



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

SCUOLA DI DOTTORATO IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI
XXVIII CICLO

La tutela degli ecosistemi marini in relazione
all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Direttore

Chiar.^{mo} Prof. MICHELE M. COMENALE PINTO

Relatore

Chiar.^{mo} Prof. MICHELE M. COMENALE PINTO

Tesi di Dottorato di
Dott. PAOLO MOSSONE

Anno Accademico 2014-2015

INDICE

INTRODUZIONE	4
 FONTI E QUADRO TEORICO	 8
1. La valenza socio-economica della tutela dell'ambiente	9
1.1. La questione ambientale.....	9
1.2. Il problema delle esternalità	14
2. L'evoluzione della normativa di tutela degli ambienti costieri e marini	18
2.1. Quadro nazionale.....	18
2.2. Quadro internazionale.....	27
2.3. Quadro europeo	43
2.3.1. I Programmi di Azione Ambientale	46
2.3.2. Politiche comunitarie per la tutela degli ambienti marini	50
 TEMI E DISCUSSIONE	 57
3. La rete natura 2000 e la sua implementazione nei siti marini.....	58
3.1. La Rete Natura 2000 e il suo recepimento in Italia.....	58
3.1.1. L'istituzione dei SIC marini in Italia: stato dell'arte e problematiche emerse in fase di imple- mentazione	62
3.2. Le misure di conservazione	67
3.3. L'approccio gestionale.....	70
3.4. La valutazione d'incidenza.....	74
4. Istituzione e gestione delle Aree Marine Protette italiane.....	85

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

4.1.	Le differenti tipologie in relazione alle origini istitutive	85
4.2.	Approccio gestionale nelle Aree Marine Protette.....	87
4.2.1.	Rapporti tra Stato e regioni in tema di istituzione e gestione di aree marine protette.....	93
5.	Il nodo dell'applicazione di differenti regimi normativi per la tutela delle aree marine.....	97
5.1.	Il modello di individuazione dei proposti SIC marini in Sardegna.....	97
5.1.1.	La criticità degli habitat prioritari non inclusi nei pSIC marini	102
5.2.	Due diversi regimi di tutela per un unico spazio geografico	106
5.3.	Buone pratiche in Europa	110
CONCLUSIONI		118
BIBLIOGRAFIA.....		125

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

INTRODUZIONE

La normativa in tema di tutela ambientale si articola, con specifico riferimento all'istituzione di aree protette marine e costiere, in un complesso di strumenti di natura sopranazionale, nazionale e regionale.

In relazione allo strumento istitutivo adottato, si individuano regimi gestionali differenti per organizzazione, poteri e finalità.

Tale è il caso emblematico dei siti marini della Rete Natura 2000 in Sardegna, istituiti in parziale sovrapposizione alle aree marine protette (AMP)¹, al cui ente gestore è stata affidata dalla Regione Sardegna anche la gestione del sito di interesse comunitario (SIC)²: per tali situazioni si è manifestata l'esigenza di armonizzare i piani di gestione afferenti a strumenti nati con finalità differenti, con tutte le difficoltà che ne conseguono in particolare a causa delle diverse «filosofie gestionali» sottese nei due casi.

In particolare, il governo delle AMP è ancorato principalmente ad un modello organizzativo basato sulla regolamentazione delle attività

¹ Tipologie di riserve naturali istituite per la tutela di aree marine di particolare pregio ambientale e paesaggistico istituite ai sensi dell'art. 25 della l. n.979 del 1982, o degli artt. 18 e 19 della l. n.394 del 1991.

² Sito di interesse comunitario (SIC) è un concetto introdotto dalla Direttiva «Habitat» n. 43 del 21 maggio 1992, per l'identificazione di un'area che contribuisce in modo significativo a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat o specie ritenuti meritevoli di tutela (indicati rispettivamente nell'allegato 1 e 2 della Direttiva) e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della biodiversità della regione in cui si trova. Per una trattazione più approfondita si rimanda al successivo par. 3 *La Rete Natura 2000 e il suo recepimento in Italia*.

consentite all'interno dell'area, mentre la gestione dei SIC marini risulta molto flessibile riguardo ai regimi regolamentari, ma rigidamente impostata per la valutazione quantitativa e qualitativa dei risultati in termini di conservazione di habitat e specie.

L'applicazione integrale della Direttiva «Habitat» prevede la trasformazione del Sito di Interesse Comunitario in Zona Speciale di Conservazione (ZSC).

Tale passaggio implicherà maggiori adempimenti da parte degli enti gestori in tema di monitoraggio degli habitat e delle specie censiti a suo tempo in fase propositiva del SIC; tali attività determineranno la valutazione della adeguatezza gestionale della ZSC, con la possibilità di apertura di procedure di infrazione in caso di esiti negativi.

Per esemplificare, pur con un piano gestionale approvato dal Ministero dell'Ambiente, una AMP può soffrire di una riduzione dei confini della prateria di *Posidonia oceanica*³: in tal caso nessuna conseguenza si avrebbe dal punto di vista gestionale dell'AMP, ma la gestione della ZSC verrebbe valutata negativamente nelle competenti sedi europee, fino al caso previsto di apertura di una procedura di infrazione.

Analogamente, l'applicazione delle misure contenute in un piano di gestione di un'area protetta nazionale può contenere lo sviluppo di piani, progetti o interventi non direttamente riconducibili ad attività

³ La *Posidonia oceanica* è una fanerogama marina inclusa nella lista degli habitat prioritari (n. 1120) nell'allegato 1 della Direttiva «Habitat» 92/43/Cee.

funzionali alla tutela di habitat e specie: in tal caso si vuole sovraordinata la competenza regionale sulla valutazione d'incidenza⁴, che può dunque impedire la piena esecuzione dello strumento gestionale di un'area protetta istituita ai sensi della l. 394/91.

Il presente lavoro ha dunque l'obiettivo di approfondire le questioni e le criticità insorte nei rapporti tra i diversi livelli di pianificazione per la tutela dell'ambiente marino, generati nel caso particolare delle AMP della Sardegna, dalla sovrapposizione sulle stesse aree marine di differenti regimi normativi, individuando le problematiche gestionali e le loro conseguenze sul raggiungimento dei diversi obiettivi degli strumenti di pianificazione ad essi associati.

⁴ Direttiva «Habitat», art. 6, par. 3. V. *infra* par. 3.4. *La valutazione d'incidenza*.

FONTI E QUADRO TEORICO

SOMMARIO: 1. La valenza socio-economica della tutela dell'ambiente. – 1.1. La questione ambientale. – 1.2. Il problema delle esternalità. – 2. L'evoluzione della normativa di tutela degli ambienti costieri e marini. – 2.1. Quadro nazionale. – 2.2. Quadro internazionale. – 2.3. Quadro europeo. – 2.3.1. I Programmi di Azione Ambientale. – 2.3.2. Politiche comunitarie per la tutela degli ambienti marini.

1. La valenza socio-economica della tutela dell'ambiente

1.1. La questione ambientale

L'organizzazione dell'economia globale, e dunque della distribuzione delle ricchezze e dei sacrifici tra le comunità organizzate ed all'interno delle stesse, è basata su una complessa interazione di estrazione e prelievo delle risorse, trasformazione delle stesse e distribuzione del prodotto trasformato, il tutto mediato dalle attività immateriali chiamate «servizi».

Questo sistema complesso è definito «economia di mercato», il cui funzionamento è tuttavia influenzato da una molteplicità di fattori esterni tra i quali riveste un ruolo determinante la regolamentazione del sistema, necessaria in linea di principio in tutti i casi in cui il mercato stesso fallisce⁵ nella sua funzione riequilibratrice, per ristabilire l'equità redistributiva che non ha potuto garantire, oppure per contenere entro limiti socialmente accettabili la conflittualità connaturata al concetto di competizione in mancanza di un punto di equilibrio paretiano⁶.

⁵ Si definisce «fallimento del mercato» il caso in cui non si verificano gli assunti del primo teorema dell'Economia del Benessere (si raccomanda in particolare sul tema J. K. GALBRAITH, *Economia e benessere*, 1959, Milano), che afferma che le condizioni di efficienza paretiana sono realizzate in una particolare configurazione istituzionale costituita da un'economia decentrata di concorrenza perfetta. Dunque tale condizione si verifica quando o non esiste un equilibrio di mercato, o se esiste non è Pareto-efficiente.

⁶ L'equilibrio paretiano è un concetto elaborato dall'economista italiano Vilfredo Pareto, si realizza quando l'allocazione delle risorse è tale per cui non si può migliorare la condizione di un soggetto senza peggiorare la condizione di un altro. Cfr. V. PARETO,

I processi produttivi siano essi di tipo estrattivo o di trasformazione, ma parimenti gli stessi servizi (si pensi ai trasporti per esempio), producono degli impatti sul bene comune⁷ ambiente.

In ecologia l'ambiente è definito come l'insieme dei fattori esterni con i quali interagisce un organismo. In senso più ampio, l'ambiente è inteso come il complesso degli elementi naturali e delle risorse che circondano un determinato organismo e, in particolare, gli esseri umani.

L'interazione complessa tra gli organismi ed il loro ambiente in un determinato spazio è definita ecosistema e costituisce il supporto vitale di tutti gli esseri viventi.

In generale un ecosistema è composto da due componenti:

1. componente biotica, ossia gli organismi viventi organizzati in popolazioni⁸ e comunità⁹;
2. componente abiotica, costituita dal complesso dei fattori chimici e fisici come ad esempio quelli geologici, climatici e la fluidodinamica.

Dunque si può definire un ecosistema come un sistema complesso biologico, chimico e fisico, interdipendente e dinamico, caratterizzato

Oeuvres complètes: Tome 23, Lettres 1860-1890, a cura di G. BUSINO, 1981, Ginevra.

⁷ Si definisce «bene pubblico» (P. SAMUELSON, *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *The Review of Economics and Statistics*, 1954, 36 n. 4, 387 ss.) o «comune» un bene il cui consumo da parte di ciascun individuo non comporta sacrifici nel consumo dello stesso bene da parte di un altro individuo.

⁸ Definiamo «popolazione» come un nucleo interagente di organismi della stessa specie che occupa un dato spazio.

⁹ Definiamo «comunità» come un insieme di popolazioni che condividono le risorse in un determinato spazio.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

da una certa capacità di regolarsi in modo autonomo e recuperare lo stato di equilibrio fra fattori di sviluppo e fattori di riduzione.

Tale capacità di recupero dello stato di equilibrio (dinamico) alle perturbazioni, comprese quelle di origine antropica, è denominata *resilienza* e non costituisce una caratteristica illimitata.

L'umanità, come tutte le altre popolazioni, dipende dunque dal corretto funzionamento degli ecosistemi, senza i quali, data l'interdipendenza che li lega, non sarebbe possibile la vita sulla terra, o comunque la sopravvivenza della popolazione umana¹⁰.

Il Millennium Ecosystem Assessment¹¹ descrive i servizi ecosistemici come «i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano», suddivisi in 4 macro categorie:

- supporto alla vita (come ciclo dei nutrienti, formazione del suolo e produzione primaria),
- approvvigionamento (come la produzione di cibo, acqua potabile, materiali o combustibile),
- regolazione (come regolazione del clima e delle maree, depurazione dell'acqua, impollinazione e controllo delle infestazioni),

¹⁰ L'utilizzo in economia ambientale dei concetti di «ecosistema», «equilibrio dinamico» e «resilienza» è trattato in modo chiaro e sintetico in G. PIREDDU, *Economia dell'ambiente*, 2002, Apogeo, 3 ss.

¹¹ È un grande progetto di ricerca supportato dalle Nazioni Unite, durato 4 anni e concluso nel 2005, con la partecipazione di oltre 1000 ricercatori di quasi tutto il mondo. Si è focalizzato sullo sviluppo degli scenari futuri basati sui cambiamenti subiti dagli ecosistemi a causa degli impatti determinati dalle attività umane, e sulle raccomandazioni per una gestione più responsabile delle risorse naturali.

- valori culturali (fra cui quelli estetici, spirituali, educativi e ricreativi).

Le attività umane dunque possono provocare delle perturbazioni negli ecosistemi, capaci di alterare o addirittura comprometterne lo stato di equilibrio: la teoria economica e la sociologia hanno affrontato tale problema in rapporto alla connaturata tendenza del genere umano a modificare il proprio ambiente in funzione della soddisfazione dei propri bisogni.

Tra tutte le possibili definizioni del predicato «sostenibilità», tra le quali prevale quella tratta dal Rapporto Brundtland¹², si preferisce definire la sostenibilità come il rapporto fra le perturbazioni derivanti dalle attività umane e la resilienza degli ecosistemi, mentre definiremo il concetto di «sviluppo economico» come la tendenza dinamica dei sistemi economici connaturata alla crescita demografica e all'evoluzione tecnologica e culturale delle società.

Il limite teorico dello sviluppo economico, prima che gli impatti provocati dalle attività estrattive, produttive e dai consumi compromettano l'equilibrio degli ecosistemi, è dunque espresso dal concetto di sostenibilità; essa dipende dalla capacità di carico degli ecosistemi, dalla capacità di rigenerazione delle risorse naturali e dalla quantità di risorse disponibili.

¹² Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCeD, 1987), coordinatrice G. H. Brundtland, rapporto OUR COMMON FUTURE: «lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Il peggioramento globale delle condizioni di vita sulla terra, riscontrabile nei fattori biotici (arretramento degli habitat, riduzione o estinzione delle popolazioni) come nei fattori abiotici (dissesto idrogeologico, cambiamenti climatici), posto in correlazione al miglioramento costante di tutti gli indicatori socio-economici della specie umana¹³, determina una prospettiva di crisi ambientale direttamente connessa al carattere di insostenibilità degli attuali modelli produttivi e di consumo.

Tale crisi ambientale per la specie umana si risolve in uno squilibrio dell'ecosistema umano, al di là della sua capacità di auto regolarsi.

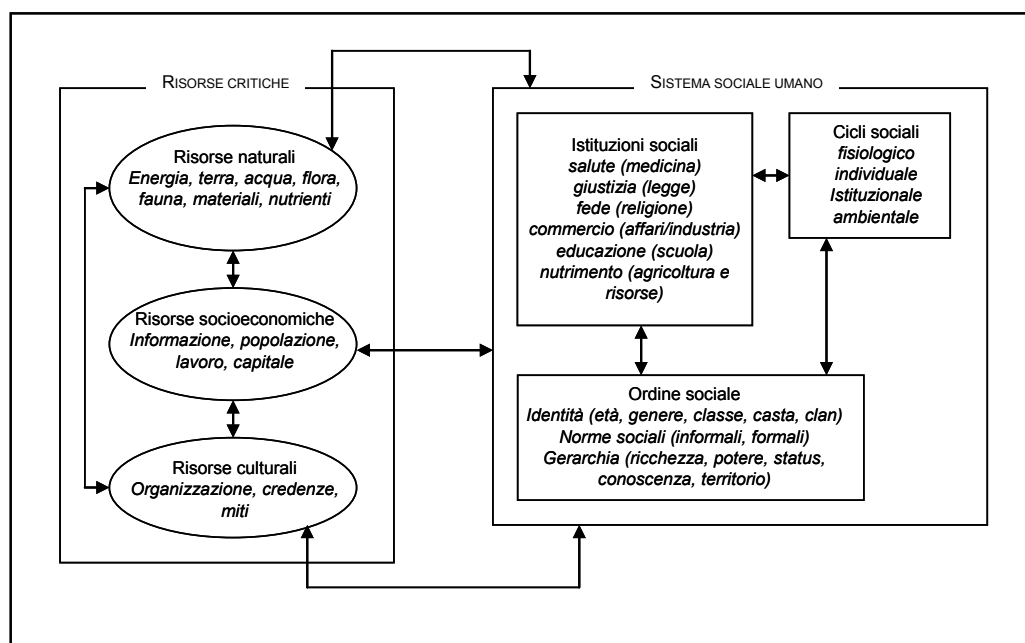


Fig. 1 – Ecosistema umano¹⁴.

¹³ Alcuni esempi: la mortalità infantile al di sotto dei 5 anni è passata da 123 su 1000 nel 1980 a 75 su 1000 nel 1998; nello stesso periodo la frequentazione delle scuole primarie è passata dal 81 al 90%, nelle secondarie dal 60 al 68%; nello stesso arco di tempo i consumi delle famiglie sono cresciuti dell'1,3%. (World Bank).

¹⁴ Fonte: G.E. MACHLIS, J.E. FORCE, W.R. BURCH Jr., *The human ecosystem part I: The human ecosystem as an organizing concept in ecosystem management*, in *Society and Natu-*

Dunque, gli effetti principali della crisi ambientale si riverberano in primo luogo:

1. sulla disponibilità di *risorse naturali*,
2. sull'*ordine sociale*, in particolare per ciò che riguarda la distribuzione (tra classi all'interno della stessa comunità e tra comunità differenti) dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla fruizione delle risorse naturali e dei beni e servizi da esse generati;
3. sulle *istituzioni sociali*, in particolare con riferimento al decadimento generale della qualità della vita.

1.2. *Il problema delle esternalità*

In termini economici gli impatti delle attività umane sulla disponibilità dei beni comuni sono chiamati «esternalità (negative)», e si verificano quando l'effetto economico di un'attività si ripercuote (negativamente) sulla possibilità che altri soggetti traggano utilità ottimale dalla fruizione dello stesso bene comune.

Le possibili soluzioni pubbliche per la correzione delle esternalità negative si possono classificare in 2 categorie:

1. Soluzioni basate sul meccanismo di mercato
 - Imposte e sussidi¹⁵

ral Resources, 10, 1997, 347.

¹⁵ Il sistema teorizzato per la prima volta dall'economista inglese Arthur Cecil Pigou in *Wealth and Welfare*, Cambridge, 1912, consiste in un'imposta a carico del soggetto produttore di esternalità negative, la cui aliquota corrisponde al danno marginale

- Creazione di un mercato delle quote di esternalità¹⁶ basato sulla definizione dei diritti di proprietà delle risorse, per realizzare le condizioni di equilibrio fra produzione di esternalità positive e negative

2. Regolamentazione

La debolezza anche teorica dei sistemi basati sugli incentivi/disincentivi e ancora di più sui meccanismi di creazione del mercato delle quote di esternalità è spiegata in modo semplice ed efficace dal premio Nobel per l'economica Joseph E. Stiglitz¹⁷, alle cui parole affidiamo il concetto: «A volte, i costi che le imprese impongono agli altri (ndr. le esternalità negative) non sono immediatamente evidenti. Spesso le compagnie si assumono rischi enormi e, per anni e anni, può non

calcolato sul punto di equilibrio paretiano. Analogamente funziona il sussidio in relazione al beneficio marginale. Per un approfondimento relativo all'equilibrio paretiano dei beni comuni, imposta pigouviana e revisione critica delle soluzioni basate sui meccanismi di mercato si suggerisce in particolare R. CORNES, T SANDLER, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, New York, 1996.

¹⁶ Una dimostrazione, per quanto involontaria, di come tali strumenti siano in realtà principalmente orientati ai mercati finanziari piuttosto che ad una reale incentivazione degli investimenti per incrementare la sostenibilità dei processi produttivi, è offerta in OECD, *Policies to enhance sustainable development*, Paris, 2001, ove nel box 7 *The role of financial and insurance markets for sustainable development*, 43, si annota, per esemplificare il ruolo e l'utilità dei *green mutual funds*, che secondo quanto rilevato nel *Dow Jones Sustainability Index* esiste una correlazione diretta fra la crescita della capitalizzazione di mercato e l'adozione di principi di *corporate responsibility* sociale e ambientale. Questo fenomeno non è negativo in se, ma si osservi come l'indice sia mosso non direttamente dagli investimenti delle imprese sulle politiche ambientali, ma dai codici comportamentali enunciati e, si auspica, adottati.

¹⁷ J. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza: come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, 2013, Milano, 305.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

succedere nulla. Ma quando qualcosa va storto (come per l'impianto nucleare Tepco in Giappone, o con la Union Carbide di Bophal in India) a soffrirne sono migliaia di persone. Costringere le compagnie a compensare chi ha subito un danno non lo annulla. Risarcire le famiglie di chi rimane vittima di condizioni di lavoro prive di protezioni sufficienti non riporta in vita i loro cari. È per questo che non possiamo contare esclusivamente sugli incentivi. [...] Nei processi che scaturiscono, le compagnie responsabili di avere provocato un danno possono avere in mano più carte di chi rimane colpito. [...] Uno dei compiti del governo è dunque di riequilibrare la bilancia della giustizia» .

L'autore in definitiva sottopone ad analisi critica le implicazioni dell'applicazione del teorema di Coase¹⁸ in presenza di costi di transazione, che portano ad attribuzioni distribuite in modo diseguale dei diritti di proprietà/esternalità, e giunge alla conclusione che in mancanza di una reale garanzia del raggiungimento automatico dell'equilibrio tra esternalità negative e azioni compensative adottate, il vero discrimine nella correzione delle esternalità negative risiede nell'applicazione della regolamentazione¹⁹, ossia del principio *command and control*.

¹⁸ Ronald H. Coase, premio Nobel per l'economia nel suo celebre articolo *The Problem of Social Cost* pubblicato nel 1960 elabora un teorema che dimostra che, in assenza di costi di negoziazione e transazione, la contrattazione tra soggetti economici porterà a soluzioni Pareto-efficienti anche in presenza di esternalità ed a prescindere da chi detenga inizialmente i diritti legali.

¹⁹ Da ciò seguono poi le considerazioni sul peso dei sistemi politici proprio in virtù

A parte le conclusioni realisticamente pessimiste relative ai sistemi politici ed alla funzionalità della produzione normativa rispetto agli interessi economico-sociali del più forte, rimane inalterata la logica di una maggiore efficacia della soluzione normativa rispetto al mercato ed ai suoi correttivi.

Normalmente queste ultime soluzioni sono implementabili su scala locale (imposte e sussidi) o nazionale (quote verdi), mentre a livello transnazionale, quando è in gioco la definizione dei diritti su un bene comune, non resta che la via della regolamentazione attraverso gli strumenti del diritto internazionale e, a cascata, degli effetti del recepimento dei trattati sulle normative dei singoli stati.

del loro potere di imporre le leggi, e dunque sull'importanza del potere della ricchezza per «plasmare lo stato di diritto affinché gli offra una cornice in cui essere libero di sfruttare gli altri».

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

2. L'evoluzione della normativa di tutela degli ambienti costieri e marini

2.1. Quadro nazionale

Allo scopo di ricostruire un percorso evolutivo della normativa sull'ambiente in Italia, si può partire dalla Legge 11 Giugno 1922, n. 778 (Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico), su disegno di legge di Benedetto Croce. L'atto normativo, introduce il tema della tutela della natura, ma introduce un criterio estetico-ricreativo nella valutazione dell'ambiente che sopravvivrà fino ai nostri giorni in alcune norme e nella gestione di alcune funzioni cruciali per la tutela del suolo e degli ecosistemi.

La tutela del paesaggio è ulteriormente enfatizzata nella successiva Legge 29 Giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), la quale non tratta specificamente di ambiente, ma precisa la nozione di «bellezze naturali» subordinando ulteriormente le esigenze di tutela dei beni ambientali al loro valore paesaggistico²⁰. Si rinviene tuttavia un elemento di novità costituito dall'introduzione del concetto di «rilevanza scientifica», pur limitato alla «singolarità geologica» del bene oggetto di tutela.

²⁰ In merito all'impostazione «antropocentrica» in relazione all'utilizzo del termine «ambiente» nelle leggi si veda A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss., ivi, 39.

La situazione di ritardo della cultura giuridica italiana si è comunque protratta ancora per lungo tempo, se ancora nel 1985 A. Postiglione osservava che «l'ambiente è stato sottovalutato nelle sue implicazioni e considerato in modo non unitario»²¹.

Anche la Costituzione italiana del '48 risente di un'impostazione utilitarista ed antropocentrica dell'ambiente, sempre identificato con il bene paesaggistico.

Tuttavia si osservi come sia accomunato nell'articolo 9 il tema della tutela del paesaggio a quello della ricerca scientifica, introducendo di fatto un'importante innovazione con il riconoscimento implicito del legame funzionale tra le due tematiche.

Gli sviluppi successivi della dottrina e della giurisprudenza costituzionale hanno progressivamente costituito la base per un modello di diritto ambientale fondato sugli artt. 2, 9, 32, 42 attraverso un'interpretazione via via più estesa del concetto di «paesaggio», l'integrazione dell'ambiente nel concetto di diritto alla salute e inerente la stessa inviolabilità della persona ed i diritti fondamentali ad essa riconosciuti²². Si riconosce inoltre l'ambiente come un bene pubblico sotto il profilo della sua fruizione²³.

²¹ A. POSTIGLIONE, *Ambiente e suoi effetti sul sistema giuridico*, in TAR, 1985, II, 155.

²² Per un esame dello sviluppo del concetto di ambiente nel diritto costituzionale si veda A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1983, 39 e P. MADDALENA, *Ambiente, un bene da costituzionalizzare*, in *Dem. dir.*, 4, 1994, 339 ss.

