoro assume quindi una posizione netta: la lacuna concerne principalmente lo *screening*. Una volta emersa una ragionevole possibilità di effetti significativi, la valutazione appropriata è doverosa. Ciò che manca è un criterio anteriore per separare le condotte manifestamente irrilevanti dalle iniziative che devono entrare nel Livello I.

4. Art. 6, paragrafi 2 e 3: tutela sostanziale e procedimento preventivo

L'art. 6, par. 2, impone di evitare il deterioramento degli habitat e le perturbazioni significative delle specie. È un obbligo permanente, applicabile anche ad attività in corso, comportamenti non autorizzati e usi del territorio che non costituiscano nuovi piani o progetti. Il par. 3 disciplina invece una procedura preventiva per proposte determinate.^{xiv}

Le due norme si integrano ma non sono fungibili. Il par. 2 può giustificare misure di conservazione, divieti, prescrizioni generali, controlli e ordini di cessazione; non trasforma necessariamente ogni condotta in un procedimento *ex ante*. Il par. 3 richiede una decisione preventiva quando vi sia un piano o progetto potenzialmente significativo. La diversa struttura serve a garantire sia la protezione continua sia il controllo delle nuove iniziative.

Una parte della disciplina regionale italiana tende a utilizzare il par. 2 per fondare l'inclusione di tutte le attività nel campo della V.Inc.A. Il passaggio è problematico. Dall'obbligo di impedire deterioramenti non segue che ogni atto della vita privata debba essere preventivamente sottoposto a *screening*. Se così fosse, il par. 2 diventerebbe la base di un'autorizzazione generalizzata del comportamento umano, mentre la Direttiva distingue deliberatamente il controllo sostanziale continuo dalla procedura per piani e progetti.

Ciò non significa che una condotta ordinaria sia immune da limiti. Essa deve rispettare misure di conservazione, regolamenti del sito, divieti di disturbo, disciplina delle specie e responsabilità per danni effettivi. Significa soltanto che la tutela può operare attraverso strumenti diversi dalla necessaria apertura, in ogni caso, di uno *screening* amministrativo.

5. Dal progetto all'attività: genealogia italiana della categoria

5.1. Il d.P.R. n. 357/1997 e la struttura endoprocedimentale

Il recepimento originario della Direttiva è avvenuto con il d.P.R. n. 357/1997.^{xv} L'art. 5, poi sostituito dal d.P.R. n. 120/2003,^{xvi} disciplina la valutazione di piani e interventi. I proponenti presentano uno studio; le Regioni individuano modalità e autorità; l'ente gestore dell'area protetta è «sentito»; l'autorità competente all'approvazione definitiva acquisisce preventivamente la valutazione.

La disposizione presuppone ordinariamente un procedimento principale. La V.Inc.A. è un giudizio preventivo e condizionante che confluisce nell'autorizzazione, approvazione o altro atto finale. L'integrazione con VIA e VAS, oggi prevista anche dal d.lgs. n. 152/2006, conferma questa matrice.^{xvii}

Non tutto il sistema è necessariamente endoprocedimentale: l'autonomia regionale può configurare la V.Inc.A. come procedimento autonomo quando manchi un titolo principale. Tuttavia, la fonte primaria non contiene una disciplina completa dell'obbligo autonomo per attività libere: non

definisce la fattispecie, il soggetto tenuto, il momento di attivazione e il rapporto con l'uso ordinario della proprietà.

5.2. *Le liste regionali e la sentenza costituzionale n. 38 del 2015*

Prima delle Linee guida nazionali, molte Regioni avevano introdotto elenchi di interventi esclusi o procedure denominate «verifica di assoggettabilità» o «pre-valutazione». L'obiettivo era semplificare una disciplina molto ampia e amministrativamente onerosa. La varietà, tuttavia, creava il rischio che categorie potenzialmente incidenti fossero sottratte in astratto.

La sentenza n. 38 del 2015 ha dichiarato illegittima una norma veneta che affidava alla Giunta l'individuazione di interventi non assoggettati a V.Inc.A. La Corte Costituzionale ha sottolineato che tutti i piani e progetti suscettibili di incidenza significativa devono essere valutati in concreto; un'esenzione generale e astratta determina un affievolimento della tutela.^{xviii}

La pronuncia è essenziale ma va letta con precisione. Essa non afferma che ogni intervento o attività umana debba essere sottoposto a un procedimento individuale. Colpisce il potere legislativo regionale di sottrarre tipologie potenzialmente incidenti senza una valutazione capace di escludere il rischio. La stessa formula della Corte resta ancorata alla «suscettibilità» di incidenza.

5.3. *EU Pilot 6730/14/ENVI e Linee guida nazionali del 2019*

Il successivo EU Pilot 6730/14/ENVI ha portato a una revisione complessiva della *governance* italiana. L'Intesa del 28 novembre 2019 qualifica le Linee guida come risposta di sistema e come impegno assunto per l'archiviazione del dialogo con la Commissione.^{xix} È importante usare la corretta qualificazione: l'EU Pilot è uno strumento precontenzioso; non equivale, senza ulteriori atti, a una procedura d'infrazione formalmente avviata ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Le Linee guida perseguono standardizzazione, uniformità e trasparenza. Introducono tre livelli, *format* nazionali, pre-valutazioni e condizioni d'obbligo.^{xx} Contestualmente adottano la formula P/P/P/I/A e trasformano lo *screening* in un procedimento nominato, riservato al valutatore pubblico e concluso da un parere motivato.

«Qualsiasi tipologia di verifica» diretta a determinare se un P/P/P/I/A possa causare incidenze deve essere indicata come screening di incidenza.^{xxi}

La scelta risponde a un problema reale: procedure regionali denominate «*esclusione*» potevano occultare *screening* incompleti o sottrarre iniziative alla tutela. Tuttavia, il documento compie due operazioni diverse: unifica il nome della verifica e amplia l'oggetto con la categoria «*attività*». La prima è principalmente procedurale; la seconda incide sulla fattispecie sostanziale.

Le Linee guida non forniscono una definizione generale di attività. Il termine compare nella formula aggregata e nelle disposizioni su modifiche, pre-valutazioni, *format* e studi. L'assenza è significativa perché «piano», «programma», «progetto» e «intervento» rinviano a categorie relativamente strutturate, mentre «attività», nel linguaggio comune, coincide con qualsiasi azione o iniziativa.

La genealogia mostra così un passaggio non lineare: la fonte europea usa piano e progetto; la Corte amplia il progetto per evitare elusioni materiali; il regolamento nazionale parla di piani e interventi; la prassi regionale sviluppa esclusioni e verifiche; la Corte costituzionale e l'EU Pilot censurano le sottrazioni astratte; le Linee guida rispondono introducendo una categoria onnicomprensiva e proceduralizzando ogni verifica. Il problema attuale nasce dall'interazione degli ultimi due elementi.

6. EU Pilot e divieto delle esclusioni aprioristiche: ciò che il diritto dell'Unione vieta davvero

La giurisprudenza citata dalle Linee guida vieta le esenzioni categoriche quando non sia possibile garantire che le iniziative escluse siano prive di incidenze significative. Nella causa C-538/09, ad esempio, il Belgio non poteva sottrarre al controllo progetti soggetti a un regime dichiarativo se tale classe poteva comprendere iniziative incidenti.^{xxii}

Il principio non vieta ogni lista. Vieta liste che funzionino come immunità assoluta senza base tecnico-scientifica e senza clausola di recupero. Una lista positiva di assoggettamento, una presunzione relativa, una pre-valutazione sito-specifica o un potere motivato di *call-in* possono essere compatibili se assicurano che nessun progetto significativamente incidente sfugga al sistema.

Le stesse Linee guida italiane ammettono pre-valutazioni per categorie e porzioni di sito.^{xxiii} Esse riconoscono, dunque, che lo *screening* può essere svolto a monte e non necessariamente attraverso un'istanza individuale per ogni caso. Il requisito è che la valutazione preventiva sia sito-specifica, fondata su conoscenze adeguate e aggiornata.^{xxiv}

La conclusione è cruciale: dall'EU Pilot non deriva il teorema secondo cui ogni condotta umana debba essere sottoposta a un procedimento formale individuale. Deriva l'obbligo di copertura sostanziale dei casi potenzialmente significativi. La forma dello *screening* resta, entro i limiti di equivalenza ed effettività, materia di autonomia procedurale.^{xxv}

7. La lacuna anteriore allo *screening*

7.1. La circolarità del sistema

Se qualsiasi verifica sulla suscettibilità è *screening* e soltanto l'autorità può compierla, il privato non dispone di un criterio giuridico per concludere che una condotta sia esterna alla procedura. La mera assenza di rischio percepibile non basta, perché proprio la valutazione del rischio sarebbe riservata al valutatore. L'unica condotta prudente diventa presentare sempre un'istanza.

Questa circolarità dilata il procedimento oltre la sua funzione selettiva ed ecologica. Si consideri un caso volutamente ordinario: una festa di compleanno organizzata all'interno di un'abitazione privata situata in un sito Natura 2000. Non si assume che un simile evento sia, per definizione, ecologicamente irrilevante: localizzazione, intensità, rumore, illuminazione o afflusso possono, in concreto, costituire vettori di interferenza. Il punto è diverso. Se la categoria «attività» non possiede un confine normativo e la stessa verifica preliminare è riservata all'autorità, l'obbligo di istanza sorge prima che sia identificabile un rischio apprezzabile. Lo *screening* diviene così necessario per accertare se ricorra il presupposto che rende necessario lo *screening* stesso. Sostituire la festa con un ritrovo tra amici, una cena in giardino o la potatura di una siepe non modifica la struttura della circolarità; mostra che la questione riguarda la delimitazione della fattispecie e non il livello di protezione dovuto al sito.

