



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

**STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA “HABITAT” E
PROSPETTIVE FUTURE**

Dott. Gianni Piscione

Tutor: Dr.ssa Anna Alonzi

Data	Firma Stagista	Firma Tutor	Firma Responsabile Servizio

Abstract

Il lavoro di stage si è incentrato sull'analisi dello stato di attuazione nel nostro Paese della Direttiva "Habitat" 92/43/CEE, il principale strumento normativo a livello europeo in tema di tutela della biodiversità. Dopo aver inquadrato l'intervento del legislatore all'interno delle politiche ambientali internazionali e comunitarie, ed aver analizzato strumenti ed obiettivi della Direttiva "Habitat", si è passata in rassegna la normativa di recepimento, tanto a livello nazionale quanto regionale. Verificate le principali carenze oggi riscontrabili nell'attuazione della Direttiva, il lavoro si è concentrato su tre grandi direttrici di sviluppo, che rappresentano altrettanti campi necessari di intervento futuro in materia di biodiversità: il sistema di protezione rigoroso delle specie, l'applicazione della rete Natura 2000 all'ambiente marino e la tutela delle aree di collegamento ecologico funzionale.

Prefazione

L'entrata in vigore della Direttiva del Consiglio 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (*Direttiva Habitat*), avvenuta da ormai 16 anni, ha rappresentato e rappresenta tutt'ora uno degli elementi fondamentali nell'ambito delle strategie e delle politiche della Comunità Europea relative alla conservazione della biodiversità.

La Direttiva Habitat intende promuovere nel territorio europeo il mantenimento della biodiversità attraverso l'attuazione di misure di conservazione che tengano conto anche delle esigenze economiche, sociali, culturali e delle realtà locali dei singoli Stati Membri.

L'applicazione della Direttiva Habitat nei territori della Comunità Europea si sviluppa attraverso tappe progressive che vedono in primo luogo la costituzione di una rete ecologica europea di Zone Speciali di Conservazione denominata Rete Natura 2000, finalizzata alla conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie, la predisposizione di opportuni piani di gestione e di misure regolamentari, amministrative e contrattuali per tali Zone, nonché l'adozione da parte degli Stati Membri di provvedimenti atti ad istituire un regime di protezione rigorosa delle specie animali e vegetali selvatiche.

Questo lavoro intende delineare un quadro aggiornato dello stato di attuazione della Direttiva Habitat in Italia, partendo in primo luogo da un'analisi del contesto politico internazionale, che ha portato alla emanazione della Direttiva da parte della Comunità Europea. Vengono quindi illustrati gli obiettivi della Direttiva Habitat e le diverse fasi che hanno contraddistinto fino ad ora il recepimento in ambito nazionale e regionale. Nell'ultima parte del lavoro vengono descritte le prospettive future del percorso di attuazione della Direttiva Habitat, in particolare: la seconda parte della direttiva relativa alla tutela rigorosa delle specie, che rappresenta tutt'ora una delle principali lacune nel recepimento della Direttiva Habitat in Europa; le problematiche connesse alla realizzazione della Rete Natura 2000 in ambienti marini e quelle relative alla tutela delle aree di collegamento ecologico funzionale.

Indice

Introduzione	7
Metodologia	8
CAPITOLO PRIMO	
Strategie per la conservazione della biodiversità nel contesto politico internazionale ed europeo.	9
1.1 Il contesto internazionale	9
1.1.1 La CBD di Rio de Janeiro e altri accordi	9
1.2 La strategia comunitaria	11
1.2.1 Le tappe	11
1.2.2. Gli strumenti finanziari	14
1.2.3 I rapporti con le altre politiche dell'UE	15
CAPITOLO SECONDO	
Direttiva Habitat: analisi, obiettivi	16
2.1 La costruzione della rete Natura 2000	16
2.1.1 La rete natura 2000: premessa	17
2.1.2 Il processo di costruzione della rete	17
2.1.3 La designazione delle ZSC	18
2.2 Il regime vigente nelle aree Natura 2000	19
2.2.1 La Valutazione d'incidenza	19
2.2.2 Le misure compensative	21
2.2.3 Le misure di conservazione	22
2.2.4 Le misure di salvaguardia	24
2.2.5 il Piano di gestione	24
CAPITOLO TERZO	
Recepimento nazionale e regionale	26

3.1 Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 e ss. mm.	26
3.2 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 3 settembre 2002	29
3.3 Decreti relativi agli elenchi dei SIC per le tre regioni biogeografiche riguardanti l'Italia	31
3.4 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 17 ottobre 2007	31
3.5 La Direttiva Habitat e le Regioni	33
3.5.1 Il recepimento regionale	34

CAPITOLO QUARTO

Prospettive future: protezione rigorosa delle specie ex artt.12 – 16	38
4.1 Il secondo pilastro della Direttiva	38
4.2 Possibili trasposizioni	39
4.3 I divieti in dettaglio	41
4.4 Art. 12 e art. 16: misure ricadenti nei rispettivi ambiti	44
4.5 Il 4° comma dell'art. 12	44
4.6 La sorveglianza	45

CAPITOLO QUINTO

Segue: la rete Natura 2000 e ambiente marino	47
5.1 l'ambiente marino: una situazione peculiare	47
5.2 Confini marittimi per l'applicazione della rete Natura 2000	48
5.3 La designazione dei siti Natura 2000 nell'ambiente marino	50
5.4 L'articolo 6 e l'ambiente marino	51
5.5 La Politica Comune sulla Pesca e la Direttiva Habitat	54
5.6 Il piano di gestione nell'ambiente marino	54

CAPITOLO SESTO

Segue: le aree di collegamento ecologico funzionale	56
---	----

6.1 Le aree di collegamento ecologico funzionale nella Direttiva: una presenza ambivalente	56
6.2 Le aree di collegamento ecologico funzionale nella normativa di recepimento	58
6.3 Misure per assicurare la continuità ecologico funzionale	60
6.3.1 I contenuto delle misure	60
6.3.2 L'art. 6 comma 4	60
6.3.3 La protezione rigorosa delle specie e le aree di collegamento	61

CONCLUSIONI **63**

BIBLIOGRAFIA **64**

ALLEGATO I

Direttiva del Consiglio 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (*Direttiva Habitat*)

ALLEGATO II

Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n.357. Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. (Testo aggiornato e coordinato al D.P.R. 12 marzo 2003 n. 120. (G.U. n. 124 del 30.05.2003).

Introduzione

La presente ricerca si pone l'obiettivo di indagare, a fini ricognitivi ma soprattutto propositivi, lo stato di attuazione in Italia della Direttiva 92/43/CEE (cd. "Habitat"), il principale documento normativo a tutela della biodiversità nell'Unione Europea.

Per comprendere appieno il significato e la valenza di tale intervento del legislatore europeo, si è ritenuto opportuno collocare dapprima la Direttiva all'interno delle politiche ambientali portate avanti in sede europea ed internazionale, e successivamente si è passati all'analisi vera e propria del testo normativo, mettendo in luce gli obiettivi fondamentali ed indagando le questioni più controverse. Per comprendere lo stato di attuazione della Direttiva nel nostro Paese, sono poi stati esaminati i principali atti riguardanti il recepimento interno sia a livello nazionale che regionale.

Dall'analisi degli interventi portati avanti dallo Stato e dagli enti locali si è potuto così ricostruire un quadro d'insieme, che, posto a raffronto con gli intenti della Direttiva, ha consentito di evidenziare le tematiche meritevole di un intervento futuro. Tali direttrici, indicate come prospettive future nell'attuazione della Direttiva sono costituite dall'istituzione di un sistema di protezione rigorosa delle specie (il cd. "secondo pilastro" della Direttiva), dalla piena applicazione della rete Natura 2000 all'ambiente marino e dalla tutela delle aree di collegamento ecologico funzionale.

Metodologia

Il punto di partenza di tutta la ricerca è costituito dall'analisi diretta dei testi normativi interessati: il lavoro è stato condotto a questo proposito utilizzando le tecniche dell'interpretazione letterale e della ricerca della *ratio legis*, integrate dall'interpretazione sistematica.

Tale metodologia si è declinata in maniera parzialmente diversa nei vari capitoli: l'aspetto ricognitivo ha prevalso nei primi tre capitoli, consentendo di delineare un quadro sufficientemente chiaro ed equilibrato delle disposizioni della Direttiva e degli interventi attuativi nell'ordinamento interno. Di segno più propositivo è invece il punto di vista adottato nei capitoli 4, 5 e 6, al fine di individuare le possibili direttrici d'intervento futuro. Nel fare questo, la mera analisi del testo normativo non può essere tuttavia sufficiente: si è quindi provveduto alla consultazione della produzione dottrinale e giurisprudenziale in materia. Per quanto concerne la prima, piuttosto ristretta è la mole dei contributi di ricerca, probabilmente a causa dell'alto tasso di complessità tecnica della materia, che spesso non consente di individuare una strategia univoca di intervento; riguardo alla seconda, l'analisi si è svolta sulle principali pronunce in tema di applicazione della Direttiva "Habitat" operate dalla Corte di Giustizia delle comunità europee.

Decisivo è stato infine il contributo dei documenti interpretativi provenienti soprattutto dalla Commissione Europea, la cui analisi ha consentito di sciogliere più di un dubbio riguardante tanto la concreta applicazione delle norme di tutela quanto l'individuazione di nuovi possibili settori di intervento.

CAPITOLO PRIMO

Strategie per la conservazione della biodiversità nel contesto politico internazionale ed europeo.

1.1 Il contesto internazionale

La conservazione della biodiversità è oggetto di numerose convenzioni e accordi internazionali: a partire dagli anni '70 del 1900, sono state sviluppate diverse iniziative da parte di Organizzazioni Internazionali che hanno portato alla definizione dell'attuale quadro giuridico internazionale di riferimento in materia di conservazione della biodiversità e più in generale di tutela dell'ambiente.

Di seguito si riportano, corredate da una breve descrizione, le principali convenzioni, gli accordi e i documenti che contribuiscono a comporre il contesto normativo internazionale da cui hanno preso origine la strategia europea per la biodiversità e in particolare la Direttiva Habitat.

1.1.1 La CBD di Rio de Janeiro e altri accordi

La *Convenzione sulla diversità biologica* (Convention on Biological Diversity - CBD), adottata a Rio de Janeiro nel 1992, è stata ratificata dall'Italia con la L. n.124 del 14 febbraio 1994.

I tre obiettivi primari della convenzione sono:

- la conservazione della diversità biologica;
- l'uso sostenibile delle sue componenti;
- la giusta ed equa divisione dei benefici dell'utilizzo di queste risorse genetiche.

Questa convenzione costituisce il contesto politico globale nel quale tante normative regionali di tutela si collocano: è chiara infatti la volontà degli attori coinvolti nella stipula della Convenzione di produrre un documento programmatico di forte impatto simbolico, prodromico ad una nuova stagione di tutela della diversità biologica nel mondo.

L'UE ha inteso raccogliere appieno le indicazioni della Convenzione, che si pone quindi, idealmente, alla base di tutta l'accelerazione sulla tutela della biodiversità operata nell'UE a partire proprio dal 1992.

La *Convenzione di Barcellona relativa alla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento* (1978) è stata ratificata dall'Italia con la Legge 21 Gennaio 1979 n. 30. Nel 1995, ha cambiato titolo diventando "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo" e ha ampliato il suo ambito di applicazione geografica comprendendo le acque marine interne del Mediterraneo e le aree costiere. Per il resto la Convenzione ha mantenuto la sua natura di quadro programmatico di riferimento, la cui attuazione deve essere realizzata mediante l'adozione di specifici protocolli che concretizzano i principi in essa enunciati con riguardo alle varie forme di inquinamento.

La *Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale* in Europa, adottata nel 1979, è stata ratificata dall'Italia con L. n. 503 del 5 Agosto 1981. Si tratta di una convenzione quadro dalla quale traggono origine i principali strumenti comunitari di tutela delle specie protette e dei loro habitat.

La *Convenzione di Bonn relativa alla conservazione di specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica*, del 1979, recepita dall'Italia con L.n.42 del 25 gennaio 1983, si prefigge la salvaguardia delle specie migratrici con particolare riguardo a quelle minacciate ed a quelle in cattivo stato di conservazione. Nel contesto di tale convenzione, nel novembre 1996 fu raggiunto a Monaco un accordo per la conservazione dei cetacei nel Mediterraneo, nel Mar Nero e nelle contigue aree atlantiche.

Denominato *ACCOBAMS*, firmato da quasi tutti i paesi del Mediterraneo (la ratifica da parte dell'Italia è in itinere), tale accordo prevede da parte di ogni firmatario un impegno a livello normativo, economico e scientifico, per l'eliminazione o la riduzione al minimo degli effetti delle attività antropiche sulla sopravvivenza dei cetacei in questi mari. Tra gli strumenti ritenuti indispensabili, l'istituzione di aree marine protette per la tutela dei questi animali.

Earth Summit Johannesburg 2002. Il Piano d'azione, uno dei documenti approvati, riafferma due principi contenuti nella Dichiarazione di Rio: quello del "principio di precauzione" - che invita i paesi ad agire per la protezione dell'ambiente anche quando le conseguenze di una assenza di iniziative non siano provate scientificamente - e quello delle "responsabilità comuni ma differenziate fra paesi industrializzati e paesi in via di

sviluppo”. Tra gli obiettivi, si segnalano la riduzione significativa entro il 2010 della perdita di biodiversità, la promozione della pesca sostenibile e l’avvio dal 2004 di un regolare monitoraggio dell’ambiente marino. Si confermano inoltre gli obiettivi della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e in particolare sulla stabilizzazione della concentrazione in atmosfera di anidride carbonica e degli altri gas-serra; infine si rivolge un appello per la ratifica in tempi brevi del Protocollo di Kyoto. Un altro documento approvato è la Carta dello Sviluppo Sostenibile: i Paesi firmatari si impegnano a contrastare il degrado ambientale, l’inquinamento, la desertificazione, l’eccessivo sfruttamento dei mari e degli oceani; a limitare i processi di cambiamento del clima; a preservare l’ecosistema planetario, con particolare riguardo alla bio-diversità; a combattere la povertà e a ridurre le ineguaglianze sociali ed economiche tra gli stati.

1.2. La strategia comunitaria

La Direttiva Habitat (insieme alla Direttiva Uccelli del 1979) costituisce certo il documento più importante per la tutela organica della biodiversità nell’Unione Europea; tuttavia la nostra indagine riguardante il relativo stato di attuazione della stessa in Italia e le prospettive future non può prescindere da alcune considerazioni su altri importanti atti provenienti dalle istituzioni dell’UE intervenuti nel quindicennio di applicazione della Direttiva Habitat.

1.2.1. Le tappe

Strategia europea per la biodiversità 1998

Nel febbraio 1998 la Commissione Europea adotta la “Comunicazione sulla strategia europea per la biodiversità”, con l’obiettivo di prevenire e combattere alla fonte le cause della significativa riduzione o perdita di biodiversità, al fine di invertire le attuali tendenze e riportare specie ed ecosistemi ad un livello soddisfacente di conservazione. Definisce un quadro generale all’interno del quale sono elaborati sia le politiche che gli strumenti comunitari idonei a rispettare gli impegni della Comunità come parte contraente della CBD: è imperniata su quattro temi principali, all’interno dei quali vengono stabiliti obiettivi specifici messi in atto tramite piani d’azione: i quattro Piani d’Azione sulla

Biodiversità delineano dunque in modo preciso le azioni necessarie all'attuazione della Strategia in aree specifiche dell'attività comunitaria.

Piani di azione per la biodiversità 2001

Nel marzo 2001 sono stati preparati e adottati dalla Commissione Europea i quattro Piani di Azione per la Biodiversità, che sono poi stati sottoscritti dai vari organi del Consiglio fra Giugno e Novembre 2001 e dal Parlamento Europeo nel Marzo 2002. I quattro Piani di Azione (agricoltura, pesca, conservazione della natura, cooperazione economica e allo sviluppo) sono il frutto della scelta comunitaria di integrare il tema della biodiversità nelle strategie settoriali, secondo quanto previsto all'articolo 6 della CBD. Oltre a presentare gli obiettivi futuri, i piani offrono anche una revisione delle azioni già portate a termine dalla Comunità Europea.

Strategia di Goteborg 2001

Con la risoluzione del 15/6/2001 il Consiglio di Goteborg, riunito in sessione straordinaria, si è impegnato ad integrare la dimensione sociale dello sviluppo con gli aspetti della sostenibilità ambientale. Il documento conclusivo si esprime in questi termini: “Lo sviluppo sostenibile - soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future - è un obiettivo fondamentale fissato dai trattati. A tal fine è necessario affrontare le politiche economiche, sociali e ambientali in modo sinergico. La mancata inversione delle tendenze che minacciano la qualità futura della vita provocherà un vertiginoso aumento dei costi per la società o renderà tali tendenze irreversibili.” Il Consiglio di Goteborg ha individuato una serie di obiettivi e misure come orientamento generale per il futuro sviluppo di politiche in quattro settori prioritari, cambiamenti climatici, trasporti, sanità pubblica e risorse naturali. Lo stesso Consiglio ha adottato la Strategia Comunitaria per lo Sviluppo Sostenibile, il cui obiettivo principale è di “proteggere e recuperare habitat e sistemi naturali e arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010”, e il Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente (EAP).

