

Il diritto delle aree naturali protette



Tutela dell'ambiente



Singoli fattori biotici o abiotici



Protezione (tendenzialmente) *ex situ*



Diritto dell'ambiente

Protezione della natura



Ecosistemi = interazioni tra
fattori biotici e abiotici in
una determinata area



Protezione *in situ*



Diritto delle aree protette

Diritto dell'ambiente



Bilanciamento tra più valori confliggenti



Normativa **generale**



Protezione ambientale diffusa sul territorio



Protezione **DIFFUSA** della natura



Esecuzione da parte dei normali
pubblici poteri (P.A.)



Diritto delle aree protette



Prevalenza dell'interesse ambientale-naturalistico



Normativa **speciale**



Protezione di ecosistemi in aree territorialmente definite



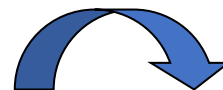
Protezione **INTEGRALE** della natura



Costituzione di organi di gestione delle aree
protette dotati di :

autonomia tecnica

indipendenza dal potere politico



Nesso tra protezione integrale e
delimitazione territoriale



Diritto delle aree naturali protette

- **Diritto internazionale**



- **Diritto comunitario**



- **Diritto interno**



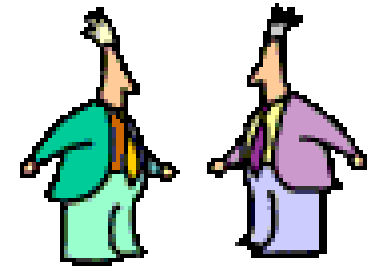
Diritto internazionale

Consuetudinario



Assenza di norme in
materia di aree naturali
protette

Pattizio



Presenza di norme in
materia di aree naturali
protette

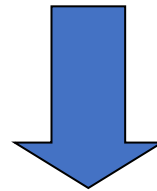


Dichiarazioni di principi

Dichiarazione di Stoccolma, 1972

Carta mondiale della natura, 1982

Dichiarazione di Rio di Janeiro su ambiente e sviluppo, 1992



**Nature shall be respected and its essential
processes shall not be impaired**



Convenzioni internazionali in tema di protezione della natura

**a) Trattati che hanno a che vedere con l'obbligo
di costituire aree protette (richiedono di adottare
un comportamento specificamente determinato: obbligo di mezzi)**

**b) Trattati che pongono un obbligo di risultato
(richiedono di assicurare un determinato risultato:
performance obligation)**

Tipologie di trattati che hanno a che vedere con l'obbligo di costituire aree protette

- 1) il trattato non prevede un obbligo diretto alla costituzione di aree naturali protette, ma **rinvia tale prescrizione** a successivi Protocolli o Convenzioni
- 2) il trattato subordina l'obbligo di costituire aree protette alle **valutazioni di opportunità dello stato contraente**
- 3) il trattato non prevede l'obbligo diretto alla costituzione di aree protette, ma **obblighi accessori**
- 4) il trattato prevede **l'obbligo diretto alla costituzione di aree naturali protette**

Antartide: la prima “riserva naturale mondiale”

Sistema dei trattati sull'Antartide

Trattato antartico
Washington, 1959

- Scopi politici di mantenimento della pace
- Divieto di esperimenti nucleari e scarico di rifiuti radioattivi
- Costituzione di un **Comitato Consultivo Permanente degli stati contraenti** con il compito di raccomandare l'adozione di tutte le misure necessarie per lo sviluppo del trattato

Convenzione sulla
conservazione delle
risorse marine viventi
nell'Antartico
Canberra, 1980

- Norme sulla conservazione degli organismi viventi nel mare
- Costituzione della **Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide** che formula, adotta e rivede le misure di conservazione

Peculiarità del sistema dei trattati sull'Antartico

- Capacità di creare direttamente aree naturali protette anziché imporre l'obbligo agli stati di crearle
- L'istituzione di specifiche Autorità dotate di poteri rappresenta disposizioni assolutamente innovative nel diritto internazionale delle aree protette