Il rischio non è meramente teorico. L'incertezza opera *ex post*: in occasione di un controllo, l'amministrazione può qualificare come soggetta una condotta che il privato aveva ragionevolmente ritenuto ordinaria, con possibili effetti autorizzatori, ripristinatori o sanzionatori. In assenza di una soglia conoscibile, l'assetto degli incentivi amministrativi è asimmetrico: l'omessa attivazione espone l'ente a contestazioni, mentre l'attivazione eccedente trasferisce principalmente tempi e costi sul proponente. Ne consegue una tendenza strutturale alla sovra-inclusione, particolarmente evidente nei siti sovrapposti a centri abitati o ad aree fortemente antropizzate (ad esempio, l'area del Parco Nazionale del Circeo): in territori con tali caratteristiche, le amministrazioni locali, prive di una soglia selettiva certa e chiamate a evitare omissioni, sono

naturalmente indotte a richiedere la V.Inc.A. — o almeno una verifica formalizzata di corrispondenza — per categorie molto ampie di pratiche, spesso del tutto insuscettibili di creare problematiche ambientali (opere interne, manutenzioni ordinarie od altre attività minori).^{xxvi}

7.2. I criteri sostanziali che mancano

La mera localizzazione in una ZPS o ZSC non è sufficiente a fare di una condotta privata un'«attività» soggetta a *screening*. L'art. 6, par. 3, richiede un piano o progetto che possa incidere significativamente; la giurisprudenza nazionale più recente ribadisce che il *quid iuris* è l'idoneità oggettiva rispetto al sito, non la sola esistenza dell'attività. Eppure, in assenza di criteri normativi espliciti, anche queste condotte elementari possono essere formalmente ricondotte alla fattispecie, con tutto ciò che ne consegue sul piano della responsabilità.^{xxvii}

Per costruire il confine servono indicatori di *project-likeness* e di interferenza ecologica: organizzazione, durata, reiterazione, trasformazione materiale, occupazione di habitat, emissioni anomale, accesso concentrato, sfruttamento di risorse, cumulo e contrasto con misure di conservazione.^{xxviii} Nessuno di questi elementi è singolarmente necessario; il loro insieme consente però di distinguere l'uso ordinario da un'iniziativa progettualmente rilevante.

Il numero di persone, la natura privata o commerciale e l'esistenza di un titolo possono essere indizi, non criteri assoluti. Un'attività libera può incidere significativamente; un'iniziativa autorizzata può essere manifestamente neutra rispetto al sito. La disciplina deve combinare una regola procedurale prevedibile con una valvola sostanziale capace di recuperare i casi ecologicamente rischiosi.

8. La risposta regionale: Veneto, Lazio e pluralità dei modelli

8.1. Veneto: dal contenzioso costituzionale all'interpello del 2026

Il Veneto occupa una posizione centrale nella genealogia. La Regione aveva sperimentato elenchi e criteri di esclusione; la sentenza costituzionale n. 38 del 2015 ha invalidato la base legislativa di un'esenzione astratta. Successivamente, l'adeguamento alle Linee guida nazionali ha accentuato il problema opposto: se le esclusioni non sono ammesse e ogni verifica è *screening*, come trattare le attività che non hanno un referente definitorio?

L'interpello ambientale promosso dalla Regione nel 2026 formula precisamente la questione. Il termine attività non è definito dalle fonti primarie; una lettura letterale può includere ogni iniziativa umana. La risposta del MASE del 5 giugno 2026 conferma che non esiste una definizione unionale generale e che occorre valutare caso per caso la possibilità di incidenze significative.^{xxix}

La risposta è corretta in principio, ma resta interlocutoria e non risolve l'ambiguità. Esclude che l'assenza di autorizzazione o di opere costituisca un criterio assoluto; non chiarisce, però, chi debba compiere la prima qualificazione, quando sorga l'obbligo di istanza, quale documentazione sia necessaria nei casi palesemente neutri e quali conseguenze derivino da una valutazione privata ragionevole ma successivamente contestata.^{xxx}

8.2. Lazio: una clausola di delimitazione con meccanismo di recupero

La DGR Lazio n. 938/2022 assume una posizione ambivalente e, proprio per questo, innovativa. Da un lato definisce attività in modo amplissimo, come qualsiasi iniziativa pubblica o privata, temporanea o permanente, con o senza manufatti; collega l'inclusione anche alla prevenzione del degrado e della perturbazione ai sensi del par. 2.^{xxxi}

Dall'altro lato introduce una clausola espressa: le attività non soggette ad autorizzazione, comunicazione o altro atto abilitativo non rientrano nell'ambito delle Linee guida, salve le misure di conservazione e le disposizioni più restrittive dei gestori.^{xxxii} La clausola non dichiara in astratto che tali attività siano ecologicamente innocue; delimita l'ordinario campo procedurale.

La sicurezza del sistema è affidata a un potere di recupero. Autorità e gestori possono, dopo una verifica preliminare della suscettibilità a interferenze, individuare categorie di attività libere da sottoporre a *screening* specifico o a pre-valutazione. La responsabilità iniziale di identificare la categoria rischiosa è così allocata sull'amministrazione, che dispone della conoscenza del sito.^{xxxiii}

Le FAQ regionali hanno confermato questa lettura.^{xxxiv} Ne risulta un modello a tre livelli: attività libere normalmente esterne alle Linee guida; categorie libere richiamate attraverso atti sito-specifici; attività soggette a titolo o comunque individuate, per le quali opera lo *screening*. La soluzione non è perfetta, perché il criterio del titolo non coincide sempre con il rischio; rappresenta però un tentativo concreto di colmare la lacuna senza riprodurre liste di immunità.^{xxxv}

8.3. La frammentazione regionale

Le Regioni hanno recepito le Linee guida con architetture differenti: alcune enfatizzano l'obbligo generalizzato e le pre-valutazioni; altre integrano lo *screening* nei procedimenti di settore; altre ancora delegano ai gestori o utilizzano verifiche di corrispondenza. Il risultato è che una condotta identica può essere trattata diversamente a seconda del territorio, non per differenze ecologiche ma per differenze procedurali.^{xxxvi} La disomogeneità investe anche le conseguenze sanzionatorie, con differenze nella condotta tipica, nei destinatari e nelle cornici edittali.

Una certa differenziazione è fisiologica: gli obiettivi di conservazione e le pressioni sono sito-specifici. Non è fisiologica, invece, l'incertezza sulla fattispecie di base. La definizione del tipo di condotta che attiva un onere amministrativo dovrebbe avere un nucleo statale comune, lasciando alle Regioni la modulazione tecnica, organizzativa e sito-specifica.

9. Profili costituzionali e amministrativi

9.1. Una tensione, non una conclusione apodittica

Sarebbe improprio affermare che l'estensione alle attività sia, in sé, incostituzionale. L'ambiente è oggi espressamente tutelato dall'art. 9 Cost.^{xxxvii}; la proprietà e l'iniziativa economica possono subire limiti anche intensi; il principio di precauzione giustifica controlli anticipati.^{xxxviii} La questione nasce se la categoria è interpretata come obbligo procedimentale universale, privo di criteri conoscibili.

In tale ipotesi emergono almeno quattro tensioni costituzionali che meritano di essere nominate con chiarezza. *Prima tensione*: l'art. 3 Cost. sul principio di uguaglianza, condotte manifestamente irrilevanti e attività effettivamente rischiose verrebbero trattate allo stesso modo, senza una ragione proporzionata. *Seconda tensione*: gli artt. 41 e 42 Cost., ogni uso del bene — anche il più elementare — sarebbe sospensivamente condizionato a un atto amministrativo, anche in assenza di un rischio plausibile. Per un proprietario di un'abitazione privata ricadente in un sito Natura 2000, ciò significa che ogni iniziativa è potenzialmente subordinata a una verifica preventiva di cui non conosce a priori né l'esito né i tempi.

La terza tensione concerne l'art. 23 Cost., quale presidio contro prestazioni personali o patrimoniali imposte senza sufficiente base legislativa. Lo *screening* autonomo richiede predisposizione di documenti, eventuale assistenza tecnica, attesa e assunzione di responsabilità; più la categoria è indeterminata, più debole è la base della prestazione.^{xxxix}

La *quarta* riguarda l'art. 97 Cost. e la legalità amministrativa. Il potere di esigere un procedimento deve essere prevedibile; la motivazione deve collegare l'iniziativa a un obiettivo di conservazione e a un vettore di incidenza. La precauzione opera in presenza di incertezza scientifica su un rischio plausibile, non sostituisce la tipicità del potere.^{xi}

9.2. Non aggravamento, termine procedimentale e costo del coordinamento inter-amministrativo

Il divieto di aggravamento non è una clausola di stile né un mero criterio di buona amministrazione: delimita il modo in cui l'amministrazione può distribuire sul privato i costi informativi e temporali necessari alla decisione. Letto insieme agli artt. 1, comma 2-bis, e 2 della l. n. 241/1990, esso esprime un principio di procedimento necessario ma minimo: ogni segmento istruttorio deve essere funzionale alla cura dell'interesse pubblico, proporzionato alla complessità del caso e organizzato in modo da non rendere illusorio il termine finale. La specialità della tutela ambientale può elevare l'intensità dell'istruttoria; non sottrae, però, la sua architettura ai canoni di legalità, ragionevolezza e buon andamento.^{xli}

Occorre pertanto distinguere l'aggravio necessario dalla patologia del coordinamento. Il «sentito» dell'ente parco è imposto dall'art. 5, comma 7, del d.P.R. n. 357/1997 e apporta alla decisione conoscenze sito-specifiche; non può essere qualificato, in sé, come una duplicazione vietata. Il problema nasce quando l'ordinamento separa la responsabilità della decisione dal controllo sui tempi della sua formazione: l'autorità V.Inc.A. resta titolare del parere, ma non può concludere fino a quando un'amministrazione diversa non renda un apporto che, per le aree protette nazionali, è sottratto al silenzio-assenso e non è assistito da un termine autonomo effettivamente chiudente.