²³ Cfr. A. POSTIGLIONE, *Ambiente, il contributo della giurisprudenza*, in *Dem. dir.*, 4,

Con specifico riferimento agli ambienti marini sono da citare la Legge 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima) e il d.P.R. n.1639 del 2 ottobre 1968, che ne costituisce il regolamento attuativo, che all'art. 98 prevede la possibilità di assoggettare alcune aree marine ad un regime di tutela dalle attività di pesca mediante l'istituzione di zone di tutela biologica da parte del Ministero della Marina Mercantile (competenze oggi in capo al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali). Si noti come tale regime di tutela sia maturato non nel quadro di una disciplina ambientale ma nel contesto della gestione delle risorse alieutiche, ravvisata la necessità di tutelare non gli ecosistemi ma le specie ittiche di interesse commerciale²⁴.

È con la l. 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare) che si incontra per la prima volta nella legislazione italiana il concetto di ambiente svincolato da quello di paesaggio.

Ispirata dal crescente interesse internazionale verso gli ecosistemi marini e costieri, culminato lo stesso anno nel Protocollo di Ginevra

1994, 345 ss., nonché P. MADDALENA, *Il bene ambiente nella legge Galasso ed il risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Sanità pubblica*, 1987, 633 ss.

²⁴ Così G. CAMARDA, L. MICCICHÈ «nelle zone di tutela biologica — cui si aggiungono le zone di ripopolamento attivo — disciplinate dell'art. 1, punto 7) della legge 17 febbraio 1982, n. 41, piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima — manca l'intento primario della salvaguardia dell'ambiente marino nel suo complesso 5; emerge esclusivamente la preoccupazione di contribuire all'incremento delle risorse ittiche commestibili e, quindi, un immediato intento "economico" nel senso stretto del termine» in *Le riserve marine nell'ottica pluriordinamentale*, in *Dir. mar.*, 2001, 400.

relativo all'area del Mediterraneo²⁵, la l. 979 del 1982 prevede la formazione, mai attuata, di un «Piano generale di difesa del mare», ma rivela una notevole modernità inquadrata nel suo contesto storico, nel riconoscimento del ruolo delle regioni in tema di pianificazione ambientale, e della necessità di tenere conto dei «programmi statali e regionali anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali»²⁶.

Con la legge n. 979 del 1982 si introduce per la prima volta in Italia uno strumento giuridico che prevede l'istituzione di riserve marine con la finalità esclusiva di proteggere l'ambiente naturale, svincolato da altri interessi di ordine economico.

In particolare si introducono tre specifiche finalità di vigilanza in mare: protezione ambientale e controllo degli inquinamenti, soccorso

²⁵ Autorizzato alla ratifica con l. 5 marzo 1985 n. 127

²⁶ L. 31 dicembre 1982 n. 979 «Disposizioni per la difesa del mare», art. 1 comma 1. A questo riguardo numerose sono le obiezioni circa il reale rispetto degli impegni internazionali: nel caso emblematico della Costa Concordia, verificatosi nello spazio marino del Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, si osservano, al contrario, i segni degli «antichi vizi» della produzione normativa italiana ove, evidenzia M. M. Comenale Pinto, invece che applicare per i danni da inquinamento la Convenzione *Bunker* (Convenzione di Londra del 23 marzo 2001) in vigore, si è scelta la strada della produzione legislativa sull'onda della reazione emotiva dell'opinione pubblica (c.d. decreto «anti-inchini»), pur in assenza di specificità del traffico crocieristico negli incidenti ambientali in relazione alla prevenzione, alla gestione dell'incidente e alla responsabilità. Cfr. M. M. COMENALE PINTO, *La sostenibilità ambientale dell'attività crocieristica*, in *Diritto@Storia*, 12, 2014, 7 ss.

in mare, vigilanza sulle attività economiche e marittime anche al di là del limite estremo del mare territoriale²⁷.

In precedenza era invalso un processo di generazione «spontanea» di aree marine assoggettate a tutela, attraverso il meccanismo della concessione demaniale di una porzione limitata di mare e costa ai sensi dell'art. 36 c. nav., secondo il quale «l'Amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze di pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'utilizzo, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo».

Tali concessioni possono essere richieste da Università, Enti gestori di parchi terrestri e amministrazioni pubbliche prospicienti l'area marina da tutelare e associazioni ambientaliste.

Visti i tempi lunghi previsti per la realizzazione del programma istitutivo delle venti aree individuate all'art. 31 della legge n. 979 del 1982, le prime riserve marine italiane furono dunque costituite nel 1986 in base ai dati ed alle ricerche già esistenti sulle aree di concessione demaniale attorno al Castello di Miramare nel Golfo di Trieste e all'Isola di Ustica, alle quali seguirono a breve con analoga procedura le Isole Ciclopi, le Isole Egadi e le Isole Tremiti.

²⁷ Per una critica condivisibile dell'epoca v. per tutti M. CASANOVA, *La legge sulla difesa del mare e le riserve marine: alcuni spunti critici*, in *Quad. Reg.*, 1983, 407 ss., il quale riscontra che nell'attribuire in modo sufficientemente chiaro una serie di competenze alla Guardia Costiera la norma non prevede un coordinamento con le altre forze di vigilanza in mare preconizzando una situazione, poi puntualmente verificatasi, di inefficiente allocazione delle risorse impiegate.

Ancora nel 1985 si rinviene l'equivalenza tra bene ambientale e paesaggistico nella Legge 8 agosto 1985, n.431 (Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale – legge Galasso), nella quale è ripreso il concetto di «bene ambientale» ma sempre legato alla sua valenza paesaggistica²⁸ come già intesa dalla Legge 29 Giugno 1939, n. 1497.

Un importante momento di svolta si verifica con la l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che attribuisce per la prima volta la competenza per l'istituzione delle riserve marine ad un organismo non preposto al governo di attività produttive, sia pure di concerto con il Ministero della Marina Mercantile. Il processo si completa anni dopo con la soppressione del Ministero della Marina Mercantile intervenuta con l. n. 536/1991.

Sempre nel 1991, dopo una lunga gestazione, l'approvazione della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette) ha costituito un ulteriore punto di svolta anche culturale nella legislazione ambientale italiana²⁹. La richiamata legge 394/91, con riferimento alla tute-

²⁸ P. Maddalena viceversa parla di paesaggio con valenza ambientale: «il paesaggio non è più, o meglio non è soltanto, un quadro estetico, ma una realtà vivente, un bene ambientale coesistente alla vita dell'uomo», cfr. P. MADDALENA, *Il bene ambiente nella legge Galasso*, cit., 636.

²⁹ In merito al percorso evolutivo della legislazione sulle aree marine protette v. G. GARZIA, *Le aree marine protette nell'ordinamento interno, modelli, elementi costitutivi e vincoli di tutela e gestione*, in AA.VV., *Aspetti normativi e gestionali delle Aree Marine*

la dell'ambiente marino e costiero, prevede al comma 4 dell'art. 2 due differenti configurazioni di area protetta: una basata sul Protocollo di Ginevra del 3 aprile 1982, relativo all'istituzione delle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 127 del 1985, l'altra basata sulle riserve marine di cui alla legge 979/82.

Sono anche istituite ventisei³⁰ nuove aree di reperimento, due delle quali già incluse nel precedente elenco della legge 979/82.

Uno dei principali limiti della legge 394/91 appare l'assenza di una regolamentazione dei criteri per l'individuazione delle aree di reperimento, rispetto alle quali rimane pertanto quanto disposto in merito dall'art. 25 della legge 979/82, secondo il quale «Le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono». In mancanza di ulteriori specificazioni circa quali debbano essere le «caratteristiche naturali, geomorfologiche ... », per esempio sul modello degli habitat e specie prioritari contenuti negli

Protette, Bologna, 2012.

³⁰ L'elenco totale di 28 aree di reperimento dell'art. 36 della legge 394/91 è stato modificato dall'art. 4, comma 4, della legge 8 ottobre 1997, n. 344 e integrato dall'art. 2, comma 10, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, la quale identifica più puntualmente i soggetti gestori delle aree protette marine previste dalle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, come «enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute».

allegati 1 e 2 della Direttiva «Habitat» 92/43/Cee, la decisione dell'istituzione di una area protetta segue le indicazioni contenute nella Delibera del Comitato Nazionale per le Aree Naturali Protette del 1/12/1993, la quale pone maggiore enfasi sugli elementi soggettivi relativi al proponente e all'organismo gestore, piuttosto che ai requisiti oggettivi che devono caratterizzare l'area perché possa essere assoggettata ad un regime speciale di tutela. Da questo punto di vista in effetti la citata Delibera si limita a confermare i criteri contenuti negli artt. 1 e 2 della legge 394/91.

In assenza di più specifiche indicazioni l'istituzione di un'Area Protetta Marina appare in alcuni casi come un processo arbitrario generatore di spesa pubblica, che spesso attiene alle politiche di marketing territoriale perseguite dalle amministrazioni locali, piuttosto che alle reali esigenze di tutela di habitat e specie in pericolo.

Accade così di assistere ad una competizione territoriale tra amministrazioni rivierasche, aspiranti alla istituzione di un'area protetta marina sulle proprie coste³¹, sull'attrazione di investimenti per la valo-

³¹ Sul tema ci affidiamo a quanto scritto da G. Di Plinio in relazione agli effetti della mancata attuazione della Carta della Natura: «Non siamo certamente davanti ad un problema politico, perché l'individuazione di biotopi ed ecosistemi non può dipendere dai procedimenti decisionali tipici della democrazia rappresentativa, e, ad esempio, i Comuni non dovrebbero poter decidere con una votazione a maggioranza o anche alla unanimità se il loro territorio meriti di essere incluso nella Carta della natura, quando l'evidenza scientifica mostra che quel territorio è privo di qualsiasi elemento riconducibile alla nozione giuridica di patrimonio naturale». V. G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'Ambiente*, 3, 2011, 29 ss., ivi, 38.

rizzazione di risorse locali, ma anche sull'acquisizione di centri di spesa pubblica che garantiscano occupazione diretta e spesa per servizi.

Tale fenomeno, lungi dall'aver contribuito alla crescita culturale delle sensibilità ambientali delle comunità locali e dei loro amministratori, rischia piuttosto di sminuire il valore percepito delle iniziative di tutela degli habitat e delle specie, della ricerca scientifica e degli sforzi gestionali che ciò comporta.

Avendo alcune aree marine protette italiane completato le procedure per l'inserimento nella lista ASPIM di cui al Protocollo di Barcellona del 1995³², si rileva che lo stesso, che negli allegati individua i

³² Per un utile approfondimento si rimanda a <http://www.minambiente.it/pagina/aree-specialmente-protette-di-importanza-mediterranea-aspim#sthash.r7iFsBI5.dpuf> dove si può leggere «La Convenzione di Barcellona del 1978, ratificata con legge 21 Gennaio 1979 n. 30, relativa alla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, nel 1995 amplia il suo ambito di applicazione geografica diventando *Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo*, il cui bacino, per la ricchezza di specie, popolazioni e paesaggi, rappresenta uno dei siti più ricchi di biodiversità al Mondo. Con il Protocollo relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo del 1995 (Protocollo SPA, per un essenziale approfondimento v. RAC/SPA, *The SPA Protocol and the activities carried out by the RAC/SPA*, Alicante, Spagna, 2001) le Parti contraenti hanno previsto, al fine di promuovere la cooperazione nella gestione e conservazione delle aree naturali, così come nella protezione delle specie minacciate e dei loro habitat, l'istituzione di Aree Speciali Protette di Importanza Mediterranea (ASPIM) o SPAMI (dall'acronimo inglese Specially Protected Areas of Mediterranean Importance)».

Per Aree Marine Specialmente Protette adottiamo la definizione dell'assemblea generale dello IUCN di San Josè, Costa Rica, 1988: «*any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural feature, which has reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment*».

Sugli scopi e le procedure della lista ASPIM v. T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, in G. CORDINI E

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

criteri comuni per la scelta delle aree ASPIM, la lista delle specie in pericolo e di quelle il cui sfruttamento è regolato, non esclude tuttavia che gli Stati sottoscrittori possano istituire aree protette marine che non rispondano a tali criteri.

2.2. *Quadro internazionale*

L'insieme degli accordi, convenzioni e trattati internazionali per la tutela degli ambienti marini e costieri³³ si è focalizzato su tre temi principali:

1. inquinamento marino
2. regolamentazione dello sfruttamento delle risorse del mare
3. tutela delle risorse biologiche del mare.

In origine la produzione normativa internazionale si è focalizzata innanzitutto sul tema dell'inquinamento, emerso in particolare nel ventesimo secolo a seguito dello sviluppo dell'industrializzazione e dei trasporti.

In ordine di tempo a questa famiglia di accordi appartiene la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento delle

A. VENTURI (a cura di), *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo*, Atti del XI Convegno annuale dell'Associazione "Club Giuristi dell'Ambiente", Roma, 2011, 25 ss., ivi, 34.

³³ Per una trattazione organica e sintetica degli strumenti internazionali per la protezione degli ambienti marini si può fare riferimento, per tutti, a A.O. ADEDE, *International Environmental Law from Stockholm to Rio - An Overview of Past Lessons and Future Challenger*, in *Environmental Policy and Law*, 1992, 88 ss., ivi, 91.

acque marine da idrocarburi, Londra 12/05/1954 e i successivi emendamenti e protocolli, nata con l'obiettivo di intraprendere un'azione comune per prevenire l'inquinamento delle acque marine da idrocarburi scaricati dalle navi.

L'Italia ha aderito alla Convenzione di Londra del 1954 con Legge del 23 Febbraio 1961, n. 238.

La successiva Convenzione sull'alto mare, Ginevra 29/04/1958, appare di portata più generale nella sua finalità di codificare le regole del diritto internazionale relative all'alto mare, ma con riferimento ai provvedimenti di tutela ambientale in essa contenuti, negli artt. 24 e 25 si conferma l'impostazione dell'epoca finalizzata principalmente alla prevenzione dell'inquinamento del mare da idrocarburi e sostanze radioattive.

L'Italia ha aderito alla Convenzione di Ginevra del 1954 con Legge del 8 dicembre 1961, n. 1658.

Il problema dei sempre più frequenti e drammatici danni provocati dall'inquinamento marino da idrocarburi ha dato origine ad una serie di accordi internazionali relativi al tema, con lo scopo di limitare il rischio, ridurre gli impatti, individuare le responsabilità e le regole per il risarcimento dei danni:

- Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni provocati da inquinamento da idrocarburi, *Bruxelles* 29/11/69, modificata dal Protocollo del 27/11/1992, *Londra*.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in caso di incidente che causa o può causare un inquinamento da idrocarburi, *Bruxelles* 29/11/69.
- Convenzione internazionale sull'istituzione di un fondo internazionale per il risarcimento dei danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi, *Bruxelles* 18/12/71, modificata dal Protocollo del 27/11/1992, *Londra*.
- Convenzione internazionale sulla lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi, *Londra* 30/11/90.
- Protocollo alla convenzione internazionale sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento marino da idrocarburi, relativo agli incidenti inquinanti prodotti da sostanze pericolose, *Londra* 15/03/2000.
- Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per danni dovuti a inquinamento da idrocarburi usati per la propulsione della nave, *Londra* 23/03/2001³⁴.

Naturalmente il tema dell'inquinamento sia in ambito mediterraneo che più in generale negli oceani, una volta portato alla ribalta con riferimento agli idrocarburi, si è sviluppato anche in direzione di tutte le altre fonti, come d'altronde in qualche modo anticipato dalla Convenzione sull'alto mare di Ginevra del 1958. Si riportano di seguito i

³⁴ Recepita nell'ordinamento italiano con 10 anni di ritardo, a seguito della legge di autorizzazione alla ratifica del 1 febbraio 2010, n. 19.

principali sviluppi degli accordi, convenzioni e trattati in tema di inquinamento di origine diversa da quello causato dagli idrocarburi.

- Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre sostanze, *Città del Messico, Londra, Mosca, Washington* 29/12/72
- Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, *Londra* 02/11/73
- Protocollo sull'intervento in alto mare in caso di inquinamento causato da sostanze diverse dagli idrocarburi, *Londra* 02/11/73
- Protocollo alla convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi³⁵ (MARPOL 73/78), *Londra* 17/02/78
- Protocollo per la protezione del mare mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, *Atene* 17/05/80
- Protocollo alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre sostanze, *Londra* 07/11/96
- Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del mare mediterraneo causato dai movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e dal loro smaltimento, *Smirne* 01/10/96

³⁵ Per un inquadramento anche storico della Convenzione, in relazione agli eventi che ne hanno condizionato lo sviluppo, v. per tutti S. M. CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Dir. mar.*, 2001, 960 ss.

- Convenzione internazionale sulla rimozione dei relitti, *Nairobi* 18/05/2007.

Uno degli avvenimenti più significativi in materia di sostenibilità e tutela dell'ambiente è stato la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (United Nations Conference on Human Environment, UNCHE) che si tenne nel 1972 a Stoccolma.

Nella Conferenza di Stoccolma del 1972 si incontrarono 113 nazioni che a conclusione delle 10 giornate adottarono tre documenti: una Dichiarazione sull'ambiente umano che fissa 26 principi su diritti e responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente; un Piano d'azione per l'ambiente umano (Action Plan for Human Environment) contenente 109 raccomandazioni finalizzate ad una interpretazione operativa della Dichiarazione; una Risoluzione contenente questioni istituzionali e finanziarie.

Nasce così lo strumento per il Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite UNEP.

Una costante anche delle conferenze tenutesi successivamente sui temi globali della protezione degli ecosistemi e della biodiversità, consiste nel generale clima di insoddisfazione in relazione alle aspettative³⁶. Va tuttavia evidenziato lo sforzo anche organizzativo finalizzato a

³⁶ Così Ferone: «la Dichiarazione di Stoccolma non si è discostata dai principi di diritto internazionale vigente, demandando la statuizione di nuove norme all'attività patrizia che gli Stati intraprenderanno». A. FERONE, *La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1972, 706.

dotare l'ONU di uno strumento in grado di implementare su scala regionale le politiche ambientali definite attraverso gli strumenti delle conferenze internazionali.

Infatti nel 1975, appena tre anni dopo la Conferenza di Stoccolma, 16 paesi del Mediterraneo e la Comunità Europea hanno adottato il Mediterranean Action Plan (MAP), il primo programma regionale per il mare nato sotto l'egida dell'UNEP.

Immediatamente di seguito, nel 1976 gli stessi paesi hanno adottato la Convenzione di Barcellona per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento.

Dunque anche in questo caso basata sul tema dell'inquinamento, nel 1976 la Convenzione di Barcellona ha tuttavia aperto la strada ad una riconsiderazione del rapporto tra l'uomo e l'ambiente marino, evidenziando come alla base dei maggiori problemi ambientali siano le congiunture economiche, ove associate ad una gestione inadeguata e ad una scadente pianificazione dei processi di sviluppo.

Il mandato della convenzione di Barcellona del 1976 si è esteso nel corso del tempo, specialmente in virtù dei protocolli che ad essa hanno fatto seguito. A causa di questo ampliamento, la Convenzione è stata modificata il 10 giugno 1995.

Le principali modifiche riguardano³⁷:

³⁷ V. Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo, in www.europa.eu, Sintesi della legislazione dell'Ue, Ambiente, Protezione e gestione delle acque

- l'estensione del campo d'applicazione geografico della convenzione al litorale;
- l'applicazione del principio di precauzione³⁸;
- l'applicazione del principio «chi inquina paga»³⁹;

³⁸ Il «principio di precauzione» è citato originariamente nel art. 174 del Trattato Ce, ripreso nell'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In particolare, il secondo comma enuncia i principi fondamentali della politica ambientale europea: «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"». Il principio è stato inserito nella normativa italiana all'art. 301 codice dell'ambiente.

Il suo scopo è indurre l'adozione delle misure preventive dei rischi ambientali per garantire un alto livello di protezione. Col tempo il principio ha acquisito una portata molto più ampia, estesa alla tutela dei diritti del consumatore, alla sicurezza alimentare, alla salute umana, al benessere animale e vegetale. Nel caso in cui i dati scientifici non consentano una valutazione completa del rischio, il ricorso a questo principio consente di adottare la soluzione più conservativa a favore del bene comune tutelato. Per una trattazione del principio di precauzione in rapporto al rischio, anche con un interessante inquadramento storico, v. B. RAGLIANTI SEPÚLVEDA, *El principio precautorio en el marco de la sociedad de riesgo*, in *Debates iuridicos y sociales*, Concepción (Cile), 2012, 61 ss.

³⁹ Il principio è disciplinato nella normativa comunitaria dalla Direttiva 2004/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Il principio «chi inquina paga» si applica laddove sia possibile stabilire un rapporto di causalità tra il danno e un'attività professionale.

La direttiva distingue due diversi regimi di responsabilità applicabili: il primo è il caso di responsabilità oggettiva applicata alle attività professionali pericolose o potenzialmente pericolose elencate nell'allegato III della direttiva. Secondo questo regime, in caso di danno ambientale l'operatore può essere considerato responsabile anche se non ha commesso errori.

Il secondo caso si applica a tutte le attività professionali diverse da quelle elencate all'allegato III della direttiva, quando un danno o una minaccia imminente di danno viene causato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla legislazione comunitaria.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- la promozione degli studi d'impatto;
- la protezione e preservazione della diversità biologica;
- la lotta all'inquinamento dovuto a movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi;
- l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico.

Una delle principali ricadute della Convenzione di Barcellona del 1976, non direttamente legata al tema dell'inquinamento, è costituita dalla Consultazione di esperti sui parchi marini e le zone umide del Mediterraneo, svoltasi a Tunisi nel marzo 1977 su iniziativa dell'UNEP.

I risultati di tale Consultazione di Tunisi hanno portato gli Stati firmatari della Convenzione di Barcellona del 1976 a riunirsi a Ginevra

ria. In tal caso, la responsabilità dell'operatore sarà messa in causa solo se questo ha commesso un errore o una negligenza. La direttiva prevede una serie di casi di esclusione della responsabilità ambientale legati principalmente agli effetti di eventi straordinari, oppure di attività che rientrano in alcune convenzioni internazionali elencate all'allegato IV. A. Bleeker fornisce un interessante punto di vista sul ruolo della giurisprudenza europea nel definire con maggiore precisione i confini applicativi del principio «chi inquina paga», in particolare in relazione ai casi *Standley* (Sentenza della Corte del 29 aprile 1999, causa C-293/97, *The Queen v Secretary of State for the Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley and Others and D.G.D. Metson and Others*), *Van de Walle* (Sentenza della Corte del 7 settembre 2004, causa C-1/03, *Criminal proceedings against Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch and Texaco Belgium SA*) e *Erika* (sentenza della Corte del 24 giugno 2008, causa C-188/07, *Commune de Mesquer v Total France SA and Total International Ltd*). Cfr. A. BLEEKER, *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice European*, in *Energy and Environmental Law Review December*, 2009, 289 ss. Con riferimento al tema della quantificazione economica del danno e ai problemi della trasposizione in ambito giuridico delle teorie dell'analisi economica si segnala inoltre un interessante contributo di F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratti e Impresa*, 2013, 741, ivi, 747.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti
Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

nel febbraio 1979 per dibattere il tema della opportunità di trovare criteri gestionali e tecnici omogenei nell'area del Mediterraneo per la creazione di aree specialmente protette⁴⁰.

A seguito di questo passaggio l'UNEP ha convocato ad Atene nell'ottobre 1980 una successiva riunione intergovernativa, per esaminare le prospettive di collaborazione internazionale e regionale nel settore delle aree protette. Fu così elaborato il progetto di protocollo relativo alle aree specialmente protette nel Mediterraneo.

Tale Protocollo firmato nel mese di aprile 1982 a Ginevra, con lo scopo di «fornire una cornice giuridica e specialistica entro cui gli Stati partecipanti possano pervenire più agevolmente, nell'ambito delle proprie acque territoriali, all'istituzione ed alla tutela di zone specialmente importanti ai fini della salvaguardia delle risorse naturali, dei paesaggi naturali mediterranei nonché per il patrimonio culturale regionale»⁴¹.

⁴⁰ Protocollo della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo, Barcellona del 1995, relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo del 1995 (Protocollo ASP). Le Parti contraenti hanno previsto, al fine di promuovere la cooperazione nella gestione e conservazione delle aree naturali, così come nella protezione delle specie minacciate e dei loro habitat, l'istituzione di Aree Speciali Protette di Importanza Mediterranea (ASPIM). V. <http://www.minambiente.it/pagina/aree-specialmente-protette-di-importanza-mediterranea-aspim#sthash.J4odMfhG.dpuf>.

⁴¹ Disegno di legge «Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982», Atti parlamentari - Senato della Repubblica n.570, 1984.

Si riporta di seguito una sintesi degli accordi e trattati internazionali direttamente derivati o comunque ispirati dal tema del Mediterranean Action Plan:

- Convenzione per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento (MAP), *Barcellona* 16/02/76
- Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (MAP II), *Barcellona* 10/06/1995
- Protocollo per la prevenzione dell'inquinamento del mare mediterraneo da operazioni di scarico effettuate da navi e aeromobili, *Barcellona* 16/02/76
- Protocollo per la cooperazione nella lotta operativa contro l'inquinamento del mare mediterraneo causato da petrolio e da altre sostanze pericolose in situazioni di emergenza, *Barcellona* 16/02/76
- Protocollo per la protezione del mare mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, *Atene* 17/05/80
- Protocollo relativo alle zone particolarmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo, *Ginevra* 03/04/82 modificato a *Barcellona* 10/06/95
- Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, *La Valletta* 25/01/2002

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (ICZM), *Madrid* 21/01/2008.