Sesto programma di azione per l'ambiente 2001

La comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni del 24 gennaio 2001 presenta il sesto programma comunitario di azione per l'ambiente intitolato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", relativo al periodo compreso tra il 1° gennaio 2001 e il 31 dicembre 2010. La comunicazione rileva che per far fronte alle sfide ambientali odierne è necessario superare il mero approccio legislativo ed assumere un approccio strategico, che dovrà sfruttare vari strumenti e provvedimenti per influenzare il processo decisionale negli

ambienti imprenditoriale, politico, dei consumatori e dei cittadini. La comunicazione propone cinque assi prioritari di azione strategica: migliorare l'applicazione della legislazione vigente, integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche, collaborare con il mercato, coinvolgere i cittadini modificandone il comportamento e tener conto dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale. Il sesto programma di azione per l'ambiente si concentra inoltre su quattro settori d'intervento prioritari: cambiamento climatico, biodiversità, ambiente e salute, gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. Per quanto attiene al settore Natura e biodiversità l'obiettivo consiste nel proteggere e ripristinare la struttura e il funzionamento dei sistemi naturali, arrestando l'impovertimento della biodiversità sia nell'Unione europea che su scala mondiale.

Conferenza di Malahide 2004

La conferenza di Malahide (*'La Biodiversità e l'Unione Europea – Sostenere la vita, sostenere le economie'*) è stata organizzata per ultimare un processo consultivo della durata di un anno, diretto dalla Commissione Europea. Lo scopo di questo processo era valutare l'attuazione, l'efficacia e l'idoneità della Strategia Comunitaria sulla Biodiversità (ECBS) e dei relativi quattro Piani d'Azione sulla Biodiversità (BAPS), nonché identificare le priorità in vista degli impegni del 2010. Nonostante il documento emerso dalla Conferenza non abbia lo status di accordo intergovernativo, la profondità e complessità del processo consultivo su cui si basa, il livello di competenza tecnica e il notevole consenso ottenuto a Malahide lo rendono estremamente importante. Il documento finale della Conferenza mette in luce 18 obiettivi, ognuno dei quali è corredato di azioni da intraprendere e di traguardi da raggiungere entro il 2010.

Comunicazione sulla biodiversità 2006

Si tratta di un piano d'azione messo a punto dalla Commissione per preservare la biodiversità ed arrestare la relativa perdita. E' prevista innanzitutto la salvaguardia degli habitat e delle specie più importanti dell'UE attraverso un'attuazione rafforzata di Natura 2000 (designazione e gestione dei siti protetti, coerenza e connettività della rete). La protezione sostenibile della biodiversità trascende tuttavia Natura 2000 e le specie minacciate: per questa ragione il piano d'azione prevede la salvaguardia e il ripristino della biodiversità e dei servizi ecosistemici nel contesto rurale dell'UE non protetto in maniera specifica, utilizzando al meglio le disposizioni della politica agricola comune per salvaguardare i terreni agricoli che presentano un elevato valore naturale e le foreste. Nella stessa prospettiva, il piano d'azione prevede di ripristinare gli stock ittici, di ridurre gli effetti sulle specie non bersaglio e sugli habitat marini, nell'ambito della politica comune

della pesca. Rafforzare la compatibilità dello sviluppo regionale e territoriale con la biodiversità nell'UE è un altro obiettivo prioritario del piano d'azione, raggiungibile attraverso una pianificazione a livello nazionale, regionale e locale, che tenga in maggiore considerazione la biodiversità (valutazioni ambientali, progetti finanziati dai fondi comunitari, partenariati fra i responsabili della pianificazione e dello sviluppo). Tra le misure di sostegno da applicare per raggiungere questi obiettivi, troviamo il finanziamento attraverso gli strumenti comunitari disponibili per il periodo 2007-2013; il miglioramento di coordinamento e complementarità fra gli interventi della Comunità, degli Stati membri e delle Regioni; l'istituzione di partnership fra governi, settore finanziario, settore dell'istruzione e settore privato; il miglioramento di istruzione, sensibilizzazione e partecipazione del pubblico.

1.2.2 Gli strumenti finanziari

La politica europea di tutela della biodiversità si è dotata fin dal 1992 (anno dell'emanazione della direttiva Habitat) di un importante strumento finanziario, denominato LIFE: esso ha avuto l'obiettivo di favorire lo sviluppo, l'attuazione e l'aggiornamento della politica e della legislazione comunitaria nel settore dell'ambiente e ha contribuito allo sviluppo sostenibile nella comunità con tre distinte linee di finanziamento: LIFE Natura, dedicato alla conservazione della natura, LIFE Ambiente, per ridurre l'impatto delle attività umane, e LIFE Paesi Terzi, destinato ad alcuni paesi esterni all'UE.

Le iniziative intraprese in Italia con l'ausilio dello strumento Life sono state diverse e molteplici: è stato utilizzato come moltiplicatore di risorse dai Parchi Nazionali per le attività di intervento straordinario portate avanti dagli Enti Gestori; ha contribuito allo sviluppo delle conoscenze e alla sperimentazione di tecniche operative di tutela a beneficio di habitat e specie a rischio o minacciate, così come alla reintroduzione di specie autoctone scomparse; soprattutto ha finanziato la creazione e lo sviluppo della rete europea Natura 2000 (con i progetti Habitat Italia e BioItaly, consistiti nel censimento ad ampio raggio di habitat e specie minacciate necessario per la proposta italiana delle liste di cui alla direttiva 92/43; analoghe iniziative sono state portate avanti nel 1999 per l'individuazione delle linee guida e delle indicazioni per la gestione dei siti Natura2000). Tra il 1992 e il 2006 l'Italia ha beneficiato di più di 150 finanziamenti; le principali componenti dei più

elaborati progetti presentati nelle fasi LIFE II e LIFE III sono così articolate: 1) descrizione amministrativa del soggetto proponente e dei partecipanti; 2) descrizione scientifica degli habitat e delle specie oggetto dell'intervento; preventivo di spesa per ciascuna delle azioni necessarie 3) descrizione dei diversi interventi previsti.

Il regolamento Life+ relativo al periodo 2007/2013 ha negli articoli 3 e soprattutto 9 i punti chiave: il primo definisce i criteri di ammissibilità per le misure e i progetti che possono essere finanziati dal Regolamento; il secondo esclude dall'eleggibilità tutte quelle misure che rientrano nella sfera di applicazione di altri strumenti finanziari comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEP ecc.), nel solco dell'integrazione della tutela ambientale all'interno di tutte le altre politiche comunitarie.

1.2.3 I rapporti con le altre politiche dell'UE

Un denominatore comune degli atti europei in materia di biodiversità è stato proprio quello di sostenere l'integrazione della tutela dell'ambiente all'interno delle altre politiche comunitarie. Oltre alle politiche riguardanti la pesca e l'agricoltura, anche il Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico, la Cooperazione Economica e allo Sviluppo e la Politica Regionale potranno rivelarsi assai importanti per promuovere, coordinare e recepire azioni a sostegno della biodiversità: gli ecosistemi sono per definizione meccanismi complessi e ramificati e non vi è settore d'intervento politico che non possa interferire con essi. Ciò sta già avvenendo, ovviamente; la sfida è quella di inserire all'interno delle politiche azioni mirate che prevengano impatti negativi, e possibilmente inneschino circoli virtuosi in grado di rivelarsi più incisivi di una politica ambientale condotta in maniera autonoma e slegata; non va dimenticato, per inciso, che anche ragioni economiche sembrano militare a favore di questa soluzione, vista la consistenza dei budget destinati alle diverse politiche di sviluppo menzionate.

Sull'intersezione tra politiche europee e tutela della biodiversità avremo modo di tornare comunque nel prosieguo della ricerca, in particolar modo all'interno delle sezioni (capp. 4, 5 e 6) che si occupano più specificamente delle prospettive future riguardanti la Direttiva "Habitat" e la tutela della biodiversità in Europa.

CAPITOLO SECONDO

Direttiva Habitat: analisi ed obiettivi

La Direttiva “Habitat”, comprendente 24 articoli (oltre a sei allegati) può essere idealmente suddivisa in 4 sezioni: la prima, introduttiva e definitoria, costituita dagli articoli 1 e 2; la seconda, che istituisce e disciplina la Rete Natura 2000 (artt. 3-11); la terza, rubricata sotto il titolo di “Tutela delle specie”, costituita dagli artt. 12-16; la quarta, comprendente eterogenee disposizioni di contorno, complementari e finali. La prima e la quarta parte racchiudono disposizioni funzionali ai regimi di tutela istituiti nella seconda e nella terza sezione, norme pertanto comuni ai due settori e prive di autonomia.

A differenza della seconda parte, riguardante come abbiamo visto l’istituzione e la prima regolamentazione della Rete Natura 2000, la sezione riguardante la “Tutela delle specie” versa ancora oggi in un sensibile ritardo in termini di attuazione, e verrà affrontato pertanto, nell’ambito della presente ricerca, tra le prospettive future: eppure essa rappresenta un vero e proprio pilastro della direttiva (a differenza delle *aree marine*, che costituiscono più che altro un punto critico dell’applicazione del primo pilastro o degli stessi *corridoi ecologici*, che vengono considerati dalla direttiva unicamente in termini di proposta, di mera sollecitazione). L’istituzione del “regime di rigorosa tutela delle specie” è invece previsto e disciplinato ampiamente nella direttiva e non lascia dunque spazio ad interpretazioni possibiliste o attendiste (anzi visto l’articolo 23 si potrebbe addirittura ipotizzare una procedura d’infrazione); l’inserimento tra le prospettive future è una constatazione di fatto, ma non può e non deve essere interpretata come una ulteriore possibilità di procrastinare le misure previste per l’instaurazione del secondo pilastro della Direttiva Habitat.

Rinviando dunque al cap. 5 le considerazioni relative a questa terza sezione, analizziamo la seconda sezione, all’interno della quale si possono enucleare due macroargomenti:

- il processo di costruzione della rete Natura 2000
- il regime vigente all’interno di tali aree.

2.1 La costruzione della rete Natura 2000

2.1.1 La rete Natura 2000: premessa

Come già accennato in precedenza l'iter per la designazione dei siti di Natura 2000 rappresenta il settore dove l'avanzamento nell'attuazione della Direttiva Habitat si presenta a tutt'oggi (si rimanda a questo proposito al capitolo 3) maggiore e più soddisfacente; con l'eccezione della designazione delle ZSC, beninteso, sulla quale comunque avremo modo di tornare tra poco. Il processo di costruzione della rete viene comunque enunciato brevemente per chiarezza espositiva con l'avvertenza, ad ogni modo, che gli elenchi dei siti di Natura 2000 adottati in sede europea non costituiscono un elenco chiuso e necessariamente esaustivo, ben potendo presentarsi l'esigenza di designare una nuova area, tanto nelle zone già vagliate quanto nei territori di eventuali nuovi Stati membri.

2.1.2 Il processo di costruzione della rete

La Direttiva Habitat 92/43/C.E.E. prevede l'istituzione di una serie di siti da proteggere destinati a far parte di una rete ecologica comunitaria denominata Natura 2000, insieme con le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite in base alla direttiva 79/409/CEE per la conservazione degli Uccelli selvatici, a cui applicare determinate misure per la salvaguardia, il mantenimento ed, eventualmente, il ripristino degli habitat naturali in una condizione soddisfacente rispetto alle specifiche peculiarità del sito. Innanzitutto è necessario chiarire la differenza che corre tra tali SIC e le altre aree protette (parchi nazionali, regionali, riserve naturali, marine e così via). Essi traggono origine dalla disciplina comunitaria incentrata sul rilevante valore scientifico che un habitat naturale possiede, valore che eventualmente può assurgere ad interesse sovranazionale e risultare, quindi, bisognevole di tutela. La ratio della scelta, che prescinde dalle dimensioni del sito o ancor di più da considerazioni legate al contesto socioeconomico, è quella di salvaguardare ambienti, specie o ecosistemi caratteristici di particolari aree europee. Partendo da tale principio e ponendosi detta finalità i siti di interesse comunitario possono coincidere o meno con le aree dei parchi, delle riserve e così di seguito, già oggetto di tutela, ma ben possono essere più estese e quindi ricomprenderle così come possono allocarsi in nuovi siti, che per i più svariati motivi non risultano adatti, a giudizio dello Stato membro o

dell'ente locale di riferimento, ad ospitare un regime di forte eccezionalità giuridica come quello dei parchi e delle riserve.

Riguardo al processo formale di individuazione dei SIC, l'articolo 4 della Direttiva Habitat permette agli Stati membri di definire la propria lista di Siti di Importanza Comunitaria proposti (pSIC): essi vengono individuati, secondo i criteri riportati nell'allegato III, sulla base della presenza degli habitat e delle specie animali e vegetali elencate negli allegati I e II della Direttiva "Habitat", ritenuti (fino ad una eventuale modifica degli allegati) d'importanza comunitaria. In questi allegati alcuni habitat e specie sono stati ritenuti "prioritari", e sono contrassegnati con un asterisco. La lista dei pSIC viene trasmessa formalmente alla Commissione Europea, Direzione Generale Ambiente, compilando, per ogni sito individuato, una scheda standard (elaborata dalla Commissione e adottata dai rappresentanti di tutti gli Stati membri nel Comitato Habitat) completa di cartografia. L'unico supporto provvisto di valore legale è quello cartaceo, e ciò vale tanto per le schede quanto per le cartografie; per facilitare l'archiviazione, la gestione e la manipolazione dei dati, tuttavia, viene trasmessa anche una copia completa informatizzata. L'Italia ha provveduto allo studio e alla designazione dei pSIC attraverso il cd. programma "Bioitaly" (cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma LIFE Natura 1994) stipulato tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Direzione per la Conservazione della Natura, e le Regioni e Province autonome (con la collaborazione scientifica della Società Botanica Italiana, dell'Unione Zoologica Italiana e della Società Italiana di Ecologia; i dati riguardanti il nostro Paese sono stati trasmessi alla Commissione Europea il 30 giugno 1997, nei termini previsti.

2.1.3 La designazione delle Z.S.C.

Una volta definito l'elenco dei Siti di Importanza Comunitaria in seguito all'accordo tra la Commissione ed ognuno degli Stati membri, "lo Stato membro interessato designa tale sito come Zona Speciale di Conservazione il più rapidamente possibile e entro un termine massimo di sei anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali di cui all'allegato I o di una o più specie di cui all'allegato II e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti." (art.4, comma 4 della Direttiva Habitat). In Italia è Il Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio, che designa, con decreto adottato d'intesa con ciascuna regione interessata, i SIC elencati nella lista ufficiale come "Zone speciali di conservazione".

Tale adozione non è ancora avvenuta nel nostro Paese, e le ZSC sono dunque ancora tutte ferme allo stadio di SIC (tappa importante ma, come si è detto, necessariamente transitoria). Pur comprendendosi l'importanza del completamento del processo di elaborazione dei Piani di Gestione per tutti i SIC e più in generale di una corretta amministrazione della tutela predisposta dalla rete Natura 2000, non può che auspicarsi una rapida conversione di detti SIC in ZSC (si badi bene, nulla osta a questo proposito, non sono necessari studi o tavoli ulteriori). Si riuscirebbe in tal modo a compiere anche gli ultimi passi dell'iter di designazione previsto dalla Direttiva Habitat, con la speranza di portare davvero, e definitivamente, l'agire istituzionale sul piano della tutela sostanziale.

2.2 Il regime vigente nelle aree Natura 2000

2.2.1 La valutazione d'incidenza

La valutazione d'incidenza è stata introdotta dall'articolo 6 della direttiva Habitat e dall'articolo 6 del D.P.R. 12 marzo 2003 n.120, che ha sostituito l'art.5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e dovrebbe costituire lo strumento per garantire, dal punto di vista procedurale e sostanziale, il raggiungimento di un rapporto equilibrato tra la conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie e l'uso sostenibile del territorio; è tra le misure più significative che la norma comunitaria prevede per la salvaguardia delle aree Natura 2000, ed è probabilmente la più caratteristica del regime giuridico vigente in tali territori, (specialmente dal punto di vista amministrativo, come conferma il tempestivo ed articolato recepimento di questo istituto da parte delle regioni, per il quale si rimanda al cap. 4).

Si tratta, infatti, del *procedimento* al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito; lo scopo è quello di salvaguardare l'integrità dei siti attraverso l'esame delle interferenze di piani e progetti non direttamente connessi alla conservazione degli habitat e delle specie per cui essi sono stati individuati, ma in grado di condizionarne l'equilibrio ambientale. E' bene sottolineare che la valutazione d'incidenza

si applica sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree Natura 2000 (o in siti proposti per diventarlo), sia a quelli che pur sviluppandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito.

La valutazione d'incidenza rappresenta quindi uno strumento tecnico di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che vanno collocati in un contesto ecologico dinamico: ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che essi portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario. Tale valutazione si qualifica, pertanto, come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, ma che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete: essa, al pari della strategia gestionale di cui si dirà tra poco, dovrà quindi individuare relazioni che tengano conto delle esigenze degli habitat e delle specie presenti nel sito considerato, in riferimento anche alla loro collocazione nella rete ecologica e nel paesaggio circostante. Il giudizio relativo al grado di funzionalità della rete è legato anche alla possibilità di individuare nuovi siti in cui sono presenti o in cui possano essere sviluppati i tipi di habitat e gli habitat delle specie la cui conservazione non è sufficientemente garantita (il riconoscimento e lo sviluppo di tali relazioni funzionali finisce infatti per migliorare anche la possibilità di conservazione di quegli habitat e quelle specie, e rafforza i processi positivi nell'ambito degli ecosistemi). La rappresentatività di determinate specie o habitat per un sito, d'altra parte, costituisce il riferimento per valutare la significatività dell'incidenza di eventuali interventi, oltre che l'orientamento per l'individuazione delle misure di mitigazione e compensazione possibili.

Se all'esito del procedimento si valuta che l'incidenza ha conseguenze negative, le autorità competenti autorizzano la realizzazione del piano o del progetto solo dopo aver avuto la certezza che non verrà pregiudicata l'integrità del sito. Il quarto paragrafo dell'art. 6 prevede che in casi particolari (motivi imperativi di rilevante interesse pubblico inclusi motivi di natura sociale o economica) si possa procedere ugualmente alla realizzazione del piano o progetto, anche in caso di possibili effetti negativi, attraverso l'analisi delle soluzioni alternative e, quando necessario, l'individuazione di opportune misure di compensazione; come accennato, comunque, la disciplina della valutazione d'incidenza, posta nelle linee fondamentali dall'articolo 6 della direttiva, è stata ampiamente recepita a livello nazionale e regionale, ed è al cap. 3 che si rimanda per ulteriori e più approfondite considerazioni sulla disciplina vigente nel nostro Paese.