Antartide

**Riserva naturale
mondiale consacrata**

• alla conservazione
della natura



• alla pace

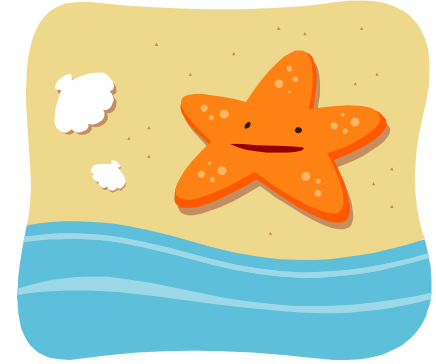


• alla scienza



Alcuni trattati di particolare rilievo cui l'Italia aderisce

•Protocollo sulle aree specialmente protette del Mediterraneo
Ginevra, 1982



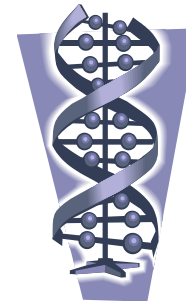
•Convenzione sulla regione alpina
Salisburgo, 1991



•Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale
Ramsar, 1971



•Convenzione sulla diversità biologica
Rio di Janeiro, 1992



Protocollo di Ginevra sulle aree specialmente protette del Mediterraneo, 1982

- Obbligo per lo stato di costituire aree protette “per quanto possibile”
- Ambito di applicazione: aree marine e costiere nelle acque territoriali dei paesi contraenti
- Finalità molto ampie (coniuga obiettivi ecologici e scientifici a obiettivi di carattere culturale ed estetico)
- Intenzione di creare una “rete” di aree protette coordinate e mutualmente assistite (network informativo, scientifico, formativo)
- Deludente applicazione in Italia (pur avendo facoltà di istituire aree protette nuove, sono state notificate aree protette già esistenti)
- Oggi la lista delle ASPIM (Aree speciali protette di importanza mediterranea) conta 39 siti, 11 dei quali sono in Italia

Convenzione sulla regione alpina

Salisburgo, 1991

- Trattato che rinvia alla stipula di successivi protocolli
- Caratteristiche del sistema alpino (aree non wilderness) e necessità di contemperare più interessi:
 - protezione della natura
 - rispetto delle tradizioni popolari e dell'identità culturale delle popolazioni locali
 - redditività derivante dal turismo



Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale

Ramsar, 1971

- Il primo vero trattato riguardante la gestione degli ecosistemi e uno dei più moderni, nasce col proposito di invertire il processo di distruzione delle zone umide, ambienti primari per la vita degli uccelli migratori
- Convenzione complessa che prevede due diversi tipi di obblighi tra loro indipendenti per gli stati contraenti:
 - a) obbligo di individuare e inserire almeno un'area nella **“Lista delle zone umide di interesse internazionale”**
 - b) obbligo di promuovere la protezione istituendo **riserve naturali su zone umide** sia che siano incluse sia che siano escluse dalla “Lista”
- Più di 170 stati contraenti; più di 2000 siti già inseriti nella Lista
- Trattato internazionale con la maggior incidenza sull'ordinamento italiano: l'Italia ha riconosciuto 57 zone umide (più di 60000 ettari) e 9 zone sono in attesa di riconoscimento (dati aggiornati ad ottobre 2021)
- Trattato utilizzato dal governo italiano spesso interferendo con i poteri regionali



Convenzione sulla diversità biologica

Rio di Janeiro, 1992



•Innovatività → diversità biologica dell'oggetto **“biodiversità”**

- Diversità genetica
- Diversità di specie
- Diversità di ecosistemi

•Organicità e complessità dei problemi affrontati

- Problemi della conservazione
- Problemi dello **sviluppo sostenibile**
- Problemi dello sfruttamento equo delle risorse naturali

•Finalità → realizzare la conservazione “in situ” della biodiversità attraverso la creazione di un **“sistema” di aree protette**

•Debolezza della convenzione → l'obbligo è subordinato alla **valutazione di opportunità degli stati**

•Costituisce comunque **uno dei risultati più avanzati del diritto internazionale** ed il primo tentativo di realizzare un sistema di aree protette volte a conservare non singoli habitat o specie, ma la stessa variabilità delle forme viventi

Nuove tendenze del diritto internazionale

- Creare **reti e sistemi** (networks) di aree protette per coordinare gli interventi conservativi



- Dotare le politiche di conservazione di adeguati **fondi** per supportare lo sviluppo alternativo e sostenibile



Traguardi raggiunti nel 2020

(Protected Planet Report)