Questa costruzione trasforma il termine di sessanta giorni da garanzia del destinatario in termine condizionato da un evento incerto. La sospensione «fino all'ottenimento» non si limita a neutralizzare il tempo strettamente necessario a un approfondimento: rende potenzialmente indeterminata la durata del procedimento. Si pone allora un problema di legalità della fonte e di coerenza sistematica. L'art. 2, comma 7, disciplina una sospensione tipica, *una tantum* e temporalmente limitata; l'art. 17, comma 2, esclude per le valutazioni ambientali il rimedio sostitutivo ordinario, ma non attribuisce all'amministrazione il potere di sospendere *sine die*. È quindi dubbio che una fonte di indirizzo o una disciplina regionale attuativa possano convertire, senza una base normativa espressa, un termine finale in una scadenza meramente eventuale.

Neppure l'esigenza, imposta dal diritto unionale, di una decisione ambientale espressa risolve la tensione. L'alternativa non è tra silenzio-assenso sul merito e attesa indefinita: il sistema può assicurare una valutazione espressa attraverso la concentrazione delle competenze, l'acquisizione contestuale degli apporti o un meccanismo sostitutivo affidato a un organo dotato di qualificazione tecnico-ambientale equivalente. In mancanza, il costo organizzativo della pluralità amministrativa viene traslato sul proponente, costretto ad azionare il giudizio sul silenzio per ottenere non la tutela sostanziale del sito, ma il semplice coordinamento tra enti. Il rimedio giurisdizionale resta necessario, ma non può diventare il meccanismo ordinario attraverso cui il termine acquista effettività.^{xlii}

9.3. Certezza del diritto, affidamento e regime sanzionatorio

L'indeterminatezza è aggravata dalle conseguenze. La direttiva Habitat non contiene un apparato sanzionatorio specifico per l'omessa attivazione dell'art. 6, par. 3, né tipizza come illecito autonomo la mera mancata sottoposizione di una proposta allo *screening*. Anche la direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente e il d.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, che vi ha dato attuazione, riguardano condotte ambientali qualificate dai presupposti di illiceità e offensività ivi previsti, non il semplice mancato avvio del Livello I in quanto tale. Nell'ordinamento italiano manca, inoltre, una sanzione amministrativa statale generale per la sola omissione della V.Inc.A.;

ciò non esclude conseguenze invalidanti, ripristinatorie, penali o settoriali, né impedisce alle Regioni di introdurre illeciti amministrativi autonomi.^{xliii}

Nel Lazio, l'art. 38, comma 4-bis, della l.r. 6 ottobre 1997, n. 29, punisce «l'esecuzione di interventi, opere o attività» in assenza o in difformità dalla valutazione di incidenza con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000. In Emilia-Romagna, l'art. 60, comma 2, lett. e-bis), della l.r. 17 febbraio 2005, n. 6, sanziona, nel medesimo intervallo edittale, la «mancata richiesta di effettuazione della valutazione di incidenza»; in Toscana, l'art. 94, comma 10, della l.r. 19 marzo 2015, n. 30, come sostituito nel 2025, contempla espressamente «interventi, progetti o attività» e prevede il pagamento da euro 1.500 a euro 9.000. La frammentazione incide quindi non soltanto sul procedimento, ma sul perimetro dell'illecito e sull'esposizione economica del privato.^{xliv}

Il difetto di predeterminazione si duplica: incide sulla tipicità oggettiva dell'obbligo e sulla rimproverabilità soggettiva dell'omissione. Non basta che *ex post* l'amministrazione ravvisi un possibile vettore di incidenza; occorre che, *ex ante*, il destinatario potesse riconoscere, sulla base della legge o di atti sito-specifici adeguatamente pubblicizzati, il dovere di attivare lo *screening*. Diversamente, la sanzione finisce per colpire non la violazione di una regola conoscibile, ma l'errore su una qualificazione che l'ordinamento riserva alla stessa autorità chiamata a contestarne l'omissione.

La soluzione non è abbassare la tutela, ma anticipare la chiarezza: misure di conservazione puntuali, mappe di sensibilità, elenchi positivi, pre-valutazioni, *call-in* motivati e informazione pubblica consentono al privato di conoscere i limiti e all'amministrazione di concentrare risorse sui casi reali.

10. Diritto comparato dello *screening*

10.1. Metodo della comparazione

La comparazione deve distinguere quattro piani, che nel lessico corrente vengono spesso sovrapposti: l'estraneità della condotta alla nozione di piano o progetto; una verifica sostanziale preliminare compiuta dal proponente senza apertura di un procedimento; uno *screening* amministrativo individuale; la valutazione appropriata. Solo così è possibile rispondere alla domanda rilevante: se esistano usi o attività che non richiedono neppure l'attivazione di un procedimento analogo al Livello I.

Il parametro comune è l'effettività: nessun progetto potenzialmente significativo deve sfuggire. La forma, tuttavia, può variare. Lo *screening* può essere integrato in un'autorizzazione, svolto dall'autorità in seguito a notifica, anticipato da uno strumento sito-specifico o preparato dal proponente con successivo controllo. L'autonomia procedurale non consente lacune di tutela, ma neppure impone una sola architettura, come dimostrato analizzando quattro diversi ordinamenti europei.

10.2. Francia: liste positive, dispensa sito-specifica e *clause-filet*

Il *Code de l'environnement* non seleziona i casi mediante una lista negativa di attività reputate innocue. L'art. L. 414-4, III e IV, costruisce due canali positivi di assoggettamento: liste nazionali e locali per le iniziative già soggette a un distinto regime di autorizzazione, approvazione o dichiarazione; una lista locale, tratta da una lista nazionale di riferimento, per documenti, programmi, progetti, manifestazioni o interventi altrimenti liberi. Solo le iniziative comprese in tali elenchi devono ordinariamente essere accompagnate da un dossier individuale di *évaluation des incidences Natura 2000*. Ne consegue che un uso o un'attività non elencati non sono, per il solo

fatto di svolgersi nel sito, sottoposti a un procedimento individuale analogo allo *screening* italiano.^{xlv}

La mancata inclusione non equivale, tuttavia, a un'immunità sostanziale. La *clause-filet* dell'art. L. 414-4, IV bis, consente all'autorità di richiamare alla valutazione, con decisione motivata, ogni iniziativa non elencata che sia suscettibile di incidere significativamente. Esiste inoltre un distinto meccanismo di dispensa sito-specifica: i programmi o progetti di attività, lavori, sistemazioni, opere o installazioni, nonché le manifestazioni e gli interventi previsti da contratti Natura 2000 o praticati secondo gli impegni specifici di una *charte Natura 2000*, sono dispensati dalla valutazione individuale. Gli impegni della *charte* possono riguardare pratiche di gestione dei terreni e anche pratiche sportive o ricreative rispettose degli habitat e delle specie. In tali ipotesi, l'assenza di uno *screening* individuale è giustificata da una garanzia elaborata a monte e riferita al singolo sito, non da un'esenzione astratta nazionale.^{xlvi}

Per le iniziative elencate o richiamate, il dossier ha struttura progressiva. Ai sensi degli artt. R. 414-21 e R. 414-23, il contenuto può arrestarsi alla presentazione semplificata e all'esposizione delle ragioni che consentono di concludere per l'assenza di incidenza; solo se la prima analisi evidenzia possibili effetti occorrono gli approfondimenti successivi. Il sistema francese distingue quindi tre situazioni: iniziative normalmente esterne alle liste positive e non richiamate; pratiche già garantite da contratti o carte sito-specifiche; iniziative elencate o oggetto di *call-in*, per le quali si apre un esame individuale progressivo.

10.3. Germania: FFH-Vorprüfung, usi ordinari e notifica residuale

Il § 34, comma 1, BNatSchG pone anzitutto una soglia sostanziale: devono essere verificati, prima dell'autorizzazione o dell'esecuzione, i «*progetti*» idonei, singolarmente o con altri piani o progetti, a pregiudicare significativamente un sito. La *FFH-Vorprüfung* costituisce la verifica preliminare di tale idoneità. Secondo il Bundesamt für Naturschutz, essa è normalmente svolta sulla base della documentazione disponibile; quando le incidenze significative siano dimostrabilmente escluse, non occorre la *FFH-Verträglichkeitsprüfung* approfondita e l'esito deve essere soltanto documentato in modo intelligibile. La *Vorprüfung* può essere integrata nel procedimento principale e non assume necessariamente la forma di un'autonoma istanza amministrativa del privato.^{xlvii}

Ne deriva che gli usi ordinari che non integrano un «*progetto*», oppure per i quali l'assenza di una significativa compromissione sia chiaramente riconoscibile, non aprono una procedura formale ai sensi del § 34. Il Bundesamt für Naturschutz osserva, in particolare, che per molte attività sportive, ricreative e di svago nei siti Natura 2000 non può, di regola, presumersi una compromissione significativa; restano decisivi la specifica attività, il numero dei fruitori, l'intensità, la sensibilità di habitat e specie, le pressioni pregresse e il cumulo. Non si tratta, quindi, di un'esenzione legale assoluta, ma di una qualificazione ecologica ordinaria e confutabile.^{xlviii}

Il § 34, comma 6, chiude l'eventuale vuoto procedurale. Se un progetto già riconducibile al comma 1 non richiede, secondo altre norme, alcuna decisione o comunicazione amministrativa, deve essere notificato all'autorità naturalistica, che può limitarlo o vietarlo; in mancanza di una decisione entro un mese, l'esecuzione può iniziare. La notifica residuale non riguarda dunque ogni attività libera, ma soltanto un'iniziativa che abbia già superato la soglia sostanziale del «*progetto*» potenzialmente significativo.

