

## 2.2 Aree Protette

### 2.2.1 Il quadro giuridico di riferimento

L'iniziale azione di individuazione di aree naturali di particolare pregio da proteggere si è attuata in modo frammentario mancando un quadro normativo generale di riferimento. In conseguenza dei fenomeni di crescita economica e sociale, che hanno portato l'azione dell'uomo ad incidere in via sempre più marcata sull'ambiente, lo Stato, prendendo coscienza delle possibili conseguenze, ha maturato la necessità di dotarsi di provvedimenti normativi specifici in materia di protezione della natura, bene che assumeva una sempre più importante ed autonoma valenza nella vita di tutti gli individui.

Dallo svilupparsi di tale nuova concezione ha tratto origine la legge 349/1986 che istituisce appunto il Ministero dell'ambiente, il quale, per disposizione della stessa legge ha il compito, tra gli altri, di assicurare *“la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale”*; oltre a ciò, nello specifico, l'articolo 5 trasferisce in capo al Ministro e al suo dicastero le competenze già individuate da altri provvedimenti normativi in materia di parchi nazionali, zone di importanza naturalistica nazionale, riserve naturali e aree protette di carattere regionale e locale.

Ma è solo con la legge 6 dicembre 1991, n. 394, che lo Stato approva la *“Legge quadro sulle aree protette”* legge che detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese. L'articolo 2 si propone inoltre di classificare le aree naturali protette suddividendole in parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali statali e regionali, lasciando però ai competenti organi individuati dalla legge stessa la possibilità di operare ulteriori classificazioni.

Si riportano di seguito le caratteristiche individuate dalla legge per ogni classificazione.

#### *Parchi nazionali*

I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future

#### *Parchi naturali regionali e interregionali*

I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

#### *Riserve naturali*

Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la

conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.

### *Aree naturali protette*

Le altre aree naturali protette sono aree individuate in via residuale (oasi delle associazioni ambientaliste, parchi suburbani, ecc.) che non rientrano nella sopra esposta classificazione. Si dividono in aree a gestione pubblica, istituite cioè con leggi regionali o provvedimenti equivalenti, e aree a gestione privata, istituite con provvedimenti formali pubblici o con atti contrattuali quali concessioni o forme equivalenti.

Rientrano tra queste aree gli ambiti del territorio regionale di interesse naturalistico ed ambientale soggetti all'amministrazione di una provincia o di un comune.

### *Aree di reperimento terrestri e marine*

Le aree di reperimento terrestri e marine, elencate dalle leggi 394 del 1991 e 979 del 1982 (per ciò che concerne le aree marine), costituiscono aree nelle quali si ritiene necessario attuare una forma di conservazione in vista dell'istituzione dell'area naturale protetta, istituzione che si considera prioritaria.

## **2.2.2 Le zone umide di interesse internazionale e la Convenzione di Ramsar**

Tra i vari compiti attribuiti dalla legge quadro, sopra più volte citata, al Comitato per le aree naturali protette (previsto quale organo che svolge tutte le funzioni fondamentali di indirizzo e gestione attese dalla legge medesima in materia di aree naturali protette) vi è quello di operare ulteriori classificazioni allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti da convenzioni internazionali, con particolare riguardo alla *Convenzione di Ramsar*. Ed è appunto per tale motivo che sono da ricomprendersi nella classificazione delle aree naturali protette anche le zone umide.

La *Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici*, firmata a Ramsar, in Iran, il 2 febbraio del 1971, più comunemente nota come *Convenzione di Ramsar*, è un atto sottoscritto da un insieme di stati, organizzazioni internazionali ed istituzioni scientifiche che, riconoscendo il valore delle zone umide e le funzioni ecologiche fondamentali da queste svolte, evidenziano la necessità di arrestarne l'invasione da parte dell'uomo e la progressiva scomparsa, convenendo una serie di azioni per la loro tutela con specifico riferimento alla loro funzione di habitat per gli uccelli acquatici, i quali vengono riconosciuti quale risorsa internazionale per le loro migrazioni transfrontaliere.

La Convenzione definisce come zone umide le paludi, gli acquitrini, le torbe i bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri.