- 22.500.000 km² di aree terrestri (16,64 % delle terre emerse)
- 28.100.000 km² di aree marine e costiere (7,74% dei mari)
- incremento del 42% delle aree protette e di 21.000.000 km² di superficie protetta negli ultimi 10 anni
- circa 17% dell'intero pianeta



Diritto comunitario

• **Molte** norme di tutela dell'ambiente

- Prevalentemente norme di protezione dell'ambiente dagli inquinamenti
- Protezione di singole specie di fauna e di flora in via di estinzione

• **Poche** norme di protezione della natura

- Direttiva “uccelli” – 1979
- Direttiva “habitat” – 1992

La direttiva “Uccelli” – 1979

- Tutela di alcune specie di uccelli, delle loro uova, nidi e habitat
- Obbligo di individuare aree da destinarsi alla loro protezione → Zone di protezione speciale (ZPS)
- “Aree protette” come fattori strumentali (perché volte a tutelare gli habitat degli uccelli), non come obiettivi primari
- Basi per la creazione di una prima rete europea di aree protette
- **limiti** → limitatezza del campo applicativo
→ strumentalità dell’obbligo



Direttiva Uccelli

La direttiva comunemente denominata "Uccelli" (direttiva 1979/409 CEE) ha subito vari aggiornamenti ed è stata infine sostituita dalla direttiva 2009/147 CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, che costituisce una versione codificata della prima e dei suoi aggiornamenti





La direttiva “habitat” – 1992

•Obiettivo: salvaguardare la biodiversità mediante

- Tutela degli habitat naturali e seminaturali e degli habitat di specie → *(in situ)*
- Tutela di specie di fauna e di flora selvatiche *(ex situ)*

Creazione di aree protette (ZSC)

•Gli stati devono indicare dei siti di importanza comunitaria (**SIC**) che alla fine della procedura di riconoscimento diventano Zone speciali di conservazione (**ZSC**)

•Istituzione della **rete ecologica europea “Natura 2000”** che si compone di ZSC (dir. Habitat) e di ZPS (dir. Uccelli)

•**Novità**

- gli habitat sono protetti come valori in sé e non solo come habitat di specie da proteggere
- dalla protezione di uccelli a quella di un’ampia lista di flora e fauna
- aree protette concepite come rete organica a livello europeo

Direttiva Habitat

Procedura designazione ZSC (art. 4)



- Lo stato membro propone un elenco di siti di importanza comunitaria (pSIC) entro 3 anni dall'adozione della direttiva
- La Commissione elabora elenco di SIC sulla base degli elenchi degli stati membri entro 6 anni dall'adozione della direttiva
- Lo stato membro designa il SIC come zona speciale di conservazione (ZSC) il più rapidamente possibile e comunque entro 6 anni dall'adozione dell'elenco dei SIC da parte della Commissione

Direttiva Habitat

Misure di conservazione (art. 6)

- Misure a carattere gestionale (§§ 1-2)



- Misure a carattere procedimentale (§§ 3-4)



- Piani di gestione
 - Misure regolamentari, amministrative o contrattuali
-
- Valutazione di incidenza
 - Misure compensative

VIncA / VIA / VAS

VIncA Valutazione di incidenza ambientale Direttiva europea 1992/43/CEE	Mira ad accertare preventivamente se determinati progetti possono avere incidenza significativa su SIC, ZSC, ZPS.	Lo scopo è salvaguardare l'integrità dei siti dal punto di vista naturalistico.
VIA Valutazione di impatto ambientale Direttiva europea 2011/92/UE	Mira ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali prodotti dalla attuazione di un determinato progetto.	Lo scopo è valutare l'impatto ambientale di un determinato progetto.
VAS Valutazione ambientale strategica Direttiva europea 2001/42/CE	Mira a valutare le conseguenze sul piano ambientale di piani e programmi (es. piano urbanistico, piano di settore ecc.) in modo che queste siano prese in considerazione fin dalle prime fasi dei processi decisionali.	Lo scopo è introdurre l'esame degli aspetti ambientali già nella fase strategica della pianificazione.