2.2.2 Le misure compensative

Le maglie del legislatore comunitario, subito dopo aver posto in essere l'importante vincolo della valutazione d'incidenza, tornano immediatamente ad allargarsi al fine di evitare possibili contrasti con le politiche di sviluppo portate avanti dagli Stati membri. Anche nel caso in cui la valutazione d'incidenza abbia dato esito sfavorevole alla realizzazione dell'intervento, è infatti possibili procedere ugualmente qualora sussistano "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica"; in tal caso lo Stato membro, se intende realizzare in ogni caso l'intervento, è tenuto ad adottare "ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata".

La normativa in esame pone dunque in essere una sorta di contrattazione in materia ambientale, ottenuta attraverso una misura che può definirsi davvero compensativa seppur con l'avvertenza che il risarcimento del danno non risulta addebitabile ad attività illecite. Una delle maggiori perplessità risiede nel fatto che una simile disposizione (potenzialmente destinata ad interessare piani urbanistici e di assetto territoriale) introduce un elemento basato sulla contrattualizzazione e, quindi, sostanzialmente, sulla volontà delle parti interessate. Nella norma è comunque presente il tentativo di temperare la misura compensativa sottoponendola ad un giudizio di congruità da parte del Ministero dell'Ambiente o, in particolari casi, al preventivo parere della Commissione europea; resta il fatto che nel caso di motivi di rilevante interesse pubblico la Valutazione di incidenza resta sostanzialmente predisposta ai fini della realizzazione del progetto o dell'opera ed è quindi portata ad esaltare la misura compensativa sminuendo gli effetti sull'ambiente del prospettato intervento; ove venga proposta la misura compensativa, il problema dell'impatto ambientale viene in qualche modo superato e la discussione finisce per occuparsi (più che dell'impatto sull'habitat o sulla specie) della congruità della misura compensativa. Un importante caso di giurisprudenza in proposito è quello verificatosi in Germania, quando la Commissione europea consentì la realizzazione di un tratto autostradale che attraversa una zona protetta ritenendo sufficienti le misure compensative proposte consistenti in una estensione territoriale dell'area protetta, ampliamento che avrebbe, di per sé, consentito il mantenimento dei tipi di habitat protetti: il problema, quindi, si rifocalizza nell'individuazione del rapporto che viene in essere tra l'infrastruttura e il contesto ambientale nel quale essa si colloca: da tali elementi e da tali considerazioni si

trae una stima della perdita del suolo protetto a seguito della realizzazione della infrastruttura, una stima della perdita di aree naturali, una stima della perdita di habitat.

L'interrogativo per il futuro non può essere comunque di tipo esegetico o formale: si tratterà di verificare, in concreto e caso per caso, se la misura compensativa potrà rimediare effettivamente e concretamente al danno, prodotto sull'ambiente e, quale rilevanza avranno i piani urbanistici adottati a tutela dell'habitat rispetto ad un progetto o opera che li sopravanza perché ritenuto prioritario o di particolare interesse pubblico.

2.2.3 Le misure di conservazione

Le misure di conservazione rappresentano (o dovrebbero rappresentare) il tappeto su cui si svolge l'attività nelle zone tutelate dalla rete Natura 2000; in primo luogo infatti, per le aree inserite in tale rete, devono essere previste adeguate misure di conservazione "che implicano all'occorrenza, appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti".

La Direttiva stabilisce così un regime generale di conservazione che deve essere istituito dagli stati membri per le zone speciali di conservazione, e che si applica anche alle zone di protezione speciale. In generale, per tutte le misure di conservazione e, dunque, anche per i piani di gestione (la cui trattazione è infatti svolta immediatamente dopo il presente argomento), lo scopo fondamentale è quello di permettere la realizzazione della finalità della direttiva, ovvero sia *"contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato"*. Più specificamente, per "misure di conservazione" si deve intendere "quel complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato di conservazione soddisfacente", rimandando direttamente, per ragioni di chiarezza espositiva, alle considerazioni tecniche svolte dalla Commissione per la definizione di stato di conservazione rispettivamente di habitat e specie e per i parametri utili a stabilire se esso risulti, o meno, soddisfacente.

LE TIPOLOGIE. Per quanto in questa sede interessa, è necessario considerare a cosa si riferisca il legislatore europeo a proposito degli interventi normativi implicati dalla

necessaria adozione delle misure conservative di cui si è detto. La scelta di quali siano le misure opportune spetta allo Stato membro: riguardo alle tipologie, la direttiva Habitat si limita a qualificarle come “opportune”, cioè volte ad assicurare la conservazione dei valori ambientali che hanno determinato l’individuazione del sito e la funzionalità complessiva della rete. Consideriamole ora separatamente, alla luce dell’esperienza giuridica in materia amministrativa ed ambientale.

- MISURE REGOLAMENTARI. Rientrano in questa tipologia gli interventi di tipo normativo o regolativo che consistono in disposizioni generali e astratte riferite alle attività ammesse o vietate all’interno delle aree Natura 2000. Il termine non deve essere inteso ovviamente in senso stretto, cioè limitato alle fonti *regolamentari*, quali i “regolamenti” governativi, regionali, provinciali, comunali, degli enti parco o di altri enti di gestione di aree protette; appartengono invece a questa categoria anche gli interventi di *natura legislativa*, quali le leggi statali (decreti legislativi o decreti legge) e leggi regionali (o provinciali, per le Province autonome), e gli interventi di *natura secondaria non regolamentare* (ad esempio fonti statutarie, circolari interpretative, atti d’indirizzo e coordinamento). Sono misure regolamentari, inoltre, gli interventi di natura pianificatoria o programmatica a contenuto generale.

- MISURE AMMINISTRATIVE. Sono *misure amministrative* gli interventi provenienti da autorità amministrative e gli interventi a contenuto provvedimentoale (cioè concreto e puntuale) riguardanti lo stato di conservazione degli habitat e delle specie per i quali sono stati individuati i siti. Esse comprendono ordini, autorizzazioni, divieti e prescrizioni riferiti (in termini non generali ma puntuali) a singole aree o a singoli elementi interni alle aree. Le misure amministrative possono provenire da qualsiasi autorità pubblica che abbia poteri amministrativi relativamente all’area in esame (Enti gestori delle aree protette, Comuni, Comunità Montane, Province, Regioni e Stato).

- MISURE CONTRATTUALI. Fanno parte di questa categoria gli interventi previsti in accordi tra più soggetti (tra soggetti privati o tra autorità pubbliche e soggetti privati) al fine di conservare gli habitat o le specie in questione. Ad esempio, convenzioni e contratti tra enti pubblici e soggetti privati (ad esempio associazioni ambientaliste) per la gestione delle aree o per il loro uso. Tra le misure contrattuali possono essere compresi anche gli strumenti della cosiddetta “programmazione negoziata”, come gli Accordi di programma, i Contratti d’area e i Patti territoriali.

2.2.4 Le misure di salvaguardia

Le misure previste dal secondo comma dello stesso articolo 6 (necessarie “*per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente Direttiva*”) sono da considerarsi distinte dalle *misure di conservazione* sin qui prese in considerazione. Le parole “*evitare*” e “*potrebbe avere conseguenze negative*” sottolineano la natura anticipatoria di tali misure, che definiamo per questo motivo convenzionalmente “misure di salvaguardia”. In base al principio giuridico internazionale (assai caro all’UE in materia di danno ambientale) noto come “precautionary approach” non è, infatti, accettabile aspettare che si verifichi un degrado o una perturbazione per varare le misure di conservazione: l’interpretazione corretta della norma in esame consente dunque di estrapolare il precetto che impone agli Stati membri di prendere tutte le misure opportune per garantire che non si verifichino un degrado o una perturbazione significativi: esso si applica in permanenza nelle Zone Speciali di Conservazione e può riferirsi ad attività o eventi passati, presenti o futuri.

2.2.5 Il piano di gestione

Accanto alle misure di conservazione (obbligatorie, è bene rimarcarlo) la Direttiva prevede la *possibilità* che le zone speciali di conservazione siano dotate anche di un apposito piano di gestione.

La principale peculiarità dei piani di gestione dei siti Natura 2000 è dunque che non sono sempre necessari: essi possono consistere in documenti a sé stanti oppure essere incorporati in altri eventuali piani di sviluppo; a questo proposito è utile segnalare come attualmente gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale convenzionali, a diversa scala, non garantiscono spesso l’integrazione degli obiettivi ambientali nella pianificazione territoriale (obiettivo che resta comunque auspicabile come garanzia di chiarezza e coerenza dell’intera strategia pianificatoria).

Nell’interpretazione offerta dalla guida della Commissione Europea, i piani di gestione, una volta predisposti, hanno priorità logica rispetto alle altre misure di conservazione: *se i*

piani di gestione sono scelti da uno stato membro, sarà logico stabilirli prima di procedere alle altre misure menzionate all'art. 6, paragrafo 1, in particolare le misure contrattuali.

L'analisi del sito necessaria per assumere detta determinazione deve comprendere la sua collocazione nel quadro della rete, che come sappiamo non si risolve in un semplice assemblaggio di siti, ma in un insieme coerente di aree in cui sia possibile la conservazione della specie e/o dell'habitat di interesse comunitario; l'eventuale piano di gestione di un sito è comunque strettamente collegato alla funzionalità dell'habitat e alla presenza della specie che ha dato origine al sito stesso. Ciò significa che se eventualmente l'attuale uso del suolo e la pianificazione ordinaria non compromettono tale funzionalità, il piano di gestione si identifica unicamente nella necessaria azione di monitoraggio. La strategia gestionale da mettere in atto dovrà tenere conto delle esigenze di habitat e specie presenti nel sito preso in considerazione, in riferimento anche alle relazioni esistenti a scala territoriale.

Perché possa esplicare il suo carattere di strumento territoriale da adottarsi per la gestione di tutti i siti appartenenti alla rete Natura 2000, o per particolari categorie di questi, il piano di gestione dovrà avere un iter formativo e procedurale previsto dalla legislazione urbanistica regionale o dai livelli di pianificazione sovraordinata; i livelli di governo del territorio con cui un piano di gestione deve integrarsi o a cui deve fare riferimento sono: la Provincia e/o l'area metropolitana, laddove a questa sia assegnato un ruolo pianificatorio; il bacino idrografico per quanto previsto nella L. 183/89; la Regione o la Provincia Autonoma per quanto riguarda le sue attribuzioni dirette (piani di settore, programmazione finanziaria, uso dei fondi strutturali, normative di settore e di carattere generale, in particolar modo la materia urbanistica e il decentramento in attuazione della "riforma Bassanini" DL 112/98). A questi livelli il piano è lo strumento che determina l'uso di tutte le risorse presenti in un dato territorio e di conseguenza la pianificazione integrata è quella che può maggiormente considerare l'insieme delle esigenze di tutela e valorizzazione dei sistemi ambientali.

CAPITOLO TERZO

Recepimento nazionale e regionale

La Direttiva Habitat è stata recepita in Italia con il regolamento di attuazione DPR 8 settembre 1997, n. 357, successivamente modificato e integrato dal DM 20 gennaio 1999, e soprattutto dal DPR 12 marzo 2003, n.120. Di seguito si esaminano i diversi decreti finora emanati, relativi al recepimento della Direttiva, alla gestione dei siti e ai criteri minimi per la definizione delle misure di conservazione, corredati da alcune note di commento.

3.1 Il Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 e successive modificazioni.

Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

Successive modificazioni → (Decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n.120: Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997 n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) (Decreto del Ministro dell'Ambiente 20 gennaio 1999: Modificazioni degli allegati A e B del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, in attuazione della direttiva 97/62/CE del Consiglio, recante adeguamento al progresso tecnico e scientifico della direttiva 92/43/CEE) (Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 11 giugno 2007: Modificazioni agli allegati A, B, D ed E del Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, in attuazione della direttiva 2006/105/CE del Consiglio del 20 novembre 2006, che adegua le direttive 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE in materia di ambiente a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania)

Il DPR 357/97 è l'atto fondamentale con il quale il nostro Paese dà attuazione alla Direttiva Habitat: le sue origini risalgono, a livello statale, alla L.146/94 che, all'art. 4, autorizza l'attuazione, *in via regolamentare*, di alcune Direttive europee, tra cui la 92/43.

Il regolamento ricalca in maniera piuttosto fedele il dettato della Direttiva Habitat, tanto nel contenuto quanto nella stessa struttura formale dell'atto. Da segnalare, in prospettiva, il secondo comma dell'articolo 4, che affida alle regioni il compito di adottare le misure di conservazione (e le altre misure opportune, oltre all'eventuale piano di gestione) entro sei mesi dalla designazione delle ZSC, designazione non ancora avvenuta: è possibile segnalare, comunque, che il D.M. del 17 ottobre 2007 svolge proprio la funzione di suggerire, anticipare (ed in qualche modo armonizzare) la disciplina regionale, proponendo i criteri minimi uniformi; tale atto va dunque inquadrato nell'ottica non meramente ripetitiva di un atto propedeutico alla disciplina regionale di dettaglio.

Alcune piccole differenze riguardanti il tema delle aree di collegamento ecologico - funzionale verranno trattate nel quinto capitolo, nella sezione specificamente dedicata ai cd. "corridoi ecologici".

Un'importante norma di coordinamento, posta per la verità nel corso della modifica del 2003, è quella riguardante i rapporti tra Natura 2000 e Aree Protette a livello nazionale, che risolve l'eventuale conflitto a favore delle seconde, sancendo l'applicazione necessaria e sufficiente della relativa normativa.

Per il resto la principale nota di rilievo rispetto al dettato della Direttiva Habitat resta la disciplina della Valutazione d'incidenza, ed il suo collegamento con le altre valutazioni ambientali previste dalla normativa interna: la Valutazione d'incidenza viene attualmente disciplinata dall'art. 5 del D.P.R. 357/97, come modificato dall'art. 6 del D.P.R. 120/2003, che ha sostituito il testo con cui si trasferivano nella normativa nazionale i paragrafi 3 e 4 dell'art.6 della direttiva Habitat. Il comma 1 stabilisce che nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale di pSIC, SIC e ZSC. Il principio ha carattere generale e mira ad evitare che vengano approvati strumenti di gestione territoriale in conflitto con le esigenze di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario: a valutazione d'incidenza devono essere sottoposti tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore: al fine di individuare e valutare gli effetti che il piano può avere su un sito, i proponenti dei piani dovranno predisporre un apposito studio, secondo i contenuti dell'allegato G al DPR 357/97. Gli strumenti di pianificazione, a qualsiasi livello territoriale, devono dunque tenere conto della presenza dei siti Natura 2000 nonché delle loro caratteristiche ed esigenze di tutela: è necessario che essi contengano a questo proposito il nome e la localizzazione dei siti Natura 2000, il loro stato di conservazione, il quadro conoscitivo degli habitat e delle specie in essi contenuti e le opportune prescrizioni finalizzate al mantenimento in uno stato

di conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie presenti. Tali informazioni dovranno essere sempre più specifiche e localizzate man mano che si passa da tipologie di piani ad ampio raggio (piani dei parchi, piani di bacino, piani territoriali regionali), a piani circoscritti e puntuali (piani di localizzazione di infrastrutture e impianti a rete, piani attuativi). In base al comma 3, sono altresì da sottoporre a valutazione di incidenza tutti gli interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti in un sito Natura 2000, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso. Si noti che il testo precedente limitava l'applicazione della procedura di valutazione di incidenza a determinati progetti tassativamente elencati (quelli riferibili alle tipologie progettuali individuate dagli elenchi per la VIA, ma non sottoposte alla VIA stessa). La norma italiana, dunque, non recepiva pienamente quanto prescritto dalla Direttiva Habitat che all'art. 6, comma 3, prescrive che qualsiasi progetto o piano che possa avere incidenze significative su una ZSC deve formare oggetto di un'opportuna valutazione d'incidenza. L'intervento del 2003, per interpretare correttamente le indicazioni della direttiva, non riconduce i progetti ad alcuna tipologia dimensionale e considera il coinvolgimento del progetto rispetto alla gestione del sito e gli eventuali effetti cumulativi. Come previsto per i piani, i proponenti degli interventi che possano avere incidenze significative su un sito Natura 2000, devono presentare uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi dell'allegato G al DPR 357/97, i principali effetti che l'intervento può avere sul sito interessato.

Spetta alle regioni ed alle province autonome definire le modalità di presentazione degli studi necessari per la valutazione di incidenza, individuando le autorità competenti alla verifica dei suddetti studi, definendo i tempi per l'effettuazione della verifica ed individuando le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali. Per i piani o gli interventi che interessano siti natura 2000 interamente o parzialmente ricadenti all'interno di un'area protetta nazionale, la valutazione di incidenza si effettua sentito l'ente gestore dell'area. I commi 9 e 10 stabiliscono l'iter procedurale nei casi in cui si vuole procedere alla realizzazione di piani o progetti che risultano avere conseguenze negative sull'integrità di un sito, recependo fedelmente le disposizioni dell'art. 6 c. 4 della Direttiva Habitat.