10.4. Paesi Bassi: fattispecie legale, voortoets e assenza di permesso

L'*Omgevingswet* offre la delimitazione legislativa più esplicita. La *Natura 2000-activiteit* è l'attività consistente nella realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, par. 3, della direttiva Habitat che, singolarmente o con altri piani o progetti, possa avere conseguenze significative per un

sito. La legge distingue tale figura dalle attività che possono produrre conseguenze sfavorevoli, ma certamente non significative: queste ultime non sono *Natura 2000-activiteiten* e non richiedono il relativo permesso ambientale.^{xlix}

L'assenza di permesso non equivale, però, sempre all'assenza di una verifica preliminare sostanziale. Le regole generali del *Besluit activiteiten leefomgeving* impongono a chi svolge un'attività potenzialmente pregiudizievole uno specifico dovere di diligenza: acquisire conoscenza del sito, verificare sulla base di dati oggettivi se gli effetti sfavorevoli possano essere esclusi e, quando ciò non sia possibile, adottare misure preventive. L'IPLO denomina espressamente questa verifica *voortoets*. Se gli effetti significativi non possono essere esclusi, si apre la valutazione appropriata e, di regola, il procedimento per il permesso Natura 2000.^l

Il modello attuato nei Paesi Bassi offre quindi una risposta più articolata alla domanda comparativa. Le attività prive anche solo della capacità di produrre conseguenze sfavorevoli restano fuori dal sistema; quelle con effetti certamente non significativi non sono sottoposte a un procedimento amministrativo individuale né a permesso, ma possono restare soggette a un'autovalutazione tecnica e al dovere di diligenza. La distinzione tra assenza di *screening* amministrativo e assenza di qualsiasi verifica cognitiva è qui particolarmente netta, così come è evidente che una parte dell'onere di prima qualificazione rimane sul soggetto agente.

10.5. Spagna: piani di gestione, relazione preliminare e integrazione procedurale

La Ley 42/2007 conserva il lessico di piani, programmi e progetti che possano incidere in modo apprezzabile sui siti della *Red Natura 2000*. La Ley 21/2013 integra la valutazione delle ripercussioni nei procedimenti di valutazione ambientale, ma prevede anche un filtro anteriore. Il promotore può dimostrare l'assenza di effetti apprezzabili indicando il punto del piano di gestione nel quale l'oggetto della proposta sia espressamente contemplato come attività consentita, oppure richiedendo una relazione all'organo competente per la gestione del sito. In entrambi i casi non è necessario sottoporre il piano, programma o progetto a valutazione ambientale per tale ragione.^{li}

Il piano di gestione può dunque operare come pre-valutazione sito-specifica e rendere superfluo un esame individuale autonomo; in alternativa, la relazione dell'organo gestore costituisce una verifica preliminare amministrativa più snella. Le condotte ordinarie che non integrano un piano, programma o progetto restano estranee alla fattispecie statale, ferme le misure di conservazione e la disciplina delle Comunità autonome. Quando, invece, una proposta identificabile possa incidere in modo apprezzabile e non sia coperta dal piano di gestione o da una conclusione negativa dell'organo competente, essa deve entrare nel procedimento ambientale previsto dalla legislazione statale e autonoma.^{lii}

10.6. Esito della comparazione

L'esito è differenziato, ma univoco sul punto centrale. In Francia, iniziative non comprese nelle liste positive e non oggetto di *call-in*, nonché pratiche garantite da contratti o carte sito-specifiche, non richiedono uno *screening* individuale. In Germania, l'uso ordinario che non integra un progetto o che sia chiaramente privo di effetti significativi resta fuori da una procedura formale, mentre la notifica opera solo per i progetti potenzialmente incidenti privi di altro titolo. Nei Paesi Bassi, le attività certamente non significative non richiedono permesso né decisione individuale, ma possono essere soggette a *voortoets* privata e dovere di diligenza. In Spagna, il piano di gestione o la relazione dell'organo gestore possono evitare l'ingresso nella valutazione ambientale.

La comparazione impone quindi di distinguere l'assenza di un procedimento amministrativo individuale dall'assenza di qualsiasi valutazione preliminare sostanziale. Nessuno dei quattro ordinamenti consente che un progetto realmente suscettibile di effetti significativi sfugga al controllo; tutti, però, conoscono meccanismi che impediscono di trasformare ogni comportamento

umano in un'istanza amministrativa: delimitazione legislativa, liste positive con clausola di recupero, garanzie sito-specifiche, verifica privata documentata e notifica residuale. L'alternativa alle esclusioni aprioristiche censurate non è, dunque, lo *screening* amministrativo universale.

11. Una proposta ricostruttiva e *de iure condendo*

11.1. Interpretazione conforme: attività come progetto funzionalmente rilevante

In via interpretativa, la categoria «attività» dovrebbe essere letta come clausola antielusiva, non come *genus* universale. Essa comprende iniziative che, pur non nominate come progetti o interventi e pur prive di opere, possiedono una struttura organizzata e una potenziale via di incidenza sugli obiettivi di conservazione. Non comprende l'ordinaria condotta umana quando manchi ogni vettore oggettivamente identificabile.

Questa lettura è conforme alla giurisprudenza unionale: pesca, pascolo, fertilizzazione e dragaggi sono assoggettati per la loro capacità materiale di interferire, non perché tutto ciò che l'uomo compie sia un'attività. Essa preserva la copertura della direttiva e impedisce che una linea guida amministrativa ampli indefinitamente la fattispecie rispetto alla fonte primaria. Una conclusione diversa condurrebbe, come attualmente avviene nell'ordinamento italiano, a un'applicazione abnorme dei principi unionali.

11.2. Intervento legislativo statale

La soluzione più solida richiede una modifica dell'art. 5 d.P.R. n. 357/1997 o una disciplina legislativa coordinata. La fonte dovrebbe definire l'attività rilevante come iniziativa, anche priva di opere o di titolo, che per natura, organizzazione, durata, intensità, localizzazione o cumulo presenti una ragionevole possibilità di interferenza con gli obiettivi di conservazione.^{liii}

La definizione dovrebbe essere accompagnata da una presunzione relativa di non assoggettamento per l'uso ordinario e non trasformativo della proprietà, quando non vi siano emissioni anomale, occupazione di habitat, accessi organizzati a zone sensibili, uso di risorse, opere, reiterazione significativa o violazione di misure di conservazione. Non sarebbe un'esenzione assoluta: il *call-in* e l'emersione di dati contrari la renderebbero superabile.^{liv}

11.3. Call-in motivato e pre-valutazioni

Sul modello francese, l'autorità o il gestore dovrebbero poter richiamare a *screening* singole iniziative o categorie non normalmente assoggettate. Il provvedimento deve essere motivato con riferimento al sito, all'obiettivo di conservazione e al vettore di possibile interferenza; deve essere tempestivo e pubblicizzato.^{lv}

Le pre-valutazioni dovrebbero essere lo strumento ordinario di semplificazione. Per attività ricorrenti e standardizzabili, l'autorità può svolgere a monte lo *screening*, individuando condizioni, aree e limiti. Il singolo operatore presenta, quando necessario, una verifica di corrispondenza, senza riaprire l'intero procedimento.^{lvi}

11.4. Notifica residuale per le attività libere realmente rischiose

Quando un'attività non richiede altro titolo ma presenta indicatori di possibile incidenza, dovrebbe operare una notifica residuale analoga al modello tedesco. L'autorità, entro un termine breve, potrebbe dichiarare la non necessità di ulteriori approfondimenti, richiedere lo *screening* formale o imporre misure previste dalle norme di conservazione.^{lvii}

La notifica sarebbe distinta dalla comunicazione universale. L'obbligo nascerebbe solo in presenza dei criteri legali di rilevanza. In tal modo si eviterebbero sia la zona franca delle attività libere rischiose sia la burocratizzazione della vita privata.

11.5. Coordinamento del «sentito» ed effettività del termine

Per i siti compresi in aree protette nazionali, la riforma dovrebbe muovere da una distinzione: l'inammissibilità di un assenso tacito sul merito ambientale non implica l'ammissibilità di una sospensione priva di termine. L'art. 6, par. 3, richiede una conclusione espressa e scientificamente fondata; proprio per questo, il sistema deve individuare quale amministrazione sia tenuta a produrla ed entro quale tempo complessivo. Il termine dello *screening* dovrebbe quindi comprendere, e non semplicemente attendere, il coordinamento inter-amministrativo.

Le tecniche possibili sono due, tra loro alternative: concentrare la V.Inc.A. presso l'ente parco, ove disponga delle necessarie competenze e garanzie di imparzialità; oppure mantenere distinte le funzioni, ma assoggettare il «sentito» a un termine interno certo e prevedere, dopo la sua scadenza, l'avocazione o l'acquisizione sostitutiva dell'apporto presso un organo tecnico equipollente. Il meccanismo sostitutivo non dovrebbe produrre l'assenso al progetto, ma soltanto impedire che l'inerzia consultiva paralizzi la decisione: il parere finale resterebbe espresso, motivato e adottato dall'autorità competente. In questo modo, tutela ecologica ed effettività temporale cessano di essere presentate come valori antagonisti.

11.6. Riparto delle responsabilità

La riforma dovrebbe allocare chiaramente le responsabilità. Il proponente descrive correttamente l'iniziativa e verifica gli indicatori legali; l'autorità conserva il potere di *call-in* e la decisione sullo *screening*; il gestore aggiorna misure e mappe; le Regioni organizzano procedimenti e pre-valutazioni; lo Stato garantisce un nucleo uniforme.

L'omessa attivazione dovrebbe essere rimproverabile quando la condotta presentava indicatori riconoscibili, era inclusa in una categoria richiamata o violava misure pubblicate. Non dovrebbe esserlo quando ricadeva ragionevolmente nella presunzione di irrilevanza e mancavano atti specifici.^{lviii}

Resta ferma la tutela sostanziale dell'art. 6, par. 2. Anche una condotta non soggetta a *screening* può essere vietata o sanzionata se produce deterioramento o perturbazione significativa. La delimitazione procedurale non è una licenza di danneggiare; separa il controllo preventivo dei progetti dalla responsabilità per gli effetti.

12. Conclusioni

Le conclusioni raggiunte non mettono in discussione né l'ampiezza della tutela assicurata dalla direttiva Habitat né la possibilità che condotte prive di opere, autorizzazioni o carattere permanente debbano essere sottoposte a V.Inc.A. Il punto è diverso e logicamente anteriore: occorre individuare il presupposto giuridico che consente di passare dalla tutela sostanziale e permanente dell'art. 6, par. 2, al procedimento preventivo dell'art. 6, par. 3. Se tale presupposto non è riconoscibile prima dell'intervento dell'autorità, la precauzione cessa di operare come criterio di decisione in presenza di un rischio plausibile e tende a trasformarsi nel fondamento di una competenza amministrativa generale su qualunque condotta svolta all'interno di un sito Natura 2000.