E inoltre:

- Protocollo sulla protezione del mare mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo marino e del suo sottosuolo, *Madrid* 14/10/94
- Accordo relativo alla protezione delle acque del litorale mediterraneo (accordo RAMOGE), *Principato di Monaco* 10/05/76
- Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del mare mediterraneo causato dai movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e dal loro smaltimento, *Smirne* 01/10/96.

Sul tema più generale del diritto internazionale del mare, molti anni dopo la Convenzione sull'alto mare di Ginevra del 1958, l'avvenimento più significativo è sicuramente Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, tenutasi in Giamaica a Montego Bay nel 1982.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) è un trattato internazionale che definisce le linee guida che regolano l'utilizzo e la gestione delle risorse naturali dei mari e degli oceani e fissa un regime globale dei diritti e delle responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

La Convenzione UNCLOS è entrata in vigore dal 16 novembre 1994, in seguito alla ratifica della firma del sessantesimo Stato contraente.

Gli stati firmatari sono in totale 164 dei quali attualmente 156 più la Ue hanno provveduto anche alla ratifica. In Italia l'autorizzazione alla ratifica della convenzione ha avuto luogo per mezzo della legge del 2 dicembre 1994, n. 689.

La Convenzione UNCLOS costituisce la cornice legale di tutta la disciplina internazionale in tema di diritto del mare.

Come riportato nella risoluzione 64/71 del 4 dicembre 2009, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) sottolinea «il carattere universale e unificato della Convenzione, e ribadisce che la Convenzione stabilisce il quadro giuridico entro il quale tutte le attività negli oceani e nei mari devono essere eseguite ed è di importanza strategica come base per l'azione nazionale, regionale e globale e cooperazione nel settore marino, la cui integrità deve essere mantenuta, come riconosciuto anche dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo nel capitolo 17 dell'Agenda 21»⁴².

Alla UNCLOS sono seguiti un accordo di attuazione del 1982 e un ulteriore accordo stipulato a New York nel 1995 relativo alla gestione degli stock di pesci i cui spostamenti avvengono sia all'interno sia al di

⁴² Risoluzione UNGA A/RES/64/71 *Oceans and the law of the sea* adottata il 4 Dicembre 2009.

là delle zone economiche esclusive e degli *stock* di pesci grandi migratori.

Resta tuttavia aperto il problema del *deficit* di una *governance* effettiva nei mari oltre le zone economiche esclusive. Pur considerando a sostegno della UNCLOS la complessa architettura di protocolli, convenzioni e accordi multilaterali non vincolanti, questi non paiono in grado di garantire la sua implementazione attraverso un sistema vincolante di esecuzione e osservanza⁴³.

Il *deficit di governance* è comunque implicito negli stessi interventi in tema di pesca e legge internazionale del Segretario Generale delle Nazioni Unite⁴⁴, in cui fra le altre considerazioni si ribadisce il concetto che l'obbligo di proteggere e gestire le risorse dei mari oltre le zone economiche esclusive ricadono in capo agli stati di bandiera dei vascelli di pesca.

Ancora con riferimento allo stesso tema si legge: «*Several submissions reported on measures adopted by States to address potentially destruc-*

⁴³ Per una riflessione critica sul *deficit di governance* della UNCLOS si veda A. BEHNAM, *Tracing the blue economy*, Valletta (Malta), 2013, 65 ss..

Analoga argomentazione si ritrova riferita in questo caso non alla pesca, ma all'inquinamento da idrocarburi proveniente da navi, in V. BOU FRANCH, *Freedom of navigation versus Pollution by oil from vessels: the point of view of coast al states*, in *L'Europe et la mer*, Bruxelles, 2005, 253 ss., ivi, 254: «*we find that in UNCLOS if the freedom of navigation including the navigation of oil tankers, is confronted with the environmental protection powers recognized to coastal States, the final result is highly unsatisfactory. With the only exception concerning the entering into and leaving the ports, freedom of navigation always prevails over the environmental prevention and protection powers of coastal States.*»

⁴⁴ UNSG Report A/60//63/Add.1

tive fishing practices in areas beyond national jurisdiction, including as a means of implementing their international commitments resulting from, inter alia, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (United Nations Fish Stocks Agreement), the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (FAO Compliance Agreement), as well as the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries»⁴⁵.

Ciò significa che sostanzialmente gli sforzi di implementare gli accordi internazionali fra cui (*inter alia*) UNCLOS, sono demandati ad un sistema variegato di accordi volontari fra stati, in assenza di strumenti coercitivi.

Né d'altronde può avere alcuna efficacia il controllo in porto da parte dello stato di bandiera, per il semplice motivo che le eventuali pratiche distruttive o comunque illegali sono perpetrate in mare aperto, sempre all'esterno delle zone economiche esclusive.

Il Summit della Terra di Rio del 1992, ha determinato una svolta nelle politiche globali per l'ambiente, sia per quanto riguarda la portata

⁴⁵ *The Impacts of Fishing on Vulnerable Marine Ecosystems: Actions taken by States and regional fisheries management organizations and arrangements to give effect to paragraphs 66 to 69 of General Assembly resolution 59/25 on sustainable fisheries, regarding the impacts of fishing on vulnerable marine ecosystems - Report of the Secretary-General, 2006.*

e la complessità dei temi trattati, sia con riferimento alla partecipazione e all'impatto mediatico⁴⁶.

I risultati forse più significativi della conferenza⁴⁷ furono i due testi vincolanti:

- la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che a sua volta ha portato, alla stesura del protocollo di Kyōto.
- la Convenzione sulla diversità biologica, adottata a Nairobi, Kenya, il 22 maggio 1992.

La convenzione ha elaborato anche altre dichiarazioni di principio non vincolanti le quali hanno comunque il merito di aver conferito una portata globale ad alcuni dei principi cardine del diritto ambientale⁴⁸, fatte salve le riserve espresse da più parti circa il carattere deludente e la debolezza dei risultati scaturiti, che appaiono innanzitutto un punto di partenza per un processo di negoziato fra stati che devono applicare dei principi di salvaguardia dell'ambiente globale, la cui implementazione nella maggioranza dei casi implicherebbe la massiccia riconver-

⁴⁶ Parteciparono al Summit 172 governi e 108 capi di Stato o di Governo, 2.400 rappresentanti di organizzazioni non governative e oltre 17.000 persone aderirono al NGO Forum.

⁴⁷ Per tutti, v. S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, 581.

⁴⁸ In particolare la Dichiarazione di Rio e l'Agenda 21, hanno il merito di aver rafforzato il «principio precauzionale» in connessione al ricorso a una valutazione degli impatti delle opere che possano avere incidenza sull'ambiente, e il principio «chi inquina paga». Cfr. T. TREVES, *Il diritto all'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 377 ss., ivi, 378.

sione di interi settori produttivi, anche strategici, con riflessi sui volumi di produzione dei singoli paesi.

A 10 anni di distanza dal Summit di Rio si è tenuto dal 26 agosto al 4 settembre del 2002 a Johannesburg, Sudafrica, il «Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile» (*World Summit on Sustainable Development*), detto anche WSSD o Rio +10, col duplice obiettivo di fare il punto sullo stato di attuazione e riaffermare i principi del Summit di Rio.

Il giudizio politico sull'efficacia e la portata del WSSD è generalmente improntato alla delusione⁴⁹: in particolare viene evidenziata la scarsa incisività degli impegni assunti dagli Stati partecipanti, anche attraverso il *Plan of Implementation* che, oltre a non costituire un documento vincolante, appare caratterizzato dalla debolezza e genericità degli impegni in esso contenuti.

Il riferimento alla «massiccia riconversione di interi settori produttivi» necessarie all'implementazione di un programma globale per lo sviluppo sostenibile, fatto in relazione ai limiti del Summit di Rio del 1992, è stato riletto a distanza di 20 anni come opportunità di sviluppo economico equo e sostenibile.

⁴⁹ Per un'analisi critica del *Plan of implementation* v. A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 385 ss., ivi, 388

La Conferenza sullo sviluppo sostenibile, svoltasi a Rio de Janeiro dal 20 al 22 giugno 2012, denominata Rio +20⁵⁰, si è focalizzata sui temi della *green economy*⁵¹ come nuovo paradigma dello sviluppo sostenibile e opportunità per la riduzione della povertà.

Il documento finale «*The future we want*» elaborato al termine della Conferenza, riconosce il ruolo essenziale degli oceani per gli equilibri ecosistemici del pianeta e individua nell'UNCLOS lo strumento chiave di diritto internazionale per la conservazione e l'uso sostenibile degli oceani e delle loro risorse.

2.3. *Quadro europeo*

L'istituzione della Cee con il Trattato di Roma del 1957 non contempla alcun riferimento specifico alle tematiche legate all'ambiente, ma in tale direzione si muovono i riferimenti in particolare all'obiettivo

⁵⁰ Per tutti, v. G. TELLARINI, *La Conferenza Mondiale Rio +20 e l'impegno politico per il piano di sviluppo sostenibile*, in *It. Marittime Journal*, 2012, 21 ss.

⁵¹ Il tema della *green economy* è declinato per lo più con approccio economico ortodosso, in termini di razionalizzazione dei consumi e dell'utilizzo di energia e materie prime, spingendosi all'inserimento del *waste management* nel novero dei settori produttivi, invece che collocarlo tra i servizi di supporto ad essi. Ma se si guarda alle opportunità offerte da un nuovo modello organizzativo della produzione, che aggredisca il problema della sostenibilità in termini di riconversione ecologica dei sistemi produttivi, si perviene ad un sostanziale superamento dell'approccio economico tradizionale, in funzione di un mutamento culturale più profondo che non può limitarsi alla razionalizzazione dell'uso delle risorse, ma al ripensamento degli stili di vita e dei modelli di consumo. Per un approfondimento di questo punto di vista v. G. VIALE, *La conversione ecologica, there is no alternative*, Rimini, 2011.

della qualità della vita ed ai c.d. *implied powers*, definiti all'art. 235 TCee⁵².

A seguito dunque di una costruzione europea basata sull'istituzione e regolamentazione di spazi di mercato comune, gli inizi di questo percorso non hanno visto alcuna azione specifica in materia ambientale fino al vertice di Parigi del luglio 1972, quando i rappresentanti degli stati membri riconobbero esplicitamente l'importanza della salvaguardia dell'ambiente in relazione agli obiettivi di sviluppo economico e qualità della vita dei cittadini.

Una svolta importante si ebbe quando nella sentenza della Corte di giustizia del 7 Febbraio 1985, i giudici affermarono che, con riferimento alla Direttiva 75/439 sull'eliminazione degli oli usati, la tutela dell'ambiente «costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità»⁵³.

In tal modo il giudice pose sul tavolo della Commissione il tema di una politica comune europea sull'ambiente.

Il contributo della sentenza sul caso *Adbhu* e il concomitante verificarsi di altri eventi rilevanti, come l'emissione della Direttiva

⁵² Art. 308 TCe già art. 235 TCee: «quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

⁵³ Sentenza della Corte del 7 febbraio 1985. - Procuratore della Repubblica contro *Association de defense des bruleurs d'huiles usages (A.d.b.h.u.)*. - (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dal *Tribunal de grande instance di Creteil*). - libera circolazione delle merci - oli usati. - causa 240/83.

85/337/Cee del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, sono i segnali di una maturazione dei tempi per un atto di formalizzazione delle basi giuridiche delle moderne politiche ambientali dell'Unione. L'Atto Unico Europeo del 28 febbraio 1986, entrato in vigore nel 1987 «Anno europeo dell'ambiente», inserisce il Titolo VII dedicato all'ambiente, costituito dagli articoli 130R, 130S e 130T, attraverso i quali la Comunità assume la nuova funzione di «salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

Con l'Atto Unico Europeo sono stati introdotti i principi fondamentali delle politiche comunitarie in materia ambientale:

1. il principio «chi inquina paga»;
2. il principio dell'azione preventiva;
3. il principio, della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente;
4. Il principio di sussidiarietà⁵⁴.

⁵⁴ Nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, il principio di sussidiarietà definisce le condizioni in cui l'Unione ha una priorità di azione rispetto agli Stati membri. Il principio di sussidiarietà nel settore dell'ambiente è stato introdotto per la prima volta nella normativa europea nell'Atto unico europeo (1987) senza tuttavia menzionarlo espressamente. Successivamente è stato ufficialmente sancito dal trattato di Maastricht. Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha stabilito, nella sentenza del 21 febbraio 1995 (T-29/92), (*Sentenza del Tribunale di Primo Grado 21 febbraio 1995 nella causa T-29/92, Vereniging van Samenwerkende Prijsre-*

Gli strumenti comunitari per l'attuazione delle politiche comunitarie a tutela dell'ambiente sono costituiti dai Programmi di azione ambientale e da Direttive ad hoc su temi di particolare rilevanza.

2.3.1. I Programmi di Azione Ambientale

In totale sono stati emessi 7 programmi di azione ambientale a partire dal primo, relativo al periodo 1973-1977, che segue le dichiarazioni sull'ambiente scaturite dal vertice di Parigi del luglio 1972.

Gli obiettivi perseguiti sono stati innanzitutto di indirizzare gli stati membri verso l'uniformazione delle politiche ambientali, di operare per quanto possibile in un'ottica preventiva piuttosto che riparatrice, anche attraverso l'introduzione di strumenti specifici come la Valutazione di Impatto Ambientale (PAA 1977-1981). Nella progressione dei programmi di azione si introduce inoltre il tema della relazione della tutela ambientale con i temi dello sviluppo economico e del benessere sociale, e si pone in evidenza il ruolo essenziale della ricerca scientifica in relazione alla riduzione degli impatti ed al monitoraggio

gelende Organisaties in de Bouwnijverheid e altri contro Commissione delle Comunità europee, «Concorrenza - Inesistenza - Decisioni di associazioni di imprese - Disciplina complessa - Infrazione - Incidenza sugli scambi intracomunitari - Esenzione - Ammende») che il principio di sussidiarietà non costituiva, prima dell'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, un principio generale del diritto alla luce del quale andava sindacata la legittimità degli atti comunitari. Il trattato di Lisbona ha iscritto il principio di sussidiarietà all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato Ue, aggiungendo un riferimento esplicito sua alla dimensione regionale e locale. V. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.2.2.pdf.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti
Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

come strumento principale per individuare le cause del degrado ambientale e le relative contromisure. Nel Programma 1993-2000, a seguito della Conferenza di Rio, è introdotto il c.d. approccio trasversale per una politica ambientale più integrata che ponga in relazione, nell'ottica della sostenibilità, i temi del cambiamento climatico, della biodiversità, della gestione integrata delle zone costiere (ICZM), della tutela delle acque, dell'ambiente urbano e della gestione dei rifiuti. Il Sesto programma di azione in materia di ambiente della Comunità europea⁵⁵, con il recepimento del protocollo di Kyoto è finalizzato alla realizzazione di una strategia che superi il tradizionale approccio legislativo per adottare un approccio partecipativo per l'individuazione ed il coinvolgimento dei gruppi politici e sociali portatori di interesse nel processo decisionale delle azioni per lo sviluppo sostenibile.

Il Sesto programma di azione in materia di ambiente della Comunità europea identifica il tema «natura e biodiversità» come uno dei settori prioritari di intervento. Fra gli obiettivi e le aree prioritarie di intervento del programma sono inseriti:

- Istituzione della rete Natura e attuazione degli strumenti e delle misure necessari sul piano tecnico e finanziario per la piena attuazione e per la protezione, al di fuori delle zone Natura 2000, delle

⁵⁵ Decisione n. 1600/2002/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che definisce il Sesto programma d'azione comunitario per l'ambiente (GU L 242 del 10.9.2002, 1).

specie protette ai sensi delle direttive «Habitat» e «Uccelli» (Dir. 92/43/Cee, art. 6, par. 2, lett. a, 7° capoverso).

- Ulteriore promozione e protezione delle aree marine, in particolare con la rete Natura 2000, nonché con altri mezzi comunitari attuabili (Dir. 92/43/Cee, art. 6, par. 2, lett. g, 4° capoverso).

In sede di riesame della politica europea sulla biodiversità sono stati valutati lo stato di attuazione, l'efficacia e l'adeguatezza della strategia e dei piani d'azione europei sulla biodiversità, in particolare con riferimento agli obiettivi del 2010.

Il punto culminante di questa fase si è tenuto nella conferenza di Malahide sulla biodiversità e l'Ue, tenutasi sotto la presidenza irlandese del Consiglio dei Ministri nel maggio 2004.

Il «messaggio di Malahide»⁵⁶ scaturito pone fra gli obiettivi prioritari il completamento delle porzioni a mare della rete Natura 2000 entro il 2008.

A seguito del messaggio di Malahide, la Commissione ha adottato nel maggio 2006 una comunicazione «Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre»⁵⁷, che in particolare arricchisce di una serie di specificazioni sugli obiettivi del sesto piano d'azione europeo, in parti-

⁵⁶ Sul tema specifico v. L. TUNESI, *La necessità di un sistema di aree protette marine in grado di integrare le esigenze conservazionistiche italiane ed europee in un quadro mediterraneo*, in *Le aree marine protette*, a cura di F. VALLAROLA, 2011, Firenze, 311, ivi, 314.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione del 22 maggio 2006, «Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre - Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano», COM(2006) 216 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale

colare con riferimento al rafforzamento dell'impegno per il completamento della rete Natura 2000 ed ai parametri per il monitoraggio dei progressi. In particolare l'azione prevede: «completare la rete marina di zone di protezione speciale (ZPS) entro il 2008; adottare elenchi di siti d'importanza comunitaria (SIC) entro il 2008 per l'ambiente marino; designare zone speciali di conservazione (ZSC) e fissare priorità di gestione e le misure di conservazione necessarie per le ZSC (entro il 2012 per l'ambiente marino); istituire misure di gestione e conservazione analoghe per le ZPS (entro il 2012 per l'ambiente marino)».

Il Settimo Programma d'azione per l'ambiente persegue i seguenti obiettivi prioritari⁵⁸:

- a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
- b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
- c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
- d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
- e) migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;

⁵⁸ Art. 2, Decisione N. 1386/2013/Ue del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»

- f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
- g) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
- h) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
- i) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

2.3.2. Politiche comunitarie per la tutela degli ambienti marini

Le fonti dell'Unione Europea stimano che circa 5,4 milioni di persone debbano il proprio sostentamento all'economia dei mari europei, valutata in 500 miliardi di Euro annui di valore aggiunto.

L'evidente pressione antropica sui mari e sulle coste, in particolare sul mediterraneo ha determinato la necessità di integrare le politiche comunitarie in un quadro gestionale finalizzato alla promozione di un uso sempre più sostenibile delle risorse marine.

Da queste considerazioni nasce la politica marittima integrata proposta nel 2007 dalla Commissione Europea⁵⁹ con i seguenti obiettivi:

- incoraggiare lo sfruttamento sostenibile degli oceani e dei mari favorendo nel contempo lo sviluppo dei settori marittimi e delle regioni costiere;

⁵⁹ Comunicazione della Commissione del 10 ottobre 2007, «Una politica marittima integrata per l'Unione europea», COM(2007) 575 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

- creare una base condivisa di conoscenze e innovazione per la politica marittima;
- offrire una migliore qualità di vita nelle regioni costiere, delle isole e delle regioni ultraperiferiche;
- promuovere il ruolo di guida della Ue negli affari marittimi internazionali;
- migliorare la visibilità dell'Europa marittima.
- I principali obiettivi operativi proposti per l'implementazione di questa politica sono:
 - istituzione di una rete europea per la sorveglianza marittima destinata a garantire un utilizzo sicuro dei mari e la sicurezza delle frontiere marittime dell'Ue;
 - approccio ICZM (Integrated Coastal Zone Management) per la pianificazione degli spazi marittimi;
 - creazione di una rete europea di osservazione e raccolta dei dati sull'ambiente marino e sulle attività umane ad esso connesse.

I principali strumenti normativi e gestionali sui quali si basa la politica marittima integrata europea⁶⁰ sono le Direttive «Habitat» e «Uccelli» nel quadro della gestione della Rete Natura 2000, la Direttiva

⁶⁰ Alcuni autori evidenziano la necessità di un ulteriore sforzo di integrazione delle politiche comunitarie per gli ambienti marini, basate sull'armonizzazione formale dei trattati internazionali sulle regioni marine d'Europa (Sistemi di Barcellona, OSPAR, Mar Nero, HELCOM). Per tutti: J. SOHNLE, *L'environnement marin en Europe: de la diversité normative vers un droit commun panrégional*, in *Annuaire français de droit international*, 2005, 411 ss.

quadro sulle Acque, la Strategia europea sulla Biodiversità, la Direttiva quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino (MSFD). Il quadro si completa con la Politica Comune della Pesca e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca.

La direttiva «Acque» 2000/60/Ce 2000/60/Ce prevede che gli stati membri stabiliscano obiettivi di qualità ecologica e standard di qualità ambientale per tutte le acque superficiali, comprese le acque marine costiere incluse entro un miglio nautico dalla linea di costa.

Gli stati membri devono definire le condizioni ecologiche ottimali dei tratti costieri, che costituiscano il livello più elevato di una scala di classificazione basata su cinque categorie di stato ecologico, derivanti dalla valutazione di elementi biologici e idro-morfologici.

La *Strategia europea sulla Biodiversità* si basa sul Piano d'azione europeo per la biodiversità, finalizzato nel 2006, e sulle successive iniziative sviluppatesi in continuità con esso.

Con riferimento alla rilevanza dei temi trattati in relazione alle politiche di tutela del mare, si evidenziano in particolare gli obiettivi di cui al primo settore del Piano d'azione, sufficientemente specifici per poter diventare base per ulteriori azioni (come ad esempio alcuni specificamente ripresi nella programmazione comunitaria 2014-2020):

- La salvaguardia degli habitat e delle specie più importanti dell'Ue;
- Conservare e ripristinare la biodiversità e i servizi eco sistemici nell'ambiente marino dell'Ue;

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- Rafforzare la compatibilità tra lo sviluppo regionale e territoriale e la biodiversità all'interno dell'Ue;
- Ridurre sensibilmente l'impatto delle specie esotiche invasive e dei genotipi esotici sulla biodiversità dell'Ue.

La direttiva per la «Strategia marina» 2008/56/Ce ha l'obiettivo di conseguire uno stato ambientale soddisfacente (*Good Environmental Status*) delle acque marine europee entro il 2020 e di proteggere le risorse dalle quali dipendono le attività economiche basate sull'economia del mare.

Il documento include in un quadro legislativo europeo l'approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane che hanno un impatto sulle risorse marine.

A tale scopo la direttiva persegue l'armonizzazione delle misure di monitoraggio e difesa dell'ambiente marino in coordinamento con le iniziative di tutela europee⁶¹ e ai sensi della normativa internazionale⁶².

La *Marine Strategy* prevede una implementazione per fasi in sequenza:

1. la verifica iniziale dello stato ambientale delle acque marine nazionali, gli impatti ambientali e l'analisi socio-economica delle attività umane basate sul mare (entro il 15/06/2012);

⁶¹ Ad es. la direttiva Habitat 92/43/Cee.

⁶² Con specifico riferimento alle Convenzioni Regionali, come ad es. la Convenzione di Barcellona per il Mediterraneo.

2. la determinazione di che cosa significhi in pratica «stato ambientale soddisfacente»⁶³ per le acque marine nazionali (entro il 15/06/2012);
3. lo stabilimento di obiettivi ambientali e dei relativi indicatori per raggiungere lo «stato ambientale soddisfacente» entro il 2020 (entro il 15/06/2012);
4. lo stabilimento di programmi di monitoraggio e il regolare aggiornamento di obiettivi (entro il 15/07/2014);
5. lo sviluppo di un programma di misure finalizzate a raggiungere o a mantenere lo «stato ambientale soddisfacente» per il 2020 (entro il 2015);
6. la revisione e preparazione del secondo ciclo (2018-2021).

Quanto al campo di applicazione delle politiche comunitarie di protezione di habitat e specie, alle diverse zone marine come definite ai sensi del diritto internazionale, inizialmente è nata una divergenza di interpretazioni fra diversi Stati membri, che consideravano l'applicazione ai siti marini della direttiva habitat limitata alle acque territoriali, mentre la Commissione ha sempre sostenuto un'applicazione estesa ad un ambito più vasto⁶⁴.

⁶³ *Good Environmental Status* (GES).

⁶⁴ UNCLOS, artt. 55 e 56. La zona economica esclusiva non deve estendersi oltre le 200 miglia marine dalle linee di base da cui viene misurata la larghezza del mare territoriale.

Sul tema, con particolare riferimento ai diritti degli Stati costieri sulla ZEE e sulla piattaforma continentale (PC) cfr. L. BORDEREAUX, C. ROCHE, *Du droit du littoral au droit de la mer: Quelques questions autour des énergies marines renouvelables*, in *DMF*,

Dopo anni di dibattiti tale orientamento comunitario all'applicazione della zona economica esclusiva (ZEE)⁶⁵ si è progressivamente consolidato fino alla sentenza della Corte di Giustizia Europea, nella causa C-6/04 del 20 ottobre 2005⁶⁶.