Per quanto riguarda i rapporti con le altre valutazioni, la valutazione di incidenza è uno strumento di valutazione preventiva così come lo sono la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS) di cui, rispettivamente, alle direttive 85/337/CEE (modificata dalla direttiva 97/11/CE) e 01/42/CE. Tuttavia, mentre nella VIA

troviamo determinate opere che richiedono per la loro esecuzione tale valutazione, nella Direttiva Habitat è piuttosto il sito a richiedere la valutazione di incidenza e non l'opera. La concomitanza, poi, di un'opera che richieda la VIA in un sito che richieda la Valutazione di incidenza si risolve in Valutazione di impatto ambientale comprensiva della Valutazione di incidenza. Quando progetti e piani sono soggetti alle direttive VIA e VAS, la valutazione d'incidenza può far parte di queste due valutazioni: in questi casi, all'interno della VIA o all'interno della VAS, devono essere considerate specificatamente le possibili incidenze negative riguardo agli obiettivi di conservazione del sito. Quando non vi sono gli estremi per sottoporre il progetto alla VIA o il piano alla VAS, la valutazione di incidenza deve comunque essere realizzata, producendo una documentazione adeguata a consentire una valutazione sufficientemente motivata.

È interessante evidenziare come la valutazione d'incidenza (lo ribadiamo, si tratta del tema su cui maggiormente si è concentrata l'attività normativa e amministrativa) abbia dimostrato una rilevante efficacia nella sua applicazione coerente e concreta. Essa è infatti una procedura valida sia per i progetti (interventi localizzati e puntuali) che per i piani (strumenti di organizzazione territoriale globali e di ampio spettro): in questo modo, la valutazione d'incidenza realizza il duplice obiettivo di analizzare gli interventi (siano essi puntuali o di ampia scala) e, allo stesso tempo, di garantire che ogni singolo sito contribuisca efficacemente allo sviluppo della rete Natura 2000.

3.2 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 3 settembre 2002

Linee guida per la gestione dei siti della Rete Natura 2000.

A cinque anni dal recepimento della Direttiva "Habitat" nel nostro ordinamento, il Ministero sceglie di intervenire per facilitare il processo di implementazione della rete Natura 2000, soprattutto dal punto di vista conservativo e gestionale (v. § 2.2 e ss.); l'obiettivo è dare impulso, con tali linee guida, a tutta l'attività funzionale allo sviluppo della rete che esorbita dalla mera individuazione e perimetrazione dei siti. I rapporti tra le aree in questione e la rete dei parchi (e più in generale della tutela statale) è impostata secondo il criterio ispiratore della coerenza: le misure di conservazione e l'intera gestione di un territorio devono essere ispirate non soltanto alle scelte tecniche (intraprese con la

collaborazione di esperti) ma anche alle considerazioni politiche e normative sul regime vigente, in base a norme interne, per quella determinata specie o area territoriale.

La preoccupazione principale dell'intero decreto sembra essere proprio quella di armonizzare gli interventi dei diversi livelli di governo: a questo proposito, da un lato viene espressamente ribadito (come da DPR 357/97) che il soggetto incaricato delle funzioni normative e amministrative è la Regione (che poi è libera di scegliere se introdurre una propria disciplina oppure operare semplicemente in via amministrativa); dall'altro vengono individuati i "livelli di governo del territorio" coi quali la gestione del sito dovrebbe integrarsi. La Regione è libera (nel rispetto dei principi di legalità e sussidiarietà e delle altre norme della L.59/97) di delegare, ad esempio ad enti locali di livello inferiore o a partner di altro tipo ritenuti particolarmente qualificati, alcune attività relative alla gestione e alla pianificazione; essa resta tuttavia responsabile dell'attuazione della Direttiva, come stabilito in sede legislativa.

Il D.M. in questione dedica inoltre moltissimo spazio alla realizzazione di una procedura guidata che l'ente gestore dell'area Natura 2000 deve seguire in sede di iter amministrativo del relativo piano di gestione; la procedura è suddivisa in sei fasi (attività conoscitive preliminari, verifica delle misure di gestione esistenti, integrazione delle misure obbligatorie di protezione, configurazione del piano di gestione, predisposizione tecnica e infine verifica e predisposizione di eventuali misure di conservazione da integrare nel piano) ognuna delle quali procede verso le altre (in maniera non lineare) seguendo un percorso logico ottenuto con verifiche relative allo stato di fatto, caso per caso, del sito e del contesto nel quale esso è inserito.

Molto meno scandita la sezione dedicata alle linee guida per la stesura in concreto (non per l'iter procedurale) del piano di gestione: è lo stesso D.M. a precisare che saranno gli enti preposti all'implementazione del piano a decidere "quali aspetti privilegiare" dello schema redazionale proposto e se inserire o meno il piano negli strumenti di pianificazione territoriale insistenti sull'area. Per quanto riguarda le indicazioni tecniche relative ai piani di gestione, il compito è oggi affidato ad un apposito ed approfondito manuale (di cui il D.M. in questione costituisce il necessario riferimento istituzionale).

3.3 Decreti relativi agli elenchi dei SIC per le tre regioni biogeografiche riguardanti l'Italia

Decreto del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio 25 marzo 2004 *Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina in Italia, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE*

Decreto del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio 25 marzo 2005 *Elenco dei Siti di importanza comunitaria (SIC) per la regione biogeografica continentale, ai sensi della direttiva 92/43/CEE*

Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 5 luglio 2007 *Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE*

Si tratta delle decisioni con le quali l'Italia recepisce gli atti comunitari di adozione degli elenchi di SIC per le tre regioni biogeografiche presenti nel nostro Paese. Con tali atti (che ovviamente sono comunque modificabili per sopravvenute ragioni tecniche) si conclude l'iter relativo alla designazione dei SIC. Come si accennava nel precedente capitolo, i SIC devono ora essere trasformati (entro sei anni dalle rispettive decisioni della Commissione, di poco precedenti ai menzionati D.M.) in Zone Speciali di Conservazione, cosa che permetterebbe alla rete Natura 2000 (*rectius*: al meccanismo disegnato dalla Direttiva Habitat) di concludere il proprio iter procedurale.

3.4 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 17 ottobre 2007

Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS).

Per inquadrare al meglio il contesto nel quale si colloca il presente decreto, cui già più volte abbiamo accennato, è necessaria una doppia segnalazione preliminare: da un lato la Commissione europea, in data 28 giugno 2006 nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2006/213, ha emesso nei confronti dello Stato italiano un parere motivato nel quale contesta la violazione, fra gli altri, degli articoli 2, 3 e 4 della direttiva 79/409/CEE (obbligo di adottare "le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire per tutte le

specie di cui all'allegato 1, una varietà ed una superficie di habitat”, nonché "per le specie elencate nell'allegato 1, misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat); dall'altro il Parlamento ha deciso di accelerare il percorso verso l'adempimento del DPR 357/97 (e quindi della Direttiva Habitat) per quanto riguarda l'adozione delle previste misure di conservazione: trattandosi tuttavia di materia di competenze regionale, la suddetta legge non ha potuto che limitarsi a dettare i criteri minimi uniformi sulla cui base, con la tempistica prevista (sulla quale si tornerà), si muoveranno i provvedimenti regionali. Il decreto è composto da 8 articoli e da un allegato contenente la descrizione delle tipologie ambientali di riferimento per le zone di protezione speciali; già nel primo articolo, dedicato alle finalità, può rinvenirsi una disposizione importante, specie in termini esegetici: si allude alla possibilità di realizzare interventi o progetti in contrasto con i “criteri indicati nel presente atto”, ponendo la condizione che detti interventi siano sorretti da “ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente”; ebbene, questa condizione è la stessa richiesta nella Direttiva Habitat e nel DPR attuativo, ma con una importante differenza: ragioni così particolari e stringenti sono richieste nel caso di specie o habitat prioritari, mentre il D.M. che stiamo esaminando sembra riferirsi a qualsiasi situazione. Si può argomentare allora che la maggior severità della disciplina in esame trovi la sua ragion d'essere nella volontà politica di costruire una tutela rigorosa ma anche, e forse soprattutto, nelle caratteristiche formali dell'atto: trattandosi di criteri *minimi*, la contrarietà ad essi risulterebbe particolarmente grave, mentre il regime meno severo rimarrebbe destinato a violazioni di divieti ulteriori posti in essere successivamente dalle regioni.

Il secondo articolo si occupa delle ZSC e costituisce, come si accennava in precedenza, lo strumento per traghettare la rete Natura 2000 verso la situazione ottimale, di funzionamento a “regime”: lo strumento con cui avverrà la designazione delle ZSC è individuato nel Decreto Ministeriale, e alle regioni è assegnato un termine di sei mesi per adottare (sulla base dei criteri minimi uniformi stabiliti nell'art. 2 comma 4 del D.M. 17 ottobre 2007) le misure di conservazione necessarie; contestualmente le regioni comunicheranno il soggetto affidatario della gestione (che nel caso di aree già sottoposte a vincolo di tutela sarà necessariamente il soggetto gestore dell'area protetta). I sei mesi cui accennavamo decorrono, è bene ricordarlo, dai decreti ministeriali di designazione delle ZSC (di conversione dei SIC in ZSC, potremmo dire), sicché la relativa emanazione non ha ancora una scadenza fissata, mancando del giorno *a quo* per effettuare il computo. Evidente a questo proposito la differenza con le ZPS: l'art 3 c.1 fissa infatti il termine per

l'adozione delle relative misure di conservazione in tre mesi dall'entrata in vigore del D.M. in esame.

Si tratta di un'ulteriore segnale del doppio binario sul quale si continua in qualche modo ad operare (potremmo dire triplo con riguardo alle aree marine, che presentano comunque complessità e peculiarità molto accentuate, per le quali si rimanda al cap. 5): le ZPS sono entrate a far parte, a tutti gli effetti, della rete Natura 2000, ma la loro situazione resta a tutt'oggi maggiormente consolidata, e si è quindi ritenuto opportuno non procrastinare ulteriormente l'adozione delle misure di conservazione in attesa della conclusione dell'iter riguardante le ZSC.

Con gli articoli 4, 5 e 6 vengono allora individuate tredici tipologie ambientali di riferimento per le zone di protezione speciale (spetta alle regioni il compito di individuare le caratteristiche delle ZPS insistenti sui rispettivi territori); i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione sono poi elencati tenendo distinti quelli generali, obbligatori in ogni caso, da quelli specifici, applicabili solo alle ZPS rientranti in una determinata tipologia.

3.5 La Direttiva Habitat e le Regioni

Per quanto riguarda il rapporto tra la Direttiva Habitat e gli enti locali il dato normativo suona netto e incontrovertibile: il DPR 357/97 assegna alle Regioni (o alle Province Autonome nel caso del Trentino – Alto Adige) le funzioni normative e amministrative in merito all'attuazione della Direttiva Habitat.

I campi d'azione dunque sono tanti, si va dalla designazione delle aree protette dalla rete Natura 2000 fino ai relativi piani di gestione, passando per le valutazioni d'incidenza e per le misure di salvaguardia e conservazione: l'elenco riguarda l'intera gamma di adempimenti previsti dalla Direttiva Habitat, dal momento che il DPR 357/97, come abbiamo visto, ha attribuito una competenza generale in materia in capo alle Regioni (una eccezione rilevante è quella riguardante i siti marini). Dalle Regioni l'attuazione può spostarsi verso altre sedi soltanto se, in applicazione dei criteri di sussidiarietà, la Regione stessa dovesse decidere di delegare alcuni compiti di gestione ad altre istanze amministrative (Comune, Comunità Montana, Ente Parco). Tuttavia le Regioni non sono obbligate ad integrare le disposizioni del DPR 357/97 con una propria disciplina legislativa organica: l'attribuzione delle funzioni normative e amministrative può legittimamente

declinarsi nel senso di esercitare soltanto le seconde utilizzando le norme poste dal legislatore nazionale.

In effetti il bilancio del quindicennio di applicazione della Direttiva Habitat non vede certo un fiorire di interventi regionali in materia: le regioni si sono limitate spesso agli adempimenti basilari come l'individuazione, sul proprio territorio, delle aree protette ai sensi di Natura 2000, dando vita soltanto in pochissimi casi ad una disciplina organica riguardante la gestione o la tutela diffusa. Una menzione a parte va operata per la Valutazione d'incidenza (si veda anche il § 2.2.1), materia sulla quale esiste un'ampia (e ormai sedimentata) attività regionale: tra tutte le disposizioni della Direttiva quella riguardante l'incidenza di piani e progetti è stata immediatamente percepita come quella più strettamente connessa alla vita economica e produttiva di un territorio, ricevendo di conseguenza sollecita e approfondita disciplina.

Le dinamiche evidenziate si possono cogliere dall'analisi dei principali provvedimenti regionali emanati (in tutto o in parte) in attuazione della Direttiva Habitat: molte sono le disposizioni generiche riguardanti le aree protette all'interno della Regione, ivi compresi i SIC e le ZPS; moltissimi gli interventi in materia di Valutazione d'Incidenza; assai meno le normative organiche riguardanti le tematiche gestionale dei Siti Natura 2000.

3.5.1 Il recepimento regionale

Nella regione Abruzzo, per quanto riguarda la recente Legge Regionale n. 2 del 10-02-2006, è bene ribadire (avvertenza come detto valida anche per altre regioni) che le aree Natura 2000 sono spesso considerate all'interno di aree protette sotto le forme del Parco Regionale o della Riserva Naturale Regionale; la disciplina più articolata riguardante in maniera specifica Natura 2000 è quella relativa alla Valutazione d'Incidenza: con deliberazioni di Giunta regionale 119 e 241 del marzo 2002 viene approvato il documento "Criteri ed indirizzi in materia di procedure ambientali", che assoggetta una serie di piani ed interventi a valutazione di incidenza, qualora ricadano all'interno di SIC o ZPS.

La Basilicata ha operato la scelta, legittima come si diceva nel discorso introduttivo, di esercitare soltanto le proprie funzioni amministrative, applicando direttamente la normativa contenuta nel DPR 357/97; né costituisce eccezione in tal senso la Legge Regionale n. 12 del 22-02-2005: "Modifiche alla L.R. 28.06.1994 n. 28 (Individuazione, classificazione,

istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata)” che non coinvolge Natura 2000 in maniera specifica.

La Provincia Autonoma di Bolzano si è occupata della Direttiva Habitat nel Decreto del Presidente della Provincia del 26 ottobre 2001, n. 63 (Valutazione di incidenza per progetti e piani all'interno delle zone facenti parte della rete ecologica europea, in attuazione della direttiva 92/43/CEE). La normativa introdotta, oltre a regolare i rapporti tra i Siti Natura 2000 e i piani urbanistici, di attuazione, di recupero e settoriali, si occupa diffusamente della valutazione di incidenza, disciplinando anche l'adozione delle eventuali misure compensative.

In Calabria è stata effettuata la scelta di applicare direttamente la normativa del DPR 357/97, come già visto per la Basilicata; la L. R. 14 luglio 2003, n. 10 (Norme in materia di aree protette) e la Delib.G.R. 27 giugno 2005, n. 607 si limitano rispettivamente ad inserire SIC e ZPS nel Registro Ufficiale delle aree protette della Regione Calabria e ad effettuare la ripermimetrazione delle aree Natura 2000.

La regione Campania tratta della valutazione di incidenza nella deliberazione di Giunta regionale n. 5249 del 31/10/2002, rimandando al DPR 357/97 per la procedura da adottare prevedendo un intervento degli organi regionali tecnici già incaricati delle altre valutazioni. In Emilia Romagna si segnalano due importanti interventi, oltre alla consueta disciplina concernente la Valutazione d'Incidenza (L.R. n. 7 del 14 aprile 2004 Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali). Si tratta della Legge Regionale n. 6 del 17-02-2005 (disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete Natura 2000) e della Deliberazione della Giunta Regionale n. 1191 del 24-07-2007, contenente i criteri di indirizzo per l'individuazione, la conservazione, la gestione ed il monitoraggio dei SIC e delle ZPS: il combinato disposto dei due interventi fornisce un quadro complesso e dettagliato per quanto riguarda tutte le attività previste dalla rete Natura 2000.

La regione Friuli Venezia Giulia ha fornito gli indirizzi applicativi riguardanti la Valutazione d'Incidenza con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 2600 del 18/7/2002; molto più recente è l'atto legislativo regionale (L.R. 14-6-2007 n. 14) con il quale viene data integrale attuazione nell'ordinamento regionale alle disposizioni della Direttiva Habitat.

La regione Lazio, successivamente alla L. R. 6.10.1997, n. 29 che integra i SIC nel piano regionale delle aree protette, con deliberazione della Giunta Regionale del 2 agosto 2002, n. 1103 affronta le tematiche gestionali dei Siti Natura 2000: l'obiettivo del provvedimento

regionale (che affronta anche i temi della Valutazione d'Incidenza per la quale si procede in applicazione diretta del DPR 357/97) è quello di approvare le linee guida per la redazione di piani di gestione con valenza di supporto tecnico-normativo alla elaborazione di appropriate misure di conservazione funzionale e strutturale per i siti Natura 2000. Con la più recente Delib.G.R. 3-7-2007 n. 497 la Regione interviene in maniera più specifica sulle questioni attinenti il monitoraggio dello stato di conservazione delle specie e degli habitat.

La regione Liguria con le Deliberazioni della Giunta Regionale rispettivamente 21.06.2002, n. 643 e 8.06.2001, n.646 pone in essere alcune misure di salvaguardia per i pSIC e le ZPS, consistenti in massima parte nell'applicazione della Valutazione d'Incidenza. Di particolare interesse la Delib.G.R. 16-7-2003 n. 773 (cui fa seguito la Delib.G.R. 2-12-2005 n. 1533, riguardante direttamente la *Posidonia oceanica*) con la quale si pongono in essere le indicazioni per la valutazione degli impatti diretti e indiretti sugli Habitat naturali marini.

In Lombardia la L. R. 6.03.2002, n. 4, con intenti propedeutici alla gestione dei siti Natura 2000, contiene disposizioni riguardanti la conservazione della biodiversità naturale prevedendo tra l'altro l'integrazione delle misure di conservazione nelle politiche socio-economiche e territoriali e istituendo un sistema informativo di monitoraggio per habitat e specie. La D. G. R. 8/8/2003, n. VII/14106 individua i soggetti gestori delle aree Natura 2000 e le modalità procedurali per l'effettuazione della valutazione d'incidenza. Nell'ottica dei rapporti tra siti Natura 2000 e altre aree protette disegna anche il recente Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi, posto in essere dalla L.R. n. 16 del 16/07/2007.