La genealogia ricostruita mostra che la categoria «attività» non discende dalla normativa primaria europea, ma si forma nell'esperienza italiana come formula antielusiva: essa intende intercettare

pratiche materialmente incidenti che, pur non presentandosi come opere o progetti in senso tradizionale, possiedono struttura ed effetti equivalenti. Nel passaggio alle Linee guida del 2019, tuttavia, questa esigenza sostanziale si è saldata con una seconda scelta, distinta dalla prima: la qualificazione come *screening* di qualsiasi verifica preliminare e la sua integrale riserva all'autorità pubblica. L'ampliamento funzionale del progetto trova un fondamento nella giurisprudenza unionale; la conversione di ogni possibile attività in oggetto di un procedimento individuale non ne costituisce, invece, una conseguenza necessaria.

Da questa sovrapposizione derivano criticità che non sono soltanto organizzative. Sul piano della legalità sostanziale, l'indeterminatezza della fattispecie rende incerto l'*an* dell'obbligo e alimenta le tensioni con gli artt. 3, 23, 41, 42 e 97 Cost.: condotte prive di un vettore apprezzabile di interferenza vengono potenzialmente equiparate a iniziative effettivamente rischiose, mentre tempi, costi tecnici e responsabilità sono imposti senza una soglia legislativa sufficientemente conoscibile. Sul piano sanzionatorio, la frammentazione regionale accentua il problema: quando l'omessa attivazione dello *screening* è autonomamente punita, legalità e colpevolezza esigono che il destinatario possa riconoscere *ex ante* la condotta dovuta. Non basta che l'amministrazione sia in grado di ricostruire *ex post* una possibile incidenza; occorre che l'obbligo procedimentale fosse previamente determinabile sulla base di criteri pubblici e oggettivi.

All'incertezza sull'*an* si aggiunge, nei siti compresi in aree protette nazionali, l'incertezza sul *quando*. Il «sentito» dell'ente gestore è un apporto necessario e non un aggravio di per sé illegittimo; diviene però problematico quando la responsabilità della decisione resta in capo all'autorità V.Inc.A., mentre il governo del tempo dipende da un'amministrazione diversa e da un contributo privo di un meccanismo effettivo di chiusura. In questa configurazione il termine di sessanta giorni rischia di essere soltanto nominale. L'esclusione del rimedio sostitutivo ordinario per le valutazioni ambientali non equivale a una base normativa per la sospensione *sine die*, né l'azione avverso il silenzio può essere trasformata nello strumento ordinario con cui il privato ottiene il coordinamento tra amministrazioni. La necessità di una decisione ambientale espressa impone di organizzare meglio la funzione, non di rendere eventuale la durata del procedimento.

Il diritto dell'Unione non richiede tali esiti. Esso pretende una copertura sostanziale completa: nessun piano o progetto suscettibile di incidenze significative può sfuggire alla verifica richiesta dall'art. 6, par. 3. Non impone, però, che la copertura assuma la forma di uno *screening* amministrativo individuale per ogni condotta umana. La distinzione tra i paragrafi 2 e 3 dell'art. 6, le stesse pre-valutazioni ammesse dalle Linee guida e l'esperienza di Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna dimostrano che è possibile delimitare la fattispecie senza creare immunità: liste positive, presunzioni relative, valutazioni sito-specifiche, poteri di *call-in* e notifiche residuali sono tecniche diverse, accomunate dalla presenza di una clausola capace di recuperare i casi realmente rischiosi.

La soluzione richiede pertanto un intervento statale che operi insieme sul piano sostanziale, procedurale e organizzativo. La nozione di attività rilevante dovrebbe essere ricondotta alla struttura di un progetto funzionalmente inteso, attraverso indicatori di organizzazione e di interferenza ecologica; gli usi ordinari e non trasformativi della proprietà dovrebbero beneficiare di una presunzione relativa di non assoggettamento; le attività ricorrenti dovrebbero essere governate mediante pre-valutazioni aggiornate e condizioni sito-specifiche; un potere motivato di *call-in* e una notifica residuale dovrebbero intercettare le attività libere che presentino indicatori riconoscibili di rischio. A ciò devono aggiungersi un termine complessivo effettivo, tecniche di concentrazione o sostituzione dell'apporto consultivo e un riparto delle responsabilità che colleghi le conseguenze sanzionatorie alla concreta riconoscibilità dell'obbligo. La soluzione laziale costituisce, in questa prospettiva, un laboratorio utile, ma non ancora un modello compiuto: il criterio formale del titolo deve essere sostituito o integrato da parametri ecologici e organizzativi comuni.

Una simile selettività non arretra la tutela ambientale; può, al contrario, renderla più effettiva. Lo *screening* universale disperde capacità amministrativa su pratiche manifestamente neutre, incentiva provvedimenti seriali e sottrae risorse alla conoscenza dei siti, all'aggiornamento degli obiettivi di conservazione, alla valutazione degli effetti cumulativi e al controllo delle pressioni realmente significative. Una soglia prevedibile concentra l'istruttoria dove il rischio esiste, accresce la qualità della motivazione e rende più credibile l'obbligo di conformazione per i destinatari. La semplificazione, in questo ambito, non coincide con una riduzione della protezione, ma con una migliore allocazione della capacità pubblica di proteggere.

La soglia anteriore allo *screening* non è, dunque, una deroga alla precauzione: è la forma giuridica che impedisce alla precauzione di risolversi nell'indeterminatezza del potere. Prima dello *screening* deve esistere il diritto: una regola che stabilisca chi debba attivare il procedimento, in presenza di quali indicatori, entro quale tempo e con quali conseguenze. Solo così la rete Natura 2000 può restare un sistema rigoroso di protezione degli habitat e delle specie, senza trasformarsi in un regime generale di preventiva autorizzazione della presenza e della vita privata nei territori protetti.

Bibliografia e fonti essenziali

A. Fonti dell'Unione europea

- Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.
- Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici; direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente.
- Commissione europea, Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE, C(2018) 7621 final, 21 novembre 2018.
- Commissione europea, Valutazione di piani e progetti in relazione ai siti Natura 2000. Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, comunicazione 2021/C 437/01.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione — Orientamenti su Natura 2000 e la pesca — Applicazione dell'articolo 6 della direttiva Habitat e dell'articolo 4 della direttiva Uccelli alle attività di pesca marittima*, C/2025/5392, 2025.

B. Normativa e prassi italiana

- D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.
- Legge 7 agosto 1990, n. 241, spec. artt. 1, 2, 16, 17, 17-bis, 18 e 20.
- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 3-septies, 5 e 10; d.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, attuativo della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente.
- Intesa 28 novembre 2019, Rep. atti n. 195/CSR, e Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza, GU n. 303 del 28 dicembre 2019.
- Regione Lazio, DGR 27 ottobre 2022, n. 938, Allegato A, *Linee guida per la valutazione di incidenza*; l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29, art. 38, comma 4-bis.
- Regione Lazio, FAQ *Valutazione di Incidenza*, aggiornamento 1° febbraio 2024.
- Regione Emilia-Romagna, l.r. 17 febbraio 2005, n. 6, art. 60, comma 2, lett. e-bis);
- Regione Toscana, l.r. 19 marzo 2015, n. 30, artt. 88, 93 e 94, come modificati dalla l.r. 20 agosto 2025, n. 50.
- Regione Veneto, interpello ambientale sulla nozione di attività ai fini V.Inc.A.; MASE, nota prot. n. 119032 del 5 giugno 2026.

C. Giurisprudenza essenziale

- Corte giust. UE, 7 settembre 2004, C-127/02, Waddenzee.
- Corte giust. UE, 13 dicembre 2007, C-418/04, Commissione c. Irlanda.
- Corte giust. UE, 4 marzo 2010, C-241/08, Commissione c. Francia.
- Corte giust. UE, 26 maggio 2011, C-538/09, Commissione c. Belgio.

- Corte giust. UE, 12 aprile 2018, C-323/17, *People Over Wind*.
- Corte giust. UE, 7 novembre 2018, C-293/17 e C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment*.
- Corte cost., 23 luglio 1997, n. 262, ECLI:IT:COST:1997:262 (sul collegamento tra i principi della l. n. 241/1990 e il buon andamento ex art. 97 Cost.).
- Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 3006 (in materia di autorizzazione paesaggistica; principio di non aggravamento del procedimento e certezza dell'azione amministrativa).
- Corte cost., 17 marzo 2015, n. 38.
- Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2025, n. 5888; Cons. Stato, sez. VII, 16 aprile 2025, n. 3328.

D. Diritto comparato

- Francia: *Code de l'environnement*, artt. L. 414-3, L. 414-4 e R. 414-12, R. 414-19–R. 414-23.
- Germania: *Bundesnaturschutzgesetz*, § 34; Bundesamt für Naturschutz, *FFH-Verträglichkeitsprüfung und FFH-Vorprüfung*; Id., *Kooperation mit Nutzern beim Natura-2000-Management*.
- Paesi Bassi: *Omgevingswet*, Allegato A; *Besluit activiteiten leefomgeving*, artt. 11.6 ss.; Informatiepunt Leefomgeving, *Natura 2000-activiteit, Activiteit die nadelige (maar zeker geen significante) gevolgen kan hebben e Rijksregels activiteit die Natura 2000-gebied kan benadelen*.
- Spagna: Ley 42/2007, art. 46; Ley 21/2013, *disposición adicional séptima*; Ministerio para la Transición Ecológica, *Recomendaciones sobre la información necesaria para incluir una evaluación adecuada de repercusiones de proyectos sobre Red Natura 2000*, 2018.