Allo stato attuale il diritto comunitario relativo alla conservazione delle risorse naturali si applica a tutte le aree marittime in cui gli Stati membri esercitano tali diritti⁶⁷. Sono quindi incluse le seguenti aree marittime:

2012, 1038 ss.

⁶⁵ Ad esempio si vedano le conclusioni del Consiglio sulla strategia per l'integrazione delle esigenze ambientali e dello sviluppo sostenibile nella politica comune della pesca, Lussemburgo, 25 aprile 2001, che include le seguenti considerazioni (punto 15): «Le direttive *Habitat* e *Uccelli Selvatici*, e soprattutto la rete associata di zone protette nell'ambiente marino Natura 2000, costituiscono un elemento fondamentale per la protezione dell'ecosistema marino che può avere ripercussioni sulla pesca. Si esortano gli Stati membri a proseguire in cooperazione con la Commissione i lavori volti alla piena attuazione di tali direttive nelle loro zone economiche esclusive.»

⁶⁶ Sulla mancata applicazione della direttiva habitat oltre le acque territoriali del Regno Unito: Sentenza della Corte del 20 ottobre 2005, causa C-6/04, *Commission v United Kingdom* «115 La Commissione contesta al Regno Unito di avere limitato l'applicazione delle disposizioni che garantiscono il recepimento della direttiva habitat nell'ordinamento giuridico interno al solo territorio nazionale e alle acque territoriali di tale Stato membro. Essa sostiene che **nella loro zona economica esclusiva gli Stati membri devono conformarsi al diritto comunitario nei settori in cui esercitano i loro diritti sovrani e che tale direttiva si applica quindi oltre le acque territoriali**. In particolare, la Commissione addebita al Regno Unito di non avere rispettato, nella sua zona economica esclusiva, l'obbligo di designare delle ZSC in applicazione dell'art. 4 della detta direttiva né quello di garantire la tutela delle specie prevista dall'art. 12 di essa.»

⁶⁷ V. *Linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino, Applicazione delle direttive «Habitat» e «Uccelli Selvatici»*, Commissione europea, maggio 2007, pp. 20-21.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- le acque interne e il mare territoriale,
- la zona economica esclusiva e/o altre zone in cui gli Stati membri esercitano diritti sovrani equivalenti (zone di tutela ittica, zone di tutela ambientale, ecc.),
- la piattaforma continentale⁶⁸.

⁶⁸ UNCLOS, art. 76 «la piattaforma continentale di uno Stato costiero comprende il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, nel caso che l'orlo esterno del margine continentale non si trovi a una distanza inferiore». Dunque, poiché gli Stati costieri esercitano diritti sovrani sulle risorse non biologiche e sugli organismi sedentari che si trovano nella piattaforma continentale, in termini di applicazione della direttiva Habitat l'orientamento comunitario è che questa non possa essere applicata agli organismi che vivono nella colonna d'acqua, ma esclusivamente alle specie bentoniche.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

TEMI E DISCUSSIONE

SOMMARIO: 3. La rete natura 2000 e la sua implementazione nei siti marini. – 3.1. La Rete Natura 2000 e il suo recepimento in Italia. – 3.2. Le misure di conservazione. – 3.3. L'approccio gestionale. – 3.4. La valutazione d'incidenza. – 4. Istituzione e gestione delle Aree Marine Protette italiane. – 4.1. Le differenti tipologie in relazione alle origini istitutive. – 4.2. Approccio gestionale nelle Aree Marine Protette. – 4.2.1. Rapporti tra Stato e regioni in tema di istituzione e gestione di aree marine protette. – 5. Il nodo dell'applicazione di differenti regimi normativi per la tutela delle aree marine. – 5.1. Il modello di individuazione dei proposti SIC marini in Sardegna. – 5.1.1. La criticità degli habitat prioritari non inclusi nei pSIC marini. – 5.2. Due diversi regimi di tutela per un unico spazio geografico. – 5.3. Buone pratiche in Europa.

3. La rete natura 2000 e la sua implementazione nei siti marini

3.1. *La Rete Natura 2000 e il suo recepimento in Italia*

Nel 1992, anno della Convenzione sulla biodiversità di Rio de Janeiro, la Cee ha emesso la 92/43 sull'istituzione di una rete ecologica europea denominata Natura 2000.

La Rete Natura 2000 è il fulcro della politica sulla biodiversità dell'Unione europea. Si tratta di una rete di aree naturali protette istituite ai sensi della direttiva «Habitat»⁶⁹ 1992, estesa a tutta l'Europa. L'obiettivo della rete è quello di garantire la sopravvivenza a lungo termine delle specie e degli habitat più preziosi e minacciati d'Europa. Si compone di zone speciali di conservazione (ZSC) designate dagli Stati membri ai sensi della direttiva «Habitat», e incorpora anche zone di protezione speciale (ZPS), designate ai sensi della direttiva «Uccelli» 1979⁷⁰.

Scopo della Direttiva «Habitat» è dunque il mantenimento della biodiversità attraverso la tutela degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri, attraverso l'implementazione di misure di tutela, ripristino e valorizzazione degli stessi, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali

⁶⁹ Direttiva 92/43/Cee, GU L 206 del 22.7.1992, 7

⁷⁰ Direttiva 79/409/Cee, GU L 103 del 25.4.1979, 1

e culturali dei territori delle Regioni Biogeografiche, identificate in base alle caratteristiche climatiche, storico-evolutive e topografiche del territorio europeo.

La Direttiva «Habitat» individua nei propri allegati le specie e gli habitat ai quali si applicano le misure di tutela necessari al mantenimento e ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente. Ove siano considerati minacciati nella loro esistenza o integrità, gli habitat vengono definiti «prioritari».

L'allegato I fa l'elenco di habitat naturali e seminaturali ritenuti meritevoli di tutela ai fini della salvaguardia della biodiversità in Europa. Fanno parte di esso gli habitat individuati di interesse comunitario in base alle loro caratteristiche ecologiche, alla loro diffusione ed al loro stato di conservazione. Nell'allegato I sono elencati 198 diversi habitat, 64 contrassegnati come di interesse prioritario.

L'allegato II contiene l'elenco delle specie animali (221 specie) e vegetali (500 specie) per le quali si devono adottare particolari misure di conservazione o i cui habitat vanno sottoposti a tutela.

Per l'istituzione dei siti d'importanza comunitaria (SIC) è prevista una procedura di competenza degli stati membri basata sulle fasi dell'individuazione, proposta e successiva designazione.

I criteri istitutivi, basati sulla presenza di habitat e specie contenuti negli elenchi degli allegati I e II, sono previsti all'allegato III, in base

ai quali gli stati membri definiscono la propria lista dei SIC proposti (pSIC). È prevista anche la sovrapposizione fra SIC e ZPS.

L'iter istitutivo delle Zone Speciali di Conservazione affida alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano l'individuazione dei siti, che ne danno comunicazione al Ministero dell'Ambiente ai fini della trasmissione alla Commissione Europea dell'elenco dei pSIC. Terminata tale fase a seguito dell'iter di approvazione dell'elenco da parte della Commissione Europea⁷¹, il Ministero dell'Ambiente, «il più rapidamente possibile ed entro un termine massimo di 6 anni»⁷², designa di concerto con le regioni interessate i siti come «Zone Speciali di Conservazione».

Per la sottoposizione dell'elenco, per ogni sito individuato deve essere compilato il «Formulario Natura 2000», un'apposita scheda elaborata dalla Commissione.

In seguito all'approvazione da parte della Commissione «lo Stato membro interessato designa tale sito come Zona Speciale di Conservazione il più rapidamente possibile e entro un termine massimo di sei

⁷¹ I pSIC contenuti nell'elenco assumono lo stato di Siti di Importanza Comunitaria (SIC) a seguito dell'approvazione della Commissione Europea, questo si osserverà avere notevole importanza in relazione all'applicazione dei diversi paragrafi dell'art. 6 della direttiva «Habitat».

⁷² Ciò significa che il termine ultimo per la designazione di un SIC come zona speciale di conservazione in conformità all'articolo 6, paragrafo 1 scadeva nel giugno 2004.

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»⁷³.

Il recepimento in Italia della normativa europea in tema di tutela della natura avviene per la prima volta per mezzo della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Tale norma recepisce la direttiva 79/409/Cee «Uccelli», la prima direttiva comunitaria in materia di conservazione della natura.

Le disposizioni dell'art. 6 della direttiva «Habitat» sono state recepite in Italia con 3 anni di ritardo rispetto a quanto previsto dall'art. 23⁷⁴ della stessa direttiva, con d.P.R. 8 settembre 1997, n.357 (modificato ed integrato con d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120).

Con riferimento all'esigenza di dare omogeneità al quadro gestionale delle aree Natura 2000, il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato il

⁷³ Direttiva «Habitat», articolo 4, comma 4.

⁷⁴ «Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica». Il termine ultimo per il recepimento in Italia era il 10 giugno 1994.

D.M. 3 settembre 2002⁷⁵ «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000» e in seguito il D.M. 17 ottobre 2007⁷⁶ recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)».

Si rileva che nell'ordinamento italiano i siti Natura 2000, SIC, ZPS e le future ZSC non sono assimilabili alle aree naturali protette ai sensi dell'articolo 3, comma 4, lettera c) della legge n. 394 del 1991⁷⁷, di conseguenza non si applicano ai siti Natura 2000 ulteriori misure di conservazione rispetto a quanto stabilito ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 del d.P.R. n. 357.

3.1.1. L'istituzione dei SIC marini in Italia: stato dell'arte e problematiche emerse in fase di implementazione

L'applicazione della direttiva «Habitat» in Italia con riferimento agli ambiti marini (Fig.2), si è rilevata molto più lenta e difficoltosa rispetto a quanto avvenuto relativamente agli ambiti terrestri e costieri.

⁷⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2002, n. 224.

⁷⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 novembre 2007, n. 258.

⁷⁷ Cons. St. Sez. VI, 18 maggio 2012, n. 2885, Regione Campania c. WWF A. I. W. W. F. for N., Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero per i beni e le attività culturali, in *Foro amm. Cons. St.*, 2012, 1312.

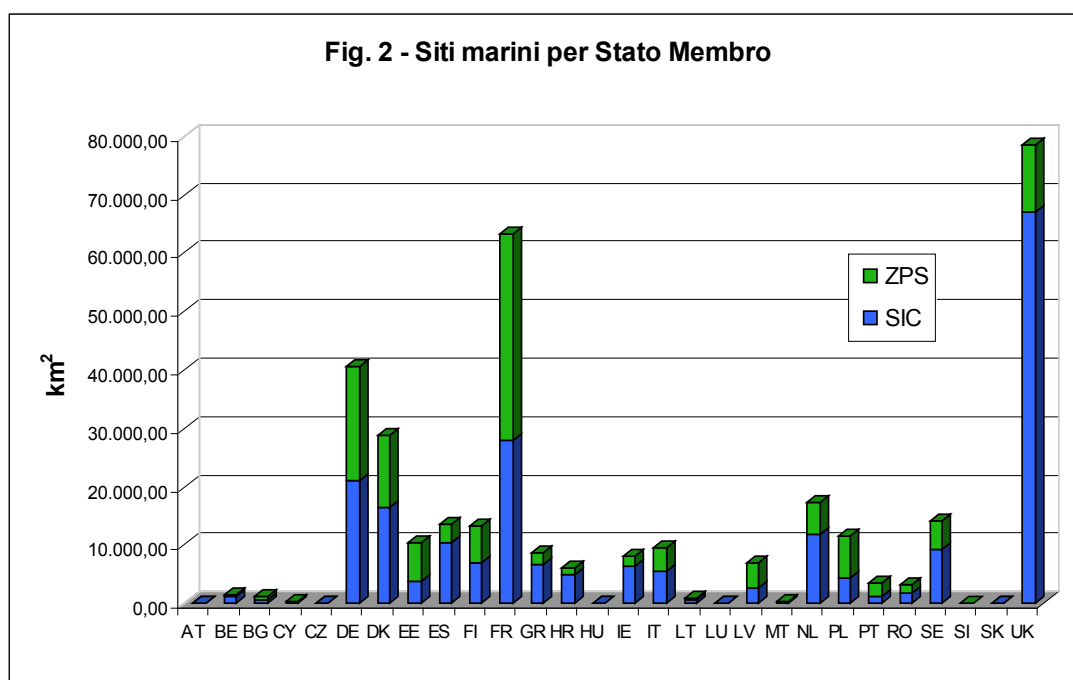


Fig. 2. – Superfici impegnate da siti marini Natura 2000 per stato membro (dati al 31/12/2013). Elaborazione originale su dati:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm

Si tenga comunque conto del fatto che in molti casi il SIC costiero prevede una estensione a mare laddove si caratterizza una contiguità negli habitat da tutelare. Uno dei motivi delle difficoltà sta nella composizione degli allegati della stessa direttiva, piuttosto poveri e carenti⁷⁸ per quanto riguarda l'individuazione di habitat e specie in ambito Mediterraneo.

⁷⁸ Si consideri ad esempio che su 217 habitat inclusi nell'allegato 1 solo 6 sono esclusivamente marini (1110, 1120, 1160, 1170, 1180, 8830), ai quali si sommano altri 3 habitat (1130, 1140, 1150) che riguardano ambienti costieri di transizione.

Il tema è all'attenzione della Commissione Europea, come mostra a tale riguardo l'inciso delle Linee guida della Commissione per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino: «in un futuro prossimo potrebbe essere necessario integrare questo lavoro con l'elenco di tipi di habitat e specie marini aggiuntivi, fornendo una base giuridica per ampliare la portata della rete marina»⁷⁹.

⁷⁹ Cfr. *Linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino*, cit., 14.

TAB.1

	Superficie per Stato Membro in km ² (Europ. part)	Proporzione delle superfici per Stato Membro coperte da:			Natura 2000 barometer - Dati relativi alle superfici per Stato Membro (in km ²)*								
		SIC	ZPS	Natura 2000	Siti terrestri			Siti marini			Superfici totali (terrestri + marine)		
					SIC	ZPS	Natura 2000**	SIC	ZPS	Natura 2000**	SIC	ZPS	Natura 2000**
AT	83.859	10,78%	12,10%	14,98%	9.042,89	10.150,79	12.559,48	-	-	-	9.042,89	10.150,79	12.559,48
BE	30.528	10,04%	9,71%	12,72%	3.063,92	2.963,73	3.882,99	1.127,15	318,11	1.270,82	4.191,07	3.281,84	5.153,81
BG	110.910	29,98%	22,61%	34,32%	33.245,66	25.081,68	38.066,47	621,80	556,68	989,84	33.867,45	25.638,35	39.056,31
CY	5.736	13,10%	25,84%	28,38%	751,69	1.481,97	1.628,01	131,45	110,98	131,74	883,14	1.592,95	1.759,75
CZ	78.866	9,96%	8,92%	14,03%	7.855,96	7.034,43	11.061,53	-	-	-	7.855,96	7.034,43	11.061,53
DE	357.031	9,38%	11,27%	15,44%	33.477,83	40.224,35	55.142,12	20.940,28	19.727,77	25.604,31	54.418,11	59.952,12	80.746,43
DK	43.093	7,35%	6,01%	8,32%	3.167,14	2.591,95	3.583,97	16.502,96	12.196,98	19.062,41	19.670,10	14.788,93	22.646,38
EE	45.226	16,95%	13,61%	17,86%	7.666,90	6.154,06	8.076,35	3.883,42	6.482,94	6.755,93	11.550,32	12.637,00	14.832,28
ES	504.782	23,17%	19,98%	27,21%	116.940,74	100.853,28	137.365,09	10.431,87	2.980,12	10.637,32	127.372,61	103.833,41	148.002,41
FI	338.145	14,36%	7,29%	14,45%	48.561,09	24.658,63	48.851,29	6.794,11	6.422,71	7.134,96	55.355,20	31.081,34	55.986,24
FR	549.192	8,53%	7,89%	12,59%	46.873,50	43.354,71	69.127,41	27.861,07	35.555,86	41.680,43	74.734,57	78.910,58	110.807,84
GR	131.940	16,22%	20,94%	27,10%	21.398,28	27.622,20	35.761,28	6.679,59	1.905,18	7.185,77	28.077,87	29.527,38	42.947,05
HR	56.594	28,26%	30,11%	36,53%	15.996,17	17.038,42	20.674,70	4.962,27	1.105,20	5.279,51	20.958,43	18.143,63	25.954,21
HU	93.030	15,53%	14,78%	21,44%	14.443,70	13.745,73	19.949,74	-	-	-	14.443,70	13.745,73	19.949,74
IE	70.280	10,18%	6,12%	13,12%	7.157,76	4.302,89	9.222,30	6.388,64	1.590,39	6.905,21	13.546,40	5.893,28	16.127,51
IT	301.333	14,21%	13,31%	18,96%	42.818,31	40.095,04	57.137,06	5.595,99	4.010,23	6.704,04	48.414,30	44.105,27	63.841,10
LT	65.301	9,40%	8,40%	12,08%	6.136,04	5.483,51	7.890,29	527,33	419,89	673,82	6.663,38	5.903,40	8.564,12
LU	2.597	15,93%	5,45%	18,08%	413,67	141,58	469,48	-	-	-	413,67	141,58	469,48
LV	64.589	11,49%	10,24%	11,53%	7.421,12	6.612,61	7.449,37	2.658,95	4.274,90	4.381,94	10.080,07	10.887,51	11.831,32
MT	316	12,71%	4,43%	12,88%	40,15	14,01	40,70	192,85	2,54	193,02	233,00	16,55	233,72
NL	41.526	7,56%	11,52%	13,40%	3.138,96	4.783,33	5.563,06	11.685,84	5.665,48	11.807,74	14.824,80	10.448,81	17.370,80
PL	312.685	10,82%	15,47%	19,53%	33.834,79	48.383,45	61.059,32	4.339,79	7.225,68	7.237,06	38.174,58	55.609,13	68.296,37
PT	91.990	16,84%	10,01%	20,66%	15.489,56	9.209,71	19.009,51	1.067,63	2.274,27	2.618,50	16.557,19	11.483,97	21.628,01
RO	238.391	16,68%	14,83%	22,56%	39.771,42	35.351,65	53.787,67	1.697,23	1.626,07	1.887,79	41.468,65	36.977,73	55.675,46
SE	414.864	13,72%	6,11%	13,84%	56.905,28	25.330,76	57.409,66	9.258,61	4.742,80	9.328,91	66.163,89	30.073,56	66.738,57
SI	20.273	32,73%	25,00%	37,85%	6.635,44	5.067,32	7.673,22	4,41	10,23	10,74	6.639,85	5.077,55	7.683,96
SK	48.845	11,95%	26,83%	29,57%	5.838,18	13.105,76	14.441,54	-	-	-	5.838,18	13.105,76	14.441,54
UK	244.820	5,35%	6,54%	8,53%	13.090,40	16.002,63	20.883,77	67.100,91	11.556,75	74.082,86	80.191,31	27.559,39	94.966,63
EU28	4.290.148	14,01%	12,51%	18,36%	601.176,55	536.840,19	787.767,37	210.454,13	130.761,77	251.564,67	811.630,69	667.601,96	1.039.332,05

TAB.2

	Natura 2000 barometer - Numero di siti Natura 2000 per Stato Membro*								
	Siti terrestri			Siti marini			Tutti i siti (terrestri + marini)		
	SIC	ZPS	Natura 2000	SIC	ZPS	Natura 2000	SIC	ZPS	Natura 2000
AT	171	98	219				171	98	219
BE	278	231	453	3	4	7	280	234	458
BG	230	118	335	13	11	23	231	118	336
CY	37	29	58	6	4	8	40	29	61
CZ	1.075	41	1.116				1.075	41	1.116
DE	4.580	728	5.217	69	28	93	4.606	740	5.253
DK	218	97	294	101	57	150	261	113	350
EE	533	62	557	55	26	62	542	65	568
ES	1.359	580	1.706	239	96	287	1.449	598	1.807
FI	1.666	449	1.803	142	87	168	1.695	468	1.839
FR	1.313	352	1.665	144	81	225	1.366	392	1.758
GR	226	201	403	96	66	152	241	202	419
HR	539	38	577	257	9	266	742	38	780
HU	479	56	525				479	56	525
IE	403	141	544	127	95	222	423	165	588
IT	2.205	603	2.479	319	90	363	2.310	610	2.585
LT	403	80	484	4	4	8	405	82	488
LU	49	13	60				49	13	60
LV	314	93	326	9	8	10	320	98	333
MT	28	13	35	16	9	22	32	13	39
NL	136	75	192	14	10	18	142	78	199
PL	843	141	978	9	9	17	845	145	983
PT	89	56	141	35	16	49	95	59	149
RO	375	147	522	9	2	11	383	148	531
SE	3.928	530	4.020	451	138	489	3.976	544	4.072
SI	323	29	352	9	3	12	323	31	354
SK	473	41	514				473	41	514
UK	592	244	835	165	134	298	654	272	924
EU28	22.865	5.286	26.410	2.292	987	2.960	23.608	5.491	27.308

* I numeri di questa tabella sono basati sui dati nazionali più recenti di Natura 2000 che gli Stati membri hanno presentato alla Ue fino alla fine di dicembre 2013

** Valori al netto delle sovrapposizioni fra SIC e ZPS

In termini di superfici impegnate (solo aree terrestri, Tab.1) rispetto al territorio nazionale l'Italia si colloca sulla media europea, mentre quanto alle dimensioni medie dei siti Natura 2000 (marini + terrestri), dall'incrocio fra i dati della Tab.1 e della Tab.2 si evince che i siti italiani hanno un'estensione media di 24,7 km² contro un dato europeo di 38 km².

Relativamente ai siti marini Natura 2000, in termini assoluti il valore riportato in Tab.1 appare molto inferiore alla media.

In termini relativi, se usiamo lo sviluppo costiero degli stati membri come parametro per comparare la proporzione delle superfici marine designate, la situazione di ritardo dell'Italia appare anche più evidente: l'Italia infatti ha 0,85 km² di superficie designata per ogni km lineare di sviluppo costiero, contro 12 km² della Francia, 11 km² della Germania e 6 km² del Regno Unito., per citare i leader di questa particolare classifica.

Solo parzialmente si può considerare come una giustificazione la già richiamata povertà di habitat e specie marini censiti in ambito Mediterraneo, in quanto la Spagna, ad esempio, ha comunque un rapporto di 2,14 km² per km lineare di sviluppo costiero.

3.2. *Le misure di conservazione*

La principale finalità gestionale dei siti Natura 2000 consiste nell'individuazione ed adozione delle opportune misure per evitare il

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

degrado degli habitat ed il disturbo delle specie per i quali le zone sono state designate, ove ciò possa determinare degli impatti negativi sulla loro conservazione.

A tale scopo la gestione dei siti Natura 2000 è disciplinata dall'art. 6 della Direttiva «Habitat», che «stabilisce il quadro generale per la conservazione e la protezione dei siti e comprende disposizioni propositive, preventive e procedurali»⁸⁰.

In particolare, al paragrafo 1 è inserito il principio fondativo della politica europea sulla tutela della biodiversità, finalizzata alla valutazione dell'efficacia delle azioni di tutela piuttosto che alla definizione ordinamentale delle stesse.

In sostanza quello in capo agli stati membri è un obbligo di risultato che attribuisce agli stessi l'onere di individuare le misure di conservazione *necessarie*, dove il concetto di necessarietà è da mettere in relazione alla definizione di *conservazione* di cui all'art. 1 lett. a)⁸¹.

Con riferimento all'approccio quantitativo *biogeografico* sotteso alla valutazione dell'efficacia delle azioni di tutela, riveste particolare rilevanza il passaggio dell'art. 1 lett. e) relativo alla tutela degli habitat, ove si definisce uno dei requisiti dello *stato di conservazione soddisfacente*

⁸⁰ Cfr. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, *La gestione dei siti della rete Natura 2000: Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/Cee*, Lussemburgo, 2000, 9

⁸¹ «a) conservazione: un complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato soddisfacente ai sensi delle lettere e) ed i)».

per un habitat naturale quando «la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione».

Analogamente l'art. 1 lett. i) recita per le specie: «l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile».

Dunque se la direttiva «Habitat» lascia ai singoli stati l'individuazione e l'organizzazione delle misure di conservazione necessarie caso per caso e sito per sito, essa riserva poi alla Commissione Europea la facoltà di verificare se tali misure, non dettagliate nella norma ma definite «necessarie», abbiano prodotto i risultati quantitativi previsti in termini di mantenimento o incremento degli areali di ripartizione naturale (o il numero e la densità degli individui di una specie) rispetto ad una situazione di partenza nota in quanto rilevata in fase istitutiva del SIC.

Il concetto di *stato di conservazione soddisfacente* costituisce dunque una soglia al di sotto della quale si configura uno stato di alterazione.

Gli stati membri devono quindi determinare le misure di conservazione necessarie in relazione alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali e delle specie.