La regione Marche interviene con una serie di Deliberazioni di Giunta sulla materia della Valutazione d'Incidenza, oggi disciplinata organicamente dalla L. R. 14/4/2004, n. 7. Per quanto riguarda l'aspetto gestionale la Legge Regionale n. 7 del 23-06-2006: è l'ultimo degli atti normativi intervenuti a modificare ed aggiornare la L.R. 28/04/1994 n. 15 riguardante l'istituzione e la gestione delle aree protette.

Nel Molise, che ha disciplinato la materia delle aree protette con la L.R. n. 23 del 20/10/2004, vige, per quanto riguarda specificamente gli adempimenti della Direttiva Habitat, il già citato regime di applicazione diretta del DPR 357/97.

La regione Piemonte, che con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale 6.11.2001, n. 16/R42 ha disciplinato il procedimento della valutazione di incidenza, ha voluto ricomprendere (L.R. n. 33 del 23/10/2006) le aree natura 2000 all'interno della zone

beneficiarie delle azioni a sostegno dello sviluppo e della riqualificazione del turismo: si tratta di una novità importante, che recepisce appieno gli intendimenti comunitari in materia di rapporti tra la cittadinanza e la rete Natura 2000.

Per quanto riguarda la Puglia, è stata effettuata la scelta di inserire la valutazione di incidenza all'interno delle procedure per la valutazione di impatto ambientale (la normativa di riferimento è contenuta nella L. R. 12.04.2001, n. 11). Dall'emanazione della L.R. 24 luglio 1997, n.19 (riguardante l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette) ad oggi, numerose leggi hanno istituito aree protette di rilievo regionale, sollecitate anche dall'insistenza dei SIC sui relativi territori: tra le più recenti la L.R. n. 15 del 05-06-2007 e la L.R. n. 13 del 28-05-2007.

In Sardegna è la L.R. 5/09/2000 n. 17 ad inserire le aree delle rete Natura 2000 nel procedimento riguardante le valutazioni sull'incidenza di piani e progetti. Anche in questo caso si effettua un innesto della normativa riguardante la Valutazione d'Incidenza sulla disciplina concernente la Valutazione d'impatto ambientale.

La regione Sicilia, che interviene sulla valutazione d'incidenza con la circolare del 23 gennaio 2004, ha posto in essere una originale normativa riguardante i rapporti tra Natura 2000 e sviluppo territoriale: l'intervento è opera della L.R. n. 13 del 8/5/2007 che si occupa della promozione del turismo, e più in generale delle attività economiche all'interno delle aree Natura 2000.

La regione Toscana, la prima a considerare la valutazione di incidenza nella propria normativa con la L.R. 3.11.1998, n. 79, ha posto in essere già dal 2000 (L. R. 6.04.2000, n. 56) una normativa organica riguardante la gestione, la salvaguardia e il monitoraggio delle aree protette, così come delle specie e degli habitat. La normativa comprende anche riferimenti alle aree di collegamento ecologico funzionale.

La Provincia Autonoma di Trento disciplina la valutazione d'incidenza con la deliberazione di giunta provinciale del 5 maggio 2000, n. 1018. La Delib.G.P. 30-12-2005 n. 2956, in ossequio alla L.P. 15 dicembre 2004, n. 10, pone in essere le misure di salvaguardia dei SIC contro il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie.

L'Umbria, che esercita direttamente le funzioni amministrative in applicazione del DPR 357/97, tiene conto *de facto* delle esigenze delle aree natura 2000 (come delineate nella normativa di recepimento) all'interno degli strumenti ordinari di pianificazione territoriale.

La regione Valle d'Aosta ha dato attuazione alle direttive Habitat ed Uccelli con la L.R. 21/5/2008, n. 8; l'introduzione di tali disposizioni ha dato vita poco tempo dopo (Del.G.R.

6/7/2007 n. 1815) alla revoca della precedente normativa in tema di valutazione d'incidenza, la Del. G. R. 28/6/2004, n. 2204.

Il Veneto si è occupato della Direttiva Habitat con le Delibere di Giunta Regionale rispettivamente 22/6/2001, n. 1662 e 4.10.2002, n. 2803; la prima dispone l'immediata applicazione della valutazione d'incidenza, mentre la successiva fornisce una griglia di procedure gestionali. Infine, anche la Regione Veneto è tra quelle che recentemente hanno posto attenzione all'ambiente marino, segnatamente con la L.R. 12/7/2007 n. 15, comprendente norme dedicate sia alla tutela della biodiversità marina che allo sviluppo costiero.

CAPITOLO QUARTO

Protezione rigorosa delle specie ex artt. 12-16

4.1 Il secondo pilastro della Direttiva "Habitat"

Gli articoli 12-16, rubricati come "tutela delle specie", costituiscono il fondamento di quello che, con terminologia cara alle strutture istituzionali dell'Unione Europea, è stato definito il "secondo pilastro" della Direttiva Habitat.

Il primo pilastro (la costruzione della rete Natura 2000) ha fino ad ora monopolizzato l'attenzione degli Stati membri, e ciò sembra essere avvenuto per due ragioni principali:

- la necessità della Valutazione d'Incidenza all'interno delle aree natura 2000, materia che i governi statali e regionali hanno immediatamente dovuto regolare vista l'implicazione fondamentale con il tessuto e le attività produttive sul territorio;
- l'iter disegnato per l'individuazione delle Aree Natura2000 dalla Direttiva, che ha costruito una procedura ben strutturata e scandita.

La tutela delle specie, al contrario, è rimasta fino ad oggi lettera morta, costituendo, a più di 15 anni dall'emanazione, una delle principali lacune nel recepimento della Direttiva: da un lato lo status giuridico delle norme che compongono questo "secondo pilastro" non

differisce in alcun modo da quello relativo alla rete Natura 2000; dall'altro la tutela contro le "interferenze dirette" nei confronti delle specie completa (tanto all'interno quanto all'esterno delle aree N2000) la tutela ecologica complessivamente predisposta dalla Direttiva Habitat.

Anzitutto, è necessario inquadrare bene l'oggetto della tutela predisposta mediante questo secondo pilastro: gli articoli 12 e 13, che obbligano gli Stati membri ad adottare "i provvedimenti necessari ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie" rispettivamente animali e vegetali, utilizzano infatti, per la selezione delle specie oggetto di tale tutela, l'allegato IV della Direttiva, che contiene un'elencazione parzialmente diversa da quella dell'allegato II. Una ulteriore distinzione riguarda le specie indicate nell'allegato V per le quali non vale il regime di "protezione rigorosa" istituito dagli artt. 12 e 13; tali specie possono dunque essere sfruttate (beninteso, tale sfruttamento non può comunque mettere a repentaglio il mantenimento del FCS di tali specie).

Per quel che riguarda proprio il concetto di FCS (stato di conservazione soddisfacente), esso si applica anche all'art 12 e alle specie dell'allegato IV, poiché si tratta di un'idea che informa tutta la Direttiva Habitat (rappresentando proprio l'obiettivo congiunto dei due pilastri). Anzi è proprio dai risultati delle indagini sullo stato di conservazione di una specie che bisogna partire per approntare anche la tutela prevista dagli secondo pilastro della direttiva. Questo punto fermo ha un risvolto molto importante sulla determinazione di quelle che sono le misure che lo Stato membro deve adottare nell'applicazione delle disposizioni degli artt. 12 e 13. Effettuato il monitoraggio dello stato di conservazione di una specie, la questione di "quali siano le misure obbligatorie" dipenderà a quel punto dall'allegato (o dagli allegati, come abbiamo visto) nei quali detta specie è ricompresa.

4.2 Possibili trasposizioni

La necessità di una trasposizione integrale e rigorosa delle disposizioni contenute negli artt. 12 e 13 è come si è detto un punto di partenza, utile soprattutto a marcare la differenza con eventuali passaggi di diversa incisività contenuti nella direttiva (ad esempio le norme riguardanti i cd. corridoi ecologici).

Tale riaffermazione lascia tuttavia aperta la questione dell'effettivo contenuto delle norme interne che assicurino tale trasposizione: un apparato normativo (legislativo o amministrativo) di carattere generale potrebbe anche essere considerato sufficiente, a patto

che garantisca, in concreto, la piena applicazione della Direttiva. La questione emerge con chiarezza dalle argomentazioni sostenute dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee nell'importante "*Caretta caretta* case", affrontato nel 2002: la CdG non esclude infatti che la mera ripetizione del dettato normativo possa risultare adeguata per raggiungere gli scopi. Ma all'interno di un approccio orientato al risultato più che al dato formale, è facile immaginare che si riveli necessaria l'elaborazione di disposizioni *ulteriori* rispetto a quelle contenute nel testo della Direttiva; per garantire l'*effettività* nell'attuazione dell'articolo 12 la trasposizione formale dei divieti contenuti nel testo potrebbe aver bisogno di ulteriori misure in funzione complementare e integrativa.

Tali misure ulteriori non dovrebbero tuttavia rappresentare una mera addizione ai divieti già contenuti nell'articolo 12; la loro reale utilità risiede infatti nella capacità di rispondere ad esigenze specifiche, valutate dallo Stato membro (o dall'ente locale incaricato di singoli momenti attuativi) caso per caso, a seconda della specie cui ci si riferisce e a seconda del contesto specifico in cui essa, all'interno di un'area, si trova ad essere inserita (con specifico riguardo, ovviamente, alle interazioni con le attività umane caratteristiche di un dato territorio).

La necessità di calibrare misure ad hoc potrebbe aprire il campo ad una pratica piuttosto diffusa: quella di utilizzare le pratiche amministrative (più agili e duttili) per rispondere alla necessità poste da un approccio "caso per caso". Ciò che tuttavia rende le disposizioni amministrative non adeguate a soddisfare gli obblighi attuativi dello Stato membro risiede proprio nella loro eccessiva cedevolezza alle contingenze politiche del momento: un semplice cambiamento di orientamento dell'autorità è infatti sufficiente a modificarne il contenuto, rendendo questo strumento del tutto inadatto a rendere stabile e inattaccabile la protezione rigorosa delle specie.

Le considerazioni di cui sopra sono avvalorate dall'opinione della Commissione secondo la quale la piena ed effettiva applicazione dell'articolo 12 richiede un doppio ordine di adempimenti (sia detto per inciso, non è necessario a questo proposito che lo stato stabilisca nuove strutture o procedure autorizzative, potendo invece, almeno in teoria, limitarsi ad adattare quelle esistenti):

- 1- la creazione di un contesto legislativo e regolamentare di natura organica che contenga il divieto concreto di svolgimento delle attività indicate a tal fine nell'articolo 12 comma 1.
- 2- l'adozione e la conseguente messa in opera di strumenti giuridici che rafforzino e rendano realmente operative ed efficaci le disposizioni dell'articolo stesso

Se l'articolo 12 dunque obbliga gli Stati membri ad adottare, secondo la ripartizione logica individuata in precedenza, tutte le misure necessarie per rendere effettivamente ed utilmente operanti i divieti contenuti nell'articolo stesso, l'adozione di misure puramente proibitive può non essere, nel singolo caso, considerata sufficiente; ciò renderebbe necessaria l'adozione di misure preventive ad hoc (misure che tra l'altro si ricollegano al principio di prevenzione operante in seno all'UE). Dunque, per determinate specie, le misure preventive potrebbero anche essere necessarie; comunque le eventuali misure preventive non debbono consistere nel ripristino o nel miglioramento, che rientrano nella gestione proattiva degli habitat. Le misure di natura preventiva vanno dunque tenute distinte da quelle di natura proattiva: anzi tale distinzione è uno dei principali connotati che marciano la differenza tra primo e secondo pilastro (laddove il primo pilastro impone anche azioni di miglioramento e ripristino, il secondo richiede "soltanto" di evitare e prevenire una serie di situazioni attualmente o potenzialmente dannose per una specie).

4.3 I divieti in dettaglio

a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale.

Il divieto in questione mira a proteggere in maniera diretta e misurabile la consistenza numerica della popolazione di una specie; in questo si ricollega comunque alle altre disposizioni dell'art 1, dove la "popolazione" figura come uno dei criteri per valutare l'eventuale FCS di una specie. L'aggressione agli esemplari deve avvenire mediante la cattura o l'uccisione (sono dunque esclusi i comportamenti indirettamente lesivi o comunque perturbativi); inoltre tale condotta deve essere "deliberata", e ciò marca la differenza con le disposizioni contenute nel 4° comma dello stesso articolo 12, che si occupano invece di "catture o uccisioni *accidentali*". Dall'analisi delle sentenze della Corte di Giustizia il requisito della deliberatezza può essere interpretato come l'azione di una persona che, alla luce della legislazione vigente e della ordinaria conoscenza che di essa viene trasmessa ai cittadini, sa che la propria azione arrecherà un danno concreto alla conservazione di una specie, o, comunque, accetta il rischio delle prevedibili conseguenze dannose potenzialmente susseguenti alla sua condotta.

Da quanto detto emerge la centralità che le autorità veicolino verso i cittadini informazioni più possibili complete e diffuse. Tale necessità presenta due aspetti: uno più generale, che

coinvolge tematiche come la centralità dell'educazione ambientale per le giovani generazioni; un altro più specifico, e probabilmente altrettanto importante e urgente, che riguarda l'importanza di campagne informative mirate per quelle categorie di soggetti che, per motivi geografici o economici, possono interferire più frequentemente con la specie in questione.

b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione.

Rispetto alle condotte previste nel punto precedente (la cattura e l'uccisione), siamo qui in presenza di un'interferenza indiretta, che non intacca immediatamente la consistenza numerica della popolazione della specie in questione; la condotta che viene vietata dal punto b) incide negativamente sulla capacità e sull'efficacia riproduttiva, oltre che più in generale sulle possibilità di sopravvivenza andando a colpire la specie nei momenti di maggiore vulnerabilità. Ovviamente non tutte le specie attraversano tutte queste fasi nel proprio ciclo vitale oppure lo fanno in maniera talmente differente da rendere impossibile una tutela unitaria (assai diverse possono essere anche le reazioni alle medesime attività perturbative): riemerge a questo proposito la necessità di quell'approccio "specie per specie" più volte segnalato come necessario. Un ulteriore elemento da considerare nel recepimento del divieto di cui all'art. 12 c.1 lett. b è lo stato di conservazione della specie oggetto dell'attività perturbativa (nel territorio dello Stato interessato e all'interno del proprio areale): la valutazione dell'entità del disturbo deve dunque essere contestualizzata per evitare situazioni abnormi, considerato che le fonti perturbative possono essere le più svariate e comuni, come luce e rumore, ad esempio.

c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale.

Il divieto in questione si presenta come una ulteriore specificazione di quello contenuto nella lettera b). Ne presenta infatti tutte le caratteristiche salienti delineate in precedenza, prime fra tutte quelle di proteggere una fase particolarmente delicata del ciclo vitale di una specie e di rivolgersi ad una condotta volontaria e cosciente, nel senso già visto. Non si pongono dunque particolari ed ulteriori problemi di trasposizione per la norma in questione.

d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

L'oggetto della tutela predisposta da tale norma presenta importanti differenze dagli altri punti della direttiva; in questo caso infatti la condotta vietata non si rivolge, in maniera più o meno diretta, nei confronti degli individui di una determinata specie, ma unicamente nei confronti dei luoghi che essi abitano. Questa considerazione per così dire territoriale non induca tuttavia ad un fraintendimento: non si tratta qui della tutela degli habitat prevista (attraverso la creazione della rete Natura2000) nel primo pilastro della direttiva; è proprio la ratio della norma (per molti versi parallelamente a quanto avvenuto per le specie) a giustificare il suo inserimento nell'articolo 12, in quanto disposizione speciale riguardante un aspetto, un settore, particolare e nevralgico dell'habitat complessivamente considerato. I concetti di Siti di riproduzione e Aree di riposo, (indicativamente definibili come zone necessarie all'accoppiamento, alla nascita e ai momenti di inattività), necessitano ovviamente di un approccio specie per specie per l'individuazione e la successiva apposizione del divieto (e delle eventuali ulteriori disposizioni attuative). Ciò che tuttavia li accomuna è la necessità di ricevere tutela a prescindere dalla situazione in corso: tali siti devono infatti essere preservati qualora si ritenga ragionevole la probabilità di un loro futuro utilizzo da parte della specie in questione; di tale giudizio prognostico, da cui dipende l'applicazione del divieto posto dall'art. 12 lett. d), la normativa di recepimento dovrebbe necessariamente individuare i contorni. La distinzione tra deterioramento e distruzione, che pure può essere individuata nell'elemento temporale (il risultato dannoso si produce gradualmente oppure immediatamente) e nel risultato finale (l'area è resa del tutto inservibile oppure ne è stata soltanto ridotta la funzionalità), è messa in secondo piano dalla considerazione che entrambe risultano vietate dalla norma; essa potrà eventualmente trovare applicazione come elemento di graduazione della sanzione. Operando in territori sottoposti spesso ad uno sfruttamento intenso e proveniente da fonti anche molto diverse, un ulteriore elemento cui il legislatore dovrebbe prestare attenzione è quello del nesso causale tra condotta individuale e risultato dannoso.