Direttiva Habitat

Recepimento in Italia

- **Procedura infrazione contro stato italiano (1997)**
- **Dpr n. 357/1997 di recepimento della direttiva**
- **Progetto Bioitaly → individuazione di SIC e ZSC**
- **Le regioni individuano i SIC e ne danno comunicazione al ministero dell'ambiente ai fini della formulazione della proposta alla Commissione europea**
- **D.m. 17.10.2007 determina criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a ZSC e ZPS**
- **Le regioni adottano le misure di conservazione e, all'occorrenza, i piani di gestione**
- **Le regioni devono comunicare al ministero dell'ambiente il soggetto affidatario della gestione di ciascun sito ZSC e ZPS**
- **Norme per il coordinamento con le aree naturali protette di rilievo nazionale**

Rete “Natura 2000” in Italia

(dati forniti dal Ministero dell'Ambiente aggiornati al **gennaio 2016**)

- 2314 SIC, 522 dei quali designati quali ZSC
- 610 ZPS

Per un totale del

- *19,26% di superficie terrestre*
- *3,76% di superficie marina*



Rete “Natura 2000” in Italia

(dati forniti dal Ministero dell’Ambiente aggiornati a **dicembre 2024**)

- 2385 SIC, 2302 dei quali designati quali ZSC
- 842 ZPS

Per un totale del

- *19,38% di superficie terrestre*
- *6,48% di superficie marina*



Rete Natura 2000 in Europa

(dati forniti dalla Commissione europea nel 2016)

- ❖ Una delle più ampie reti coordinate di aree protette in tutto il mondo
- ❖ 27.000 siti, di cui più di 3.000 siti marini
- ❖ 1.150.000 km² di superficie, di cui 360.000 km² di superficie marina
- ❖ 18% di superficie terrestre e 6% di superficie marina
- ❖ La copertura terrestre varia, a livello nazionale, dal 9% al 38% a seconda dei Paesi



Criticità nell'attuazione della rete Natura 2000

Criticità europee

- Avvio lento della rete
- Prestazioni disomogenee degli stati membri
- Aumento del grado di complessità nella gestione del territorio
- Necessità di significativi sforzi in termini di integrazione
- Sostanziale assenza di siti Natura 2000 nell'ambiente marino
- Impatti dannosi delle attività di sviluppo sui siti selezionati
- Scarsa disponibilità di fondi

Criticità italiane

- Procedure di infrazione
- Condanne della Corte di giustizia per mancata protezione di SIC e ZPS
- Difficoltà a diffondere una cultura di valutazione delle esigenze ambientali nella pianificazione e sviluppo dei territori
- Sovrapposizione con la disciplina sulle aree protette
- Sovrapposizione con la regolamentazione dell'attività venatoria





Diritto interno

Le tappe fondamentali

- **Istituzione dei primi parchi nazionali (parchi storici)**
Anni '20-'30

Parco del Gran Paradiso (1922)

Parco d'Abruzzo (1923)

Parco del Circeo (1934)

Parco dello Stelvio (1935)

Parco della Calabria (1968)

- **Avvio della legislazione regionale**
Anni '70

- **Legge quadro sulle aree protette (legge n. 394/1991)**

Trasferimenti di competenze alle regioni

•1° trasferimento
dpr n. 11/1972 ⇒ **riservata allo stato**
la competenza su

- Protezione della natura,
salvi gli interventi regionali
non contrastanti con quelli
statali
- Parchi nazionali

•Inizio della legislazione regionale in materia
(implicito delinearsi della figura del parco regionale)

•2° trasferimento
dpr n.616/1977 ⇒ **trasferita alle regioni**
la competenza su

- Protezione della natura
- Parchi e riserve naturali

⇒ adozione di una legge quadro entro il 1979

- Il ritardo della legge quadro
- Il modello della leale collaborazione



Evoluzione storico-giuridica del parco in Italia

- Parco nazionale
(modello **ecocentrico**)



- Frammentarietà della legislazione
- Mezzo di mera conservazione
- Strumentario esclusivamente vincolistico
- Tutela indifferenziata
- Rigido centralismo
- Assenza di raccordo con le comunità e loro ostilità

- Parco regionale
(modello **antropocentrico**)



- Maggiore omogeneità della legislazione regionale
- Meccanismi di raccordo con le collettività locali
- Zonizzazione e graduazione dei vincoli
- Non estraneità dell'obiettivo di favorire lo sviluppo socio-economico
- Utilizzazione urbanistica e svolgimento di attività economiche