La direttiva «Habitat» non contempla una vera e propria definizione di «esigenze ecologiche», ma il contesto dell'articolo 6, in particolare in relazione alle misure gestionali, indica che esse si basano sulla

conoscenza scientifica dei fattori abiotici e biotici necessari per garantire lo stato di conservazione soddisfacente di habitat e specie.

Il riferimento dunque a «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», caratterizza l'unicità di ciascun sito della Rete Natura 2000 e dell'approccio gestionale ad esso dedicato in base all'assunto che tali esigenze possono essere definite solo caso per caso in relazione alla combinazione di condizioni biotiche e abiotiche peculiari di ciascun sito .

Le esigenze ecologiche possono variare da una specie all'altra, ma anche per la stessa specie, da un sito all'altro, e così vale anche per gli habitat.

3.3. *L'approccio gestionale*

La forte indicazione contenuta nell'art. 6 della direttiva «Habitat» in relazione alla peculiarità di ogni singolo sito determina un approccio improntato alla personalizzazione delle misure gestionali in base ad un approccio scientifico alla individuazione delle «esigenze ecologiche» legate all'obiettivo minimo di mantenere specie e habitat in uno «stato di conservazione soddisfacente»

Il campo di applicazione dell'art.6 è diversificato nella sua articolazione: il paragrafo 1 si applica alle Zone Speciali di Conservazione,

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

mentre i paragrafi 2, 3 e 4, si applicano a seguito dell'approvazione della Commissione Europea dell'elenco dei pSIC⁸² con la conseguente istituzione del SIC.

Nel par. 1 si rinviene una specifica conferma di questo indirizzo nel passaggio dedicato ai *piani di gestione*, laddove è stabilito che le misure di conservazione necessarie «implicano, *all'occorrenza*, appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo».

I piani di gestione non sono dunque uno strumento obbligatorio essendo il loro utilizzo lasciato alla valutazione discrezionale degli stati membri, ma se applicati devono essere *appropriati*, ovvero idonei a garantire le finalità di conservazione.

Oltre a ciò possono essere *specifici o integrati ad altri piani di sviluppo* in conformità al principio di integrazione dell'ambiente in altre politiche comunitarie.

Almeno in relazione ai contenuti lo stato italiano ha ritenuto necessaria l'emanazione di linee guida⁸³ per uniformare i criteri gestionali delle aree Natura 2000, ed alcune regioni tra le quali la Sardegna hanno

⁸² Di conseguenza le disposizioni dell'art. 6 non si applicano ai siti proposti per essere designati come siti di importanza comunitaria (i cosiddetti pSIC). Il regime di tutela dei pSIC è definito nella causa C-117/03 (sentenza della Corte, del 13 giugno 2005, Dragaggi) e nella causa C-244/05 (sentenza della Corte, del 14 settembre 2006, Bund Naturschutz).

⁸³ Decreto 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)*, Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 258 del 6 novembre 2007.

a loro volta emesso delle linee guida atte in particolare ad agevolare il procedimento istruttorio attraverso la omogeneizzazione dei formati.

Sarebbe in realtà da verificare se nell'ansia delle amministrazioni regionali di introdurre ulteriori regole compilative volte ad agevolare le procedure dei propri uffici, lo strumento del piano di gestione abbia mantenuto la caratteristica della soggettività che l'art. 6 della direttiva impone.

Un altro punto critico relativo all'interpretazione del testo comunitario è relativo al concetto di integrazione ad altri piani di sviluppo: il testo è comunemente interpretato anche da fonte ufficiale comunitaria⁸⁴ nel senso del principio comunitario di integrazione delle politiche ambientali alle altre politiche di sviluppo, ma si pone il problema se i piani di gestione possano essere integrati ad altri strumenti generati da altre fonti normative con finalità analoghe, e se tali strumenti come ad esempio il piano di gestione di un'area marina protetta o di un parco nazionale possano essere considerati come «altri piani di sviluppo» ai sensi di quanto previsto nell'art. 6 della direttiva «Habitat».

Se l'opportunità dei piani di gestione dei siti Natura 2000 è lasciata all'arbitrio degli stati membri, l'applicazione di misure regolamentari, amministrative o contrattuali non è parimenti associata alle parole «all'occorrenza», di conseguenza tali misure non devono intendersi come facoltative.

⁸⁴ Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», cit., 20.

La norma tuttavia non indica quale tipo di misure debbano essere adottate né se queste debbano essere misure ad hoc, quindi si intende che possano essere ritenute idonee anche misure regolamentari, amministrative o contrattuali singolarmente o in combinazione fra esse, anche inserite in altro regolamento se idonee⁸⁵ a garantire gli obiettivi generali della direttiva. In tal senso possono anche essere considerati validi e sufficienti i piani di gestione, ove realizzati, così come altri strumenti di programmazione comunitaria come ad esempio i progetti del programma Life.

Oltre al raggiungimento degli obiettivi generali della direttiva, ed in particolare quello di mantenere specie e habitat in uno «stato di conservazione soddisfacente», il par. 2 dell'art. 6 prevede a carico degli stati membri l'adozione di «opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione 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 per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

Dunque le misure gestionali, quali che esse siano, oltre a soddisfare l'obiettivo positivo del mantenimento dello stato di conservazione

⁸⁵ Tale è l'interpretazione della Commissione della parola «opportune» utilizzata nel testo della direttiva.

soddisfacente, sono anche chiamate al compito preventivo di evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie.

Quanto ai termini «degrado» e «perturbazione» essi sono direttamente riferibili ai parametri di quell'approccio biogeografico di cui all'art. 1 della direttiva «Habitat» che collega l'obiettivo di conservazione alla valutazione qualitativa e quantitativa della consistenza di habitat e specie, limitando tuttavia la responsabilità degli stati ai soli habitat e specie alla base dell'istituzione della zona speciale di conservazione.

3.4. *La valutazione d'incidenza*

Le disposizioni dell'articolo 6, par. 3⁸⁶, definiscono i criteri di valutazione di «qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito» in relazione al principio di integrazione dell'ambiente in altre politiche comunitarie, già richiamato nel par. 1 della direttiva «Habitat».

⁸⁶ Direttiva «Habitat», articolo 6, par. 3: «Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di un'opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.»

Più in generale le disposizioni contenute nei due paragrafi fissano le regole per valutare la pianificazione nelle aree interessate⁸⁷ scaturita da esigenze non ecologiche, rispetto agli obiettivi di conservazione.

I piani o progetti devono essere esaminati secondo un principio di precauzione che porta a considerare come soggetta a valutazione ogni attività proposta che «*possa* avere incidenze significative su tale sito»; l'eventuale autorizzazione è poi rilasciata «soltanto dopo aver avuto la *certezza* che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa»⁸⁸. La Corte europea di giustizia ha stabilito⁸⁹ che «l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «Habitat» impone lo svolgimento di una opportuna valutazione delle implicazioni di un piano o di un progetto se c'è la probabilità o il rischio che tale piano o progetto abbia un effetto rilevante sul sito interessato. Tenendo conto, in particolare, del principio di precauzione, si considera che esiste un rischio se, sulla base di dati

⁸⁷ Per «aree interessate» non si intenda esclusivamente il sito protetto ma anche programmi e progetti insistenti su aree al di fuori del sito, che possono tuttavia avere incidenze significative su esso.

⁸⁸ Tale approccio si ritrova anche nella sentenza della Corte del 26 ottobre 2006, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica portoghese (causa C-239/04, paragrafo 24), relativa alla costruzione di un'autostrada in Portogallo, dove si dice che, prima di concedere l'autorizzazione al progetto, occorre eliminare qualsiasi dubbio scientifico sull'assenza di effetti negativi per l'integrità del sito (Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva *Habitat*, 2007).

⁸⁹ Sentenza della Corte del 7 settembre 2004, causa C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*, paragrafi 57 e 61, successivamente confermato dalla sentenza della Corte del 20 ottobre 2005, causa C-6/04, Commissione delle Comunità europee contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, paragrafo 54.

oggettivi, non si può escludere che il piano o il progetto in questione avrà un effetto significativo sul sito interessato»⁹⁰.

La Corte di giustizia in più di un'occasione ha stabilito⁹¹ che i procedimenti amministrativi basati sull'applicazione della VIA e della valutazione di incidenza per l'attuazione di piani o progetti non si applicano alle procedure amministrative iniziate prima del termine di recepimento delle direttive che hanno introdotto i due stessi procedimenti⁹². Analogamente da tali termini decorrono le responsabilità degli stati membri in merito al «buon stato di conservazione» di specie e habitat presenti nei siti, anche nel caso dalla mancata designazione come ZPS o SIC⁹³.

Non essendo definiti i concetti di *piano* e *progetto* la Commissione Europea⁹⁴ orienta l'interpretazione in senso più ampio possibile.

⁹⁰ Commissione Europea, Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «Habitat», (92/43/Cee), 2007.

⁹¹ Inizialmente è stato trattato il caso della VIA. V. C. giust. 11 agosto 1995, causa C-431/92, *Commissione v. Germania*, punti 29 e 32, e 18 giugno 1998, causa C-81/96, *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, punto 23; con riferimento alla direttiva *habitat*, invece, v. C. giust. 23 marzo 2006, in causa C-209/04, *Commissione v. Austria*.

⁹² Sul tema specifico, in relazione ai limiti dell'applicazione della valutazione d'incidenza cfr. M. BENOZZO, F. BRUNO, *Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità*, in *Contratto e Impresa*, 2003, 1578 ss., ivi, 1592.

⁹³ V. riferimenti successivi alla sentenza della Corte europea di giustizia nella causa C-355/90, *Commissione contro Regno di Spagna*, Racc. 1993, I-4221 (*Santoña Marshes*).

⁹⁴ *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat»*, cit., 30 ss.

Per quanto concerne i concetti di *piano* e *programma*, utilizzabili alternativamente, essi vengono interpretati in relazione ai significati attribuiti in una direttiva⁹⁵ concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale. Si includono tra questi i piani di uso del territorio e i piani settoriali, tra i quali a titolo meramente esemplificativo quelli energetici, le reti di trasporto, le reti idriche, comunicazioni etc.

Il termine «progetti» ha una portata parimenti ampia, mutuata dalla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale⁹⁶, secondo la quale si intende per progetto:

- la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,
- altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

Tale impostazione è ribadita dalla giurisprudenza pertinente ad esempio nella sentenza della Corte del 24 ottobre 1996 nella causa C-72/95, *Kraaijeveld*, nella quale la Corte di giustizia afferma la necessità di interpretare il concetto di «progetto» in senso lato.

Resta inteso che sono esclusi dall'applicazione dell'art. 6 par. 3 tutti i piani e progetti direttamente connessi con la gestione del sito ed i suoi obiettivi di conservazione.

⁹⁵ COM(96) 511 def., proposta modificata COM(1999) 73.

⁹⁶ Direttiva 85/337/Cee, modificata dalla direttiva 97/11/Ce.

Nonostante la Commissione Europea si sforzi di ricondurre il concetto di incidenza *significativa* ad un ambito di oggettività, appare insito nell'insieme delle argomentazioni e nella stessa norma un criterio soggettivo di valutazione di ciò che determina impatti significativi in relazione al sito e alla specie o habitat sui quali tali impatti potrebbero verificarsi. Ciò che è significativo per uno specifico habitat, può non esserlo per un altro in un altro sito, dunque la pretesa oggettività del criterio è affidata alla valutazione scientifica degli effetti riconducibili direttamente o indirettamente alla causa del progetto o piano proposto, i quali potrebbero incidere sullo stato di conservazione soddisfacente, come individuato ai sensi dell'art. 1 lett. e) e i).

Coerentemente all'impostazione generale, anche il concetto di «opportuna valutazione» non è specificato negli aspetti metodologici.

In generale si rileva che la valutazione ai sensi della direttiva 85/337/Cee è molto simile nelle motivazioni a quanto previsto dalla direttiva 92/43/Cee; sarà dunque sempre possibile, ancorché non obbligatorio⁹⁷, che una valutazione d'incidenza ai sensi della direttiva 92/43/Cee assuma la forma di valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337/Cee (modificata dalla direttiva 97/11/Ce).

⁹⁷ La non obbligatorietà riguarda la direttiva «Habitat», ma ai fini concreti della sua applicazione bisogna tenere conto del fatto che la Corte di Giustizia Europea, nella causa C-392/96, Commissione contro Irlanda, sentenza del 21 settembre 1999, ha confermato l'importanza che si deve conferire ai siti naturali sensibili nel decidere se i progetti debbano essere oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337/Cee.

«Ciò fornirà precise garanzie in termini di documentazione e trasparenza⁹⁸».

Nel caso sia seguita una metodologia diversa, va salvaguardato comunque il carattere scientifico delle informazioni contenute nella documentazione prodotta e il rapporto causa-effetto tra queste e le motivazioni dell'esito.

Sul piano dei contenuti, in generale la valutazione d'incidenza ha una portata inferiore rispetto alla valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337/Cee, in quanto nella prima gli impatti valutati sono circoscritti ai soli obiettivi di conservazione del sito⁹⁹. Dunque eventuali altri impatti di natura ambientale ma non ecologica (acqua, suolo, inquinamento acustico etc.) possono essere considerati solo se potenziali cause (anche indirettamente o congiuntamente ad altri fattori già esistenti) del degrado degli habitat naturali o della perturbazione delle specie per cui il sito è stato designato, indicati nel formulario previsto dall'art.4, par.1 della direttiva «Habitat».

Il processo valutativo e decisionale è attribuito alle autorità nazionali competenti, ove il termine «nazionali» è da intendersi non limitatamente alle amministrazioni centrali, ma identifica gli ambiti di competenza non comunitari. In Italia la valutazione d'incidenza è discipli-

⁹⁸ Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», cit., 36.

⁹⁹ Il concetto di «integrità del sito» è riferito innanzitutto alla condizione soddisfacente degli habitat e delle specie per cui il sito è stato designato, ma anche al complesso di condizioni ecologiche dalle quali tali *habitat* e specie dipendono.

nata dall'art. 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, a sua volta fatto oggetto di una procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea che rilevava la limitatezza del concetto di progetto a delle tipologie identificate in un elenco tassativo contenuto nell'art. 5, in contrasto con l'ampiezza dello stesso concetto nella norma europea, nella documentazione esplicativa e nella stessa giurisprudenza.

Come risultato dell'accoglimento dei rilievi comunitari, il d.P.R. 120/2003 nel terzo comma dell'art.6 specifica che sono da sottoporre a valutazione d'incidenza *tutti gli interventi* non direttamente connessi e necessari al mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti in un sito Natura 2000.

Il parere dell'opinione pubblica non è obbligatorio, ma la formula utilizzata (*se del caso*) alla fine del par. 3 dell'art. 6 appare veramente lontana dal prefigurare alcuna casistica in merito.

In generale, dato il riferimento alla possibilità di adottare la metodologia della valutazione dell'impatto ambientale, nel caso venga percorsa tale strada il parere dell'opinione pubblica assume la forma obbligatoria della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ V. *Linee guida per la valutazione ambientale strategica (Vas), Fondi strutturali 2000-2006*, Supplemento al mensile del Ministero dell'Ambiente L'ambiente informa n. 9, 1999

Altre modalità di processo partecipativo¹⁰¹ possono essere impiegate in fase di impostazione di un piano di sviluppo locale o di un progetto, sempre inerente le tematiche dello sviluppo locale come ad esempio il progetto di un'infrastruttura.

Qualora l'esito della valutazione d'incidenza sia negativo, il progetto o il piano non potranno essere approvati, salvo l'eccezione prevista al par. 4¹⁰² dell'art. 6, che prevede che «in mancanza di alternative» il piano o il progetto debbano essere approvati comunque.

Trattandosi di un'eccezione, il suo campo è limitato ai «*motivi imperativi di rilevante interesse pubblico*» non ulteriormente specificati se non con riferimento all'inclusione in questi anche di motivi di natura sociale o economica.

¹⁰¹ La famiglia di metodologie di processo partecipativo più diffusa a livello internazionale in materia ambientale è il Participatory Rural Appraisal (PRA), che tuttavia in Italia non è prevista da nessuna procedura amministrativa, neppure come buona prassi. Per una trattazione approfondita dei processi partecipativi, tra i quali il metodo PRA, si suggerisce la lettura di G. QUATTRONE, *La gestione partecipata nelle aree protette*, Milano, 2003, *passim*.

¹⁰² Direttiva «Habitat», articolo 6, par. 4: «Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di *habitat* naturali o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo o la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

La Commissione Europea fornisce una chiave di interpretazione al concetto di *motivi imperativi*:

«È ragionevole considerare che i *motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica* si riferiscono a situazioni dove i piani o i progetti previsti risultano essere indispensabili:

- nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini (salute, sicurezza, ambiente);
- nel quadro di politiche fondamentali per lo Stato e la società;
- nel quadro della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti ad obblighi specifici di servizio pubblico»¹⁰³.

In base principio di precauzione è dunque sufficiente il dubbio scientifico che un piano o progetto possa nuocere all'integrità del sito perché esso sia accantonato, nel caso si intenda proseguire nella proposizione del piano o del progetto ai sensi del par. 4, è necessario dimostrare:

1. che l'alternativa proposta è la meno dannosa per gli habitat e le specie alla base dell'istituzione del sito e che non sono possibili soluzioni alternative che non producano incidenze negative sull'integrità dello stesso sito;
2. che sussistono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi «motivi di natura sociale o economica».

Esclusivamente qualora tali condizioni preliminari siano soddisfatte in modo inequivoco, verificata l'insufficienza di eventuali misure

¹⁰³ Cfr. *Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva «Habitat»*, cit., 44.

di attenuazione applicabili, «lo Stato membro adotta ogni *misura compensativa* necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata».

Le misure compensative devono essere sempre notificate alla Commissione.

Il concetto di misure compensative non è descritto nella direttiva «Habitat», ma viene indicato nei documenti interpretativi¹⁰⁴ come «provvedimenti indipendenti dal progetto (comprese le eventuali misure di attenuazione connesse) e finalizzati a contrastare l'impatto negativo di un piano o progetto per mantenere la coerenza ecologica globale della rete Natura 2000». In genere si sono proposte come «compensative» le misure atte a ripristinare la superficie e la consistenza di una specie o di un habitat sottratti dal progetto, attraverso l'opera di estensione in un'altra direzione dell'areale stesso. Non sono accettate di solito come misure compensative l'estensione del SIC per includere habitat o specie preesistenti e neppure per compensare la perdita di un habitat o specie con l'estensione o ripristino di habitat o specie differenti.

In ogni caso, pur se generalmente accettate come misure compensative, dal punto di vista economico ambientale non si compensano la sottrazione di un habitat con l'estensione di tale habitat attraverso ope-

¹⁰⁴ Commissione Europea, *Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «Habitat»*, cit., 10.

ra di ripiantumazione o altra tecnica, perché se il valore della specie «sacrificata» può essere reintegrato, nel calcolo del valore dell'habitat deve entrare anche la perdita di biodiversità, la cui reintegrazione non è quasi mai garantita dall'intervento di ripristino, neppure nel medio-lungo periodo.

Se poi la misura compensativa proposta dovesse essere finalizzata al mantenimento delle condizioni ecologiche generali del sito o degli habitat e specie che hanno determinato la designazione del sito, anche in questo caso essa non sarà accettata in quanto è stato più volte affermato il principio che le misure compensative devono andare oltre le misure normalmente richieste per la tutela e la gestione dei siti di Natura 2000.

In conclusione, le misure compensative costituiscono una sorta di *extrema ratio* da attivare quando a seguito della valutazione di incidenza di un piano o progetto, individuato il rischio di impatti negativi sulle condizioni ecologiche delle specie o habitat alla base della designazione di un sito, si debba procedere comunque per *motivi imperativi di rilevante interesse pubblico*, in mancanza di alternative scientificamente attendibili. In tal caso saranno generalmente prese in considerazione come misure compensative quelle azioni capaci di migliorare le condizioni ecologiche generali del sito e ripristinare i valori quantitativi e qualitativi degli habitat e specie da tutelare.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

4. Istituzione e gestione delle Aree Marine Protette italiane

4.1. *Le differenti tipologie in relazione alle origini istitutive*

Per un esame delle problematiche gestionali delle aree marine protette è necessario mettere a fuoco alcune peculiarità derivanti dalla loro istituzione.

Innanzitutto il termine «area marina protetta» genericamente inteso può essere riferito a quattro tipologie principali¹⁰⁵ afferenti ad ordinamenti giuridici diversi.

Le *riserve naturali marine* istituite ai sensi dell'art. 25 della l. n. 979 del 1982, costituiscono la tipologia di gran lunga più diffusa sul territorio nazionale e possono essere definite come un modello sia sul piano degli obiettivi che su quello gestionale.

Lo stesso iter istruttorio delle riserve naturali marine è previsto per le *aree protette marine* istituite ai sensi degli artt. 18 e 19 della l. n.394 del 1991, la cui differenziazione sta appunto nella fonte ma non nella regolamentazione.

Un'altra tipologia prevista dalla normativa nazionale è quella dei *parchi nazionali e regionali* istituiti ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della l. n. 394 del 1991, con l'importante distinguo che, a differenza di quelli nazionali, i parchi regionali non possono essere esclusivamente marini,

¹⁰⁵ G. GARZIA, *Le aree marine protette nell'ordinamento interno*, cit.,161 ss.

ma costituiti da aree terrestri, fluviali o lacuali, più eventuali «tratti di mare prospicienti la costa».

I *parchi marini istituiti con specifica disposizione di legge*¹⁰⁶, Baia e Gaiola, si differenziano sia dal punto di vista istitutivo che gestionale, in relazione alle finalità peculiari per le quali sono stati istituiti che li caratterizzano più come museo sommerso che non come area marina protetta così come definita ai sensi delle leggi 979/82 e 394/91.

A queste tipologie «nazionali» si aggiunge una ulteriore tipologia di *area marina protetta istituita sulla base di accordi internazionali*. In Italia si enumera il «Santuario dei cetacei Pelagos» istituito con accordo internazionale di Roma del 25 novembre 1999 fra Italia¹⁰⁷, Francia e Principato di Monaco per la creazione di un'area protetta di alto mare per la conservazione dei cetacei¹⁰⁸.

Oltre allo stesso Santuario Pelagos altre 10 aree marine protette italiane sono state incluse nella c.d. *lista ASPIM*, elaborata nell'ambito del Protocollo SPA/BIO¹⁰⁹ (*Specially Protected Areas and Biological Diversity in Mediterranean*). Tale lista contiene gli elenchi di riferimento di habitat e specie meritevoli di tutela per il riconoscimento di aree specialmente protette, elaborati dal RAC/SPA nel 1999.

¹⁰⁶ Art. 114, comma 10, L. 23 dicembre 2000, n. 388.

¹⁰⁷ L'Italia ha recepito l'accordo con L. 11 ottobre 2001, n. 391.

¹⁰⁸ v. T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, cit. 430.

¹⁰⁹ Protocollo SPA/BIO, 1997, alla Convenzione di Barcellona del 1995.

Tra le aree della lista ASPIM il «santuario Pelagos» è l'unica ad estendersi oltre il limite delle acque territoriali italiane, ed in generale l'unica del Mediterraneo a comprendere spazi di alto mare¹¹⁰.

Così come per la direttiva «Habitat», ma con elenchi di habitat e specie molto più dettagliati, l'inclusione di una area marina protetta nella lista ASPIM produce un obbligo di risultato in merito alla tutela degli habitat e delle specie appartenenti agli elenchi ASPIM la cui presenza all'interno dell'area ne ha determinato il riconoscimento.

4.2. *Approccio gestionale nelle Aree Marine Protette*

Assumendo come modello di area marina protetta le «riserve naturali marine», sia in virtù della disciplina di carattere generale¹¹¹ che le caratterizza, sia perché costituiscono la tipologia di gran lunga più diffusa nel nostro Paese, si osserva innanzitutto la volontà di una forte impronta centralistica sia in fase istitutiva che in fase gestionale.

In fase istitutiva in particolare tale approccio appare particolarmente evidente nelle variazioni introdotte successivamente dall'art. 18 della L. 394/91¹¹², rispetto all'impostazione originaria della L.979/82.

¹¹⁰ Cfr. T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, cit., 36.

¹¹¹ Artt. 25-31 della L. 979/82 e artt. 18-20 della L. 394/91.

¹¹² Comma 1-bis: «L'istituzione delle aree protette marine può essere sottoposta ad accordi generali fra le regioni e il Ministero dell'ambiente» (comma introdotto dall'art. 8 della L.23 marzo 2001, n. 93).

L'art. 18 della L.394/91 infatti non prevede più l'obbligo di acquisire il parere delle regioni e dei comuni interessati, già contenuto nell'art. 26 della L.979/82, ma prevede in cambio una procedura facoltativa e limitata ai soli «accordi generali tra le regioni e il Ministero dell'ambiente».

I comuni territorialmente interessati escono totalmente di scena dalla fase istitutiva.

Una volta soppressi il Ministero della Marina Mercantile e la Consulta per la difesa del mare, l'istituzione di un'area marina protetta avviene dunque attraverso l'emanazione di un decreto del Ministero dell'ambiente che specifica anche le finalità per cui l'area è istituita.