Passando dall'interpretazione letterale a quella sistematica, troviamo un ulteriore elemento da mettere in luce nell'analisi del divieto posto dal punto d): la condotta in questione non deve essere posta in atto "deliberatamente", come invece richiesto ai punti a), b) e c). La Direttiva intende dunque porre in essere una tutela rafforzata per le situazioni in esame, obbligando gli stati ad approntare una tutela tout court, non fondata sull'intenzione dell'agente, bensì costruita unicamente attorno al *risultato* da evitare. Tutto ruota allora intorno al tema della prevenzione: non si tratta di porre in essere una norma cogente e di vigilare semplicemente sulla sua osservanza, ciò che viene richiesto allo Stato membro in

sede attuativa è di organizzare un armamentario efficace in grado di inibire qualunque possibile danno (senza che per questo sia richiesto allo Stato l'adozione di misure proattive, in analogia con quanto indicato in apertura); infine, pur potendo ugualmente causare distruzione e deterioramento, gli eventi dannosi che non siano conseguenze di comportamenti umani non ricadono nel campo di applicazione della norma: ben potrebbero gli Stati prendere in esame misure che prevengano il rischio proveniente da tali fonti, ma la ratio della norma sembra impedire ogni ricostruzione in termini di obblighi derivanti dal dettato della Direttiva.

4.4 Art. 12 e art. 16: misure ricadenti nei rispettivi ambiti

La differenza tra la gestione "ordinaria" dei divieti previsti dagli artt. 12 e seguenti e quella delle eventuali relative deroghe può nel singolo caso presentarsi non del tutto scontata. Una stessa situazione di degrado e deterioramento può infatti essere considerata gestibile attraverso le previsioni dell'art. 12 oppure formare oggetto di un procedimento di deroga come previsto nell'art. 16.

La linea di demarcazione si colloca al livello della causa, della origine di tale degrado: la valutazione da compiere è dunque quella che, preso atto del deterioramento di un sito di riproduzione o area di riposo, risale a monte fino a scoprire se essa sia dovuta ad una causa individuabile in una determinata attività (anche di tipo progettuale). In questo caso, si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 16, e l'attività in questione dovrà essere autorizzata mediante una deroga secondo le disposizioni previste. Se invece le attività o i progetti insistenti su un determinato territorio siano di carattere prevalentemente continuativo, e comunque gestibili attraverso una semplice serie di divieti (eventualmente integrati da misure preventive come abbiamo visto in precedenza), non sarà necessario ricorrere alle deroghe ex art. 16 risultando invece sufficiente la gestione mediante gli strumenti approntati dagli articoli precedenti.

4.5 Il 4° comma dell'art. 12

Per quel che riguarda il recepimento da parte degli Stati membri la disposizione in questione presuppone un doppio ordine di adempimenti.

Il primo riguarda l'introduzione di un sistema di "sorveglianza continua" riguardante la medesima situazione dell'art. 12 c.1 lett. a) (ovvero cattura e uccisione di specie ex all. IV), ma distinta da quella in base alla volontarietà della condotta posta in essere. La diversità dell'*elemento soggettivo* comporta dunque un diverso adempimento da parte dello Stato membro, che non può e non deve in questo caso affidarsi ad un divieto, ma deve porre in essere un iter più articolato: elaborare un sistema di sorveglianza continua, appunto, e in base a alle relative risultanze agire ulteriormente; arriviamo così al secondo punto chiave della disposizione ex art. 12 c.4., le "ulteriori ricerche o misure di conservazione".

La finalità di tali misure va ricercata in una non facile sfumatura della norma: tutto ruota attorno alla *non significatività* dell'impatto di tali eventi sulle specie tutelate. Dunque non soltanto le catture o uccisioni accidentali non devono essere evitate mediante proibizioni e divieti; ma l'obiettivo non è neppure quello di ridurre numericamente le uccisioni o catture; piuttosto la funzione di *mitigazione del danno* appare come l'unica realmente assegnata alla norma di recepimento. Certo, la ricostruzione in esame potrebbe essere aggirata argomentando che la riduzione quantitativa di tali catture ed uccisioni è la strada obbligata (o comunque più sicura) per raggiungere l'obiettivo della mitigazione; ma si tratterebbe comunque di una scelta non necessaria da parte dello Stato membro (che può certamente porre, in sede di recepimento, norme migliorative e ampliative della tutela approntata in sede comunitaria).

4.6 La sorveglianza

Nella ricerca su quelli che dovrebbero essere i contenuti di un sistema giuridico completo e coerente di tutela delle specie secondo gli intendimenti della Direttiva, la tematica della "sorveglianza" merita alcune ulteriori considerazioni. E' l'articolo 11 ad occuparsene, obbligando gli Stati membri a "garantire la sorveglianza" sullo stato di conservazione di specie ed habitat: tale disposizione si colloca al di fuori della sezione di articoli (12-16) rubricata "Tutela delle specie", trovandosi invece inserito nell'ambito della "Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie"; tale collocazione potrebbe indurre a concludere che la disposizione concernente la sorveglianza si riferisca esclusivamente alle specie dell'allegato II, dunque al primo pilastro della direttiva.

L'esegesi letterale della norma suggerisce però un'interpretazione diversa: la sorveglianza che gli Stati membri sono tenuti a garantire riguarda, per esplicito rimando, le specie di cui all'art. 2: ora, tale articolo si colloca (al di fuori tanto del primo quanto del secondo pilastro) nella parte introduttiva, dedicata alle definizioni e all'inquadramento degli obiettivi generali della Direttiva. Dunque risulta necessaria anche per le specie interessate dalla tutela predisposta negli artt. 12 e 13 (allegato IV), e a maggior ragione si rivela utile per le valutazioni in merito alle concessione delle deroghe a norma dell'art. 16.

Per quanto riguarda le modalità di trasposizione dell'obbligo di sorveglianza, gli Stati membri sono gravati di un compito ben preciso: istituire un sistema di obblighi e procedure a carico delle autorità amministrative con l'obiettivo di assicurare una sorveglianza esercitata su basi sistematiche e senza soluzione di continuità. Per garantire in maniera efficace lo stato di conservazione delle specie è importante inoltre che gli Stati membri si dotino di un sistema, di una griglia di valutazione che inquadri il livello raggiunto dallo stato di conservazione di una determinata specie. La Commissione, per mano del Comitato Habitat costituito al suo interno, ha provveduto a fornire una ossatura comune alle diverse regioni biogeografiche, ognuna delle quali vede le proprie specie divise in tre grandi categorie, verde, gialla e rossa a seconda che lo stato di conservazione si presenti più o meno favorevole. Sarebbe così possibile graduare l'intensità e la meticolosità della sorveglianza necessaria a seconda della categoria di appartenenza di una specie; non è esclusa tuttavia la possibilità che gli Stati si dotino, all'interno o all'esterno del sistema "a semaforo" individuato dalla Commissione" di un proprio strumento di valutazione che consenta per esempio una valutazione ancor più dettagliata e individualizzata.

Affine all'attività di sorveglianza sembra essere anche il monitoraggio istituito dal quarto comma dell'art. 12, riguardo al quale si rimanda alle considerazioni già esposte in precedenza; per quanto in questa sede interessa, tuttavia, è possibile notare come un sistema di sorveglianza adeguato ed effettivo potrebbe verosimilmente giungere fino a comprendere le attività di sorveglianza previste appunto nell'art. 12 c. 4, inglobandole ed inserendole in un contesto organico e più ampio.

CAPITOLO QUINTO

La rete Natura 2000 e l'ambiente marino

5.1 L'ambiente marino: una situazione peculiare

Tanto gli habitat quanto le specie, i due concetti attorno ai quali ruota tutta la tutela approntata dalla Direttiva Habitat (costituendone la stessa ragion d'essere) interessano sia l'ambiente marino che quello terrestre. Gli allegati alla Direttiva comprendono infatti habitat e specie dell'uno e dell'altro ambiente: del resto tanto la biodiversità quanto l'azione dell'uomo agiscono come un *continuum* che scavalca e oltrepassa la linea di costa. Nonostante questo, tuttavia, la costruzione della rete Natura 2000 è risultata finora lenta e carente per quel che concerne l'ambiente marino; quello "costiero" e, soprattutto, quello "al largo della costa" (le definizioni sono quelle fornite dall'United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS, aperta alla firma a Montego Bay nel 1982).

L'avanzamento della politica dell'Unione in quest'ambito è uno degli obiettivi principali per il prossimo futuro; né la scarsità di studi e conoscenze dettagliate per le zone più lontane dalla costa né le difficoltà istitutive e gestionali derivanti dalla sovrapposizione di normative talvolta complesse possono costituire un alibi in tal senso.

Considerando la tutela dell'ambiente marino nel contesto della politica ambientale dell'Unione, un ruolo non secondario spetta alla Conferenza di Malahide sulla biodiversità e l'UE, tenutasi nel 2004 (v. § 1.2.1): in quella sede si è registrata una significativa convergenza di consensi riguardo alle priorità da rispettare per il conseguimento degli impegni fissati per il 2010: è stato ritenuto non procrastinabile il completamento della rete Natura 2000 riguardante l'ambiente marino; la scadenza fissata è quella del 2008. L'anno successivo la Commissione, intervenendo più dettagliatamente sulle generiche indicazioni sulle quali si era raggiunto ormai il più ampio consenso, ha adottato una strategia tematica che propone un approccio pragmatico corredato di proposta normativa (spetta comunque al Consiglio e al Parlamento selezionare la veste giuridica più opportuna). Il nucleo della strategia prevede la centralità di sistemi di monitoraggio e indagine, che possano consentire una puntuale valutazione sull'impatto delle attività umane sulle aree marine interessate.

Un'altra politica comunitaria che riverbera i suoi effetti sulla tutela delle aree marine (e che va quindi attentamente considerata per comprendere le possibili intersezioni, anche proficue, nella messa in atto delle misure conservative) è quella marittima dell'UE, per la quale esiste un Libro Verde adottato dalla Commissione nel 2006 che contempla, tra le sue disposizioni, anche la necessità del temperamento con le future esigenze di tutela ambientale dello spazio navigabile.

Infine, un ulteriore strumento giuridico con il quale è necessario confrontarsi in questo settore è la direttiva quadro sulle acque. In base alle disposizioni inserite nella direttiva l'istanza territoriale di riferimento è il "bacino idrografico"; per ognuno di tali ambiti è necessario elaborare un piano di gestione che verso il basso si dettati in varie misure più specifiche e verso l'alto confluisca in un piano di portata maggiore che riguardi il "distretto idrogeografico", come entità territoriale costituita dall'accorpamento di due o più bacini. Per ognuna di tali aree è previsto che l'autorità di bacino integri le proprie proposte e attività gestionali con le disposizioni previste da eventuali normative comunitarie settoriali (tra le quali, per quanto qui interessa, la normativa relativa alla rete Natura 2000).

5.2 Confini marittimi per l'applicazione della rete Natura 2000

Un quesito chiave in questo campo è quello riguardante il rapporto tra lo sfruttamento delle risorse naturali in un'area e la relativa conservazione: la Commissione ha chiarito che secondo il diritto comunitario la presenza di diritti esclusivi su una determinata zona comporta come riflesso necessario l'insistenza di un corrispettivo obbligo di tutela sulla stessa area.

La questione riguarda soprattutto la controversia sorta in merito alle Zone economiche esclusive, disciplinate dalla Convenzione di Montego Bay: in questo senso la Corte di Giustizia ha confermato quanto affermato dal Consiglio: gli obblighi posti dalla Direttive europee in materia ambientale vincolano gli Stati anche all'interno delle rispettive ZEE. L'applicabilità del diritto comunitario si estende dunque, oltre che sul mare territoriale, anche sulla piattaforma continentale, sulla ZEE e su tutte le altre aree sulle quali gli Stati (eventualmente anche in alternativa rispetto alla stessa ZEE) abbiano inteso esercitare diritti sovrani.

La controversia riguardante le Zone economiche esclusive riguarda in particolar modo l'Atlantico (dove si estende fino a 200 miglia marine dalla fascia litoranea per diversi Stati

membri), mentre per quanto riguarda il Mediterraneo l'unico Stato membro a dichiarare una ZEE è stato Cipro; va altresì considerato che Francia, Spagna e Malta hanno dichiarato diritti esclusivi su porzioni di mare al di là delle rispettive acque territoriali e dunque, secondo il principio su enunciato, sono destinatari degli stessi obblighi; inoltre è probabile che altri Stati vogliano percorrere in futuro la stessa strada (dichiarando una ZEE o situazioni analoghe): rientrerebbero immediatamente, in quel caso, nell'ambito applicativo del menzionato principio. Un'ulteriore considerazione riguarda l'area del Mediterraneo: vi sono diversi casi nei quali la piattaforma continentale si estende su aree per le quali non è stata dichiarata una ZEE (o zone analoghe). La colonna d'acqua ricadrebbe in questo caso sotto il regime delle acque internazionali, mentre il fondo marino sarebbe sottoposto alla normativa comunitaria: certamente la separazione del trattamento giuridico di un ecosistema unitario non consente interventi di ampio respiro, ma gli Stati debbono comunque ritenersi vincolati al rispetto di quelle norme che comunque possono rivelarsi utili per la tutela delle specie sedentarie relativamente al suolo ed al sottosuolo.

Come detto l'applicazione del diritto comunitario si estende tanto al mare territoriale quanto alla piattaforma continentale e alla ZEE. Tuttavia non sono necessariamente uguali le istanze territoriali concretamente e fattivamente incaricate dell'adozione delle misure previste dalla normativa comunitaria genericamente in capo agli Stati: il livello di riferimento può essere quello federale o nazionale, ma anche direttamente comunitario o internazionale, con il coinvolgimento di sovranità non vincolate dalla normativa comunitaria: a questo proposito (ma anche per coordinare i diversi livelli di governo europei e nazionali) è necessario guardare con fiducia al crescente sviluppo di zone marine protette avviato negli ultimi anni da patti e accordi relative ad una regione marina omogenea (rectius: bisognosa di tutela omogenea). Il rapporto della rete Natura 2000 con tali aree va considerato proficuo sotto un duplice profilo: da un lato le ricerche e gli studi (anche di fattibilità politico-giuridica, non soltanto tecnica) già effettuati possono costituire un punto di partenza, una base per l'istituzione di SIC, ZPS, per le rispettive regole gestionali e per l'eventuale aggiornamento di habitat e specie rilevanti; dall'altro lato le diverse aree possono concorrere a costituire una rete unitaria, non omogenea ma integrata, dove la tutela più stringente (riguardante ad esempio le aree Natura 2000) si affianchi a quella predisposta, su altre aree limitrofe, dalle Convenzioni menzionate.

5.3 La designazione dei siti Natura 2000 nell'ambiente marino

Per quanto riguarda la designazione dei siti Natura 2000 in ambito marino, a fronte della difficoltà e del ritardo dei governi ad intervenire in tal senso, è necessario segnalare innanzitutto come ciò non dipenda da particolari adempimenti formali: l'iter da seguire delineato dalla Direttiva Habitat si rivolge infatti indifferentemente ai siti terrestri come a quelli marini o misti.

Stessa cosa può dirsi per l'opzione che deve guidare alla scelta di un sito, che deve originare da ricerche scientifiche indipendenti da considerazioni di ordine pratico, economico o gestionale. Al riguardo, tuttavia, è opportuno operare una precisazione: specialmente per le aree marine al largo della costa (per le quali più urgente è la necessità di una accelerazione) le informazioni scientifiche saranno molto spesso più generiche rispetto a quanto è abitualmente nelle zone terrestri o costiere; i soggetti decisori dovranno operare con i dati disponibili, eventualmente correggendo in futuro, a fronte di nuove risultanze scientifiche, i perimetri dei siti o le misure di conservazione, monitoraggio o ripristino.

Un'ulteriore considerazione riguarda il concetto di territorio. In mare aperto, nonostante la precisazione già effettuata in merito alla ZEE e alle aree analoghe, il sovrapporsi di diversi regimi giuridici può creare particolari problemi per quanto riguarda la conservazione di un habitat unitario insistente su un'ampia porzione di superficie marina: lo Stato membro dovrebbe procedere in ogni caso alla designazione di un sito Natura 2000 se una parte consistente (in senso soprattutto qualitativo, come vedremo tra poco) dell'habitat ricade sotto gli obblighi comunitari, e utilizzare le convenzioni internazionali ad impronta regionale di cui si è detto in precedenza per assicurare una continuità alla tutela intrapresa ai sensi della Direttiva Habitat.

Si diceva della possibilità che uno Stato membro (o un gruppo di Stati membri confinanti) designi un sito Natura 2000 anche se l'habitat presenti un'estensione molto più ampia della zona protetta: a questo proposito va ricordato l'articolo 4 della Direttiva che si esprime chiaramente in merito alle "specie acquatiche che occupano ampi territori", precisando che i siti Natura 2000 possono in tali casi essere designati soltanto se sia "possibile individuare chiaramente una zona che presenta gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita o riproduzione". L'essenzialità di una zona (e anche la sua chiara individuazione) sono requisiti tutt'altro che blandi, considerata la grande mobilità di molte specie in mare aperto e la già segnalata difficoltà di un monitoraggio molto preciso.

Una soluzione all'eventuale emparse che potrebbe verificarsi nel caso risultasse impossibile designare un sito Natura 2000 per la tutela di una specie (proprio per le caratteristiche stringenti dei requisiti richiesti) viene da quello che abbiamo definito il secondo pilastro della Direttiva: la *protezione rigorosa delle specie*. Se anche l'area marina non risultasse tutelabile con l'istituzione di una ZSC o ZPS, non mancherebbero in tal caso gli strumenti giuridici (si veda a tale proposito il capitolo quarto) per tutelare la singola specie ricadente nell'ambito applicativo degli artt. 12-16 della Direttiva Habitat.

5.4 L'articolo 6 e l'ambiente marino

Nel corso di questa ricerca abbiamo più volte rilevato (si veda soprattutto il § 2.2) come l'articolo 6 abbia costituito in qualche modo il nucleo più noto della Direttiva habitat negli anni trascorsi dalla sua emanazione. Gli Stati membri e le relative istanze decisionali regionali e locali hanno dovuto fin da subito confrontarsi con questo articolo che regolava i rapporti delle attività produttive e degli strumenti di pianificazione e gestione territoriale con le neonate aree Natura 2000. Prima in ordine d'importanza certamente la "valutazione d'incidenza", necessaria per tutti i piani o progetti che possano avere "incidenze significative" sul sito"; accanto alla valutazione di incidenza, esistono tuttavia una serie di misure che gli Stati debbono adottare ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 6. Gli interventi in questione, che si presentano come misure preventive, di conservazione e salvaguardia, vanno a costituire un ampio ventaglio di soluzioni per affrontare le molte possibili attività perturbative che interessano (o potrebbero interessare) le aree marine.