E. Dottrina

- BORN C.-H. et al. (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*, Routledge, London, 2015.
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007.
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016, spec. pp. 281-320.
- D'ANGELOSANTE M., *Le attuali «dimensioni» della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete Natura 2000*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, n. 3, pp. 20-49.
- DE SADELEER N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press, Oxford, 2014, spec. cap. IX (appropriate assessment).
- LEES E., *Allocation of Decision-Making Power under the Habitats Directive*, in *Journal of Environmental Law*, 28, 2016, pp. 191-219.
- FERRARA R., *La valutazione di impatto ambientale*, in FERRARA R. – MARINO M.A. (a cura di), *Gli strumenti della precauzione. Nuovi profili della valutazione di impatto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1 ss.
- GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, pp. 323 ss.
- KEGGE R. – DRAHMANN A., *The Programmatic Approach: Finding the Right Balance between the Precautionary Principle and the Right to Conduct a Business*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17, 2020, pp. 76-98.
- MÖCKEL S., *The European ecological network 'Natura 2000' and the appropriate assessment for projects and plans under Article 6(3) of the Habitats Directive*, in *Nature Conservation*, 23, 2017, pp. 1-29.
- MÖCKEL S., *The terms 'project' and 'plan' in the Natura 2000 appropriate assessment*, in *Nature Conservation*, 23, 2017, pp. 31-56.
- MÖCKEL S., *The assessment of significant effects on the integrity of 'Natura 2000' sites under Article 6(2) and 6(3) of the Habitats Directive*, in *Nature Conservation*, 23, 2017, pp. 57-85.
- MORTATI C., *Le leggi provvedimenti*, Giuffrè, Milano, 1968 (per l'inquadramento dell'art. 23 Cost.).
- NESPOR S. – DE CESARIS A.L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, sub art. 5 d.P.R. n. 357/1997.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, CEDAM, Padova, 2003, spec. pp. 88-105 (riserva di legge e prestazioni personali o patrimoniali imposte).

- SCHOUKENS H., Habitat Restoration Measures as Facilitators for Economic Development within the Context of the EU Habitats Directive: Balancing No Net Loss with the Preventive Approach?, in *Journal of Environmental Law*, 29, 2017, pp. 47-73.
- SCHOUKENS H. – CLIQUET A., Mitigation and Natura 2000: killing two birds with one stone?, in *Utrecht Law Review*, 12, 2016, pp. 1-20.
- SCHOUKENS H., Ongoing Activities and Natura 2000. Biodiversity Protection vs Legitimate Expectations?, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 11, 2014, pp. 1-30.

ⁱ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, GUCE L 206 del 22 luglio 1992, p. 7 ss., art. 6, par. 3. Per le ZPS, l'applicazione dei par. 2-4 dell'art. 6 deriva dall'art. 7 della medesima direttiva, in coordinamento con la direttiva 2009/147/CE (Direttiva «Uccelli»).

ⁱⁱ In Italia la rete Natura 2000 comprende 2.649 siti (842 ZPS e 2.385 ZSC/SIC) e copre, al netto delle sovrapposizioni, 5.844.888 ettari a terra, pari al 19,4% del territorio terrestre nazionale, con punte regionali che oscillano tra il 12% (Emilia-Romagna) e il 36% (Abruzzo). A livello marino la copertura è pari al 6,5% delle acque di giurisdizione nazionale. Fonte: ISPRA, Indicatori ambientali — Rete Natura 2000, aggiornamento giugno 2026 (dati trasmessi alla Commissione europea, gennaio 2026), in indicatoriambientali.isprambiente.it; MASE, Rete Natura 2000 — portale istituzionale, aggiornamento 27 gennaio 2026, in mase.gov.it.

ⁱⁱⁱ Il testo dell'art. 6, par. 3, è costruito sui sintagmi «piano o progetto» e «incidenze significative». La disposizione non utilizza, come categoria autonoma, il termine «attività». Sul carattere preventivo e sito-specifico del meccanismo, Commissione Europea, Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE, C(2018) 7621 final, 21 novembre 2018, spec. par. 4.4.1-4.5.2.

^{iv} Corte Giust. UE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*, ECLI:EU:C:2004:482, punti 23-29 e 43-45 (*Waddenzee*). La pesca meccanica dei molluschi è ricondotta alla nozione di progetto; la valutazione è richiesta quando, sulla base di elementi obiettivi, non possa escludersi un'incidenza significativa.

^v Il principio di precauzione, nella lettura *Waddenzee*, opera quando sussista un dubbio ragionevole sorretto da elementi obiettivi; non è una presunzione assoluta di rischio associata a ogni presenza umana. Cfr. Corte giust. UE, causa C-127/02, cit., punti 43-45.

^{vi} Corte Giust. UE, 7 novembre 2018, cause riunite C-293/17 e C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e a.*, ECLI:EU:C:2018:882, spec. punti 60-101: anche il pascolo e lo spandimento di fertilizzanti possono costituire progetti, se e nella misura in cui integrino un intervento idoneo a incidere sul sito. La pronuncia non trasforma però ogni condotta materiale in progetto; esige una qualificazione sostanziale e una verifica degli effetti.

^{vii} Il medesimo approccio funzionale è confermato dalla più recente prassi applicativa della Commissione: Commissione Europea, *Guidance on fisheries and Natura 2000*, C/2025/5392, GUUE C 5392 del 2025, che estende l'esame dell'art. 6, par. 3, alle attività di pesca reiterata mantenendo tuttavia l'ancoraggio alla capacità di generare interferenze ecologiche specifiche sul sito. Per un approfondimento dottrinale, S. Möckel, *The terms 'project' and 'plan'*, cit.; N. De Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press, Oxford, 2014, cap. IX.

^{viii} La giurisprudenza unionale ammette che attività ricorrenti possano essere considerate come un unico progetto o richiedano rivalutazione quando mutino condizioni e impatti: Corte Giust. UE, 14 gennaio 2010, causa C-226/08, *Stadt Papenburg*, ECLI:EU:C:2010:10; causa C-127/02, cit. Ciò conferma l'importanza di durata, periodicità e cumulo, non la sufficienza del mero accadimento umano.

^{ix} S. Möckel, *The terms 'project' and 'plan' in the Natura 2000 appropriate assessment*, in *Nature Conservation*, 23, 2017, pp. 31-56, DOI 10.3897/natureconservation.23.13601; Id., *The European ecological network 'Natura 2000' and the appropriate assessment for projects and plans under Article 6(3) of the Habitats Directive*, ivi, pp. 1-29, DOI 10.3897/natureconservation.23.13599. L'Autore sostiene una lettura funzionale ed estesa del progetto, ma ne mantiene l'ancoraggio a interventi umani suscettibili di interferire con natura e paesaggio. Cfr. inoltre M. D'Angelosante, *Le attuali «dimensioni» della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete Natura 2000*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, n. 3, pp. 20-49, spec. pp. 22-23 e 37-38.

^x Commissione Europea, *Valutazione di piani e progetti in relazione ai siti Natura 2000. Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat 92/43/CEE*, comunicazione 2021/C 437/01, GUUE C 437 del 28 ottobre 2021, p. 1 ss., parr. 2.1-3.2. In forza dell'autonomia procedurale, spetta agli Stati organizzare il procedimento, nel rispetto dell'effettività degli obblighi unionali.

^{xi} La Commissione descrive lo *screening* come lo stadio che identifica se il piano o progetto richieda una valutazione appropriata, mentre quest'ultima esamina in modo completo le implicazioni per gli obiettivi di conservazione. Commissione europea, *Guida metodologica 2021*, cit., parr. 3.1 e 3.2.

^{xii} Corte Giust. UE, 12 aprile 2018, causa C-323/17, *People Over Wind e Sweetman*, ECLI:EU:C:2018:244, punti 35-40: le misure intese a evitare o ridurre gli effetti nocivi non possono essere considerate nella fase di *screening*. V. anche Corte Giust. UE, 15 maggio 2014, causa C-521/12, *Briels*, ECLI:EU:C:2014:330 (pronuncia relativa al Livello II — valutazione appropriata — e all'esclusione di misure compensative dall'art. 6, par. 3; non riguarda direttamente la fase di *screening*, ma rafforza, in una prospettiva sistematica, la necessità di tenere distinti i due livelli procedurali).

^{xiii} Art. 5, commi 6 e 7, d.P.R. n. 357/1997; Linee guida nazionali 2019, cit., parr. 1.9 e 2.7; DGR Lazio n. 938/2022, Allegato A, parr. 1.7 e 2.7. L'art. 2, comma 7, l. n. 241/1990 ammette una sola sospensione, per non oltre trenta giorni, nei casi e per gli elementi ivi indicati; l'art. 17, comma 1, prevede in via generale l'acquisizione sostitutiva delle valutazioni tecniche non rese nel termine, mentre il comma 2 sottrae a tale meccanismo, tra le altre, le valutazioni ambientali. Quest'ultima esclusione impedisce l'automatica sostituzione ordinaria, ma non detta, di per sé, una disciplina positiva della sospensione *sine die*. Resta esperibile l'azione avverso il silenzio ai sensi dell'art. 31 c.p.a. Sul silenzio-assenso orizzontale, P. Marzaro, *Silenzio assenso tra Amministrazioni: dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento «orizzontale» all'interno della «nuova amministrazione» disegnata dal Consiglio di Stato*, in *federalismi.it*, n. 17/2015. Il contrasto emerso in materia paesaggistica non riguarda direttamente la V.Inc.A., ma segnala l'incertezza sulla portata dell'art. 17-bis: Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2025, n. 3464, in senso estensivo; TAR Campania, Napoli, sez. VII, 11 giugno 2025, n. 4406, in senso restrittivo con riguardo al procedimento ex art. 167 d.lgs. n. 42/2004. Il Consiglio di Stato, sez. VII, con ordinanza 1° giugno 2026, n. 4354, ha rimesso espressamente la questione all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a.