Si noti che gli obiettivi alla base dell'istituzione di un'area marina protetta sono elencati nel decreto istitutivo in termini generali; non si rinviene dunque alla base dell'istituzione delle aree marine protette attualmente attive un obiettivo di conservazione di habitat o specie espresso in termini quantitativi soggetti a riscontro oggettivo¹¹³, come invece accade per habitat e specie della rete Natura 2000.

¹¹³ Anche al livello di responsabilità gestionali pubbliche, prevale un orientamento diverso, più attento ai fattori culturali, come quello espresso da M. Baradà, secondo il quale «L'area marina protetta deve svolgere il delicato compito di promuovere e valorizzare il mare e le sue risorse. Ma questo significa innanzitutto diffondere educazione ambientale oltre che amore per il mare: finalità raggiungibili solo attraverso una approfondita conoscenza degli ambienti marini». V. M. BARADÀ, *Le iniziative per la salvaguardia dell'habitat marino e delle sue risorse*, in *Parlamento*, 1998, 14 ss., ivi, 15. Per una critica condivisibile a tale impostazione, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., 31, ove si richiama la «teoria della protezione integrale» come principio originario della L.394/91.

Occorre tuttavia notare che a seguito della designazione di alcune aree marine protette come SIC marino, il Ministero dell’Ambiente ha provveduto all’aggiornamento dei decreti istitutivi con il richiamo nelle finalità alla conservazione degli habitat alla base dell’istituzione del sito Natura 2000¹¹⁴, senza pur menzionarlo esplicitamente.

Il problema è molto discusso anche a livello internazionale, ove si riscontra che l’istituzione delle aree marine protette risponde più ad una logica volta a «curare il sintomo», che non all’esigenza di incidere sulle cause sociali, culturali ed economiche dell’impoverimento degli oceani. Per una riflessione approfondita sul tema cfr. P. LEENHARDT et al., *Challenges, insights and perspectives associated with using social-ecological science for marine conservation*, *Ocean & Coastal Management*, 115, 2015, 49 ss.

¹¹⁴ Si riporta ad esempio un passaggio tratto dal decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 7 febbraio 2012 *Aggiornamento al decreto di istituzione dell’Area Marina Protetta «Capo Carbonara» (12°05541)*:

«3 Finalità

1. L’istituzione dell’area marina protetta (...) persegue la protezione ambientale dell’area interessata e si prefigge le seguenti finalità:
 - a) La tutela e la valorizzazione delle caratteristiche naturali, chimiche, fisiche e dalla biodiversità marina e costiera, con particolare attenzione agli habitat prioritari di substrato duro e della Posidonia oceanica, anche attraverso interventi di recupero ambientale;
 - b) La promozione dell’educazione ambientale e la diffusione delle conoscenze degli ambienti marini e costieri dell’area marina protetta, anche attraverso la realizzazione di programmi didattici e divulgativi;
 - c) La realizzazione di programmi di studio, monitoraggio e ricerca scientifica nei settori delle scienze naturali e della tutela ambientale, al fine di assicurare la conoscenza sistematica dell’area;
 - d) La promozione dello sviluppo sostenibile dell’area, con particolare riguardo alla valorizzazione delle attività tradizionali, delle culture locali, del turismo ecocompatibile e alla fruizione da parte delle categorie socialmente sensibili.»

Si tratta di un riconoscimento del concetto di *habitat prioritario*, pur non essendo menzionata la direttiva Habitat, nel tentativo di armonizzazione degli strumenti che, si argomenterà più approfonditamente in seguito, mantengono delle profonde contraddizioni soprattutto nella *filosofia* gestionale di fondo.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all’applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

Viceversa la stessa normativa nazionale in tema di rete Natura 2000 prevede espressamente il caso di zone speciali di conservazione ricadenti in tutto o in parte all'interno di aree protette¹¹⁵.

A differenza dei parchi nazionali, che richiedono come soggetto gestore un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, il testo originario dell'art. 19 della L. 394/91 prevedeva una sorta di gestione diretta delle aree marine protette per via dello Ispettorato centrale della difesa del mare, il quale si avvaleva a propria volta come «braccio operativo» delle Capitanerie di porto.

Si prevedeva poi che la gestione *potesse* essere affidata dal Ministero a «enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute».

L'art. 2, comma 37¹¹⁶, della l. n. 426 del 1998, ha di fatto precluso l'ipotesi della gestione diretta rendendo dunque obbligatorio l'affida-

¹¹⁵ D.P.R. n. 357 del 1997, art. 4, comma 3, sostituito alla versione precedente dall'art. 4, d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120: «3. Qualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente. Per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta la regione o la provincia autonoma adotta, sentiti anche gli enti locali interessati e il soggetto gestore dell'area protetta, le opportune misure di conservazione e le norme di gestione.»

¹¹⁶ «37. Con decreto del Ministro dell'ambiente, sentiti la regione e gli enti locali territorialmente interessati, la gestione delle aree protette marine previste dalle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, è affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute.» Successivamente integrato dall'art. 17, comma 4 della l. n. 93 del 2001 che prevede per tali soggetti la possibilità che esercitino la gestione dell'area in forma consociata.

mento esterno della gestione delle aree marine protette ai soggetti elencati, anche in forma consociata.

Nonostante questa apertura alla gestione da parte di soggetti esterni, pubblici o privati, probabilmente ispirata dalla volontà di affidare la gestione delle aree marine protette a soggetti più «vicini» alla problematica, o per competenze in tema di habitat marini o per conoscenza più diretta dei sistemi socio-economici locali basati sul mare e sulle coste¹¹⁷, il processo decisionale per la gestione così come per l'istituzione, rimane strettamente accentrato in capo al Ministero dell'ambiente per la scelta del soggetto gestore così come quella del presidente e di altri membri della Commissione di riserva.

Non sfugga il fatto che l'art. 19, comma 1 della L. 394/91, come prima l'art. 28, comma 1 della L. 979/82, attribuisce al Ministero dell'ambiente la responsabilità di assicurare il conseguimento degli obiettivi istitutivi delle aree marine protette. Finalità per le quali è affiancata al soggetto gestore la Commissione di riserva¹¹⁸, un organo di emanazione ministeriale che affianca l'ente gestore e la Capitaneria di

¹¹⁷ Pare in sostanza che l'affidamento a istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute risponda ad un criterio di selezione del soggetto gestore basato su competenze di natura tecnico-scientifica, mentre la scelta dell'ente pubblico corrisponde ad un criterio di selezione basato sulle competenze amministrative o nella migliore delle ipotesi, la conoscenza del tessuto socio-economico locale. Di fatto la grande maggioranza delle aree marine protette è gestita da comuni in forma singola o associata.

¹¹⁸ Art. 28 commi 3 e 4 l. n. 979 del 1982 e l. n. 426/98 art. 2 comma 16. Vedere anche <http://www.minambiente.it/pagina/aree-marine-protette#sthash.faV7Pu4f.dpuf>.

porto con funzioni tecnico-consultive in particolare in tema di organizzazione e regolamentazione dell'area marina protetta.

La Commissione di riserva si costituisce in base all'art. 2, comma 339, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, ed è così composta:

- un rappresentante del Ministro, con funzioni di Presidente;
- un esperto designato dalla Regione interessata, con funzioni di vice Presidente;
- un esperto designato d'intesa tra i Comuni rivieraschi interessati;
- un esperto del Ministero dell'Ambiente;
- un rappresentante della Capitaneria di porto, su proposta del Reparto Ambientale Marino presso il Ministero dell'Ambiente;
- un esperto designato dall'Istituto superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA);
- un esperto designato dalle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative e riconosciute dal Ministero dell'Ambiente.

Si osservi come anche in tema di gestione e regolamentazione delle aree marine protette il Ministero mantenga un ruolo di controllo centrale, ancorché non esclusivo, pur evidenziandosi che rispetto alla fase istitutiva, la funzione gestionale vede un ruolo di maggior peso delle regioni, unitamente alla ricomparsa dei comuni rivieraschi coinvolti.

Tale ruolo delle regioni riprende ulteriore centralità a seguito dell'orientamento prevalente in materia di concessioni demaniali.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

4.2.1. *Rapporti tra Stato e regioni in tema di istituzione e gestione di aree marine protette*

Con riferimento alla competenza legislativa in tema di istituzione delle riserve marine, si riscontra un andamento «altalenante»¹¹⁹ relativamente al grado di coinvolgimento delle regioni, ora determinato attraverso lo strumento dell'intesa, ora consultivo in seno alla Conferenza unificata.

Nella riformulazione del settimo comma dell'art. 2 della legge 394/91¹²⁰ lo strumento dell'intesa fra Stato e regioni appare esplicitamente escluso per le aree marine protette¹²¹.

Lo stesso comma l-bis all'art. 18 della l. n. 394/91 attribuisce una (nuova) funzione consultiva in merito alla possibilità di sottoporre ad accordi generali fra le regioni ed il Ministero dell'ambiente l'istituzione delle aree marine protette.

A seguito del contenzioso generatosi in merito, una consolidata giurisprudenza costituzionale¹²² ha ormai determinato come siano

¹¹⁹ L. MICCICHÈ, *L'istituzione e la gestione delle aree marine protette: spunti di riflessione alla luce della creazione dei parchi sommersi di Baia e Gaiola e della deliberazione della Corte dei Conti, Sez. Centrale, del 25 ott. 2004, n. 10*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, Milano, 2010, 241.

¹²⁰ Art. 2, comma 23, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, «Nuovi interventi in campo ambientale».

¹²¹ Art. 8, comma 9 l. n. 93/2001.

¹²² V. per tutti: G. GARZIA, 5. *L'istituzione delle riserve marine e il regime delle competenze con particolare riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni. La giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Le aree marine protette nell'ordinamento interno*, cit., 166.

infondate le eccezioni sollevate dalle regioni sulla base della presunta obbligatorietà dell'intesa fra Stato e regioni in base al principio di «leale cooperazione»¹²³.

Il successivo intervento del d.lgs. n. 112 del 1998, all'art. 77 comma 2, chiarisce che «L'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali, *comprese quelle marine* e l'adozione delle relative misure di salvaguardia sulla base delle linee fondamentali della Carta della natura, sono operati, *sentita* la Conferenza unificata», a riprova del ruolo prettamente consultivo delle regioni in tema di istituzione delle aree marine protette, anche in relazione alla funzione dello strumento della Conferenza unificata.

L'art. 78 dello stesso d.lgs. n. 112 del 1998 attribuisce nel primo comma la competenza amministrativa delle regioni in tutte le aree naturali protette per le fattispecie non incluse nell'art. 77, da qui nasce il tema controverso relativo alla definizione della portata e del reale significato del «rilievo nazionale» attribuito ai compiti e alle funzioni in

¹²³ Il principio di leale cooperazione è comparso nel nostro ordinamento a seguito dell'elaborazione della giurisprudenza generatasi sul tema. Sul tema del principio di leale cooperazione, in particolare in materia di demanio marittimo, si vedano per tutti M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Foro amm.*, 2006, 2423, e L. SALAMONE, *La gestione del demanio marittimo tra accentramento e decentramento amministrativo (nota a C. cost. n. 89/2006)*, in *Dir. mar.*, 2007, 127.

Per una trattazione esaustiva della giurisprudenza costituzionale sul tema cfr. M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, 2009, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf, 11 ss.

materia di parchi naturali e riserve statali, inclusi nel secondo comma dell'art. 77.

Sul tema specifico è prevalso dunque un orientamento amministrativo basato sui poteri della Conferenza Stato-regioni che, nella riunione tecnica del 22 luglio 2003, ha attribuito alle regioni la gestione delle concessioni demaniali marittime anche nelle aree marine protette.

Sulle medesime posizioni si colloca anche la Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, Province autonome e Autonomie Locali del 14 luglio 2005, che però introduce delle limitazioni legate ai differenti regimi di tutela applicati alle zone in cui le aree marine protette sono ripartite. In particolare si introduce il divieto di rilascio di concessioni demaniali nelle zone A di tutela integrale e si recupera un minimo di ruolo in capo agli enti gestori, chiamati ad esprimere un parere in merito al rilascio delle concessioni nelle zone B e C.

Sulla stessa linea si è successivamente espresso nell'anno 2007 il Consiglio di Stato che, accogliendo l'appello della Regione Campania contro una sentenza del Tribunale amministrativo regionale, ha ribadito la competenza in capo alle regioni per il rilascio di concessioni demaniali nelle aree marine protette, pur limitatamente ai casi in cui prevalgono le funzioni di valorizzazione¹²⁴.

¹²⁴ Cfr. Cons. St. Sez. VI, 12 giugno 2007, n. 3082, Regione Campania c. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri.

Tale limitazione appare superata da una successiva sentenza, Cons. St. Sez. VI, 15 novembre 2010, n. 8048, secondo la quale sono conferite alle regioni in base all'art.

Allo stato attuale dunque il Ministero dell'Ambiente ha provveduto ad un aggiornamento dei decreti di istituzione delle aree marine protette in coerenza con gli orientamenti prevalenti, rispetto alle precedenti versioni che attribuivano, in coerenza all'art. 19, comma 6 della l. 394/1991, all'ente gestore il potere di concessione, sospensione e revoca delle autorizzazioni di tutte le attività consentite all'interno zone di ripartizione dell'area, comprese dunque le concessioni demaniali¹²⁵.

78 d.lg. 31 marzo 1998 n. 112, non più le sole concessioni in cui prevalgono le funzioni di valorizzazione, ma *tutte* le funzioni amministrative in materia di aree marine protette.

¹²⁵ Nelle versioni aggiornate dei decreti istitutivi è stata adottata una formula standardizzata che recepisce l'orientamento della Conferenza Stato-regioni in materia di concessioni e divisione in zone. Una per tutte, tratta dal Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, 7 febbraio 2012, «Aggiornamento al decreto di istituzione dell'Area Marina Protetta "Capo Carbonara". (12A05541)» art. 10, comma 1: «I provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo dell'area marina protetta "Capo Carbonara", anche in riferimento alle opere e concessioni demaniali preesistenti all'istituzione della stessa, sono disciplinati in funzione della zonazione prevista nel regolamento di disciplina di cui al precedente articolo 6, con le seguenti modalità:

- a) in zona A, non possono essere adottati o rinnovati provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo, fatta eccezione per quelli richiesti dal soggetto gestore per motivi di servizio, sicurezza o ricerca scientifica;
- b) in zona B, i provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo sono adottati o rinnovati dalle regioni o dagli enti locali competenti d'intesa con il soggetto gestore, tenuto conto delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive;
- c) in zona C, i provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo sono adottati o rinnovati dalle regioni o dagli enti locali competenti previo parere del soggetto gestore, tenuto conto delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive.»

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

5. Il nodo dell'applicazione di differenti regimi normativi per la tutela delle aree marine

5.1. Il modello di individuazione dei proposti SIC marini in Sardegna

I ritardi di tutto il sistema nazionale della Rete Natura 2000 rispetto alla designazione dei SIC marini, con il conseguente rischio dell'apertura di una procedura di infrazione da parte della Ue, ha dato l'impulso alla stipula di una convenzione fra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e la Società Italiana di Biologia Marina (SIBM), con lo scopo di «aggiornare le conoscenze scientifiche sui S.I.C. già designati e a segnalare eventuali nuovi ambiti marini (sia in acque territoriali che in acque extraterritoriali) meritevoli di essere sottoposti a regime di tutela previsto dalla Direttiva «Habitat» e dalla relativa normativa di recepimento nazionale.

Parallelamente, per risolvere le problematiche relative alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni per l'individuazione e la gestione dei S.I.C. a mare, il MATTM-DPN ha avviato una collaborazione con le Regioni allo scopo di confrontarsi sia sui risultati scientifici che emergono dagli studi prodotti dalla SIBM sia sulle posizioni amministrative e legislative regionali in merito alla questione delle competenze Natura 2000 a mare.»¹²⁶

¹²⁶ E. DUPRÈ, V. VINDIGNI, A. CRISCOLI, *Il completamento della Rete natura 2000 a mare*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 16 (1), 2009, 56 ss.

In particolare, il progetto si prefiggeva di¹²⁷:

1. utilizzare criteri omogenei di selezione dei siti sulla base degli indirizzi comunitari e delle procedure da concordare con il Ministero;
2. definire criteri di protezione e gestione dei siti sulla base degli indirizzi comunitari e delle procedure da concordare con il Ministero;
3. fornire per gli habitat marini di interesse comunitario la traduzione della scheda interpretativa e l'interpretazione in funzione italiana secondo un modello di scheda standard già predisposto
4. revisionare, su scala nazionale, i S.I.C. marini esistenti;
5. individuare (compresa perimetrazione e compilazione del formulario standard) una nuova proposta di S.I.C. sia nelle acque territoriali che nelle acque internazionali di interesse per l'Italia; la proposta deve garantire adeguata rappresentatività a tutti gli habitat e le specie per cui l'Italia è chiamata a proporre SIC;
6. predisporre un'adeguata relazione tecnico-scientifica che attesti la completezza della Rete Natura 2000 in mare secondo gli standard comunitari.

A seguito del lavoro compiuto dalla commissione la Regione Autonoma della Sardegna ha designato un lotto di SIC marini, coincidenti

¹²⁷ G. RELINI, *Il progetto «Implementazione dei S.I.C. marini italiani»*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, n. 16, 2009, 61 ss.

con le superfici delle aree marine protette¹²⁸ localizzate in aggiunta alle porzioni a mare dei SIC terrestri precedentemente designati:

1. SIC Isole di Tavolara, Molara e Molarotto

Coincidente con il perimetro dell'AMP Tavolara Capo Coda Cavallo di cui al decreto ministeriale del 12.12.1997 rettificato con decreto ministeriale del 28.11.2001 ad esclusione della parte a mare del SIC Stagno di San Teodoro.

2. SIC Isola dell'Asinara

Coincidente con il perimetro dell'AMP Isola dell'Asinara di cui al decreto ministeriale del 13.08.2002; accorpamento del SIC Isola dell'Asinara con il SIC Isola Piana e ampliamento del tratto di mare tra l'isola e la costa di Stintino, fino a Punta Negra.

3. SIC Isola Mal di Ventre e Catalano

Coincidente con gli ambiti contermini eccedenti il perimetro dell'AMP Penisola del Sinis – Isola di Mal di Ventre di cui al decreto ministeriale di aggiornamento del 17.07.2003; accorpamento del SIC Isola Mal di Ventre con il SIC Catalano ad esclusione della parte a mare del SIC Stagno di Mistras di Oristano.

4. SIC Isola dei Cavoli, Serpentara e Punta Molentis

Coincidente con il perimetro dell'AMP Capo Carbonara di cui al decreto ministeriale del 03.08.1999 ad esclusione della parte a mare

¹²⁸ Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione N. 21/62 del 3.6.2010, oggetto: d.P.R. n. 357/1997, art. 3, comma 1, e successive modifiche ed integrazioni. Individuazione di nuovi siti Natura 2000 a mare.

del SIC Costa di Cagliari; accorpamento del SIC Isola dei Cavoli, Serpentara e Punta Molentis con il SIC Campulongu.

La citata delibera istitutiva definisce il processo che, dietro la proposta degli enti gestori dei parchi nazionali con porzioni a mare e delle aree marine protette della Sardegna, ha portato alla formazione di un tavolo di concertazione per l'istituzione dei nuovi siti marini.

In particolare si legge: «L'Assessore informa che, al fine di corrispondere alle richieste del Ministero e della Commissione, è stato avviato un processo di partecipazione attiva con le aree marine protette Tavolara Punta Coda Cavallo, Isola dell'Asinara, Capo Carbonara, Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre e con il Parco nazionale Isola dell'Asinara, nonché di consultazione con gli uffici del Ministero e con il referente scientifico dallo stesso nominato. La proposta dei nuovi SIC marini, scaturita dal tavolo di concertazione e confermata dalle manifestazioni d'intenti dei suddetti Enti, prevede due tipologie: la prima di solo ampliamento, la seconda di ampliamento e accorpamento dei siti costieri esistenti.

Entrambe hanno lo scopo di ricomprendere al loro interno habitat e specie marini prima non considerati ma particolarmente meritevoli di tutela a norma della citata direttiva, come nel caso dell'habitat prioritario *Posidonia oceanica*, presente in ampia misura nelle acque circostanti la Sardegna.»

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

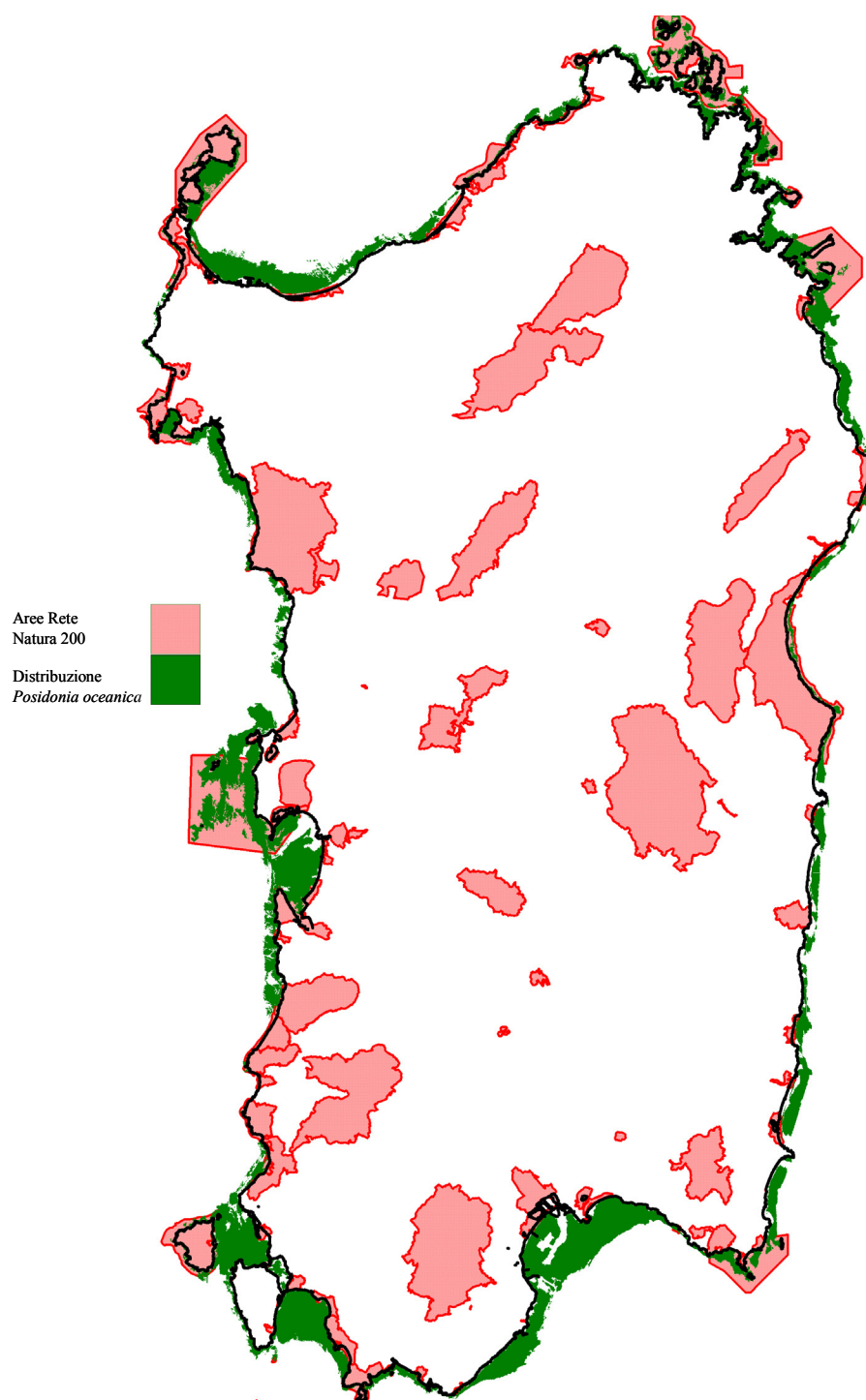


Fig. 3 Copertura habitat prioritario *Posidonia oceanica* in relazione alle superfici dei siti Natura 2000 designati, comprese le AMP

Fonte: elaborazione originale su dati Regione Autonoma della Sardegna e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

5.1.1. La criticità degli habitat prioritari non inclusi nei pSIC marini

Prendendo in considerazione il caso emblematico dell'habitat prioritario n. 1120 *Posidonia oceanica*, in realtà è da rilevare una delle maggiori criticità di tutta l'impostazione adottata dalla Regione Autonoma della Sardegna di concerto con il Ministero dell'Ambiente: come si evince chiaramente dalla Fig.3, che sovrappone le aree Natura 2000 comprensive dei siti marini istituiti sulle aree marine protette, e gli areali di distribuzione della *Posidonia oceanica* secondo le rilevazioni del Ministero dell'Ambiente, l'habitat prioritario n. 1120 nelle coste della Sardegna risulta avere una superficie molto superiore a quanto compreso nei SIC marini designati.

Si noti dalla figura come i confini dei SIC marini istituiti nelle aree marine protette non rispettano neppure il perimetro delle locali praterie di *Posidonia oceanica*, interrompendosi sul limite amministrativo delle aree marine protette anche ove si rileva chiaramente che l'habitat prioritario alla base della designazione del SIC prosegue anche oltre¹²⁹.