Non sempre, ovviamente, la stesura e l'applicazione delle misure menzionate si rileveranno agevoli e prive di ostacoli, proprio per le problematiche connesse alla particolarità dell'ambiente marino. Ad esempio, nella prevenzione dell'inquinamento delle acque, necessario sarà il coinvolgimento delle istanze competenti per la materia delle acque interne; indispensabile è anche il coordinamento tra normative: la direttiva quadro sulle acque continentali dovrà essere ponderata anche alla luce delle esigenze e problematiche derivanti dalle esigenze di tutela delle acque marine.

Per quanto riguarda l'inquinamento derivanti dalle navi, è necessario distinguere tra la prevenzione degli incidenti e tutte le altre attività collaterali al trasporto marittimo che risultano fonte continua e dilazionata di inquinamento, ad esempio gli scarichi operativi e l'inquinamento acustico. Le attività in questione potrebbero essere considerata alla stregua

di piani e progetti ex art 6, e necessitare dunque di apposite autorizzazioni ad hoc: se è difficile che gli Stati adottino questa strategia per le attività attualmente in corso, potrebbe essere utile, da parte dell'UE, la predisposizione di una sorta di modello per ottemperare senza troppe complicazioni (o discrepanza tra Stato e Stato) all'obbligo segnalato dalla Direttiva.

Per le emissioni di rumore (per le quali al traffico marittimo si aggiungono le attività estrattive e gli utilizzi del sonar) è possibile individuare con chiarezza anche nell'art.12 un possibile strumento per giovare della tutela approntata dalla Direttiva Habitat: ciò consentirebbe di avvalersi anche del secondo polo della direttiva, per la tutela delle specie (segnatamente dei cetacei, che rientrano nel corrispondente allegato).

Quanto accennato a proposito dei sonar viene particolarmente in rilievo analizzando l'impatto ambientale delle attività militari in mare aperto. La progettualità in seno a Natura 2000 può elaborare utili strumenti di sostegno per consentire, attraverso singoli interventi mirati, la salvaguardia di equilibri ambientali in zone particolarmente interessate dal fenomeno delle attività militari; anche in questo caso, poi, la tutela può essere approntata utilizzando tanto l'art. 12 quanto l'art. 6 della Direttiva. Tuttavia gli interventi (anche potenziali) segnalati debbono fare i conti con una materia assai delicata; non si può evidentemente prescindere da previsioni specifiche e sottoposte ad un costante monitoraggio, in sede internazionale.

Si è detto incidentalmente dell'attività estrattiva sottomarina, per la quale valgono in toto le disposizioni sulla valutazione d'incidenza, che si presentano, se ben utilizzate, molto elastiche per evitare preclusioni a priori sugli utilizzi economici, che nella maggior parte dei casi sono causa dell'atteggiamento ostativo delle amministrazioni coinvolte nella designazione di un sito Natura 2000.

Un'altra attività da considerare è quella collegata alla produzione di energia eolica: si tenga presente che nei prossimi anni (la prima scadenza è quella del 2010) l'Unione Europa ha posto tra i propri obiettivi un aumento considerevole della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili: tra queste, uno spazio crescente spetta all'energia eolica, che vede, tra le proprie linee di sviluppo future, la realizzazione ed il potenziamento di impianti *offshore*. Tali impianti presentano possibili interazioni con le specie e gli habitat tutelati dalla Direttiva 92/43 sotto il profilo del rumore e del pericolo di collisione; se agli impianti eolici si aggiungono quelli (ancora allo stato embrionale) che utilizzano l'energia delle onde e delle correnti, debbono essere valutate anche le conseguenze in termini elettromagnetici. Ebbene tutte queste potenziali azioni di perturbazione possono essere

considerate, per utilizzare gli strumenti esistenti, alla stregua di piani e progetti, ed essere pertanto assoggettati alle valutazioni ex art. 6. Questa possibilità non esclude tuttavia l'opportunità di predisporre una regolamentazione ad hoc per gli impianti di nuova generazione, che consideri tutte le peculiarità e le problematiche in maniera unitaria.

L'ambiente marino, inoltre, anche a causa di fenomeni come l'acquacoltura o lo scarico delle acque di zavorra delle navi, oltre che per l'assenza di barriere naturali (ma anche frutto dell'attività umana) di rilievo, è particolarmente soggetto al fenomeno della presenza di specie esotiche.

Per quanto riguarda l'acquacoltura si stanno elaborando disposizioni che regolamentino lo svolgimento di tale attività: ciò sta avvenendo principalmente in sede di politica Comune della Pesca, per la quale si rimanda al paragrafo successivo, che ne analizza le molteplici interazioni con la tutela della biodiversità. Per ciò che concerne le acque di zavorra, il fenomeno coinvolge ovviamente un numero molto ampio di attori, soggetti anche molto distanti dal contesto europeo: è infatti in sede internazionale (in seno all' Organizzazione marittima internazionale) che si sta lavorando per affrontare il problema; ferma restando la necessità che la materia goda di una certa uniformità a livello sovranazionale, la Convenzione promossa nel 2004 dall'IMO proprio sulle acque di zavorra prevede la possibilità che a livello locale possano essere introdotti obblighi particolari e regolamentazioni più stringenti e di dettaglio in considerazione di esigenze particolari di tutela: nel caso dell'UE gli allegati alla Direttiva Habitat possono costituire uno strumento molto utile per coordinare gli interventi migliorativi cui la Convenzione si riferisce.

Quanto detto in merito agli allegati origina da una lacuna della stessa Direttiva Habitat: nel corpo della Direttiva non troviamo infatti regolamentato il fenomeno delle introduzioni accidentali di specie esotiche. L'art. 22 si occupa infatti di introduzione *intenzionale* di specie esotiche, che deve essere eventualmente vietata dagli Stati membri; questa disposizione sembra essere pensata principalmente con riguardo alle acque interne, o tutt'al più per il fenomeno dell'acquacoltura. Non sembra condivisibile l'interpretazione secondo la quale una gestione poco attenta delle acque di zavorra e dei sedimenti equivarrebbe ad una introduzione intenzionale; è necessario dunque un intervento positivo del legislatore europeo per disciplinare tutte quelle attività, potenzialmente veicolo per l'introduzione di specie esotiche, che esorbitano dal raggio d'azione dell'art. 22.

5.5 La Politica Comune sulla Pesca e la Direttiva Habitat

L'attuale Politica Comune in materia di pesca (PCP) prevede tra i propri obiettivi quello di mantenere (o se del caso, ripristinare) un equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse ittiche e l'ambiente naturale che fornisce tali risorse: in questo quadro generale (che vede il concetto della "precauzione" e la prospettiva "ecosistemica" come pilastri concettuali) si deve necessariamente collocare ogni disposizione di dettaglio della normativa comunitaria in materia di pesca. Dal punto di vista formale si parla proprio di "integrazione" della politica ambientale all'interno della PCP; ci si è riferiti in generale alla politica ambientale, e non già alla Direttiva Habitat, o ad altre Direttive del settore, perché le misure adottate nell'ambito della PCP tendono ad essere di portata generale (intervenendo, ad esempio, nel vietare determinate tecniche di pesca), e possono così svolgere una importante funzione di supplenza nel caso in cui alcune disposizioni più specifiche non possano essere applicate (ad esempio perché una impasse amministrativa blocca l'istituzione di un Sito Natura 2000; va ricordato a questo proposito che la politica in materia di pesca è competenza esclusiva della Comunità).

L'interazione tra PCP e Direttiva Habitat si sviluppa seguendo anche un altro tragitto, che origina dalla gestione del Sito Natura 2000, o dai lavori preparatori per la relativa istituzione: in questi casi può emergere infatti la necessità di una novità normativa (in termini di introduzione, revisione o adeguamento) riguardante la PCP. Sarà compito degli Stati e delle diverse istituzioni europee coinvolte garantire un adeguato livello di comunicazione e collaborazione, visto che il soggetto che proporrà o solleciterà la misura di tutela non sarà normalmente lo stesso incaricato della relativa adozione. Per quanto riguarda quest'ultimo, si tratta del Consiglio che agisce su proposta della Commissione; se si considera che essa svolge compiti di coordinamento, controllo e indirizzo anche nell'ambito d'applicazione della Direttiva Habitat, è alla Commissione che dovrà presumibilmente spettare il compito di coordinare gli interventi nei casi di intersezione tra Direttiva Habitat e PCP.

5.6 Natura 2000 nell'ambiente marino: il piano di gestione

Nell'indagare le necessarie specificità della gestione dei siti Natura 2000 nell'ambiente marino, oltre alle considerazioni di merito ("quale possibile tutela?") sin qui svolte, una nota di menzione spetta anche agli aspetti gestionali di segno procedurale.

Vista la disciplina dettata dalla Direttiva Habitat il riferimento è principalmente all'istituto del Piano di Gestione previsto (e tuttavia non imposto, è bene ricordarlo) dall'art. 6 comma 1. Diversi piani di gestione sono già stati varati, spesso con successo, per quanto riguarda tanti siti terrestri della rete Natura 2000: tuttavia, in virtù della ricordata specificità dell'ambiente marino (scarsità di informazioni, alti costi di intervento, intersecarsi delle competenze, si veda il § precedente) è bene prestare attenzione anche ad altri esperimenti.

Altre reti di aree protette sono state infatti istituite nel corso degli anni dagli Stati riuniti in Convenzioni ed Accordi; la disciplina cui è stata data vita, seppur condannata per il momento a scontare la scarsa forza coercitiva dei vincoli di diritto internazionale, può risultare molto utile per la rete europea Natura 2000 in ambito marino. E ciò per un doppio ordine di motivi.

Da un lato, sono proprio alcune soluzioni ad essere un modello possibile per la gestione delle aree: un esempio in questo senso è la strategia di porre attenzione in sede gestionale anche ad habitat e specie diversi da quelli per cui il sito è stato direttamente istituito; in questo modo si potrebbe ovviare in futuro alla scarsità di informazioni riguardanti un determinato aspetto della tutela che per il momento appare secondario, ma che potrebbe rivelarsi in un secondo tempo molto più importante (per sopravvenute condizioni ambientali o attività umane).

Dall'altro lato la costruzione di una rete (per quanto non omogenea in fatto di tutela) di aree protette a diversi livelli amministrativi può costituire una risorsa diffusa sul territorio, che potrebbe essere così variamente monitorato per porzioni anche molto ampie; senza dimenticare, infine, che l'attenzione prestata da un organismo sovranazionale ad un'area marina può in ogni caso innescare un circolo virtuoso, proprio a partire da una prima autorevole dichiarazione di "pregio ambientale" insistente su una determinata zona.

CAPITOLO SESTO

Le aree di collegamento ecologico funzionale

6.1 Le aree di collegamento ecologico funzionale nella Direttiva Habitat: una presenza ambivalente

La presenza, all'interno della Direttiva Habitat di disposizioni riguardanti i cd. corridoi ecologici (o aree di collegamento ecologico funzionale, per utilizzare la terminologia del DPR di recepimento) presenta una natura duplice e per certi aspetti controversa.

a) Da un lato si è posto l'accento sull'importanza dell'inserimento di questa materia all'interno di un atto fondamentale (anche formalmente) per la protezione della natura in Europa come la Direttiva Habitat; la considerazione per gli elementi ambientali che svolgono la delicata funzione di corridoi ecologici soffre infatti di un deficit di considerazione rispetto al ruolo giocato per la biodiversità. Ciò sembra essere dovuto principalmente a due fattori:

- il primo consiste nella difficoltà amministrativa di tutelare unitariamente elementi ambientali che spesso si sviluppano per tratti anche molto lunghi, a fronte spesso di una quasi indivisibilità dell'elemento di collegamento sul territorio: si prenda l'esempio dei fossi, zone umide che pur risultando di difficile percezione, formano sovente un complesso assai ramificato, fino a costituire un elemento fondamentale per il transito delle specie tra zone anche molto lontane. La frammentazione amministrativa di cui si diceva incide a questo proposito rendendo assai macchinosa la predisposizione di una tutela unitaria (un sistema montuoso o una zona paludosa si presenterà probabilmente in maniera unitaria pur se dislocata nel territorio di più comuni; l'elemento naturale si impone in questo caso sulla destinazione economica). Per quanto riguarda invece un sistema di piccoli canali, al contrario, è probabile che i diversi comuni interessati abbiano dato vita ad ambienti circostanti anche molto diversi: il corridoio ecologico verrebbe a trovarsi per un tratto in una zona agricola, per un altro in un'area industrializzata o nei pressi di un'arteria stradale.

Una tutela unitaria in questo contesto amministrativo risulterebbe, a prescindere dagli intenti di massima, di difficile elaborazione

- l'altro fattore rilevante potrebbe essere definito estetico oppure culturale: gli elementi di collegamento ecologico funzionale sono spesso caratterizzati da scarsa unitarietà percettiva, elemento che rende difficile la relativa considerazione in termini di opinione pubblica, di attrattività turistica e conseguentemente di opportunità politica. Risulta assai difficile immaginare la possibilità di istituire un'area protetta in zone caratterizzate proprio da un contesto ecologicamente non ottimale: i "corridoi" favoriscono solitamente il collegamento e lo scambio ecologico tra zone tutelate o comunque relativamente sane in termini di biodiversità (la zona nella quale si estende il corridoio sarà, al contrario, prevalentemente antropizzata). Assai difficile risulterà dunque l'istituzione di un'area protetta che prenda le mosse da un filare di siepi o da una sottile fascia boscata: né l'amenità del luogo né la possibilità di uno sviluppo turistico potranno costituire un buon viatico per l'istituzione di un vincolo di tutela. Viene in rilievo a questo proposito il regolamento concernente l'utilizzo dello strumento finanziario Life nel periodo 2007/2013: il tentativo operato dall'UE è proprio quello di integrare la tutela della biodiversità con le altre politiche comunitarie. Con lo scopo ultimo di superare la strategia "a macchia di leopardo" (le aree protette come zone franche, al riparo dalle politiche di sviluppo impattanti) che ancora informa la tutela dell'ambiente in Europa. Non è questa la sede per approfondire l'argomento del finanziamento europeo in materia ambientale: ciò che si vuole evidenziare è l'importanza del ruolo che le disposizioni riguardanti Life+ potrebbero giocare nella tutela delle aree di collegamento ecologico funzionale: stanti le rilevate difficoltà di utilizzare lo strumento della rete (anche Natura 2000) di aree protette, sembrerebbe essere agevole e proficuo l'inserimento, nell'ambito ad esempio della Politica agricola comune, di norme a tutela degli elementi di connessione ecologica.

b) A fronte delle considerazioni di chi valuta in maniera sostanzialmente positiva l'inserimento delle norme sui corridoi ecologici all'interno della Direttiva Habitat, un elemento spinge per una valutazione assai più problematica: si è lamentata principalmente, infatti, la scarsa forza coercitiva di cui le disposizioni in questione sarebbero dotate.

Tanto l'articolo 3 comma 3 quanto l'art 10 comma 1 contengono come incipit delle rispettive previsioni l'espressione "laddove lo ritengano necessario"; il soggetto autore di questa valutazione di necessità (e delle conseguenti eventuali misure) è in entrambi i casi lo Stato membro. Sembra dunque difficile intravedere una possibilità di intervento

comunitario (se non in termini meramente esortativi o propositivi) in caso di inerzia degli Stati; di fronte alle già segnalate difficoltà di attuare per intero il dettato della Direttiva Habitat anche nelle sue parti “obbligatorie” (ad esempio sulla rete Natura 2000 nell’ambiente marino o sulla protezione rigorosa delle specie, su cui si rimanda rispettivamente ai capp. 5 e 4), le disposizioni sui corridoi ecologici sembrano destinate ad attendere ancora molti anni.

E’ forse possibile, tuttavia, operare una distinzione tra l’art. 3 e l’art. 10. La disposizione dell’art. 3 comma 3 si colloca nell’ambito di un passaggio fondamentale per l’istituzione della rete Natura 2000; è proprio l’art. 3 a determinare la costituzione della nuova rete europea, che gli articoli si occupano di disciplinare scandendo le tappe principali. Considerando le tante possibilità di intervento della Commissione all’interno dell’iter di designazione (ma anche in sede di periodica revisione) dei Siti Natura 2000, si può ipotizzare che gli elementi di collegamento ecologico funzionale assurgano a parte integrante della Rete di aree protette; la menzione di tali elementi operata dall’art. 3 perseguirebbe proprio questo obiettivo, fornire alla Commissione, in tema di corridoi ecologici, lo stesso potere esercitabile in caso di dissenso sugli elenchi dei Sic o delle specie da tutelare. Il rimando all’art. 10 all’interno dell’art. 3 si spiegherebbe con mere ragioni di economicità, al fine cioè di evitare inutili reiterazioni definitorie.

La ricostruzione non sembra però del tutto condivisibile: l’interpretazione letterale non lascia molti dubbi sulla scarsa coercitività delle disposizioni, chiaramente improntate ad una dichiarazione di opportunità priva di conseguenze sanzionatorie. E l’interpretazione sistematica non può spingersi fino a ribaltare o comunque a privare di validità le parole del legislatore, che nel caso in questione subordinano la realizzazione di qualsiasi intervento ad una insindacabile valutazione di necessità operata dallo Stato membro. Certamente, rimane la singolarità della scelta del legislatore europeo di inserire nel testo della Direttiva due disposizioni pressoché identiche: la constatazione in questione, tuttavia, va ribadito, non può autorizzare l’interprete a forzare la normativa fino a stravolgerne le formulazioni letterali.