Alla *Convenzione di Ramsar* è stata data esecuzione nel nostro ordinamento tramite il decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio del 1971) il quale ne riporta integralmente il testo.

La Convenzione in parola istituisce l'*Elenco delle zone umide di importanza internazionale* richiedendo a ciascuna parte contraente l'individuazione precisa delle zone umide presenti nel proprio territorio al fine dell'inserimento delle stesse in tale

elenco e riconosce, altresì, agli stati la possibilità di aggiungerne via via delle nuove. Ciascuna parte contraente è ritenuta responsabile sul piano internazionale della tutela, della sistemazione, della sorveglianza e del razionale utilizzo delle popolazioni degli uccelli acquatici migranti. Inoltre i soggetti sottoscrittori si impegnano a favorire tutte le azioni di tutela possibili per le zone umide ancorché queste non siano ancora inserite nell'Elenco ufficiale. La Convenzione resterà in vigore per un periodo indeterminato ed è aperta alla firma di ulteriori parti contraenti senza limitazioni di tempo.

### **2.2.3 Le Zone di Protezione Speciale (ZPS)**

La direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (più volte richiamata come *direttiva uccelli selvatici*) è il primo strumento normativo di cui si è dotata l'allora Comunità Economica Europea per proteggere e conservare, nel lungo periodo, molte specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri.

La *direttiva uccelli selvatici* mira a proteggere, gestire e regolare tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri - comprese le uova di questi, i loro nidi e i loro habitat nonché a regolare lo sfruttamento di tali specie. Nel suo articolato prevede che gli stati membri devono adottare le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli protette ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, in particolare devono adoperarsi anche per preservare, mantenere o ripristinare i biotopi e gli habitat di questi uccelli istituendo zone di protezione, mantenendo gli habitat esistenti, ripristinando i biotopi distrutti e creando biotopi.

Per talune specie di uccelli identificate dalla direttiva (nel suo allegato I) e le specie migratrici sono previste misure speciali di protezione degli habitat.

La direttiva (con tutte le successive modifiche fino alla nuova versione della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 che la sostituisce integralmente abrogandola) stabilisce un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli, comprendente in particolare i divieti di uccidere o catturare deliberatamente le specie di uccelli contemplate - fatta salva la possibilità di cacciare talune specie a condizione che i metodi di caccia utilizzati rispettino alcuni principi (saggia ed equa utilizzazione, divieto di caccia durante il periodo della migrazione o della riproduzione, divieto di metodi di cattura o di uccisione in massa o non selettiva) -, di distruggere, danneggiare o asportare i loro nidi e le loro uova, di disturbarle deliberatamente ed infine di detenerle.

La direttiva uccelli selvatici è stata recepita nel nostro ordinamento dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*, mediante la quale è stata prevista l'istituzione delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) finalizzate al mantenimento e alla sistemazione, conforme alle esigenze ecologiche, degli habitat interni a tali zone e ad esse limitrofi nonché il ripristino dei biotopi distrutti e la creazione di nuovi. La competenza in tale ambito è affidata dalla stessa legge alle regioni e alle province autonome dello stato.

### **2.2.5 La Rete natura 2000**

Il secondo pilastro messo a fondamento dell'azione comunitaria in materia di protezione ambientale è la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, posto che tali elementi assieme alla salvaguardia, alla protezione e al miglioramento della qualità ambientale costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dall'Unione Europea.

Partendo dal dato oggettivo che nel territorio europeo degli stati membri gli habitat naturali non cessano di degradarsi e che talune specie sono continuamente minacciate la direttiva citata, comunemente conosciuta anche come *direttiva habitat*, si pone lo scopo principale di contribuire a salvaguardare la biodiversità, intento che ritiene di attuare mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche presenti nei territori degli stati membri. Le misure individuate a tal riguardo dalla direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di una serie di habitat naturali, nonché di alcune specie vegetali ed animali.