¹²⁹ La giurisprudenza conferma che la selezione dei siti da parte degli Stati membri deve basarsi esclusivamente sui criteri ecologici citati nell'allegato III della direttiva; cfr. Sentenza dell'11 settembre 2001, Commissione/Francia, C-220/99, relazioni della Corte di giustizia europea, p. 5831; sentenza dell'11 settembre 2001, Commissione/Irlanda, C-67/99, relazioni della Corte di giustizia europea, p. 5757; sentenza dell'11 settembre 2001, Commissione/Germania, C-71/99, relazioni della Corte di giustizia europea, p. 5811.

Nella causa *Santoña Marshes*¹³⁰ la Corte di giustizia europea ha stabilito che l'obbligo degli Stati membri di adottare misure idonee a prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat nonché le perturbazioni dannose alle specie di uccelli compresi negli allegati alla direttiva, nelle zone di protezione speciale di cui alla direttiva «Uccelli» 79/409/Cee¹³¹, sono applicabili anche ad un sito non classificato come zona speciale di protezione, che avrebbe tuttavia dovuto esserlo a decorrere dalla data di attuazione della stessa direttiva.

Secondo l'interpretazione analogica fornita dalla stessa Commissione europea¹³² relativamente alla direttiva «Habitat» 92/43/Cee, in sostanza gli stati membri non possono «eludere il proprio dovere di tutelare un sito che deve essere protetto secondo i pertinenti criteri scientifici» non classificandolo come zona di protezione speciale o, per analogia, prima come SIC e successivamente come zona speciale di conservazione.

¹³⁰ Cfr. la decisione della Corte europea di giustizia nella causa C-355/90, Commissione contro Regno di Spagna, Racc. 1993, p. I-4221 (*Santoña Marshes*) e la sua decisione il 18 marzo 1999 nella causa C-166/97, Commissione contro Francia (*Seine Estuary*).

¹³¹ Cfr. direttiva 79/409/Cee, art. 4, punto 4, prima frase: «Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo».

¹³² Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», cit., 13.

Secondo la motivazione alla base della causa *Santoña Marshes*, gli Stati membri rispondono del mantenimento del «buon stato di conservazione» dei siti nei quali sono presenti specie o habitat incluse negli allegati della direttiva «Uccelli», esteso per analogia alla direttiva «Habitat», a prescindere che siano o meno ufficialmente classificati.

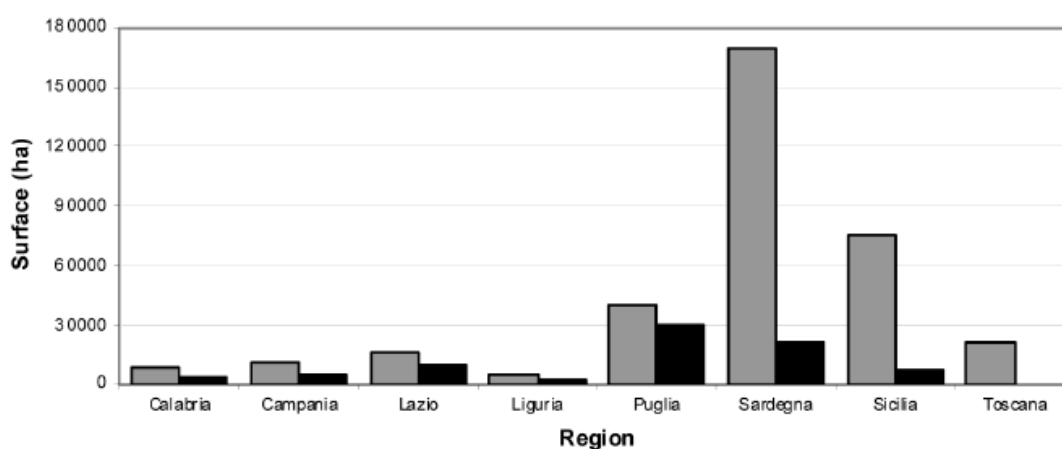


Fig. 4. Quadro comparato¹³³ nelle regioni italiane per superficie totale di *Posidonia oceanica* (grigio) e della quota presente nei SIC (nero). Il valore fornito per la Toscana è relativo alla sola parte continentale della Regione.

Come evidenziato anche in Fig.4, nel caso dell'habitat prioritario n. 1120 *Posidonia oceanica* e della sua tutela nei mari della Sardegna, appare evidente come l'estensione e la localizzazione dei SIC marini, con la delimitazione degli stessi basata sui preesistenti confini amministrativi delle aree marine protette a prescindere dalla reale estensione degli habitat prioritari, non risponde a quanto previsto nell'art. 4,

¹³³ Fonte: S. AGNESI, M.L. CASSESE, G. MO, L. TUNESI, *Sites of community importance for Posidonia oceanica: tools for conservation in Italy*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, n.15, 2008, 299.

comma 1 della direttiva «Habitat», né a quanto successivamente precisato dalla Commissione europea¹³⁴ relativamente all'applicazione analogica dei principi affermati nella sentenza della causa *Santoña Marshes*.

Nel caso in cui la Commissione in fase di monitoraggio dovesse verificare tale discrasia fra siti designati e areali di distribuzione degli habitat prioritari, ed in primo luogo il n. 1120, difficilmente potrebbe avere un esito positivo il tavolo di concertazione previsto all'art. 5, comma 1 della direttiva «Habitat», in quanto le stesse fonti del Ministero dell'Ambiente, dalle quali sono riprese le aree colorate in verde nella Fig. 3, darebbero conto della evidente violazione dell'art. 4 in merito alla designazione dei SIC marini per la presenza dell'habitat prioritario n. 1120 *Posidonia oceanica*.

Tale consapevolezza dello Stato membro perdura dall'applicazione del piano del Ministero dell'Ambiente per la mappatura della *Posidonia oceanica*, secondo il «Programma nazionale di individuazione e valorizzazione della *Posidonia oceanica* nonché di studio delle misure di salvaguardia della stessa da tutti i fenomeni che ne comportano il degrado e la distruzione», previsto dalla Legge n. 426/98; nel caso della

¹³⁴ Cfr. *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat»*, cit. 11: «Secondo la motivazione alla base della causa *Santoña Marshes*, i siti che meritano di essere classificati devono essere trattati nella stessa maniera, a prescindere che siano o meno ufficialmente classificati. I servizi della Commissione considerano pertanto che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, siano applicabili alle zone di protezione speciale o ai siti che dovrebbero essere classificati come zone di protezione speciale, a decorrere dalla data di attuazione della direttiva 92/43/Cee.»

Sardegna i rilievi degli areali di distribuzione si sono svolti tra l'anno 1999 e l'anno 2002¹³⁵.

5.2. Due diversi regimi di tutela per un unico spazio geografico

Nella citata deliberazione della Regione Sardegna relativa all'individuazione di nuovi siti Natura 2000 a mare, si legge che «le previsioni normative definite dagli strumenti di regolamentazione e pianificazione delle aree marine protette e delle aree naturali protette di rango nazionale non determinano vincoli aggiuntivi o più restrittivi; infatti, il d.P.R. n. 120/2003 e il decreto ministeriale n. 184 del 17 ottobre 2007 concernente "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di conservazione (ZSC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS)" stabiliscono che alle future ZSC (gli attuali SIC) si applichino le misure vigenti per le suddette aree; per quanto riguarda le porzioni di SIC esterne ai perimetri delle AMP, allo stato attuale sarà sufficiente valutare la necessità di un'eventuale integrazione delle sole misure volte ad evitare il degrado dei nuovi SIC marini proposti e la perturbazione delle specie»¹³⁶.

Pur corrispondendo al vero per quanto riguarda le norme citate¹³⁷, questa affermazione richiede alcune considerazioni: l'applicazione

¹³⁵ Cfr. <http://www.sidimar.tutelamare.it/datiPraterie.do>.

¹³⁶ Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione N. 21/62 del 3.6.2010, cit.

¹³⁷ Nel d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, art.4 «Modifiche all'articolo 4 del decreto del

automatica ai siti Natura 2000 delle norme che regolano le aree naturali protette, non esclude l'obbligo di risultato determinato dall'istituzione di un SIC o di una ZSC, quindi per verificare se le misure in vigore nell'area naturale protetta siano sufficienti per il conseguimento degli scopi per i quali è istituito il sito Natura 2000, sarebbe stata innanzitutto necessaria una valutazione dello stato attuale di conservazione degli stessi habitat e specie all'interno della stessa area naturale protetta, in relazione all'adeguatezza dei rispettivi sistemi gestionali relativamente ad obiettivi specifici non contemplati nella normativa di riferimento.

Cosa potrebbe succedere ad esempio nel caso in cui fossero state riscontrate all'interno di una area marina protetta, divenuta poi SIC marino, delle porzioni di prateria di *Posidonia oceanica* in stato di degrado?¹³⁸

Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357», punto d), con riferimento alle modifiche del comma 3 si legge: «3. Qualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente. Per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta la regione o la provincia autonoma adotta, sentiti anche gli enti locali interessati e il soggetto gestore dell'area protetta, le opportune misure di conservazione e le norme di gestione.»

¹³⁸ Per esemplificare, è noto che uno dei maggiori fattori di degrado di habitat anche all'interno di alcune aree marine protette è costituito dagli ancoraggi sulla prateria di *Posidonia oceanica* delle imbarcazioni da diporto, benché tale pratica risulti vietata integrando il reato di cui agli artt. 19, comma terzo, e 30 L. 6 dicembre 1991, n. 394 [Cfr. Cass. pen. Sez. III, 21/03/2012, n. 15742 (rv. 252382), Cass. pen. Sez. III, 23/04/2013, n. 23054 (rv. 256171)].

Per un utile approfondimento su uno studio applicato v. I. GUALA et al., *Assessment of conservation status of Posidonia oceanica and anchoring pressure as a tool for a proper management of recreational boating*, in *Biol. maritt. Mediterr.* 20 (1), 2013, 164 s.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

In tal caso si porrebbe il problema di introdurre anche all'interno del perimetro dell'area marina protetta ulteriori misure, tra le quali non si possono escludere *a priori* «vincoli aggiuntivi o più restrittivi», con lo scopo di garantire lo stato soddisfacente di conservazione dell'habitat prioritario.

Va rilevato che il passaggio della citata Deliberazione N. 21/62 del 3.6.2010 della Regione Autonoma della Sardegna, ove si escludono «vincoli aggiuntivi o più restrittivi» con richiamo al d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, art.4 punto d), appare superato:

1. dai casi di modifiche del decreto istitutivo riconducibili alla sovrapposizione del SIC marino, come il citato esempio dell'area marina protetta di Capo Carbonara, che inserisce nel nuovo documento l'obiettivo di tutela degli «habitat prioritari di substrato duro e della *Posidonia oceanica*», interpretabile esclusivamente come un richiamo implicito alla classificazione rinvenibile negli allegati della direttiva «Habitat»;
2. dai piani di gestione dei SIC marini prodotti dagli enti gestori delle aree marine protette, secondo le linee guida nazionali e regionali, i cui decreti regionali di approvazione riportano le prescrizioni generali e quelle speciali dell'ente istruttore, riferite allo specifico sito¹³⁹.

¹³⁹ Per un valido esempio cfr. Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della difesa dell'ambiente, decreto n. 97 del 26.11.2006 «Approvazione del piano di gestione dei SIC ITB030039 "Isola Mal di Ventre" e ITB030080 "Catalano"».

Il caso di sovrapposizione tra SIC e aree naturali protette, ed in particolare parchi nazionali, pone inoltre un altro quesito delicato in relazione ai rapporti fra Stato e regioni: il già citato primo comma dell'art. 78 del d.lgs. n. 112/1998 attribuisce allo Stato le competenze amministrative all'interno dei parchi nazionali per le funzioni amministrative di rilievo nazionale, con la precisazione che «hanno rilievo nazionale i compiti e le funzioni in materia di parchi naturali e riserve statali, marine e terrestri, attribuiti allo Stato dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394»; fatte salve le indicazioni della Conferenza unificata e la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁴⁰, se in un parco nazionale è localizzato un SIC o una ZSC, si applica l'art. 6 della direttiva «Habitat» che non prevede eccezioni.

Infatti l'art. 5 (Valutazione d'incidenza) del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, così come modificato dall'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n.120, al punto 7 specifica che «la valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata *sentito* l'ente di gestione dell'area stessa».

In sostanza, nel caso di piani o progetti non di particolare rilevanza nazionale, proposti da qualunque soggetto compreso lo stesso ente

¹⁴⁰ Si richiama quanto precedentemente trattato nel par. 4.2.1., p. 93.

gestore le parco, questi sono assoggettati ad una procedura la cui competenza è della regione interessata e non dello Stato, fatta salva una funzione meramente consultiva dell'ente gestore.

In definitiva, l'approccio basato sull'accentramento statale delle competenze amministrative nelle aree marine protette, appare definitivamente superato ogni qual volta si verifici, come nel caso della Sardegna, la sovrapposizione sulle stesse aree di un'area della rete Natura 2000, la cui regolamentazione appare di fatto sovraordinata rispetto alle leggi 972/82 e 394/91.

5.3. *Buone pratiche in Europa*

Il problema della gerarchia delle norme relative alla tutela dell'ambiente marino, pone in evidenza la necessità, anche in questo ambito, di avviare un processo di semplificazione normativa basato su un approccio nazionale integrato in un quadro coerente con le politiche europee in materia.

Gli esempi più interessanti di buone prassi europee di adeguamento normativo al quadro europeo si trovano in Germania e nel Regno Unito¹⁴¹.

Con riferimento alla Germania la norma di riferimento è il «*German Federal Nature Conservation Act*»¹⁴² del 2002, la cui importanza ai

¹⁴¹ Con particolare riferimento all'esame comparato dei due casi v. L. TUNESI et al., *I siti di interesse comunitario in Italia per la creazione di una rete europea di aree marine protette*, in *Biol. maritt. Mediterr.* n.16, 2009, 51 ss.

fini della presente trattazione sta innanzitutto nel fatto di costituire un valido modello di integrazione fra l'istituzione di una rete di siti marini protetti basata sul recepimento delle direttive «Habitat» e «Uccelli», e gli accordi internazionali OSPAR¹⁴³ e Convenzione di Helsinki¹⁴⁴.

Un altro aspetto caratterizzante riguarda l'ambito territoriale di applicazione dell'Atto, esteso alla zona economica esclusiva fino a 200 miglia dalla costa, in accordo con quanto previsto dall'UNCLOS¹⁴⁵.

In virtù di queste caratteristiche la Germania ha potuto proporsi come il primo paese europeo ad avere completato il set di pSIC marini nell'anno 2004, il secondo con maggior superficie destinata a SIC mari-

¹⁴² V. versione aggiornata tradotta in inglese *Act on Nature Conservation and Landscape Management (Federal Nature Conservation Act – BNatSchG) of 29 July 2009, (German Federal Law Gazette 2009, part I, no. 51, p. 2542ff.), Chapter 6, artt. 56, 57, 58.*

¹⁴³ La convenzione OSPAR è lo strumento legislativo che disciplina gli accordi di cooperazione internazionale in materia di protezione ambientale nel Mare del Nord. Unifica e aggiorna la Convenzione del 1972 di Oslo sugli scarichi di rifiuti in mare e la Convenzione del 1974 di Parigi sulle fonti terrestri dell'inquinamento marino. Le attività svolte nell'ambito della convenzione sono gestite dalla Commissione OSPAR, che è composta dai rappresentanti dei governi dei 15 paesi firmatari, e della Commissione europea. La convenzione OSPAR è stata stipulata a Parigi il 22 settembre 1992.

¹⁴⁴ La Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico, 1992 (Convenzione di Helsinki) è una convenzione internazionale che comprende varie misure per la prevenzione e l'eliminazione dell'inquinamento del Mar Baltico.

Le attività svolte nell'ambito della convenzione sono gestite dalla Commissione HELCOM, che è composta dai rappresentanti dei governi dei 10 paesi firmatari e della Commissione europea.

¹⁴⁵ Cfr. United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), art. 55 ss.

ni¹⁴⁶, con le aree protette *off shore* che coprono il 31,5% della zona economica esclusiva della Germania¹⁴⁷.

Anche il Regno Unito, con il *Marine Coastal Access Act 2009*¹⁴⁸, si è posto l'obiettivo di istituire uno strumento legislativo per la *governance* integrata del mare e delle coste.

Il *Marine Coastal Access Act 2009* introduce 8 principali elementi di innovazione:

1. *Marine Management Organization* (MMO) – è una *authority* non ministeriale costituita con la funzione di implementare le attività di pianificazione marina previste dal *Marine Coastal Access Act*, in acque territoriali inglesi e gallesi e nella zona economica esclusiva dell'intero Regno Unito. Il MMO è stato reso operativo nel mese di aprile 2010 e funziona come centro di competenza marina per il Regno Unito. Il suo ruolo è quello di fornire un approccio coerente e unitario per il coordinamento amministrativo e la gestione di in-

¹⁴⁶ V. par. 3.1.1. *L'istituzione dei SIC marini in Italia: stato dell'arte e problematiche emerse in fase di implementazione*, 62 ss.

¹⁴⁷ V. L. TUNESI et al., *I siti di interesse comunitario in Italia*, cit., 51.

¹⁴⁸ V. *Parliament of United Kingdom, Marine and Coastal Access Act 2009* (c 23), «*An Act to make provision in relation to marine functions and activities; to make provision about migratory and freshwater fish; to make provision for and in connection with the establishment of an English coastal walking route and of rights of access to land near the English coast; to enable the making of Assembly Measures in relation to Welsh coastal routes for recreational journeys and rights of access to land near the Welsh coast; to make further provision in relation to Natural England and the Countryside Council for Wales; to make provision in relation to works which are detrimental to navigation; to amend the Harbours Act 1964; and for connected purposes*».

formazioni e dati, e migliorare l'efficienza amministrativa sostituendosi alle diverse organizzazioni pre-esistenti.

2. *Strategic Marine Planning System* – è una delle principali funzioni del nuovo MMO. Nasce per definire gli obiettivi e le priorità delle future politiche marine, e per orientare gli utenti del mare e i decisori verso un uso più efficiente e sostenibile delle risorse marine. Questo processo comporterà la precisazione degli obiettivi a breve e lungo termine per l'uso sostenibile dell'ambiente marino con riferimento alle competenze sia del governo centrale che delle amministrazioni decentrate. Per l'implementazione dello *Strategic Marine Planning System* sono previsti una serie di progetti operativi su aree specifiche, finalizzati alla razionalizzazione degli usi delle risorse e degli spazi, dei conflitti e delle esigenze di queste zone. Un elemento di notevole interesse è costituito dalla dimensione temporale della pianificazione, con la fissazione di scadenze per gli obiettivi di breve, medio e lungo periodo, anche con riferimento all'implementazione di una rete di aree marine protette.
3. *Streamlined Marine Licensing System* – è finalizzato a realizzare un sistema semplificato di concessioni amministrative, più trasparente e coerente in tutti i settori operanti nelle acque del Regno Unito. La procedura di richiesta di licenza sarà semplificata per gli operatori e comporterà il rilascio di un'autorizzazione unica per tutte le attività. Il *Marine Coastal Access Act* sostituisce le due leggi che costituivano

- il quadro di riferimento per il preesistente sistema di concessioni marine: il *Food and Environment Protection Act 1985* ed il *Coast Protection Act 1949*. Il MMO è l'organismo responsabile per le concessioni.
4. *Marine Nature Conservation* – è relativo ai poteri di istituzione di *Marine Conservation Zones (MCZs)* nelle acque territoriali adiacenti ad Inghilterra e Galles e nella zona economica esclusiva dell'intero Regno Unito. Nelle acque della Scozia per coerenza con il *Marine Bill* scozzese le *MCZs* sono chiamate *Marine Protected Areas*. Lo scopo di queste nuove misure di conservazione è quello di fermare l'alterazione e promuovere il recupero, se del caso, della biodiversità marina del Regno Unito, sostenere il funzionamento ed il buon stato di conservazione degli ecosistemi e fornire il meccanismo legale per ottemperare agli impegni europei e internazionali, come quelli previsti ai sensi delle direttive «Habitat» e «Uccelli», della direttiva quadro sulla Strategia Marina, della Convenzione OSPAR e della Convenzione sulla diversità biologica¹⁴⁹.
5. *Fisheries Management and Marine Enforcement* – Ha l'obiettivo di modernizzare il sistema di gestione della pesca costiera in Inghilterra, attraverso la creazione di autorità locali per la pesca costiera e la conservazione (IFCAs), che andranno a sostituire i pre-esistenti co-

¹⁴⁹ Cfr. Piano strategico della Convenzione sulla Biodiversità e obiettivi di Aichi 2011-2020: nel mese di ottobre 2010, presso la 10° Conferenza delle Parti della CBD a Nagoya, in Giappone, le parti hanno adottato un nuovo Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 insieme con i suoi Obiettivi di Aichi 20.

mitati per la pesca marittima (SFC); con lo scopo di conservare gli ecosistemi marini pur consentendo un settore redditizio e sostenibile. Lo MMO è responsabile della regolamentazione e del controllo delle attività della pesca marittima, delle connesse misure di conservazione della natura e della amministrazione delle licenze.

6. *Migratory and Freshwater Fisheries* – È introdotto un nuovo sistema di licenze e autorizzazioni per le attività di pesca, con l'innovazione costituita dalla abilitazione dell'Agenzia per l'ambiente come autorità competente ad emettere i provvedimenti di emergenza che rispondono alle minacce impreviste agli stock ittici.
7. *Coastal access* - Riguarda la creazione e gestione di un percorso continuo intorno alla totalità delle costa inglesi e gallesi.
8. *Coastal and Estuarine Management* – Unifica le politiche settoriali e i regolamenti locali in vigore per gli ambienti costieri e di estuario, con lo scopo di ridurre al minimo i conflitti e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi attraverso un approccio di gestione integrata delle zone costiere (ICZM).

Quanto sopra riportato evidenzia la rilevanza dell'approccio adottato, in particolare con riferimento all'integrazione in un unico strumento di norme per la tutela degli ecosistemi marini, per gli utilizzi economici delle acque costiere e della zona economica esclusiva e per la semplificazione amministrativa delle concessioni.

Di particolare rilevanza è l'istituzione di una rete di siti marini protetti¹⁵⁰ che soddisfino le seguenti condizioni:

- a) che la rete contribuisca alla conservazione o al miglioramento dell'ambiente marino nel mare del Regno Unito;
- b) che le caratteristiche oggetto di tutela nei siti compresi nella rete siano rappresentative degli ecosistemi del mare del Regno Unito;
- c) che la designazione dei siti compresi nella rete rifletta il fatto che la conservazione di una caratteristica può richiedere la designazione di più di un sito.

A tale rete appartengono:

- tutti i siti marini Europei;
- le parti costiere e marine delle aree protette denominate *Site of Special Scientific Interest*¹⁵¹
- le parti costiere e marine dei siti Ramsar¹⁵².

¹⁵⁰ Cfr. *Marine Coastal Access Act* 2009, Part 5, Chapter 1, 123.

¹⁵¹ I siti di particolare interesse scientifico (SSSI) costituiscono una specifica tipologia di area protetta nel Regno Unito. Sono gli elementi di base della normativa di conservazione della natura basata sull'individuazione di aree da sottoporre a tutela con motivazioni di carattere biologico o geologico. designazioni di conservazione legale in Gran Bretagna si basano su di loro, su di essi è basata l'individuazione e la designazione della maggior parte delle riserve naturali nazionali, siti Ramsar, zone di protezione speciale e zone speciali di conservazione.

¹⁵² La «Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale» è un trattato firmato a Ramsar, in Iran, il 2 febbraio 1971 da un gruppo di governi, istituzioni scientifiche e organizzazioni internazionali partecipanti alla Conferenza internazionale sulle zone umide e gli uccelli acquatici.

La Convenzione nasce in particolare per «la conservazione e l'utilizzo razionale di tutte le zone umide attraverso azioni locali e nazionali e la cooperazione internazio-

Si è evidenziato dunque come diversi paesi europei, tra i quali Germania e Regno Unito costituiscono casi particolarmente interessanti, abbiano adottato dei provvedimenti legislativi finalizzati ad unificare la disciplina della tutela del mare e delle coste con quelle relative alla regolamentazione degli utilizzi economici e ricreativi, con l'obiettivo di razionalizzare le diverse tipologie di area protetta generate da strumenti normativi nazionali, europei e internazionali.

I diversi pronunciamenti della Corte di Giustizia Europea, in particolare nei confronti del Regno Unito¹⁵³, hanno stabilito definitivamente che i doveri degli Stati membri relativi alla protezione degli habitat e specie contenuti negli allegati delle direttive «Habitat» e «Uccelli», si estendono se necessario anche alle zone economiche esclusive oltre i limiti delle acque territoriali.

nale, quale contributo al conseguimento dello sviluppo sostenibile in tutto il mondo».

In Italia la Convenzione è diventata esecutiva con il d.P.R 13/03/1976, n. 448; in base ad essa sono stati individuati 52 siti ed una superficie totale di 60.223 ettari.

A livello internazionale all'ultimo aggiornamento stilato il 20 maggio 2010 risulta che abbiano aderito alla Convenzione 159 paesi e con 1.889 siti designati per una superficie totale di 185.437.001 ettari.