Alcune risposte possono venire, comunque, dall’indagine sul recepimento delle disposizioni sulle aree di collegamento ecologico funzionale nell’ordinamento interno.

6.2 Le aree di collegamento ecologico funzionale nella normativa di recepimento

Il DPR 357/97 sceglie innanzitutto di non riproporre l'ambiguità della doppia (identica) disposizione: tre sono i riferimenti ai corridoi ecologici, ognuno dotato di propria autonomia concettuale. All'art. 2 (lettera *p*) il DPR si limita a formulare la definizione delle aree di collegamento funzionale; l'art 3 comma 3 entra nel merito delle azioni da intraprendere a tutela dei corridoi ecologici; l'art. 14 comma 2 se ne occupa incidentalmente, ponendo le aree di collegamento ecologico funzionale tra i settori prioritari nei quali investire per l'istruzione, le ricerca ed il monitoraggio scientifico.

Preso atto della chiarezza formale della trattazione della materia all'interno del DPR 357/97 (che consente di superare, almeno in fase attuativa, le segnalate perplessità derivanti dalla formulazione della Direttiva) si può considerare più agevolmente il contenuto delle tre disposizioni: la prima ripropone il contenuto definitorio della Direttiva Habitat, eccezion fatta che per l'innovazione (positiva per la maggior precisione scientifica) di sostituire la dicitura "elementi del paesaggio" con quella di "aree di collegamento ecologico funzionale".

La seconda costituisce il nucleo della materia e disciplina in maniera più precisa l'intervento statale soltanto ventilato dal legislatore europeo. Il DPR di recepimento raccoglie il suggerimento e specifica le istanze coinvolte e gli strumenti adottabili: il Ministero dell'ambiente e la Conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni sono incaricati di elaborare le direttive per la gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale. La precisazione ulteriore riguarda il raccordo di tali generiche direttive con un elemento di pianificazione territoriale preesistente, le linee fondamentali di assetto del territorio menzionate nell'art. 3 della Legge quadro sulle aree protette, L. 394/1991. E' questa un'indicazione importante che permette di cogliere il senso profondo dei cd. corridoi ecologici, come elemento che rompe (almeno potenzialmente) il dualismo dentro/fuori caratterizzante di solito la salvaguardia delle specie e degli ecosistemi: la delimitazione della tutela ad un'area circoscritta crea problemi, ad esempio, tanto per quelle specie che abbisognano di grandi spazi di movimento, come gli orsi, che si trovano ad eccedere sovente il perimetro dei parchi, ma anche per specie meno mobili, come i camosci, che vedono nella "chiusura", e nel conseguente isolamento genetico, un pericolo non immediato ma comunque assai concreto a medio e lungo termine.

Infine la terza disposizione riguardante le aree di collegamento ecologico funzionale colloca la materia in posizione privilegiata per quanto riguarda le esigenze di studio, ricerca e monitoraggio. Specialmente l'individuazione di tali territori viene segnalata come

prioritaria nello sviluppo degli interventi scientifici: come abbiamo ricordato, infatti, una delle difficoltà principali nel compiere passi avanti concreti in quest'ambito risiede proprio nel deficit di conoscenze riguardante le aree di collegamento rispetto ad altri elementi. La disposizione in questione intende costituire uno strumento per iniziare a colmare questo deficit e costituisce un importante corollario delle proposte progettuali avanzate nell'art. 3 comma 3, che non potrebbero muovere i primi passi senza un consistente intervento in termini di conoscenze.

6.3 Misure per assicurare la continuità ecologico funzionale

6.3.1 Il contenuto

Tali misure si caratterizzano innanzitutto per l'obiettivo che devono raggiungere, vale a dire quello di ridurre al minimo le conseguenze negative di un'attività umana su un sito di particolare importanza per la specie. Normalmente si tratta di misure preventive, che muovono dalla constatazione riguardante l'utilizzo che una determinata specie fa di un sito, e conseguentemente lo tutelano da possibili attività perturbative.

Può ben darsi tuttavia che l'autorità coinvolta decida di porre in essere misure di segno diverso, oltrepassando il limite spesso insoddisfacente delle misure puramente preventive: ad esempio può ritenersi opportuno ampliare il perimetro di un sito Natura 2000, considerando le porzioni di territorio con funzione di corridoi ecologici come parte integrante dell'habitat di una o più specie; altre misure possibili potrebbero prevedere un intervento fattivo sul territorio per conservare o ripristinare aree di collegamento ecologico funzionale esterne ad un sito Natura 2000, misure che rientrerebbero in tal caso nelle misure di gestione del sito stesso, superando i problemi derivanti dalla collocazione *esterna* rispetto all'area tutelata secondo la disciplina di Natura 2000.

6.3.2 L'articolo 6 Comma 4

Un'altra situazione di potenziale utilizzo delle misure in questione sembra essere quella dei progetti autorizzati a norma dell'art. 6 comma 4: nel caso in cui un progetto venga autorizzato soltanto a prezzo che ad esso si accompagnino adeguate misure compensative, queste ultime possono essere dedicate proprio alle aree di collegamento ecologico

funzionale. Se infatti il progetto approvato incide inevitabilmente su una specie o su un habitat, è lecito pensare che l'intervento migliore possa avvenire *a latere* dell'area coinvolta nell'intervento, per facilitare l'espansione della specie o dell'habitat al di fuori della zona interessata dall'intervento perturbativo; è particolarmente importante in questo caso effettuare studi comparativi per verificare se davvero l'area di collegamento possa svolgere utilmente le sue funzioni, visto che il danno arrecato all'area protetta rischierebbe di rimanere privo di opportuna compensazione nel caso in cui ad esempio la specie si dimostrasse restia ad utilizzare i corridoi ecologici predisposti o ripristinati per effetto dell'art. 6 comma 4.

L'ipotesi appena avanzata deve tuttavia accompagnarsi ad un importante ammonimento: le misure compensative sono cosa concettualmente diversa dagli interventi volti ad assicurare una maggiore continuità ecologico funzionale. Le prime hanno come necessario antecedente logico una qualche forma di deterioramento, rispetto al quale si pongono in una posizione di ideale contraltare, di forza possibilmente uguale (o superiore) e contraria. Le misure per assicurare la continuità ecologico funzionale agiscono invece, in situazioni normali, su un ambiente intatto (o comunque sul quale, in quel preciso momento, non è in corso un danneggiamento); più precisamente agiscono su una pluralità di microambienti, tendenzialmente sani, al fine di renderli parte di un insieme ecologicamente migliore. Anzi sono stati pensati dalla Direttiva come secondo *step* (o quanto meno come corollario virtuoso) di una efficiente e razionale rete di aree protette: la rete Natura 2000. Il riferimento combinato all'art. 6 comma 4 e alle misure riguardanti il miglioramento dei cd. corridoi ecologici deve dunque essere inteso come una mera, eventuale, potenzialità; che non intacchi concettualmente la dimensione immaginata dal legislatore europeo, ma anzi ne valorizzi, in un caso non "fisiologico" come quello dell'adozione di progetti fortemente impattanti, uno strumento inconsueto.

6.3.3 La tutela delle specie e i corridoi ecologici

Le misure di continuità ecologico funzionale possono presentare implicazioni interessanti anche considerando l'art. 12, riguardante (v. § 5.2) la tutela delle specie come secondo pilastro della Direttiva Habitat. Nella rigorosa tutela da garantire ai sensi dell'art.12 può infatti essere ricompresa (se supportata da adeguati riscontri scientifici) la cura per gli elementi con funzione di collegamento ecologico funzionale; è nota infatti la loro

importanza, che esorbita dalla mera “linea di espansione” delle specie per abbracciare funzioni primarie, come ad esempio garantire il flusso genico tra le popolazioni.

Tale interpretazione sembra essere avvalorata dall’ulteriore precisazione operata dall’art. 12, che fa riferimento all’ “area di ripartizione naturale” come riferimento spaziale per gli interventi operati nell’ambito del “secondo pilastro”: laddove dunque i corridoi ecologici costituiscano parte integrante del territorio frequentato (non necessariamente con assiduità) da una specie, essi possono essere oggetto di tutela ai sensi del “sistema di protezione rigorosa” delle specie: quando invece non possa essere dimostrata l’importanza di un determinata area di collegamento per una specie (per essere essa soltanto probabile, oppure mossa da intenti di ripopolamento) gli interventi dovranno essere effettuati all’interno di una cornice giuridica diversa da quella composta dagli artt. 12-16 della Direttiva Habitat.

Conclusioni

Le indagini e le analisi condotte nella presente ricerca in merito allo stato di attuazione della Direttiva “Habitat” nel nostro Paese conducono ad esiti di segno differente: da un lato lo stadio raggiunto dalla costruzione della rete Natura 2000 sembra essere piuttosto avanzato e soddisfacente in termini territoriali o quantitativi (numero di specie ed habitat tutelati); dall’altro lato però le aree in questione tardano a dotarsi (nonostante gli interventi ministeriali del 2002 e 2007) di una vera e propria strategia gestionale, indispensabile per una tutela che non voglia restare soltanto sulle mappe e sugli elenchi; è questo un terreno su cui si giocano molte delle aspettative riposte nella capacità della Direttiva di invertire il trend negativo in materia di biodiversità: sarà fondamentale quindi monitorare ed eventualmente sollecitare le amministrazioni locali, nell’esercizio delle relative attività di gestione.

Del tutto insoddisfacente risulta poi lo stato di attuazione di Natura 2000 nell’ambiente marino (ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato); quando poi lo sguardo si allarga oltre la costruzione della rete europea di aree protette, il bilancio si fa decisamente negativo: poche sono le tracce di quel “sistema di protezione rigoroso delle specie” delineato negli articoli 12-16, ideato come elemento complementare alla tutela approntata dalla rete Natura 2000 (tanto rilevante da essere definito dalla Commissione “il secondo pilastro della Direttiva”); ancora più fragile la situazione delle aree di collegamento ecologico funzionale che necessiterebbero di una tutela *sui generis* e che scontano anche la scarsa incisività delle norme ad esse dedicate.

Natura 2000 nell’ambiente marino, protezione rigorosa delle specie, aree di collegamento ecologico: si tratta di settori finora trascurati che tuttavia necessitano di una sollecita applicazione: la Direttiva “Habitat” disegna infatti un vero e proprio *sistema* di tutela, concepito in maniera unitaria affinché ogni intervento possa utilmente sostenere gli altri.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La tutela del paesaggio e la protezione dell'ambiente marino-costiero nell'azione del Consiglio d'Europa*, Napoli, 2001;
- Abrami A., *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000;
- Amirante A., *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003;
- Andreotti A., Baccetti N., Perfetti A., Besa M., Genovesi P., Guberti V., *Mammiferi ed Uccelli esotici in Italia: analisi del fenomeno, impatto sulla biodiversità e linee guida gestionali*. Quad.Cons. Natura, Min. Ambiente - Ist. Naz. Fauna Selvatica, 2000.
- Blasi C., Boitani L., La Posta S., Manes F., Marchetti M., *Stato della biodiversità in Italia. Contributo alla strategia nazionale per la biodiversità*, Ministero dell'Ambiente e del Territorio, 2005.
- Born V.C.H., *La conservation de la biodiversité dans la politique agricole comune*, in *Cahiers de droit européen*, n. 3 - 4, 2001;
- Boscolo E., *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi nell'ordinamento comunitario e nelle prospettive di recepimento nazionale*, in *Riv. ambiente*, 2003;
- Bruni U., *Pianificazione urbanistica e utilizzo del territorio nella normativa comunitaria*, in *Nuova rass.*, 1996;
- Capria N., *Direttive ambientali Cee e stato di attuazione in Italia*, Milano, 1992;
- Carbone P., *Effetti del diritto comunitario nei settori della pianificazione urbanistica e dell'assetto del territorio*, in *www.cahiers.org*, 2000;
- Carovita B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2003;
- Clini C., *Il piano di Johannesburg per lo sviluppo sostenibile*, in *Gazz. Amb.*, n. 5 -6, 2002;
- Commissione Europea, *Contribution to the interpretation of the strict protection of species*, 2005
- Commissione Europea, *Linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino*, 2007.
- Commissione Europea, *La gestione dei siti della rete Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva Habitat 92/43/C.E.E.*;
- Commissione Europea., *Valutazione di piani e progetti aventi un'incidenza significativa sui siti della rete natura 2000. Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6*,

paragrafi 3 e 4 della direttiva Habitat 92/43/C.E.E., Lussemburgo – Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2002.

Commissione Europea DG AMB, *Relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli Habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*, Copenaghen, 2004 .

Cordini G., *L'attuazione della legislazione ambientale comune negli stati membri dell'unione europea*, in Desideri C.– Spantigati. F., *Ambiente e urbanistica* (a cura di), Atti del Seminario 9 – 10 giugno 2000 dei Giuristi dell'ambiente – Parco Migliarino S. Rossore Massacciuccoli, 2000;

Cowel R., *Environmental compensation and mediation of environmental change*, in *Journal of environmental planning and management*, 2000;

Crosetti A.– Ferrara R.– Fracchia F.– Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Bari – Roma, 2003;

De Mulder J., *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente – Directive on strategic environmental impact assessment – S.E.A.*, in *Riv. giur. amb.*, 2001;

Dell'Anno P., *L'attuazione del diritto comunitario ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994;

Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2000;

Desideri C., *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, in *Ambiente*, 1998;

Desideri C. – Fonderico F., *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998;

Di Plinio G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994;

Fonderico F., *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), vol. II, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000 e, ed. 2003;

Giraudel C., *La protection conventionnelle des espaces naturelles*, Limoges, 2000;

Grassi S., *Problemi di attuazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale per i progetti di cui all'allegato II (art. 4, par. 2, direttiva n. 85/337/C.E.E.)*, in *Gazz. Ambiente*, 1997;

Greco G., *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunitario*, 1999;

Haigh N., *Direttive Cee per l'ambiente*, in AA.VV., *Annuario europeo dell'ambiente*, Milano, 1990;

IEEP (Institute for European Environmental Policy), *Guidance on the maintenance of landscape connectivity features of major importance for wild flora and fauna*, 2007;

IUCN, *Guidelines for the prevention of biodiversity loss due to biological invasion*, 2000.

Kramer L., *Effect national des directives communautaires en matière d'environnement*, in *R.J.E.*, 1990;

Maddalena P., *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. Amm. R. It.*, 2000;

Marchello F.– Perrini M.– Serafini S., *Diritto dell'ambiente*, Napoli, 2004.

Mazzarelli V., *L'urbanistica e la pianificazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), vol. III, Milano, 2000;

Mazzarolli L., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, (a cura di), Torino, 2000;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, *Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*, Firenze, 2003.

Ministero Politiche Agricole e Forestali, *Programmazione sviluppo rurale 2007-2013. Contributo tematico alla stesura del piano strategico nazionale*, 2005.

Montanaro R., *Direttiva habitat e valutazione di incidenza: primi interventi giurisprudenziali*, in *Foro amm.*, n. 11, 2002;

Nuzzo A., *Considerazioni sulla classificazione e l'elenco ufficiale delle aree naturali protette*, in *Parchi*, n. 22, 1997;

Petrella S., Bulgarini F., Cerfolli F., Polito M., Teofili C. *Libro rosso degli habitat d'Italia della rete Natura 2000* WWF Italia – ONLUS, Roma, 2005.

Picchi A., Ravaglia C., *La Politica Agricola Comune – Vademecum*, Fondazione Metes, Roma, 2006.

Picchi S. Scalera R. Zaghi D., *Il bilancio di Life natura in Italia – indicazioni e prospettive per il futuro*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Direzione Generale Protezione della Natura, Roma, 2006.

Pocar F., *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, Milano, 2000;

Romano B., *Continuità ambientale, pianificare per il riassetto ecologico del territorio*, Teramo, 2000;

Romano B., *Il piano comunale strategico e i sistemi locali delle reti ecologiche: il tema dei corridoi*, in *Ri-vista*, n. 0, luglio-dicembre 2003;

Sciullo G., *Pianificazione territoriale e urbanistica* (voce), vol. XI, in *Dig. It.*, (discipline Pubblicistiche), Torino, 1996;

Seca, *Sustainable tourism and Natura 2000. Guidelines, initiatives, and good practices in Europe*, Commissione Europea, 2001.

Tamburelli G., *Tendenze evolutive del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile: la Conferenza di Jaohannesburg*, in *Gazz. Amb.*, n. 5 –6, 2002;

<http://biodiversity.eionet.europa.eu/>

http://ec.europa.eu/comm/environment/life/infoproducts/alienspecies_en.pdf

http://ec.europa.eu/comm/environment/life/result/agrienvironmentreport_en.pdf

http://ec.europa.eu/environment/index_it.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/current_biodiversity_policy/biodiversity_com_2006/pdf/sec_2006_621.pdf

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/best_practice_en.htm

<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs>

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites_hab/biogeog_regions/index_en.htm

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/>

http://europa.eu.int/comm/environment/nature/biodiversity/develop_biodiversity_policy/malahide_conference/index_en.htm.

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>

<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28076.htm>

<http://ue.eu.int/ueDocs/.html>

<http://www.ambientediritto.it>

<http://www.biodiversity-chm.eea.europe.eu>

http://www.comunitambiente.it/dettaglio_legge.asp?ID_LEGGE=2

<http://www.ecosistema.it/natura2000/natura0001.htm>

<http://www.eea.eu.int>

http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/standard_data_forms/index_en.htm

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l28076.htm>

<http://www.iucn.it>

<http://www.minambiente.it>

http://www2.minambiente.it/sito/settori_azione/scn/CHM/CBD_CE_strategia.htm#politicheUe

http://www2.minambiente.it/sito/settori_azione/scn/rete_natura2000/natura_2000/direttiva_habitat.asp

data ultima consultazione 15/07/2008

Allegato I

Allegato II