^{xiv} L'art. 6, par. 2, impone agli Stati misure appropriate per evitare il deterioramento degli habitat e le perturbazioni significative delle specie. L'art. 6, par. 3, istituisce invece una procedura preventiva specifica per piani e progetti. Sulla distinzione funzionale, Commissione europea, Guida all'articolo 6, C(2018) 7621 final, cit., parr. 3 e 4; Corte Giust. UE, 14 gennaio 2016, causa C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:10. Sul rapporto con le attività in corso e sulla funzione dell'art. 6, par. 2, quale presidio sostanziale residuale, H. Schoukens, *Ongoing Activities and Natura 2000. Biodiversity Protection vs Legitimate Expectations?*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 11, 2014, pp. 1-30, spec. pp. 7-10 e 26-30.

^{xv} D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE, GU n. 248 del 23 ottobre 1997, S.O. n. 219; art. 5, nel testo originario. Il regolamento impiegava le categorie dei piani e degli interventi e collegava la valutazione alla presentazione di uno studio e all'acquisizione del relativo esito nell'ambito dell'approvazione.

^{xvi} D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, GU n. 124 del 30 maggio 2003, art. 6, che ha sostituito l'art. 5 del d.P.R. n. 357/1997. La norma vigente resta formulata in termini di piani e interventi, non di una categoria autonoma di attività.

^{xvii} D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 5, comma 1, lett. b-ter), e 10, comma 3. La definizione codicistica della valutazione di incidenza continua a riferirsi a «qualsiasi piano o progetto» suscettibile di incidenze significative; l'art. 10 integra la V.Inc.A. nelle procedure di VAS e VIA.

^{xviii} Corte Cost., 17 marzo 2015, n. 38, ECLI:IT:COST:2015:38, punto 2 del *Considerato* in diritto. È illegittima la norma veneta che consente di esonerare in via generale e astratta tipologie di interventi, poiché l'art. 6, par. 3, richiede una valutazione in concreto per tutti i piani e progetti potenzialmente incidenti.

^{xix} Intesa 28 novembre 2019, Rep. atti n. 195/CSR, sulle Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza, GU n. 303 del 28 dicembre 2019. Nelle premesse, l'Intesa qualifica le Linee guida come «risposta di sistema» all'EU Pilot 6730/14/ENVI e come impegno assunto ai fini della sua archiviazione.

^{xx} Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza, allegate all'Intesa Rep. n. 195/CSR, cit., Premessa, pp. 4-5 dell'Allegato: la progressione procedurale prende avvio dall'acquisizione di dati relativi a una proposta indicata con la formula «piano/programma/progetto/intervento/attività».

^{xxi} Linee guida nazionali 2019, cit., cap. 2, par. 2.2, pp. 34-37. Il documento afferma inoltre che il procedimento si conclude con un parere motivato obbligatorio e vincolante dell'autorità competente.

^{xxii} Corte Giust. UE, causa C-538/09, cit., punti 41-54: una disciplina basata su dichiarazione non può esentare sistematicamente progetti se non garantisce che essi non siano suscettibili di effetti significativi. Il principio colpisce il vuoto di copertura, non la scelta tra *screening* interno, integrato o autonomo.

^{xxiii} Linee guida nazionali 2019, cit., par. 2.3, pp. 39-41. Le Regioni possono svolgere *screening* sito-specifici preventivi per categorie di interventi o attività; quando la proposta corrisponde a quella pre-valutata, l'ordinamento regionale può limitarsi a una verifica di corrispondenza.

^{xxiv} Corte giust. UE, cause riunite C-293/17 e C-294/17, cit., punti 94-120: anche una valutazione programmatica può supportare autorizzazioni successive solo se sufficientemente completa, precisa e definitiva da dissipare ogni ragionevole dubbio scientifico. È il fondamento delle pre-valutazioni, purché non meramente astratte. Sul ricorso a valutazioni programmatiche e sui relativi requisiti di affidabilità, R. Kegge – A. Drahmann, *The Programmatic Approach: Finding the Right Balance between the Precautionary Principle and the Right to Conduct a Business*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17, 2020, pp. 76-98, spec. pp. 78-83 e 86-91.

^{xxv} La distinzione tra valutazione sostanziale della soglia e procedimento amministrativo è coerente con la Guida metodologica 2021, cit., che riconosce l'autonomia procedurale nazionale, pur riservando all'autorità competente le decisioni richieste dall'art. 6, par. 3.

^{xxvi} La prassi documentata restituisce la misura di tale estensione procedimentale, con *screening* specifico richiesto per (i) la vendita stagionale di frutta e verdura mediante un banco temporaneo e una cella frigorifera su ruote, collocati su una piazzola stradale asfaltata, priva di vegetazione e già impermeabilizzata (Regione Lazio, rif. 464/2026); (ii) manifestazioni temporanee organizzate da una parrocchia nel centro urbano di Sabaudia, tra edifici, cortili, impianti sportivi e piazze (Regione Lazio, rif. 708/2026); (iii) CILA concernente esclusivamente lo spostamento e la realizzazione di aperture e partizioni interne non strutturali all'interno di un'unità immobiliare a Norcia (PG) (Parco Nazionale dei Monti Sibillini, prot. n. 13851 del 12 dicembre 2024); (iv) il rifacimento del bagno e di parte degli impianti all'interno di un appartamento ad Arcugnano (BL) (Regione Veneto - Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario, prot. n. 66/2025).

^{xxvii} Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2025, n. 5888; Cons. Stato, sez. VII, 16 aprile 2025, n. 3328, sul carattere oggettivo e sito-specifico del rischio di incidenze significative. Le pronunce vanno utilizzate con cautela: non risolvono direttamente il problema dell'attività privata libera, ma confermano che il *quid iuris* non è la mera localizzazione nel sito.

^{xxviii} Tra i vettori oggettivi possono rientrare, in via esemplificativa: trasformazione o occupazione di habitat; emissioni sonore o luminose anomale; accesso organizzato a zone di riproduzione; mobilità veicolare concentrata; uso di sostanze o risorse naturali; reiterazione, intensità e cumulo; opere o manufatti; scostamento dalle misure di conservazione.

^{xxix} Regione Veneto, interpello ambientale ex art. 3-septies d.lgs. n. 152/2006 sulla nozione di «attività» ai fini della V.Inc.A.; MASE, Direzione generale patrimonio naturalistico e mare, nota prot. n. 119032 del 5 giugno 2026. Il Ministero riconosce che dalle fonti unionali non emerge una definizione generale autosufficiente e rinvia alla concreta idoneità a produrre incidenze significative.

^{xxx} La risposta ministeriale esclude che la sola assenza di autorizzazione o di opere materiali possa funzionare come criterio nazionale assoluto di esclusione. Tale affermazione è coerente con *Waddenzee* e con le cause C-293/17 e C-294/17, ma lascia impregiudicato il diverso problema dell'allocazione dell'onere di attivare una procedura formale nei casi manifestamente irrilevanti.

^{xxxi} Regione Lazio, deliberazione della Giunta regionale 27 ottobre 2022, n. 938, Allegato A, Linee guida per la valutazione di incidenza, par. 1.2. Le attività sono definite come «qualsiasi iniziativa, pubblica o privata, a carattere anche temporaneo», con o senza manufatti mobili o fissi.

^{xxxii} DGR Lazio n. 938/2022, Allegato A, par. 1.2, pp. 2-3: «le attività non soggette a nessuna forma di preventiva autorizzazione, comunicazione, o altra tipologia di atto abilitativo, non rientrano nell'ambito di applicazione delle Linee guida, fatti salvi misure di conservazione e regimi più restrittivi dei gestori».

^{xxxiii} Ivi: l'autorità V.Inc.A., di concerto con i gestori, può individuare, dopo una verifica preliminare della suscettibilità a generare interferenze, categorie di attività libere da sottoporre a *screening* specifico o a pre-valutazione/verifica di corrispondenza. La clausola combina dunque una delimitazione ordinaria con un potere di recupero sito-specifico.

^{xxxiv} Regione Lazio, FAQ Valutazione di Incidenza, aggiornamento 1° febbraio 2024, quesito n. 16. Le FAQ ribadiscono l'esclusione procedurale delle attività libere, salve le categorie pre-valutate e le misure sito-specifiche. Pur non avendo forza normativa, il documento è rilevante per la prevedibilità dell'azione amministrativa e l'affidamento degli operatori.

^{xxxv} La presenza di un titolo amministrativo è quindi un indicatore organizzativo, non il criterio sostanziale ultimo. La soluzione laziale è interessante perché usa il titolo come regola di allocazione ordinaria del procedimento, mantenendo un meccanismo di recupero per le attività libere che presentino rischio.

^{xxxvi} Per un quadro regionale differenziato, cfr. Regione Emilia-Romagna, portale V.Inc.A., ove l'obbligo è presentato in termini ampi per le iniziative interne ai siti salvo pre-valutazione; Provincia Autonoma di Trento, disciplina dello

screening e delle pre-valutazioni; Regione Friuli-Venezia Giulia, procedura V.Inc.A. e misure sito-specifiche. La disomogeneità conferma l'effetto del rinvio organizzativo dell'art. 5 d.P.R. n. 357/1997.

^{xxxvii} Sul bilanciamento tra tutela ambientale e diritti costituzionali di proprietà e iniziativa economica, nel quadro del nuovo art. 9 Cost. (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1): B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 281-320; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007; H. Schoukens – A. Cliquet, *Mitigation and Natura 2000: killing two birds with one stone?*, in *Utrecht Law Review*, 12, 2016, pp. 1-20.

^{xxxviii} Art. 9 Cost., come modificato dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1; artt. 41 e 42 Cost. La protezione dell'ambiente è valore costituzionale primario, ma il bilanciamento deve avvenire attraverso regole determinate e misure necessarie rispetto all'obiettivo di conservazione.

^{xxxix} L'art. 23 Cost. è qui evocato non perché ogni adempimento amministrativo integri automaticamente una prestazione patrimoniale, ma quale espressione della riserva relativa di legge per prestazioni personali o patrimoniali imposte. Sul fondamento costituzionale della riserva relativa di legge ex art. 23 Cost.: A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte generale, CEDAM, Padova, 2003, pp. 88-105; C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968. Il tema acquista specifica rilevanza quando l'obbligo di *screening* sia configurato come autonomo, preventivo e oneroso — non dipendente da un procedimento principale — su una categoria indefinita di condotte private.

^{xl} Sulla legalità e prevedibilità dell'azione amministrativa, artt. 1 e 3 l. 7 agosto 1990, n. 241; sul principio di proporzionalità come canone generale, oggi anche art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990 e principi unionali. In materia ambientale la precauzione non elimina la proporzionalità, ma ne condiziona l'applicazione in presenza di rischio scientificamente plausibile.

^{xli} Art. 1, commi 1, 2 e 2-bis, e art. 2 l. n. 241/1990. Corte cost., 23 luglio 1997, n. 262, ECLI:IT:COST:1997:262, punti 4 e 5 del Considerato in diritto, riconduce alla legge generale sul procedimento gli obiettivi di tempestività, trasparenza, pubblicità e partecipazione e sottolinea l'esigenza di escludere forme di «insabbiamento» anche nelle fasi subprocedimentali. Cfr. inoltre Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 3006, sul collegamento tra non aggravamento e certezza dell'azione amministrativa. Sul rapporto tra proporzionalità e conformazione dell'istruttoria, D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998; sul procedimento quale forma organizzativa della funzione, A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (dir.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1035 ss.

^{xlii} Artt. 2, comma 7, 17, commi 1 e 2, e 18, comma 2, l. n. 241/1990. La DGR Lazio n. 938/2022, Allegato A, par. 1.7, assoggetta il «sentito» dei gestori ordinari a termini definiti e all'art. 17-bis, ma esclude tale meccanismo per le aree protette nazionali e contempla, quale misura di «snellimento amministrativo», l'attribuzione della V.Inc.A. all'ente parco, così da concentrare in un unico procedimento parere V.Inc.A., «sentito» ed eventuale nulla osta; il successivo par. 2.7 dispone, tuttavia, la sospensione dei termini fino all'ottenimento del parere dell'ente parco. Sul silenzio-assenso tra amministrazioni quale tecnica di coordinamento dei procedimenti pluristrutturati, Cons. Stato, Commissione speciale, parere 13 luglio 2016, n. 1640; P. Marzaro, *Silenzio assenso tra Amministrazioni*, cit.

^{xliii} La direttiva 92/43/CEE, art. 6, parr. 2-4, non contiene una fattispecie sanzionatoria autonoma per la mera omissione della verifica preliminare; da tali disposizioni discendono, nondimeno, obblighi di non autorizzazione, riesame e ripristino elaborati dalla Corte di giustizia. Cfr. inoltre direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, spec. art. 3, e d.lgs. 21 aprile 2026, n. 81, GU n. 113 del 18 maggio 2026: il nuovo quadro penale riguarda condotte ambientali illecite dotate dei requisiti di offensività previsti dalle singole fattispecie, non tipizza la sola omissione dello *screening* come reato autonomo. Restano ferme, secondo i rispettivi presupposti, le fattispecie degli artt. 727-bis e 733-bis c.p. e la disciplina della Parte VI del d.lgs. n. 152/2006.

^{xliv} L.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29, art. 38, comma 4-bis, introdotto dall'art. 5 della l.r. 22 ottobre 2018, n. 7; L.r. Emilia-Romagna 17 febbraio 2005, n. 6, art. 60, comma 2, lett. e-bis). L.r. Toscana 19 marzo 2015, n. 30, art. 94, comma 10, nel testo sostituito dall'art. 8, comma 3, della l.r. 20 agosto 2025, n. 50; v. anche l'art. 93, comma 2. Sui principi di stretta legalità e personalità dell'illecito amministrativo, artt. 1 e 3 l. 24 novembre 1981, n. 689; per il versante penale, artt. 25, comma 2, Cost. e 7 CEDU.

^{xlv} *Code de l'environnement*, art. L. 414-4, parr. I, III, IV e IV bis; artt. R. 414-19, R. 414-20 e R. 414-21. Le liste dei parr. III e IV sono liste positive di assoggettamento e sono costruite, per quelle locali, in funzione degli obiettivi di conservazione; il par. IV bis conserva un potere motivato di recupero per le iniziative non elencate ma suscettibili di effetti significativi.

^{xlvi} *Code de l'environnement*, art. L. 414-4, par. II, sui programmi, progetti, manifestazioni e interventi previsti dai contratti Natura 2000 o praticati secondo gli impegni specifici di una *charte Natura 2000*; art. R. 414-12, secondo cui

tali impegni possono riguardare pratiche di gestione dei terreni e degli spazi, nonché pratiche sportive o ricreative rispettose di habitat e specie. Sul dossier progressivo, artt. R. 414-21 e R. 414-23: il contenuto può limitarsi alla prima presentazione quando essa consenta di concludere per l'assenza di incidenza. Per la pesca marittima professionale, v. inoltre art. L. 414-4, par. II bis, che sostituisce la valutazione individuale con analisi dei rischi sito-specifiche e misure regolamentari.

^{xlvi} Germania, *Bundesnaturschutzgesetz* (BNatSchG), § 34, comma 1. Bundesamt für Naturschutz, *FFH-Verträglichkeitsprüfung und FFH-Vorprüfung*: la *Vorprüfung* è normalmente condotta sulla base della documentazione esistente; se le incidenze significative possono essere escluse in modo dimostrabile, non occorre la verifica approfondita e la conclusione deve essere documentata in modo intelligibile.

^{xlvi} Bundesamt für Naturschutz, *Kooperation mit Nutzern beim Natura-2000-Management*, sezione «Sport und Erholung in Natura 2000 Gebieten»: per molte attività sportive, ricreative e di svago non può, di regola, presumersi una compromissione significativa; la valutazione dipende, tra l'altro, da tipologia, numero dei fruitori, intensità, sensibilità di habitat e specie, pressioni pregresse e cumulo. Per i progetti privi di altra decisione o comunicazione amministrativa, BNatSchG, § 34, comma 6: notifica all'autorità naturalistica, poteri di limitazione o divieto e termine di un mese.

^{xlvi} Paesi Bassi, *Omgevingswet*, Allegato A, definizione di *Natura 2000-activiteit*: attività consistente nella realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, par. 3, della direttiva Habitat, potenzialmente capace di conseguenze significative. Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), *Dit is een Natura 2000-activiteit*; Id., *Activiteit die nadelige (maar zeker geen significante) gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebied*: l'attività con effetti sfavorevoli certamente non significativi non integra una *Natura 2000-activiteit* e non è soggetta a permesso.

^l IPLO, *Rijksregels activiteit die Natura 2000-gebied kan benadelen*, con richiamo agli artt. 11.6 ss. del *Besluit activiteiten leefomgeving*: il dovere specifico di diligenza comprende l'acquisizione di conoscenza sul sito e la verifica, sulla base di dati obiettivi, se gli effetti sfavorevoli possano essere esclusi; tale verifica è denominata *voortoets*. IPLO, *Beoordelingsregels omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit*: quando la *voortoets* non consente di escludere effetti significativi, è necessaria una valutazione appropriata ai fini del permesso.

^{li} Spagna, *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, art. 46, comma 4; *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, disposición adicional séptima*, comma 1. Per provare l'assenza di effetti avversi apprezzabili, il promotore può indicare la previsione del piano di gestione che contempli espressamente l'oggetto come attività consentita oppure richiedere una relazione all'organo gestore; in tali casi la legge esclude la necessità della valutazione ambientale per l'incidenza su Natura 2000.

^{lii} La *disposición adicional séptima* della *Ley 21/2013* configura il piano di gestione come fonte di una determinazione preventiva sito-specifica e la relazione dell'organo gestore come filtro amministrativo preliminare. Per una disciplina autonómica esemplificativa, Región de Murcia, *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada*, disposizione aggiuntiva relativa all'*Informe de afección a Red Natura 2000*, che esclude la valutazione ambientale quando l'oggetto sia espressamente consentito dal piano di gestione o sia dichiarato non suscettibile di effetti avversi apprezzabili. Cfr. inoltre Ministerio para la Transición Ecológica, *Recomendaciones sobre la información necesaria para incluir una evaluación adecuada de repercusiones de proyectos sobre Red Natura 2000 en los documentos de evaluación de impacto ambiental*, 2018.

^{lii} Un intervento legislativo statale sarebbe preferibile a una sola revisione delle Linee guida, poiché la nozione determina l'ambito di un onere preventivo incidente su situazioni soggettive e sulla ripartizione delle responsabilità tra privato, amministrazione procedente, autorità V.Inc.A. e gestore del sito.

^{liv} La proposta di una presunzione negativa relativa non equivale a una lista di esclusione: essa deve essere superabile mediante *call-in* motivato, segnalazione del gestore o emersione di specifici vettori di interferenza, e non può operare quando le conoscenze scientifiche non consentano di escludere effetti significativi.

^{lv} Il *call-in* dovrebbe essere esercitato con atto motivato, pubblicizzato e tempestivo, indicando sito, obiettivi di conservazione, vettore di possibile interferenza e livello procedurale richiesto. Un potere indistinto e retroattivo riprodurrebbe il deficit di certezza che la proposta di riforma mira a superare.

^{lvi} Le pre-valutazioni dovrebbero essere periodicamente aggiornate sulla base del monitoraggio ex art. 17 direttiva Habitat, dei formulari standard, degli obiettivi di conservazione e delle pressioni cumulative. Linee guida nazionali 2019, cit., par. 2.3.

^{lvii} Per le attività libere realmente potenzialmente incidenti, il modello tedesco offre una soluzione utile: una notifica residuale, temporalmente definita, che non presuppone l'esistenza di un distinto titolo abilitativo ma neppure assoggetta ogni condotta privata a comunicazione.

^{lviii} La disciplina proposta dovrebbe chiarire anche il regime delle conseguenze: l'omessa attivazione non dovrebbe produrre effetti sanzionatori quando, secondo criteri normativi oggettivi, la condotta ricadeva ragionevolmente nella presunzione di irrilevanza e non vi era stato *call-in* o divieto sito-specifico.