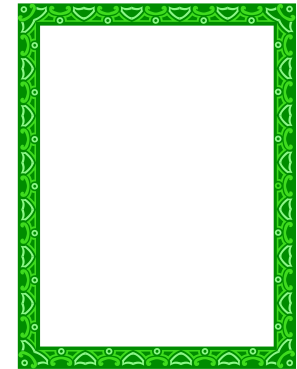
- La legge quadro tenterà di **mediare** tra i due modelli accogliendo però molti spunti dalla legislazione regionale

La legge quadro n° 394 del 1991

Struttura



- **Titolo I** **Principi generali**
- **Titolo II** **Disposizioni in materia di aree naturali protette nazionali**
- **Titolo III** **Alcune disposizioni di principio (norme quadro o cornice) all'interno delle quali le regioni adottano proprie leggi regionali in materia di aree naturali protette regionali**
- **Titolo IV** **Disposizioni finali e transitorie (tra cui l'istituzione di nuovi parchi nazionali: art 34)**



Classificazione delle aree naturali protette

❖ Parchi nazionali

art. 2.1

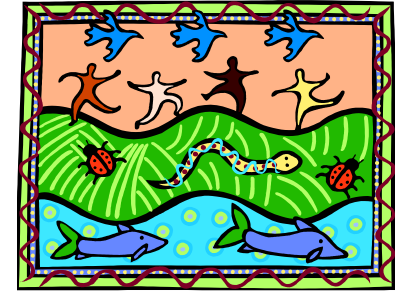
- ecosistemi intatti o quasi intatti
- rilievo internazionale o nazionale
- valori naturalistici e scientifici



❖ Parchi regionali

art. 2.2

- sistemi omogenei
- valori naturalistici e ambientali
- tradizioni culturali delle popolazioni locali



❖ Riserve naturali nazionali e regionali

art. 2.3

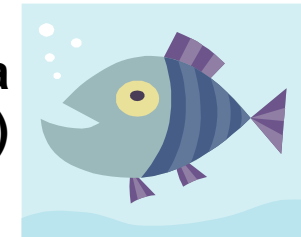
- presenza di una o più specie naturalisticamente rilevanti di flora e fauna
- ecosistemi importanti per la biodiversità



❖ Aree marine protette

art. 2.4

- come definite ai sensi del Protocollo di Ginevra sulle aree specialmente protette del Mediterraneo (cui è stata data esecuzione con legge n. 127/85)
- come definite ai sensi delle legge n. 979/1982 sulla difesa del mare



Istituzione delle aree naturali protette



❖ **Parco nazionale** (art. 8.1)

- decreto del Presidente della Repubblica (dpr)
- su proposta del Ministro dell'ambiente
- sentita la regione

❖ **Riserve naturali statali** (art. 8.2)

- decreto del Ministro dell'ambiente
- sentita la regione

❖ **Parco regionale** (art. 23)

- legge regionale

❖ **Aree marine protette**

- decreto del Ministro dell'ambiente
- d'intesa con i Ministri della marina
e dell'economia

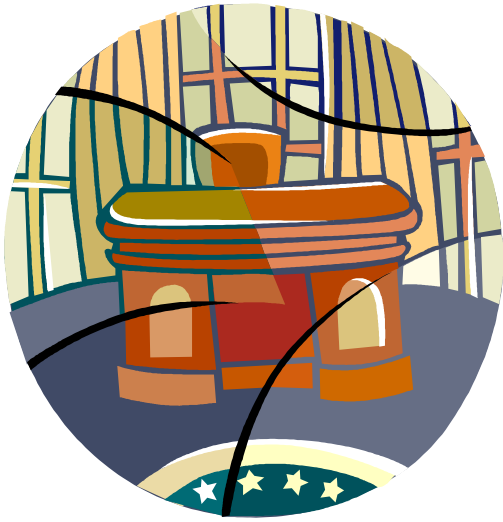
Gestione dei parchi → “Ente parco”

Ente pubblico autonomo di gestione



**Organi
dell'Ente parco**
(art. 9)

- **Presidente**
- **Consiglio direttivo**
- **Giunta esecutiva**
- **Collegio dei revisori dei conti**
- **Comunità del parco**



Presidente dell'Ente parco

(art. 9.3)

•nomina

- decreto del Ministro dell'ambiente
- d'intesa con i presidenti delle regioni interessate

•poteri

- legale rappresentanza dell'ente
- coordinamento delle attività dell'ente
- funzioni delegate dal Consiglio direttivo
- provvedimenti d'urgenza da sottoporre a successiva ratifica del Consiglio direttivo

Consiglio direttivo



composizione:

9 membri

(individuati tra esperti
in materia di aa.pp. e
biodiversità)
(art. 9.4)

poteri di deliberazione

(artt. 9.8 e 9.8 bis)

- presidente
 - 4 su designazione della
Comunità del parco, con voto limitato
 - 1 su designazione delle associazioni
di protezione ambientale
 - 1 su designazione del Ministero
dell'ambiente
 - 1 su designazione del Ministero per
le politiche agricole
 - 1 su designazione dell'ISPRA (Istituto
superiore protezione e ricerca
ambientale)
-
- sulle questioni generali
 - sui bilanci
 - sui regolamenti del parco
 - sulla proposta di piano
per il parco
 - sullo statuto dell'Ente

Giunta esecutiva

(art. 9.6)

- eletta dal Consiglio direttivo al proprio interno
- formata da tre componenti, compreso il Presidente dell'Ente parco





Composizione

(art. 10.1)

Comunità del parco

organo consultivo e propositivo dell'ente parco

- presidenti delle regioni interessate
- presidenti delle province interessate
- sindaci dei comuni interessati
- presidenti delle comunità montane interessate

Poteri

espressione di pareri
obbligatoria ma
non vincolanti
(art. 10.2)

- sul regolamento del parco
- sul piano per il parco
- sui bilanci e consuntivi
- sullo statuto dell'ente parco
- su altre questioni a richiesta di 1/3 del Consiglio

deliberazione, previo parere
obbligatoria e **vincolante**
del Consiglio
(art. 10.3)

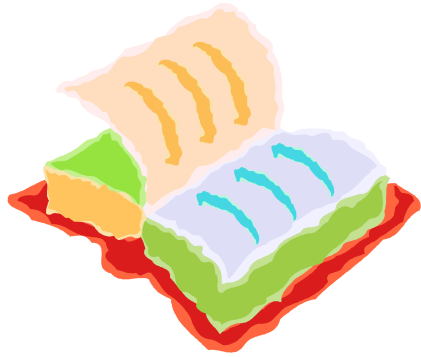
- del piano pluriennale economico-sociale (art. 14)

Strumenti di gestione del parco

- **Regolamento del parco → art. 11**

- **Piano per il parco → art. 12**





Regolamento

Procedimento di formazione

- **adozione**

- adottato dal Consiglio (art. 9.8)
- previo parere non vincolante della Comunità (art. 10. 2 lett.a)

- **approvazione**
(art. 11.6)

- approvato dal Ministro dell'ambiente
- previo parere degli enti locali interessati
- d'intesa con le regioni interessate

Contenuto

- **facoltativo** (libero nei mezzi, ma non nei fini)

- **obbligatorio** → inerente le attività che, sebbene consentite, devono essere regolamentate (art. 11.2)

- **vincolato** → inerente le attività che devono essere vietate (art. 11.3)



Piano

Procedimento di formazione

•predisposizione

- il Consiglio predispone la proposta di piano (art. 9.8)
- la Comunità partecipa alla definizione dei criteri ed esprime parere non vincolante (artt. 10.2 lett b e 12.3)
- il Consiglio lo approva (art. 12.3)

•adozione (art. 12.3)

- la regione lo adotta

•deposito (art. 12.4)

- depositato nelle sedi di comuni e regioni per consentire a chiunque di formulare osservazioni scritte
- l'ente parco esprime parere sulle osservazioni
- la regione si pronuncia sulle osservazioni

•approvazione (art. 12.4)

- la regione lo approva
- d'intesa con l'ente parco

Piano

Contenuto: **la zonizzazione** (art. 12.2)

•riserve
integrali

{ •ambiente conservato nella sua integrità

•riserve orientate

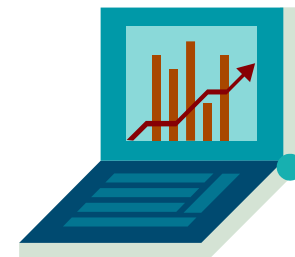
{ •divieto di eseguire opere di trasformazione del territorio
•divieto di costruire
•possono essere consentite le utilizzazioni produttive tradizionali

•aree di protezione

{ •possono continuare le attività agro-silvo-pastorali secondo gli usi tradizionali o metodi di agricoltura biologica
•possono continuare le attività di raccolta di prodotti naturali e alcune attività artigianali

•aree di promozione
economico-sociale

{ •sono consentite attività volte al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e alla migliore fruizione del parco da parte dei visitatori, purché compatibili con le finalità istitutive del parco



Nulla osta

(art. 13)

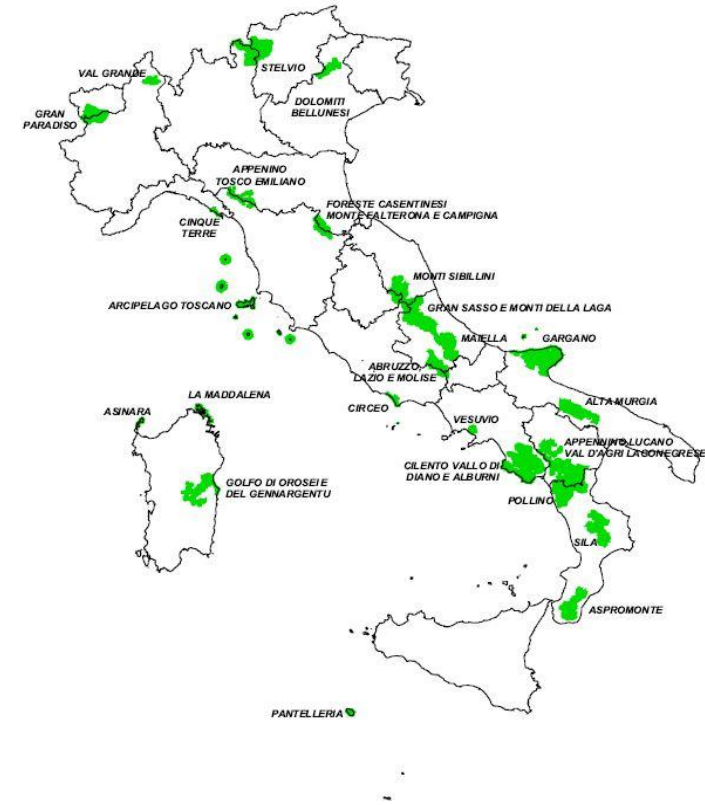
- Tutte le attività da svolgersi nel parco sono sottoposte a **preventivo nulla osta** dell'Ente parco.
- L'esame delle richieste di nulla osta viene effettuato dal Consiglio direttivo.
- Vale la regola del silenzio assenso (60 gg.).
- Il diniego ed il rilascio di nulla osta sono immediatamente impugnabili da parte del richiedente e delle associazioni ambientaliste.



Elenco dei Parchi nazionali

- ❖ [Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Alta Murgia](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'appennino Lucano - Val d'Agri-Lagonegrese](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Asinara](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Aspromonte](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni](#)
- ❖ [Parco Nazionale delle Cinque Terre](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Circeo](#)
- ❖ [Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi](#)
- ❖ [Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Gargano](#)

- ❖ [Parco Nazionale del Gran Paradiso](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu](#)
- ❖ [Parco Nazionale della Maiella](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Matese \(perimetrazione provvisoria\)](#)
- ❖ [Parco Nazionale dei Monti Sibillini](#)
- ❖ [Parco Nazionale dell'Isola di Pantelleria](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Pollino](#)
- ❖ [Parco Nazionale della Sila](#)
- ❖ [Parco Nazionale dello Stelvio](#)
- ❖ [Parco Nazionale della Val Grande](#)
- ❖ [Parco Nazionale del Vesuvio](#)
- ❖ [Parco Nazionale di Portofino \(perimetrazione provvisoria\)](#)



Consistenza aree naturali protette

- 25 parchi nazionali
- 1 parco interregionale
- 148 parchi regionali
- 32 aree marine protette
- 147 riserve statali
- 442 riserve regionali