In particolare il perseguimento del fine ambizioso di salvaguardare la biodiversità viene attuato mediante la costituzione (articolo 3) di una rete ecologica europea coerente di Zone Speciali di Conservazione (ZSC), denominata *Natura 2000*; questa rete è formata dai siti in cui si trovano alcuni tipi di habitat naturali e habitat delle specie ritenuti di rilevante importanza. La rete *Natura 2000* comprende altresì, per espressa disposizione, le zone di protezione speciale classificate dagli stati membri a norma della direttiva uccelli selvatici (79/409/CEE).

La rete Natura 2000 è quindi la più grande rete ecologica del mondo formata dalle zone di protezione speciale (ZPS) e dalle zone speciali di conservazione (ZSC). Mentre delle prime è stata illustrata l'individuazione nel precedente paragrafo la designazione delle seconde avviene attraverso un procedimento che si articola in tre fasi, previsto dagli allegati III e IV della direttiva in esame. In prima istanza ogni stato membro deve compiere una valutazione a livello nazionale dell'importanza relativa dei siti per ciascun tipo di habitat naturale elencato nell'allegato I e per ciascuna specie dell'allegato II e procedere quindi a classificarli sull'elenco nazionale come siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria, secondo il loro valore relativo per la conservazione di ciascun tipo di habitat naturale o di ciascuna specie. Nella seconda fase, sulla base dell'individuazione svolta dagli stati membri, la Commissione elabora un progetto di elenco di siti di importanza comunitaria nell'ambito di ognuna delle cinque regioni biogeografiche; tutti i siti, individuati dagli stati membri nella fase 1, che ospitano tipi di habitat naturali e/o specie prioritari, sono considerati siti di importanza comunitaria (SIC) mentre la valutazione dell'importanza comunitaria degli altri siti inclusi negli elenchi degli stati membri verrà compiuta dalla Commissione tenendo conto di alcuni criteri previsti dalla direttiva.

L'elenco dei siti selezionati come di importanza comunitaria (SIC) è quindi fissato dalla Commissione; spetta però, in conseguenza, allo stato membro interessato designare tale sito quale zona speciale di conservazione (fase III). In aggiunta a ciò gli stati membri sono tenuti a stabilire nelle proprio ZSC le misure di conservazione necessarie (che, all'occorrenza, possono implicare 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 e delle specie presenti nei siti. Gli stati sono altresì tenuti ad adottare le opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative al raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

Il recepimento della *direttiva habitat* è avvenuto in Italia con il 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 e della flora e della fauna selvatiche* (modificato ed integrato poi dal successivo d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120) con il quale le competenze specifiche attribuite agli stati membri dalla direttiva habitat vengono conferite dallo stato alle regioni e alle province autonome.

L'individuazione dei siti da proporre in Italia è stata pertanto realizzata dalle singole regioni e province autonome in un processo coordinato a livello centrale.

Le attività svolte, finalizzate al miglioramento delle conoscenze naturalistiche sul territorio nazionale, vanno dalla realizzazione della ricognizione delle specie alla descrizione della trama vegetazionale del territorio, dalla realizzazione di banche dati sulla distribuzione delle specie all'avvio di progetti di monitoraggio sul patrimonio naturalistico, alla realizzazione di pubblicazioni e contributi scientifici e divulgativi.

In particolare è nell'esecuzione del progetto Bioitaly - cofinanziato dall'Unione Europea con il LIFE e dal Ministero dell'Ambiente – che si è provveduto ad individuare le aree da tutelare. Il progetto Bioitaly, attraverso la raccolta e l'organizzazione dei dati ambientali ha proposto una serie di siti classificabili di importanza comunitaria (SIC) e di interesse nazionale (SIN) e regionale (SIR). I SIC sono suddivisi in tre raggruppamenti:

- SIC: sito classificabile di importanza comunitaria che nella regione o nelle regioni biogeografiche cui appartiene contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di Habitat naturale e seminaturale, flora e fauna selvatica, in uno stato di conservazione soddisfacente e che può contribuire alla coerenza della rete ecologica Natura 2000, al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica.
- SIN: siti classificabili di interesse nazionale.
- SIR: siti classificabili di interesse regionale; per questi ultimi due si tratta di un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata, che contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di Habitat naturale e seminaturale o di una specie di interesse nazionale o regionale.