¹⁵³ Cfr. Sentenza della Corte del 20 ottobre 2005, causa C-6/04, *Commission v United Kingdom*, «Inadempimento di uno Stato – Direttiva 92/43/Cee – Conservazione degli habitat naturali – Fauna e flora selvatiche».

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

CONCLUSIONI

La teoria economica più recente è orientata ad attribuire alla funzione legislativa un ruolo di regolamentazione indispensabile nei casi di fallimento dei meccanismi di riequilibrio spontaneo del mercato, tra i quali un caso tipico è costituito dalle esternalità negative conseguenti alle attività produttive umane.

Così, constatati i pericoli derivanti dalle varie forme di distruzione degli habitat, compreso quello umano, si è evoluta una normativa internazionale finalizzata ad inquadrare la tematica della salvaguardia dell'ambiente come un problema di portata globale.

Ai primi trattati internazionali focalizzati su temi legati a specifiche forme di inquinamento, hanno fatto seguito strumenti sempre più orientati ad una gestione integrata e sostenibile delle risorse del pianeta.

Gli stati nazionali rispondono con maggiore o minore sensibilità al tema, attraverso il recepimento nella normativa interna dei principi contenuti nei trattati.

In questo quadro si è generata in Italia una normativa ambientale che in parte risponde agli stimoli esterni provenienti dai trattati internazionali, in parte si inquadra nel contesto della legislazione europea, in altra parte invece deriva da una tradizione giuridica interna orientata originariamente da un approccio paesaggistico piuttosto che ecologico.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

L'impostazione che la normativa italiana ha impresso sulle aree marine protette, caratterizzata da vincoli pubblicistici determinati in base al principio di precauzione, differisce sostanzialmente dall'orientamento gestionale al risultato, generato sia dal Protocollo relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo del 1995 relativamente alle aree ASPIM, sia dalle direttive «Habitat» e «Uccelli» relativamente all'istituzione di SIC, ZPS e ZSC.

L'esperienza promossa in Sardegna dal Ministero dell'Ambiente, basata sull'implementazione dei SIC marini nello stesso spazio già designato come area marina protetta e in diversi casi anche come ASPIM, costituisce senz'altro un interessante esperimento di integrazione delle politiche di gestione e tutela degli ecosistemi marini di differente origine, ma si evidenziano anche limiti e criticità di difficile soluzione.

Il primo e forse più importante limite è la non rispondenza delle modalità di individuazione dei SIC marini a quanto previsto dalla direttiva «Habitat», infatti i confini delle aree Natura 2000 devono essere individuati con criterio ecologico e non amministrativo, mentre nel caso dei SIC sovrapposti alle aree marine protette, i confini interrompono le aree di distribuzione degli habitat prioritari in base ai quali lo stesso SIC è stato designato.

È questo il caso dell'habitat *Posidonia oceanica meadows* n.1120 dell'Allegato 1 della direttiva «Habitat», la cui distribuzione prosegue

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

senza soluzione di continuità all'esterno del confine del SIC, che corrisponde invece al confine amministrativo dell'area marina protetta.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla limitatezza del criterio di designazione, che si è imposto sotto l'urgenza per lo Stato Italiano di realizzare, pur con grande ritardo rispetto alle scadenze europee, una superficie minima di SIC marini per evitare di incorrere nell'immediato in una procedura d'infrazione; tuttavia tale misura chiaramente emergenziale non ha soddisfatto i criteri affermati dalla giurisprudenza comunitaria e acquisiti nelle procedure contenute nelle linee guida emesse dalla stessa Commissione, in relazione al fatto che tutti i siti che registrano la presenza non occasionale di habitat e specie di interesse comunitario, inclusi negli allegati delle direttive «Habitat» e «Uccelli», devono essere designati secondo i criteri delle due stesse direttive, e l'eventuale comportamento elusivo di uno Stato membro che non operasse tale designazione, non preclude la responsabilità di garantire il «buon stato di conservazione» degli stessi habitat o specie.

Sempre con riferimento all'habitat *Posidonia oceanica*, il raffronto elaborato fra gli areali di distribuzione dell'habitat e la superficie designata ai sensi della normativa Natura 2000, evidenzia come solo una superficie minima delle praterie sia effettivamente inclusa all'interno di SIC marini o costieri.

Dunque se come accade in Sardegna, le aree di distribuzione di habitat e/o specie degli allegati delle direttive della normativa Natura

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

2000 *includono* al proprio interno i confini di un'area marina protetta, la designazione di tale area come SIC marino o ZPS di per sé costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente per considerare adempiente lo Stato italiano.

Si pone inoltre un ulteriore problema di *governance* delle aree marine protette: il governo dell'AMP in quanto tale non prevede esplicitamente e dunque non garantisce, i livelli adeguati di buon stato di conservazione degli habitat o specie ai sensi della normativa Natura 2000, quindi la gestione dell'area marina protetta che integri gli obiettivi della Natura 2000 e, caso non raro, della ASPIM, deve prevedere necessariamente azioni e provvedimenti *ad hoc*, ed adeguate misure di monitoraggio dei risultati prodotti.

Tale insieme di attività non rientra nel governo ordinario delle aree marine protette e nel caso della direttiva «Habitat» può addirittura contrastare con le iniziative gestionali della stessa AMP, come accade ad esempio quando un piano o progetto previsto a fini gestionali dell'area marina protetta non riguardi direttamente la gestione del SIC: in tale evenienza il piano o progetto sarà assoggettato da parte dell'organismo regionale competente alla valutazione d'incidenza, con possibilità di bocciatura o imposizione di prescrizioni, sottraendo così al Ministero dell'Ambiente il controllo sulla *governance* ambientale dell'AMP, sul quale principio si basa tutta l'impostazione normativa nazionale.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

Un ultimo appunto riguarda il fatto che i monitoraggi in corso ad opera del Ministero dell'Ambiente nell'ambito delle attività previste dalla direttiva quadro per la Strategia Marina, porteranno a conoscenza della presenza di habitat e specie marine inclusi nell'Allegato 1 della direttiva «Habitat», all'esterno delle acque territoriali italiane ma all'interno della zona economica esclusiva.

In base a quanto esposto si conclude dunque che l'attuale assetto dei SIC marini individuati in Sardegna non corrisponde alle prescrizioni in merito della direttiva «Habitat», ed espongono lo Stato a procedura d'infrazione legata alla mancata adozione di misure di tutela in siti caratterizzati dalla presenza di habitat prioritari.

Il tentativo di integrazione gestionale dei siti marini secondo quanto previsto dalle norme internazionali (ASPIM), europee e nazionali per la tutela degli ecosistemi non appare dunque riuscito anche a causa dei potenziali conflitti di competenze generati dalle differenze d'impostazione, laddove su aree gestite con un approccio di tipo dirigitico, si sovrappongono in capo al medesimo soggetto gestore discipline di tutela basate sull'obbligo di risultato.

L'esperienza virtuosa di alcuni paesi europei ci mostra come nei casi che i dati testimoniano più riusciti, sul piano del raggiungimento degli obiettivi di tutela delle aree marine e costiere, tra i quali si segnalano la Germania ed il Regno Unito, gli stati hanno sciolto il «nodo di Gordio» con un colpo di spada, provvedendo ad una sostituzione delle

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

differenti norme che si sono accavallate nel tempo sotto molteplici spinte normative interne ed esterne, con una nuova legge che integra i trattati internazionali con la normativa europea e quella nazionale.

Nel caso specifico del Regno Unito, lo sforzo di semplificazione e razionalizzazione concentrato nel *Marine Coastal Access Act* del 2009, oltre ad integrare in un sistema organico tutte le aree marine e costiere protette, integra nell'approccio ambientale anche il governo della pesca e gli strumenti amministrativi per la concessione dei beni demaniali.

In conclusione, si evidenzia la necessità di una legge nazionale che, sull'esempio delle buone prassi citate, metta a sistema le diverse tipologie di area protetta superando gli elementi contraddittori riscontrati nei diversi regimi attualmente in vigore in Italia, per la tutela degli ecosistemi marini e costieri.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Aspetti normativi e gestionali delle Aree Marine Protette*, Bologna, 2012.

AA.VV., *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, in *Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico – Università di Pisa*, 36, 2006, 226 ss.

AA.VV., *Le Aree Marine Protette italiane: Stato, politiche, governance*, Milano, 2011.

AA.VV., *Linee guida per la valutazione ambientale strategica (Vas), Fondi strutturali 2000-2006*, Supplemento al mensile del Ministero dell'Ambiente *L'ambiente informa*, 9, 1999.

AA.VV., *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo*, *Atti dell'XI Convegno annuale dell'Associazione «Club Giuristi dell'Ambiente»*, Roma, 2011.

AA.VV., *Valutazione dell'efficacia della gestione delle aree marine protette italiane: Isole Ciclopi, Miramare, Penisola del Sinis, Secche di Tor Paterno, Torre Guaceto*, Trieste, 2008.

D. ADDIS, *Un parco marino internazionale: le problematiche legate alla zona delle Bocche di Bonifacio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 551 ss.

A.O. ADEDE, *International Environmental Law from Stockholm to Rio - An Overview of Past Lessons and Future Challenger*, in *Environmental Policy and Law*, 1992, 88 ss.

S. AGNESI, M. L. CASSESE, G. MO, L. TUNESI, *Sites of community importance for Posidonia oceanica: tools for conservation in Italy*, in *Biol. maritt. Mediterr.* 15, 2008, 298 s.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

T. BALLARINO, *La responsabilità civile in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale nel diritto dell'Unione Europea*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, a cura di P. FOIS, Napoli, 2007, 381 ss.

M. BARADÀ, *Le iniziative per la salvaguardia dell'habitat marino e delle sue risorse*, in *Parlamento*, 1998, 14 ss.

M. BAROLI, I. GUALA, D. VALLAINC, R. MURGIA, S. SIMEONE, L. PALOMBO, P. MOSSONE, *Nuovi siti marini protetti*, in *Co.R.E.M. Esperienze in rete*, 2013, 17 ss.

M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *Ambiente e «dintorni» nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Riv. Amm.*, 2-3, 2005, 143.

M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, 2009, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf.

G. BELLOMO, *I modelli di conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette: profili italiani e comparati*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2008, 291 ss.

A. BEHNAM, *Tracing the blue economy*, Valletta (Malta), 2013.

M. BENOZZO, F. BRUNO, *Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità*, in *Contratto e Impresa*, 2003, 1578 ss.

J. L. BERMEJO LATRE, *Le politiche ambientali in Italia nella transizione del ventesimo secolo*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2008, 755 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

A. BLEEKER, *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice European*, in *Energy and Environmental Law Review* December, 2009, 289 ss.

L. BORDEREAUX, C. ROCHE, *Du droit du littoral au droit de la mer: Quelques questions autour des énergies marines renouvelables*, in *DMF*, 2012, 1038 ss.

D. BORGONOVO RE, *Contributo allo studio del danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 257 ss.

V. BOU FRANCH, *Freedom of navigation versus Pollution by oil from vessels: the point of view of coastal states*, in *L'Europe et la mer*, Bruxelles, 2005, 253 ss.

C. BRETHERTON, J. VOGUER, *The European Union as Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy*, in *Journal of European Integration*, 30, 2008, 401 ss.

M. CASANOVA, *La legge sulla difesa del mare e le riserve marine: alcuni spunti critici*, in *Quad. Reg.*, Giuffrè, 1983, 407 ss.

L. CALVO, *Evolution experimented in the precautionary principle within the marine environment protection compass as a consequence of the United Nations Conference on Environment and Development*, in *L'Europe et la mer*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 485 ss.

G. CAMARDA, L. MICCICHÈ, *Le riserve marine nell'ottica pluriordinamentale*, in *Dir. maritt.*, 2001, 399 ss.

S. M. CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Dir. maritt.*, 2001, 956 ss.

R. CATTANEO VIETTI, L. TUNESI, *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, Roma, 2007.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- R. H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *J.L. & Econ.*, 1,1960.
- M. M. COMENALE PINTO, *La sostenibilità ambientale dell'attività crocieristica*, in *Diritto@Storia*, 12, 2014, 7 ss.
- M. M. COMENALE PINTO, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Il diporto come fenomeno diffuso: problemi e prospettive del diritto della navigazione*, Roma, 2015.
- A. CONIO, *Tutela del mare e aree marine protette*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2008.
- S. COPPO, G. DIVIACCO, L. TUNESI, A. PIBOT, M. SIBILOTTE, E. TAMBUTTE, R. SIMONET, A. VISSIO, *The common process of identification of ecologically or biologically significant marine areas in the RAMOGE area – a pilot initiative of transboundary cooperation*, Portorož, Sloveńie, 2014, 202 ss.
- G. CORDINI (a cura di), *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Padova, 2000.
- R. CORNES, T. SANDLER, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, New York, 1996.
- A. COSSU, F. RAGAZZOLA, *Prime considerazioni sui S.I.C. marini della Sardegna*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 16 (1), 2009, 79 ss.
- A. CROSETTI, *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Diritto del turismo*, 2, 2005, 113 ss.
- F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratti e Impresa*, 2013, 741 ss.
- E. DELISE, *Impatti ambientali negativi del turismo: eco-tassa una soluzione?*, in *Annali Italiani del Turismo Internazionale*, I, 2006, 31 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

G. DE SANTIS, *La tutela penale dell'ambiente dopo il D.lgs. n.121/2011 di attuazione della Direttiva 2008/99/Ce*, in *Osservatorio Normativo responsabilità civile e previdenza*, 2, 2012, 668 ss.

F. DI DIO, *La consulta torna sul riparto di competenze in materia di habitat naturali: alcuni retroscena segnano il percorso storico giuridico*, nota a Corte cost. 19.04.2008, n.104, Corte cost. 01.08.2008, n.329, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 5, 2009, 321 ss.

G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione «profonda» della legge n. 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 3, 2011, 29 ss.

H. DIPLA, *Préservation du milieu marin versus liberté de la navigation: la lutte contre la pollution par les navires et les pouvoirs de l'état du port*, in *Annuaire Du Droit De La Mer*, 2003, 297 ss.

A. DONATI, *I diritti della terra, ovvero, il diritto ad un ambiente salubre nel quadro dell'economia globalizzata*, in *Contratto e Impresa*, 2013, 256 ss.

E. DUPRÈ, V. VINDIGNI, A. CRISCOLI, *Il completamento della Rete natura 2000 a mare*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 16 (1), 2009, 56 ss.

O. FERMEZZA, *Le Riserve Marine*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, 2007, 547 ss.

A. FERONE, *La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1972, 701 ss.

A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 385 ss.

P. FOIS, *L'istituzione di una riserva naturale nelle Bocche di Bonifacio: profili internazionalistici*, in *Studi di Economia e di Diritto*, 1990, 603 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Dir. econ.*, 4, 2010, 609 ss.

F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, 2, 2011, 152 ss.

J.K. GALBRAITH, *Economia e benessere (1958)*, Milano, 1959.

G. GARZIA, *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *Riv. giur. Ambiente, esperienze di amministrazione e documentazione*, a cura di M. MONTINI, 2008, 343 ss.

G. GIACCONE, *La revisione degli habitat nella Rete Natura 2000*, in *Biol. maritt. Mediterr.* 16 (1), 2009, 59 s.

N. GRECO, *Le aree marine protette nel quadro della gestione integrata delle coste*, in *Dir. gest. ambiente*, 1, 2002, 99 ss.

I. GUALA, G. BRUNDU, D. VALLAINC, P. MOSSONE, *Assessment of conservation status of Posidonia oceanica and anchoring pressure as a tool for a proper management of recreational boating*, in *Biol. maritt. Mediterr.* 20 (1), 2013, 164 s.

I. GUALA, S. SIMEONE, P. MOSSONE, *Indagine preliminare sui popolamenti bentonici del litorale antistante l'altopiano di Teccu (Barisardo, Sardegna orientale) finalizzata alla realizzazione di un'area protetta*, in *Atti del XIX Convegno del Gruppo per l'Ecologia di Base «G.Gadio» Il ruolo delle aree protette per la tutela della biodiversità*, 89, 2011, 111 ss.

N. DUDLEY, *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, in *IUCN Best Practice Protected Area Guidelines Series*, Gland, Switzerland, 2008.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

S. STOLTON, P. SHADIE, N. DUDLEY, *IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types*, in *IUCN Best Practice Protected Area Guidelines Series*, Gland, Switzerland, 2013.

G. LANZINGER, *Rio de Janeiro: per un nuovo diritto dell'ambiente*, in *Democrazia e diritto*, 1992, 207 ss.

E. LAURENT, *Issues in environmental justice within the European Union*, in *Ecological economics*, 70, 2011, 1846 ss.

P. LEENHARDT et al., *Challenges, insights and perspectives associated with using social-ecological science for marine conservation*, *Ocean & Coastal Management*, 115, 2015, 49 ss.

K. E. MACDONALD, *A Right to a Healthful Environment - Humans and Habitats: Re-thinking Rights in an Age of Climate Change*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, 213 ss.

G. E. MACHLIS, J. E. FORCE, W. R. BURCH Jr., *The human ecosystem part I: The human ecosystem as an organizing concept in ecosystem management*. In *Society and Natural Resources*, 10, 1997, 347ss.

P. MADDALENA, *Ambiente, un bene da costituzionalizzare*, in *Dem. dir.*, 4, 1994, 339 ss.

P. MADDALENA, *Il bene ambiente nella legge Galasso ed il risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Sanità pubblica*, 1987, 633 ss.

F. MARANGONI, T. TEMPESTA, *Evoluzione gestionale e valorizzazione economica dei parchi*, in *Working Paper Series in Economics*, Università degli studi di Udine, Udine, 2003.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, 581.
- G. MASCIOLI, *Natura giuridica della duna costiera ovvero i confini marittimi delle nuove competenze locali*, in *Foro amm – TAR*, II, 2003, 2121 ss.
- G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 707 ss.
- L. MICCICHÈ, *L'istituzione e la gestione delle aree marine protette: spunti di riflessione alla luce della creazione dei parchi sommersi di Baia e Gaiola e della deliberazione della Corte dei Conti, Sez. Centrale, del 25 ott. 2004, n. 10*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, 233 ss.
- F. MORANDI, *La tutela del mare come bene pubblico*, Milano, 1998.
- P. MOSSONE, *Evaluation of good and services in wetlands: the case study of the Corru S'Ittiri lagoon (Sardinia, Italy)*, in *Acque di transizione: ricerca, gestione e comunità locali*, Cagliari, 2012, 35.
- OECD, *Policies to enhance sustainable development*, Paris, 2001.
- G. NUCERA, *La governance ambientale internazionale. L'UNEP e la necessità di una riforma verso Rio +20*, 3, 2011, 190 ss.
- M. PALMIERI, *La valutazione delle performances ambientali delle aree protette attraverso un modello di analisi economico-ambientale*, 2009, Università degli Studi del Molise, Dottorato di ricerca in «Ambiente e Territorio».
- V. PARETO, *Oeuvres complètes: Tome 23, Lettres 1860-1890*, a cura di G. BUSINO, Ginevra, 1981
- S. PATTI, *La valutazione del danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, 447 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti
Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

- F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, 2009.
- L. PELLIZZONI, G. OSTI, *Sociologia dell'ambiente*, 2003.
- E. PICCOZZA, *Le aree protette marine nella regione Sardegna*, in *Studi di Economia e di Diritto*, 1993, 87 ss.
- G. PIREDDU, *Economia dell'ambiente*, Apogeo, 2002.
- A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1983.
- A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.
- A. POSTIGLIONE, *Ambiente e suoi effetti sul sistema giuridico*, in *TAR*, 1985, II, 151 ss.
- A. POSTIGLIONE, *Ambiente, il contributo della giurisprudenza*, in *Dem. dir.*, 4, 1994, 345 ss.
- G. PRING, *The 2002 Johannesburg World Summit on sustainable development: International Environmental Law Collides With Reality*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 32, 2003, 101 ss.
- G. PRUNEDDU, *L'attuazione della politica comunitaria nell'ambiente marino mediterraneo*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 659 ss.
- G. QUATTRONE, *La gestione partecipata nelle aree protette*, 2003.
- RAC/SPA, *The SPA Protocol and the activities carried out by the RAC/SPA*, Alicante, 2001.
- M. RAGAZZO, *Le politiche sull'energia e le fonti rinnovabili*, 2011.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti
Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

B. RAGLIANTI SEPÚLVEDA, *El principio precautorio en el marco de la sociedad de riesgo*, in *Debates iuridicos y sociales*, Concepción (Cile), 2012, 61 ss.

G. RELINI, *Il progetto «Implementazione dei S.I.C. marini italiani»*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 16, 2009, 61 ss.

G. RELINI, G. GIACCONE, *Gli habitat prioritari del protocollo SPA/BIO (Convenzione di Barcellona) presenti in Italia*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 16, suppl. 1, 2009.

G. RELINI, L. TUNESI, *Le specie protette del protocollo SPA/BIO (Convenzione di Barcellona) presenti in Italia*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 16, suppl. 2, 2009.

D. RICCIO, *Potestà concessoria sul demanio marittimo e arenili*, in *Dir. dei trasp.*, 2005, 2, 671 ss.

L. ROIS MADARRO, *L'identification d'une aire comme zone marittime particulièrement sensible: ses consequences pour la navigation*, in *L'Europe et la mer*, Bruxelles, 2005, 393 ss.

G. ROMANELLI, M. COMUNALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Diritto dei trasporti*, 2000, 659 ss.

L. SALAMONE, *La gestione del demanio marittimo tra accentrato e decentramento amministrativo (nota a C. cost. n. 89/2006)*, in *Dir. maritt.*, 2007, 127.

L. SALAMONE, *Concessioni demaniali ed aree marine protette: il Consiglio di Stato afferma la competenza della Regione (nota a Cons. St. 12 giugno 2007, n. 3082)*, in *Dir. maritt.*, 2009, 150.

L. SALVATORI, *nota a TAR Sardegna, Sez. II, 24.11.2006, n. 2443*, in *Diritto dei trasporti*, 2008, 193 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

- L. SALVATORI, *Tutela dell'ambiente e concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 4, 2010, 219 ss.
- P. SAMUELSON, *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *The Review of Economics and Statistics*, 36 n. 4, 1954, 387 ss.
- J. SANCHIRICO, K. COCHRAN, P. EMERSON, *Marine Protected Areas: Economic and social implications*, discussion paper 02-26, Resources for the future, Washington D.C, 2002.
- M. SCOULLOS, A. RONIOTES, *The evolution of environmental policies in the Mediterranean from an NGO perspective*, Atene, MIO-ECSDE, 2003.
- T. SCOVAZZI, *La navigazione nelle zone marine specialmente protette*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Bari, 1995, 837 ss.
- T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, in G. CORDINI E A. VENTURI (a cura di), *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo*, Atti del XI Convegno annuale dell'Associazione "Club Giuristi dell'Ambiente", Roma, 2011, 25 ss.
- J. SOHNLE, *L'environnement marin en Europe: de la diversité normative vers un droit commun panrégional*, in *Annuaire français de droit international*, 2005, 411 ss.
- F. SPADI, *Navigation in Marine Protected Areas, national and international law*, in *Ocean Development and International Law*, 2000, 285 ss.
- F. SPADI, *Le Aree Marine Protette nell'ordinamento internazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 123 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti
Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

G. SPERA, *Nota all'App. pen. Palermo, 18 febbraio 2009*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 796 ss.

J. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza, Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, 2013.

G. TELLARINI, *La Conferenza Mondiale Rio +20 e l'impegno politico per il piano di sviluppo sostenibile*, in *It. Marittime Journal*, 2012, 21 ss.

T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 377 ss.

L. TUNESI, *La necessità di un sistema di aree protette marine in grado di integrare le esigenze conservazionistiche italiane ed europee in un quadro mediterraneo*, in *Le aree marine protette*, a cura di F. VALLAROLA, 2011, Firenze, 311 ss.

L. TUNESI, S. AGNESI, T. DI NORA, G. MO, *I siti di interesse comunitario in Italia per la creazione di una rete europea di aree marine protette*, in *Biol. maritt. Mediterr.* 16, 2009, 48 ss.

L. TUNESI, G. CASAZZA, M. DALÙ, G. GIORGI, C. SILVESTRI, *The implementation of the Marine Strategy Framework Directive in Italy: knowledge to support the management*, in *Biol. maritt. Mediterr.*, 20, 2013, 35 ss.

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La gestione dei siti della rete Natura 2000: Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/Cee*, Lussemburgo, 2000.

UNEP/MAP/PAP, *White paper: Coastal Zone Management in the Mediterranean*, Split (Croatia), Priority Actions Programme, 2001.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti
Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

A. VENTURI, *Costituzione, ambiente e sviluppo sostenibile: Elementi di comparazione giuridica per una revisione costituzionale*, in *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo - Atti dell'XI Convegno annuale dell'Associazione «Club Giuristi dell'Ambiente»*, Roma, 2011, 177 ss.

G. VIALE, *La conversione ecologica, there is no alternative*, Rimini, 2011.

A. XERRI SALAMONE, *Riserve naturali costiere: i rapporti fra Stato e Regione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 615 ss.

PAOLO MOSSONE

La tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Tesi di dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari