

Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine

GIREPAM

Componente T2 - Piani di gestione integrata

T2.1 - Elaborazione di buone pratiche di integrazione degli strumenti normativi e di pianificazione di aree protette e siti Natura 2000

T2.1.1 - Rapporto giuridico sulla tutela degli ecosistemi marini in relazione all'applicazione dei differenti regimi normativi vigenti

Dicembre 2019

Progetto GIREPAM “Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine)”

CUP: E76J16001050007

Componente T2 “Piani di gestione integrata”.

Attività T2.1 “Elaborazione di buone pratiche di integrazione degli strumenti normativi e di pianificazione di aree protette e siti Natura 2000”.

Prodotto T2.1.1 “Rapporto giuridico sulla tutela degli ecosistemi marini in relazione all’applicazione dei differenti regimi normativi vigenti”.

Dicembre 2019

ISBN: 9788885983113

Partner: Fondazione IMC Onlus

Autore: Fabrizio Corona, IMC – PhD student UNISS

Supervisore: Paolo Mossone, IMC

Questo lavoro deve essere citato come:

Corona F. 2019. Analisi comparatistica fra la legislazione italiana e la legislazione francese in materia di aree marine protette. Progetto GIREPAM - Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine. Rapporto Tecnico Fondazione IMC – Centro Marino Internazionale ONLUS, 9: 2019, 73 pp. ISBN 9788885983113

Fondazione IMC Onlus
International Marine Centre
Loc. Sa Mardini, Torregrande, 09170 – Oristano (Italia)
Anagrafe Nazionale Ricerche cod. 11881273
web: <http://www.fondazioneimc.it>

ANALISI COMPARATISTICA FRA LA LEGISLAZIONE ITALIANA E LA LEGISLAZIONE FRANCESE IN MATERIA DI AREE MARINE PROTETTE

Indice

1. *Le fonti del diritto internazionale comuni a Francia e Italia.*
 - 1.1. *Premessa metodologica.*
 - 1.2. *Le fonti di diritto internazionale universale.*
 - 1.3. *Le fonti di diritto internazionale regionale.*
 - 1.4. *Gli atti internazionali di soft law.*

2. *La normativa e le strategie dell'Unione europea concernenti le aree marine protette.*
 - 2.1. *Cenni all'azione esterna e interna dell'Unione.*
 - 2.2. *La legislazione comunitaria concernente le aree marine protette: le direttive «Habitat» e «Uccelli».*
 - 2.3. *Segue. La direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Il nesso con la direttiva «Habitat».*
 - 2.4. *L'attuazione della direttiva-quadro del 2008 e della direttiva «Habitat» nell'ambiente marino.*

3. *La normativa francese in materia di aree marine protette.*
 - 3.1. *Premessa.*
 - 3.2. *Il lungo percorso verso l'attuale disciplina giuridica: le strategie in materia di AMP intraprese dalla Francia.*
 - 3.3. *Segue. Le strategie messe in atto dopo il 2006.*
 - 3.4. *La legislazione sulle AMP vigente in Francia.*
 - 3.5. *L'attuazione della direttiva «Habitat» e della direttiva-quadro del 2008 in Francia.*

4. *Esempi concreti di gestione delle AMP in Francia.*
 - 4.1. *Il parco nazionale di Port-Cros.*
 - 4.2. *La riserva naturale delle Bocche di Bonifacio.*

5. *La normativa italiana in materia di aree marine protette.*
 - 5.1. *Premessa.*

- 5.2. *Il percorso verso l'attuale disciplina giuridica: le strategie in materia di AMP intraprese dall'Italia.*
 - 5.3. *Segue. Le strategie messe in atto e le modifiche alla legislazione sulle AMP adottate dopo il 1991.*
 - 5.4. *La legislazione sulle AMP vigente in Italia.*
 - 5.5. *L'attuazione della direttiva «Habitat» e della direttiva-quadro del 2008 in Italia.*
6. *Esempi concreti di gestione delle AMP in Italia.*
- 6.1. *L'area marina protetta «Tavolara – Punta Coda Cavallo».*
 - 6.2. *L'area marina protetta «Capo Caccia - Isola Piana».*

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

1. *Le fonti del diritto internazionale comuni a Francia e Italia.*

1.1. *Premessa metodologica.*

La seguente analisi comparativa verte perlopiù sugli strumenti di diritto internazionale e nazionale che trovano applicazione nel bacino del Mediterraneo, in quanto unica regione marina comune a Italia e Francia. Quest'ultima, decisa a realizzare un'estesa rete di aree marine protette (AMP), ha sviluppato una strategia ad amplissimo raggio anche e soprattutto in ragione della notevole estensione della superficie marina sotto la sua giurisdizione, la seconda al mondo dopo quella statunitense. Pertanto, ricade sulla Francia la responsabilità della protezione di una porzione considerevole dell'intera biodiversità mondiale. Si calcola che circa il 10% delle barriere coralline e il 20% degli atolli di tutto il mondo è situato in acque sotto la giurisdizione francese.

Ciononostante, dell'operato francese nelle due facciate marittime non mediterranee (Oceano Atlantico e Mare del Nord) e nelle regioni d'oltremare non verranno fatti che cenni generalissimi.

Inoltre, per quanto riguarda gli strumenti di diritto internazionale comuni all'Italia e alla Francia, l'analisi si focalizzerà su quelli comunitari e sulle modalità prescelte da ciascuno dei due Stati per la loro attuazione.

Tuttavia, è doveroso fornire un quadro preliminare che passi in rassegna le principali normative di diritto internazionale in materia di protezione dell'ambiente marino che trovano applicazione nel Mediterraneo ad esse comuni.

1.2. *Le fonti di diritto internazionale universale.*

Alle radici dell'immenso complesso di principi e valori di diritto ambientale condivisi a livello globale, è possibile rinvenire talune convenzioni espressamente dedicate alla tutela dell'ambiente marino e che fra i vari strumenti di conservazione contemplano proprio le AMP.

Fra queste, spicca la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations convention on the law of the sea* – UNCLOS). Firmata a Montego Bay nel 1982 ed entrata in vigore nel 1994, essa definisce la cornice giuridica fondamentale per la protezione degli ecosistemi marini. Anzitutto, all'art. 192 la UNCLOS stabilisce l'obbligo di proteggere il mare. Un obbligo generale, quest'ultimo, che non conosce confini spaziali, in quanto applicabile sia al di qua che al di là dei limiti del mare territoriale, che l'art. 3 UNCLOS fissa entro le 12 miglia dalle linee di base. L'art. 192 va necessariamente letto assieme all'art. 194 della medesima convenzione. Quest'ultimo autorizza gli Stati ad assumere, singolarmente o in cooperazione fra loro, qualunque tipo di misura (art. 194, par. 1) – ergo, anche l'istituzione di AMP – idonea a proteggere gli ambienti marini, in specie quelli che ospitano gli habitat e/o le specie più a rischio (art. 194, par. 5). Come sopra accennato, l'obbligo di protezione ex art. 192 UNCLOS si estende oltre il mare territoriale, nel c.d. alto mare (e ovviamente sulle ZEE, ove espressamente dichiarate). Le disposizioni della sezione II della parte VII della convenzione, dedicate alla «conservazione e gestione delle risorse biologiche in alto mare», si rivelano cruciali sotto questo punto di vista, in quanto aprono alla possibilità di istituire AMP in alto mare in maniera ancor più netta di quanto non faccia l'art. 194. Infatti, l'art. 117, il quale menziona

delle generiche «misure», ammette forme di conservazione *in situ*. È opportuno specificare che essendo l'obbligo di cui all'art. 194, assieme a tutte le regole che ne definiscono il contorno regolamentare e le modalità di attuazione, di natura convenzionale, esso non deroga al principio dell'efficacia *inter partes* dei trattati internazionali menzionato nella convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (sebbene oramai sia accettato come consuetudine). Per questo, è necessario che gli Stati aderenti cooperino per garantire la massima operatività alle restrizioni imposte dalla convenzione e, in conseguenza di queste, per garantire la cogenza dei divieti vigenti nelle AMP in alto mare. Inoltre, dal momento che ogni Stato membro è responsabile della tutela dei mari e degli oceani, ognuno è autorizzato ad agire, in conformità alle norme della convenzione, contro qualunque altro Stato membro che violi la convenzione (eventualità di gran lunga più comune rispetto a quella della violazione da parte di uno Stato terzo, in quanto ad oggi gli Stati aderenti alla UNCLOS sono di gran lunga la maggioranza fra tutti quelli della Terra, sebbene risalti la mancata ratifica da parte degli Stati Uniti). Ai fini della presente analisi, risulta di grande rilevanza il contenuto dell'art. 123 lett. a) UNCLOS, il quale esorta (ma non obbliga) gli Stati costieri dei mari chiusi o semichiusi (qual è il Mar Mediterraneo) a cooperare fra loro al fine di «coordinare la gestione la conservazione, l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse biologiche del mare».

I richiami alle modalità di protezione dell'ambiente marino *in situ* sono ancor più frequenti ed espliciti nella convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (*United Nations convention on biological diversity – CBD*) firmata a Rio de Janeiro nel 1992. Fra le disposizioni più interessanti, viene in rilievo anzitutto l'art. 2, che offre una definizione della nozione di «area protetta» («*geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives*»). Inoltre, ai sensi dell'art. 8, lett. a), gli Stati sono tenuti alla realizzazione di una rete di aree protette, all'interno della quale trovano spazio misure di protezione specificamente finalizzate alla salvaguardia della diversità biologica. Dal momento che la convenzione, quanto agli obblighi ricadenti sugli Stati membri, non fa alcuna distinzione tra ambienti marini e ambienti terrestri, si deduce che la succitata rete possa e debba ricomprendere gli ambienti marini. Ciò si deduce anche dal riferimento agli ecosistemi marini nella definizione di «diversità biologica» presente all'art. 2, nonché dall'art. 22, il quale, ricostruendo una connessione fra la CBD e le altre convenzioni, in particolare, la UNCLOS, prescrive espressamente l'attuazione della CBD nell'ambiente marino.

Periodicamente, le Parti della convenzione partecipano a delle conferenze (*conferences of the Parties – COP*), dalle quali scaturiscono decisioni vincolanti. Alcune di esse concernono proprio la creazione di reti di AMP. Essa, come emerge dall'insieme delle decisioni fino ad oggi emanate, è prioritaria ai fini del perseguimento degli obiettivi della CBD, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale e mondiale. Di grande importanza è stata la COP X (nota anche come conferenza di Nagoya) che attraverso la decisione X-2 ha delineato e dato avvio al piano strategico per la biodiversità 2011-2020. Ciascuno Stato membro è tenuto a darvi attuazione attraverso l'elaborazione di una propria strategia nazionale per la biodiversità. La decisione ha anche enunciato i c.d. target di Aichi, fra cui spicca il target 11, secondo il quale entro il 2020 almeno il 10% delle aree marine e costiere deve essere protetto mediante un sistema efficiente, equo, ecologicamente rappresentativo e sufficientemente interconnesso di aree protette.

Le due convenzioni sopra esaminate rappresentano dunque le principali – ma non le uniche – convenzioni di diritto internazionale universale comuni all'Italia e alla Francia che prevedono, implicitamente o esplicitamente, l'individuazione, la designazione e la gestione di AMP. Invece,

meritano quanto meno di essere menzionate: la convenzione sulle zone umide di importanza internazionale firmata a Ramsar nel 1971; la convenzione sulle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica firmata a Bonn nel 1979; la convenzione internazionale sulla prevenzione dell'inquinamento derivante dalle navi firmata a Londra nel 1973 e il relativo protocollo siglato nel 1978 che ha provveduto ad una sua riforma (detta anche convenzione «MARPOL 73/78»).

È necessaria una precisazione riguardo a quest'ultima convenzione. Infatti, stando alla nozione di AMP fornita dalla decisione VII-5, emanata nel corso della COP VII della CBD, le aree speciali individuate secondo le disposizioni della MARPOL difficilmente possono essere considerate a tutti gli effetti come AMP. Mancano, infatti, di un organo preposto alla gestione sistematica dell'ambiente marino. Esse comportano perlopiù mere restrizioni alla navigazione e alle attività ad essa connesse.

1.3. *Le fonti di diritto internazionale regionale.*

Fra le convenzioni di diritto internazionale regionale (applicabili, cioè, all'interno di una singola regione marina) comuni a Italia e Francia, spicca senz'altro la convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo, nota anche più semplicemente come convenzione di Barcellona. Essa è stata emanata in seguito all'avvio dal piano d'azione per il Mediterraneo (*Mediterranean action plan* – MAP) adottato da sedici Stati mediterranei e dalla Cee nel 1975. I partner di questo stesso piano hanno adottato la succitata convenzione nel 1976, a Barcellona.

Con la riforma del MAP nel 1995 si è dato avvio alla c.d. *phase II*, e la convenzione ha acquisito la denominazione attuale. A tale riforma si deve soprattutto un considerevole incremento degli ambiti di interesse e di applicazione (ad esempio, l'alto mare) della convenzione.

In seguito, sono stati adottati alcuni protocolli al fine di dare attuazione più specifica alla convenzione. Il protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo, adottato a Barcellona nel 1995, che sostituisce il protocollo relativo alle zone del Mediterraneo specialmente protette, adottato a Ginevra nel 1982, è senza dubbio il più interessante ai fini della presente analisi.

Il protocollo si applica a tutte le acque marine del Mediterraneo, finanche alle acque interne e alle zone umide. Come la denominazione stessa suggerisce, uno dei pilastri del protocollo è proprio l'istituzione di una tipologia particolare di AMP, chiamate «aree specialmente protette» (*specially protected areas* – SPA). L'obbligo di istituzione delle suddette aree marine deve essere coordinato con il principio dello sviluppo sostenibile (art. 3 lett. a)) e con l'analisi e l'attenzione verso elementi di natura non strettamente scientifica ma, ad esempio, estetica, culturale ed educativa (art. 4 lett. d)). Il protocollo, agli artt. 8 e 9, prevede anche la creazione di una lista delle c.d. aree specialmente protette di interesse mediterraneo (si tratta niente meno che di una denominazione alternativa di SPA) nota come «lista SPAMI». L'inclusione di un'area protetta nella lista deve essere accuratamente ponderata, in quanto le Parti che l'hanno proposta sono tenute a garantirne la protezione. Tutte le altre, invece, devono in ogni caso rispettare la convenzione e il suo protocollo e collaborare alla piena attuazione delle misure di protezione vigenti nell'area (art. 9 par. 5).

Malgrado i numerosi proclami che richiamano all'impegno per la tutela delle SPA e per l'istituzione di nuove, la cornice legislativa e amministrativa basata sulla convenzione e sul protocollo che la attuano risulta, complice anche la debole governance della conferenza delle Parti, precaria e sguarnita di meccanismi di *enforcement*. Nelle zone di mare in cui non fossero preesistenti AMP nazionali, l'istituzione di SPA ha dato luogo perlopiù alla nascita di *paper park*.

Trattando brevemente di altri strumenti di diritto internazionale regionale, si accenni anzitutto all'accordo sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero, del Mar Mediterraneo e dell'area contigua dell'Atlantico (*Agreement on the conservation of cetaceans of Black Sea, Mediterranean Sea and contiguous Atlantic area – ACCOBAMS*), concluso nel 1996. L'accordo si prefissa l'obiettivo fondamentale della creazione e gestione di una rete di aree marine finalizzate alla tutela dei cetacei, mentre all'art. 3, all. II, indica la convenzione di Barcellona e il relativo protocollo attuativo come basi giuridiche dell'individuazione e gestione delle aree stesse.

Di notevole interesse per la sua originalità e la sua storia fondativa è il santuario dei cetacei del Mediterraneo, noto anche come «santuario Pelagos». Nato da un accordo trilaterale concluso nel 1999 tra Italia, Francia e Principato di Monaco, nel quadro della convenzione di Bonn sulle specie migratrici, il suo scopo principale è la protezione dei mammiferi marini che vivono e/o transitano nel suo perimetro, situato nel bacino corso-ligure-provenzale. Il santuario è stato iscritto nella lista SPAMI nel 2001, ed è la prima SPA che si estende in alto mare. Al suo interno sono proibite le attività idonee a pregiudicare lo stato di conservazione della popolazione dei cetacei, fra le quali la cattura (consentita solo per motivi speciali, ad esempio scientifici) e la pesca con l'uso di reti derivanti. L'unicità del santuario, data soprattutto dall'essere ubicata in alto mare, in un certo senso costituisce anche il suo limite. In quanto tale, l'accordo è inapplicabile alle navi battenti bandiera di Stati terzi, alle quali possono applicarsi solo le restrizioni già contemplate dal diritto internazionale.

Altrettanto originale è il modello giuridico del parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio. Fra le fasi principali della nascita del parco si segnalano: l'accordo tra Italia e Francia concluso nel 1992, cui ha fatto seguito il protocollo d'intesa del 1993; la comune dichiarazione d'intenti del 15 giugno 2010, nella quale oltretutto viene espressa la volontà di istituire un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) comprendente l'Ufficio dell'ambiente della Corsica (*Office de l'environnement de la Corse – OEC*) in funzione di gestore della riserva naturale delle Bocche di Bonifacio e l'ente gestore del parco nazionale dell'Arcipelago della Maddalena; la stipula della convenzione che dà vita al GECT nel 2013. La principale fonte di finanziamento del progetto è rappresentata dal programma INTERREG 2007-2013, cui entrambe gli enti gestori hanno preso parte. Ad ogni modo, è improprio definire il parco come una vera e propria AMP. La sua istituzione non ha dato luogo all'abrogazione dei regimi giuridici di protezione previgenti né alla loro unificazione, bensì alla loro semplice armonizzazione, garantendo la conservazione della loro autonomia. La regolamentazione scaturita dalla sua istituzione è quella del reg. Ce n. 1082/2006 che disciplina l'istituto giuridico del GECT. Fra le altre normative comuni risultano la convenzione istitutiva e lo statuto del gruppo stesso, nonché, per quanto non previsto dalle fonti succitate, il diritto italiano, essendo la sede del gruppo ubicata in Italia. Il parco si configura piuttosto come un'area di cooperazione transfrontaliera fra Italia e Francia, istituita allo scopo di promuovere la conservazione del patrimonio naturale che caratterizza il territorio marino e costiero gestito dai due enti succitati, non comprendendo il parco spazi estranei a quelli protetti dalle due aree marine coinvolte. Inoltre il

GECT non prende il posto dei due enti gestori, né può sostituirsi ad essi nell'attività di gestione delle due AMP.

1.4. *Gli atti internazionali di soft law.*

Fra gli strumenti di *soft law* inerenti alla materia in esame comuni a Italia e Francia sono ricomprese perlopiù raccomandazioni e linee guida, non vincolanti per definizione.

Si segnala anzitutto la dichiarazione della conferenza ONU sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, nota anche come «dichiarazione di Rio». Dotata di un significativo valore simbolico, grazie ad essa è possibile ricostruire una nozione articolata e attuale di sviluppo sostenibile, a partire soprattutto dai principi 3, 4 e 6. In primo luogo è riconosciuto alle generazioni future il diritto di disporre delle medesime risorse biologiche di cui quelle precedenti hanno potuto disporre. La dichiarazione, inoltre, sollecita gli Stati affinché considerino la conservazione dell'ambiente come un elemento imprescindibile di ogni decisione politica. Le responsabilità maggiori ricadono, in tal senso, sugli Stati più avanzati a livello economico e tecnologico.

Dalla medesima conferenza ONU è originato un elaborato programma d'azione, volto a promuovere lo sviluppo sostenibile e la conservazione degli ecosistemi e delle specie a livello globale. Esso prende il nome di «Agenda 21», dal numero di obiettivi generali da esso perseguiti. Il capitolo 17, interamente dedicato alla protezione dell'ambiente marino, pone alla base di essa la cooperazione fra gli Stati, che devono concentrare i propri sforzi nella conservazione degli ecosistemi più fragili e delle specie più a rischio, tanto nelle acque poste sotto la loro giurisdizione quanto al di là di queste. Il paragrafo 85 di questo capitolo promuove l'istituzione di AMP al fine di proteggere gli ecosistemi marini caratterizzati per la loro fragilità e/o per la grande biodiversità al loro interno.

Nel settore della pesca, assume grande rilevanza il codice di condotta FAO adottato il 31 ottobre 1995. Esso detta i principi cardine della gestione sostenibile della pesca, fra i quali rientra anche l'istituzione di zone di pesca. Sono presenti anche disposizioni più direttamente riconducibili alla materia delle AMP, come i parr. 8 e 12 dell'art. 6, i quali invitano gli Stati a cooperare al fine di garantire la conservazione degli stock ittici e dei loro habitat.

2. *La normativa e le strategie dell'Unione europea concernenti le aree marine protette.*

2.1. *Cenni all'azione esterna e interna dell'Unione.*

Negli anni, l'Ue ha mostrato un forte interesse alla tutela dell'ambiente marino, che si è palesato in varie forme, fra cui l'azione sulla scena internazionale come soggetto unitario in rappresentanza degli Stati membri, con l'intento di promuovere tale tutela a livello globale. L'Ue agisce altresì a livello intercomunitario, in quanto esige dai Paesi membri l'uniformazione agli indirizzi da essa espressi in tema di tutela dell'ambiente marino. Fra le varie strategie finora attuate, si segnala quella

attualmente vigente, ossia la «Strategia dell'Ue sulla biodiversità fino al 2020» ⁽¹⁾, la quale, come il nome stesso suggerisce, si prefigge di arrestare la perdita della biodiversità entro il 2020 definendo sei obiettivi primari. Molteplici sono i mezzi previsti per il loro conseguimento, fra cui l'adozione di misure spaziali di protezione e la conservazione e la gestione degli stock ittici.

L'istituzione e la gestione di AMP rappresentano, per l'Ue, uno degli strumenti cardine (se non addirittura quello principale) per la conservazione del mare e delle coste.

2.2. *La legislazione comunitaria concernente le aree marine protette: le direttive «Habitat» e «Uccelli».*

L'Ue non si limita a ingiungere agli Stati membri di procedere all'istituzione di nuove AMP e a sostenere e rinforzare la gestione di quelle esistenti, ma giunge a introdurre una propria regolamentazione, che funge dunque da vincolante cornice giuridica entro la quale gli Stati membri sono tenuti a muoversi. I capisaldi di tale regolamentazione sono rappresentati da tre direttive: la direttiva «Habitat» del 1992 ⁽²⁾, la direttiva «Uccelli» del 1979 rivista e aggiornata nel 2009 ⁽³⁾, e la direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino del 2008 ⁽⁴⁾.

Fra le prime due sussiste una forte connessione. La direttiva «Habitat», infatti, prevede la creazione di una rete di siti protetti, denominata «rete Natura 2000». Essa comprende tanto i siti di interesse comunitario (SIC) e le zone di speciale conservazione (ZSC) disciplinate dalla direttiva «Habitat», quanto le zone di protezione speciale (ZPS) disciplinate dalla direttiva «Uccelli». Posto che le due direttive prevedono altresì misure pensate per la tutela diretta delle specie, la presente analisi comparatistica si focalizzerà sulla costruzione della suddetta rete di aree protette.

Si deve inoltre premettere che queste tre direttive si raccordano con altre normative Ue che concorrono, come le prime, all'attuazione della strategia comunitaria per la conservazione dell'ambiente marino. Fra le principali, vengono in evidenza: il regolamento del 2006 relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel mar Mediterraneo ⁽⁵⁾; il regolamento del 2013 sulla politica comune della pesca (PCP) ⁽⁶⁾; la direttiva del 2014 che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo ⁽⁷⁾.

Un sintetico esame della direttiva «Habitat» non può essere introdotto che dall'illustrazione del suo obiettivo principale, ossia la salvaguardia della diversità biologica nel territorio comunitario degli Stati membri. Tuttavia, non tutti gli habitat naturali, la fauna e la flora del territorio Ue sono oggetto di

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2011) 244 def., del 3 maggio 2011.

⁽²⁾ Direttiva del consiglio 92/43/Cee, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁽³⁾ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/147/Ce, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁽⁴⁾ Direttiva 2008/56/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

⁽⁵⁾ Regolamento Ce n. 1967/2006 del Consiglio, del 21 dicembre 2006.

⁽⁶⁾ Regolamento Ue n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013.

⁽⁷⁾ Direttiva 2014/89/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio.

protezione, bensì solo quelli ritenuti «di interesse comunitario» ex art. 1, lett. c) e g), ed identificati come tali negli allegati della direttiva. La sua attuazione, pertanto, presuppone che gli Stati membri pongano in essere misure atte ad assicurare il loro mantenimento o il loro ripristino in uno «stato di conservazione soddisfacente» ex art. 1 lett e) ed i).

Come sopra accennato, la rete Natura 2000 non rappresenta l'unico strumento giuridico a protezione della biodiversità, ma è senza dubbio il principale. Trattasi di un sistema di siti protetti, interconnessi tra loro secondo un criterio ecologico e coerente, al cui interno deve trovare attuazione, da parte degli Stati membri, una serie di misure di conservazione. Il carattere dell'interesse comunitario presuppone che questi siti ospitino gli habitat naturali elencati nell'all. I e le specie elencate nell'all. II della direttiva «Habitat», nonché le specie avicole elencate nell'all. I della direttiva «Uccelli». Fra questi, si distinguono i c.d. habitat e le c.d. specie prioritari/e, che nei due allegati della direttiva «Habitat» sono contrassegnati da un asterisco (*). Il carattere della priorità discende, ai sensi dell'art. 1, lett. d) ed h), dal rischio fondato che essi scompaiano a causa delle minacce su di essi incombenti, nonché dall'importanza «della parte della loro area di distribuzione naturale compresa nel territorio di cui all'articolo 2». La direttiva include alcune disposizioni specifiche destinate a garantire loro una protezione maggiore di quella ordinariamente accordata a tutti gli habitat naturali e a tutte le specie «di interesse comunitario».

Da quanto visto poc'anzi, sembra potersi dedurre che la direttiva non è orientata alla tutela dell'ambiente nel suo complesso, bensì alla tutela di habitat e specie ben precisi. Altra interessante deduzione, che può essere tratta dal par. 3 dell'art. 2, che richiama le «esigenze economiche, sociali, culturali e regionali», consiste nell'attenzione della direttiva a questioni non del tutto afferenti alla conservazione dell'ambiente. Un'ulteriore prova di ciò può ricavarsi dal III considerando della direttiva. Il richiamo a suddette esigenze può essere letto, cioè, come un'apertura al principio dello sviluppo sostenibile. D'altronde, le istituzioni comunitarie e la dottrina hanno insistito a lungo nell'affermare che i siti Natura 2000 non debbano essere considerati alla stregua di «santuari».

Il procedimento che porta all'istituzione dei SIC, e alla loro successiva designazione come ZSC, è disciplinato all'art. 4 della direttiva. Gli Stati membri giocano un ruolo fondamentale durante la fase iniziale, con l'individuazione e la successiva proposizione, sulla base dei criteri definiti all'all. III della direttiva, dei SIC (che in questo frangente sono definiti, per l'appunto, pSIC) alla Commissione, e durante la fase finale, con la designazione del SIC come ZSC. Alla Commissione Ue spetta invece il compito di definire la lista dei pSIC, che dal momento dell'iscrizione divengono SIC a tutti gli effetti. Il procedimento per la designazione delle ZPS è più semplice: è richiesta, infatti, la semplice designazione da parte dello Stato membro, che diventa definitiva con la sua trasmissione alla Commissione.

Fin da principio, il percorso di costruzione della rete Natura 2000 ha incontrato numerosi intoppi e ostacoli, ed è tuttora incompleto. I frequenti ritardi nell'individuazione dei SIC, nella loro trasmissione alla Commissione e nella loro designazione come ZSC hanno dato luogo a numerose procedure di infrazione. Diverse soluzioni sono state pensate per ovviare al problema dei ritardi sistematici, ma la più funzionale, finora, si è rivelata essere quella dell'organizzazione di appositi seminari biogeografici. Essi rappresentano la principale occasione di confronto fra i rappresentanti delle istituzioni comunitarie e quelli dei Paesi membri. Il primo seminario per la regione biogeografica mediterranea si è tenuto nel 1998. Fino al 2003, sono stati organizzati tre seminari inerenti a questa regione. Ciò non ha impedito di dover attendere per ben 14 anni dall'emanazione della direttiva per

avere la prima lista di SIC appartenenti a quest'area. La lista attualmente vigente è stata adottata con decisione di esecuzione (Ue) 2019/22 della Commissione, del 14 dicembre 2018. Dopo il 2006, si sono tenuti i primi seminari dedicati alle regioni marine. Relativamente a quella mediterranea, sono stati organizzati in tutto solo due seminari, uno nel 2010 e l'altro nel 2016.

Occorre ora trattare brevemente del vero pilastro regolamentare della rete Natura 2000, ossia l'art. 6 della direttiva «Habitat». Esso individua tre tipologie di misure di conservazione, complementari tra loro. Si può distinguere fra: misure di conservazione proattive ex art. 6 par. 1, a loro volta differenziabili in misure strettamente necessarie di varia natura (regolamentari, amministrative o contrattuali) e misure sussidiarie che gli Stati Ue possono scegliere di adottare o meno (i piani di gestione); misure preventive ex art. 6 par. 2, volte ad evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie all'interno dei siti; misure di natura procedimentale ex art. 6 parr. 3-4, in forza dei quali gli Stati sono tenuti a compiere una valutazione d'incidenza dei piani o dei progetti non direttamente connessi o necessari alla gestione del sito che su di esso possano avere un'incidenza significativa. Quest'ultima non preclude la realizzazione del piano o del progetto soltanto nel caso in cui sussistessero motivi imperativi di rilevante interesse pubblico ex art. 6, par. 4. Nel qual caso, gli Stati sono comunque tenuti a mettere in atto delle c.d. misure compensative.

A rigore, all'interno dei pSIC i parr. 1, 2, 3 e 4 dell'art. 6 sono applicabili – così come il par. 1 all'interno dei SIC – in via meramente facoltativa da parte degli Stati, nel senso che è rimessa alla loro valutazione la scelta di imporre, al loro interno, l'adozione di misure regolamentari, contrattuali o amministrative (e finanche di un piano di gestione), nonché l'assoggettamento alla valutazione d'incidenza, malgrado la loro mancata designazione come ZSC. Infatti, l'art. 6 par. 1 fa esclusivo riferimento a queste ultime. Inoltre, l'art. 4 par. 5 afferma che «Non appena un sito è iscritto nell'elenco di cui al paragrafo 2, terzo comma, esso è soggetto alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4». Va tuttavia precisato, stando agli indirizzi interpretativi della Commissione espressi nella nuova guida all'interpretazione dell'art. 6 pubblicata nel 2018 (COM (2018) 7621 final, che la mancata designazione di un SIC come ZSC entro il termine di sei anni non può costituire una ragione valida per ritenere il par. 1 inapplicabile ai SIC. Scaduto tale termine, lo Stato membro che non abbia adempiuto all'obbligo di designazione, sarà tenuto a porre in essere le misure di conservazione necessarie ex art. 6 par. 1 all'interno del sito malgrado questo si trovi ancora allo stadio di SIC. Oltretutto, lo stesso può dirsi delle ZPS, come emerso nella celebre decisione di C. giust. 2 agosto 1993, *Marismas di Santoña*, causa C-355/90.

Sempre la giurisprudenza comunitaria (soprattutto attraverso le sent. C. giust. Ce 13 gennaio 2005, *Società Italiana Dragaggi S.p.A. e altri*, causa C-117/03, e C. giust. Ce 14 settembre 2006, *Bund Naturschutz in Bayern e altri*, causa C-244/05) ha provveduto a precisare il regime giuridico di protezione dei pSIC, affermando che gli Stati membri sono tenuti ad «adottare misure di salvaguardia idonee [...] a salvaguardare il pertinente interesse ecologico rivestito dai detti siti a livello nazionale». In questo enunciato è implicita l'estensione di tale obbligo ai pSIC già inseriti dalla Commissioni negli appositi elenchi, ossia ai SIC.

Le tesi poc'anzi esposte trovano ulteriore fondamento in alcuni principi generali del diritto comunitario, e in particolare nell'obbligo in capo agli Stati, sancito dal tr. Cee (art. 5, riformulato all'art. 10 del tr. Ce e infine all'art. 4 del tr. Ue), di adottare «ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti

delle istituzioni dell'Unione». Affinché ciò avvenga, occorre che gli Stati si astengano da «qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

2.3. *Segue. La direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Il nesso con la direttiva «Habitat».*

Il terzo pilastro sul quale si regge la fitta di trama di principi e norme comunitari, rappresentato dalla direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino, origina dall'osservazione dell'intensificarsi di alcuni preoccupanti fenomeni che riguardano lo stato dei mari, in particolare l'aumento dei fattori di pressione sugli habitat e le specie marini. La direttiva risponde dunque alla necessità di sviluppare una strategia globale, che si leghi all'insieme delle politiche comunitarie di settore.

L'obiettivo centrale della normativa in oggetto è il raggiungimento, entro il 2020, di un «buono stato ecologico», nozione, come si evince dall'art. 3 n. 5 della direttiva, che abbraccia l'ambiente marino nel suo complesso, e non solo specifici habitat naturali o specie. Questo obiettivo – il cui conseguimento, proprio come per l'obiettivo fissato dalla decisione X-2 della COP X della CBD, può a questo punto dirsi improbabile, quanto meno entro la scadenza stabilita dalla direttiva – viene perseguito attraverso l'elaborazione ed attuazione da parte degli Stati membri, in collaborazione tra loro e per ogni regione o sottoregione marina considerata, di strategie nazionali per l'ambiente marino. Trattasi di complessi programmi volti a mantenere, attraverso un approccio ecosistemico ai sensi dell'art. 191 TFUE (corrispondente al previgente art. 174 tr. Ce), la pressione delle attività umane ad un livello tale da non compromettere il conseguimento del buono stato ecologico, senza per questo precludere a priori lo svolgimento in mare di attività economiche. In ciò, si ravvisa un aspetto in comune (non è il solo, come si vedrà *infra*) con la direttiva «Habitat». Si aggiunga che la direttiva-quadro, nel prefigurare, all'art. 14, una serie di eccezioni al conseguimento dell'obiettivo del buono stato ecologico, ammette che in alcuni casi quest'ultimo non sia raggiungibile. Apparentemente, tali eccezioni consistono solo in circostanze che lo precludono in via del tutto incidentale.

Tuttavia, si ravvisa una singolare somiglianza tra il dettato della lett. d) dell'art. 14, in cui si menzionano i «motivi imperativi di interesse generale aventi rilevanza superiore agli effetti negativi sull'ambiente», e quello dell'art. 6 par. 4 della direttiva «Habitat», che ammette la realizzazione di piani o di progetti malgrado l'esito negativo della valutazione d'incidenza in presenza di «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico». Dal momento che la Corte di Giustizia ha più volte sostenuto (v. le decisioni C. giust. Ce 7 dicembre 2000, *Basses Corbières*, causa C-374/98; C. giust. Ue 11 settembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e altri*, causa C-43/10) che tale concetto enuclea anche i «motivi di natura sociale ed economica», può dedursi che il perimetro della nozione di cui all'art. 14 succitato abbia quanto meno la medesima, notevole estensione di quello dell'affine nozione di cui all'art. 6 par. 4 della direttiva «Habitat».

Posto che la direttiva-quadro del 2008 detta disposizioni di ampio respiro, e che gli Stati membri, pur obbligati al conseguimento del medesimo obiettivo, sono liberi di scegliere lo strumento giuridico più idoneo allo scopo, ogni strategia per l'ambiente marino messa in atto da ciascuno Stato membro deve possedere due componenti: da una parte, la fase di preparazione, volta a «localizzare» il concetto di buono stato ecologico nel quadro di ciascuna regione o sottoregione marina, a fissare

una serie di traguardi ambientali per ciascuna di esse e a programmare l'attività di monitoraggio e di valutazione periodici dello stato delle «acque marine» come definite dall'art. 3 n. 1 della direttiva; dall'altra, un programma di misure finalizzate al conseguimento o al mantenimento di un buono stato ecologico delle acque, che tenga conto, ai sensi dell'art. 13, del principio dello sviluppo sostenibile e degli impatti socioeconomici prodotti dalle misure stesse. La direttiva ammette la predisposizione di misure di protezione spaziale in attuazione del programma. Esse possono dar luogo alla creazione e allo sviluppo di una rete di zone marine protette, qualunque sia il loro fondamento giuridico – nazionale, internazionale o comunitario. Dunque le AMP, compresi i siti Natura 2000 marini, sono uno dei mezzi (se non forse il mezzo principale, come sembra evincersi dall'art. 13 par. 4) per l'attuazione della direttiva.

Gli Stati sono liberi di indicare, quali modalità di attuazione della direttiva, le strategie nazionali già messe in atto e pensate per la creazione di reti di AMP, purché idonee a conseguire l'obiettivo del buono stato di conservazione. Tuttavia, i programmi di misure possono costituire un'utile occasione per il rinnovamento delle strategie nazionali (in un'ottica, ben inteso, orientata a favorire prima di tutto l'attuazione della direttiva-quadro): tali programmi possono, ad esempio, prevedere l'istituzione di nuove AMP ovvero la revisione del perimetro o della regolamentazione di quelle già esistenti.

È opportuno trattare brevemente dello stretto rapporto di complementarità che intercorre tra la direttiva «Habitat» e la direttiva-quadro del 2008, rapporto che emerge non soltanto dalle disposizioni sopra menzionate, ma anche da alcuni considerando di quest'ultima, come il n. 6 e il n. 18. Sebbene le due normative siano accomunate dal generico interesse alla conservazione della biodiversità marina, nonché dal fatto che indichino le AMP come strumento ideale per la realizzazione di questo fine, tra di esse sussistono notevoli differenze. Quanto alle differenze che interessano gli obiettivi che ciascuna persegue, un'immagine può offrire un'idea nitida della relazione tra di esse intercorrente, ossia quella di due cerchi che si intersecano nell'obiettivo generico della tutela della biodiversità negli ambienti marini, e la cui area non coincide del tutto in quanto se da una parte la direttiva-quadro si interessa agli ambienti marini nel loro complesso, e non già a singoli habitat o specie, la direttiva «Habitat» considera anche l'ambiente terrestre. È inoltre innegabile che vi siano delle differenze tra i concetti di «stato di conservazione soddisfacente» e «buono stato ecologico». Quest'ultimo, infatti, comporta la verifica di undici c.d. descrittori qualitativi, definiti dall'all. I della direttiva del 2008. La loro misurazione richiede l'impiego di una dettagliata serie di criteri e norme metodologiche, contenuti nella dec. Ue della Commissione 2017/848 del 17 maggio 2017. La verifica delle condizioni definite dai descrittori non implica necessariamente uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat naturali e delle specie protetti dalla direttiva «Habitat». Quelli che più rispecchiano la presenza di questa condizione sono i descrittori nn. 4, 6 e, soprattutto, l'1. Secondo questo descrittore, «La biodiversità è mantenuta. La qualità e la presenza di habitat nonché la distribuzione e l'abbondanza delle specie sono in linea con le prevalenti condizioni fisiografiche, geografiche e climatiche». Di recente, il legislatore comunitario ha fortunatamente ritenuto opportuno trovare un punto di contatto tra le due normative quanto meno sotto quest'ultimo punto di vista. Nello specifico, ha consentito che la verifica di specifici standard minimi di conservazione della biodiversità operata nel quadro dell'una possa concretamente essere ripresa, a fini valutativi, nel quadro dell'altra. Ciò è stato reso possibile attraverso un rinvio, operato dalla succitata decisione Ue del 2017, al criterio dello stato di conservazione soddisfacente di cui alla direttiva «Habitat», al fine di permettere una verifica pratica e immediata del descrittore 1, quanto meno con riguardo agli habitat e alle specie da quest'ultima tutelati. Le due normative divergono anche nella programmazione

cronologica degli obiettivi perseguiti, nonché nell'ambito territoriale nel quale gli standard minimi richiedono di essere definiti. Quanto alla questione della calendarizzazione dell'attuazione delle due direttive, bisogna rammentare che mentre la direttiva-quadro indica la data del 2020 come termine temporale entro il quale il buono stato ecologico deve essere conseguito, la direttiva «Habitat» non fissa alcuna scadenza per il conseguimento dello stato di conservazione soddisfacente; piuttosto, la direttiva fissa il termine entro il quale i SIC ricompresi nella lista della Commissione devono essere designati come ZSC. Ad ogni modo, l'imposizione di scadenze precise può costituire uno stimolo ad una più celere attuazione della direttiva «Habitat». Quanto invece all'ambito territoriale di definizione degli standard minimi, va detto che mentre il buono stato ecologico connota la singola regione o sub-regione marina, lo stato di conservazione soddisfacente concerne tanto l'ambito nazionale quanto quello della singola regione biogeografica Ue. Da questo punto di vista, occorre un maggiore raccordo fra le due normative.

Nondimeno, sarebbe poco opportuno trascurare l'apporto che ciascuna direttiva ha offerto all'altra, apporto che in certa misura dipende proprio dalle reciproche differenze, e che non vi sarebbe se i loro ambiti di applicazione coincidessero del tutto. Si può fin d'ora affermare che il conseguimento dello stato di conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie protetti nei siti Natura 2000 marini può costituire un punto di partenza ottimale per il conseguimento del buono stato ecologico.

2.4. L'attuazione della direttiva-quadro del 2008 e della direttiva «Habitat» nell'ambiente marino.

Come si è accennato sopra, il processo di attuazione delle direttive che maggiormente hanno influenzato la normativa comunitaria in tema di AMP nei due Stati considerati non è ancora completato, e anzi si è dimostrato a tratti tortuoso. Certo, è innegabile che in termini di superficie marina protetta dei progressi, pure notevoli, vi siano stati, peraltro indotti non solo dalle frequenti sollecitazioni da parte delle istituzioni comunitarie alla designazione di ulteriori AMP, in particolare di siti Natura 2000 – si pensi in particolare alla comunicazione COM (2006) 216 definitivo, 22 maggio 2006, dal titolo «Arrestare la perdita della biodiversità entro il 2010 e oltre» –, ma anche dall'adesione alle principali convenzioni internazionali in tema di tutela della natura, come la CBD.

Prendendo in considerazione la superficie marina nella giurisdizione di tutti gli Stati Ue, la percentuale protetta da AMP di qualunque derivazione – nazionale, comunitaria (come i siti Natura 2000 marini) e internazionale – è giunta, nel 2016, al 10,8%. Presa nel suo insieme, l'Ue poteva sostenere di aver raggiunto il target 11 di Aichi. Inoltre, a partire dal 2012 vi è stata una crescita vertiginosa (+ 4,9%) della percentuale di superficie marina protetta, se si considera il momento in cui ha realmente preso piede il processo di costruzione della rete di AMP a livello comunitario. Una crescita che prosegue tuttora: infatti, dal 2016 ad oggi vi sono state nuove, innumerevoli designazioni, in particolare di siti Natura 2000, come riportato dal relativo «barometro». Sempre nel 2016, il target 11 risultava essere stato raggiunto in tre regioni marine su quattro: nel 2012, l'unica regione marina a superare la soglia del 10% era il Mar Baltico.

Certamente, è doveroso sottolineare come la mera fase formale dell'istituzione e della designazione di AMP non costituisca il solo e unico criterio di valutazione dell'efficacia del sistema di protezione spaziale del mare messo a punto. Altri, fondamentali criteri sono anche la effettiva coerenza e

rappresentatività ecologica della rete di AMP, nonché la presenza di organi di gestione operativi e concretamente impegnati nell'assicurare il rispetto della normativa. Sia la direttiva «Habitat» che la direttiva-quadro del 2008 insistono particolarmente sulla creazione di una rete di AMP interconnesse fra loro, implicitamente riconoscendo l'inefficacia di un sistema spaziale di protezione frammentato.

Malgrado i risultati apparentemente soddisfacenti in termini di superficie protetta raggiunti dall'Ue, va precisato che permangono significative discrepanze che concernono sia il livello di protezione in ciascuna subregione marina, sia la fascia di mare considerata. Queste discrepanze sono particolarmente evidenti nella regione mediterranea. È sì vero che la percentuale di superficie marina protetta si attestava, nel 2016, all'11,7%, una misura di per sé soddisfacente, raggiunta grazie ad un incremento del 2,2% rispetto al 2012. Tuttavia, gran parte di questo risultato è dovuta alle innumerevoli designazioni avvenute negli ultimi anni nel Mediterraneo occidentale, ossia la subregione ove si affacciano le principali economie del Mediterraneo (Francia, Italia e Spagna).

Nelle altre tre subregioni ⁽⁸⁾, il traguardo del 10% è ben lungi dall'essere raggiunto. Si aggiunga inoltre che nel Mediterraneo (e invero, in tutti i mari comunitari, e probabilmente del mondo) si osserva come la superficie marina protetta diminuisca sensibilmente man mano che ci si allontana dalla costa. Ebbene, anche da questo punto di vista si evidenziano notevoli discrepanze tra le varie subregioni del Mediterraneo. Solo nella subregione occidentale, infatti, la soglia del 10% viene oltrepassata anche nelle acque al di là del mare territoriale – seppure grazie soprattutto al santuario Pelagos – mentre nelle altre tre la percentuale di superficie marina protetta cala vertiginosamente, fino a raggiungere una percentuale praticamente nulla.

Il processo di costruzione della rete Natura 2000 marina nel Mediterraneo riflette grossomodo le stesse dinamiche. Tra il 2012 e il 2016 i mari comunitari hanno conosciuto un complessivo aumento della superficie soggetta al regime Natura 2000, con un passaggio dal 4% al 7%. Nel Mediterraneo c'è stato un vero e proprio raddoppiamento, in quanto l'estensione della rete marina è passata dal 2,5% al 5%. Si segnala, anche in questo caso, il contributo determinante dato dalle designazioni effettuate nel Mediterraneo occidentale. L'andamento rispecchia inoltre la tendenza delle zone marine protette a diminuire al crescere della distanza dalla costa.

Infatti, alle notevoli percentuali raggiunte nel Mediterraneo occidentale nella fascia costiera e nella fascia di mare in cui è ricompreso il mare territoriale (rispettivamente, 52,9% e 20,3%), fa da contraltare la carenza di siti Natura 2000 nella fascia al di là del mare territoriale. Invero, fino al 2013 la carenza di siti Natura 2000 concerneva tutte le regioni comunitarie marine e tutte le fasce di mare: solo pochi Stati avevano conseguito un'estensione della rete Natura 2000 a mare sufficientemente rappresentativa degli habitat e delle specie protetti dalla direttiva e situati nelle acque di loro competenza. Durante il secondo periodo di monitoraggio ex art. 17 par. 1 della direttiva, compreso tra il 2007 e il 2012, solo due regioni biogeografiche – quella macaronesica e quella del Mar Nero – avevano ottenuti risultati positivi o parzialmente positivi circa lo stato di conservazione degli habitat e delle specie marine. Nel Mediterraneo la situazione appariva di gran lunga più problematica, e si avvicinava alle bassissime percentuali di habitat naturali e di specie in stato di conservazione soddisfacente registrate nelle regioni del Baltico e dell'Atlantico nordorientale.

⁽⁸⁾ Mar Ionio-Mediterraneo centrale, Mare Adriatico e Mare Egeo.

Ad oggi, l'istituzione di siti Natura 2000 si è rivelata assai più difficile e lenta in mare che sulla terraferma. Ciò, malgrado a livello giuridico non vi siano differenze tra gli ambienti marini e quelli terrestri relativamente agli obblighi giuridici di attuazione della direttiva «Habitat». Ad una minore estensione della rete, si accompagna anche uno stato di conservazione degli ambienti marini generalmente peggiore: gli habitat costieri risultano essere, dopo quelli dunali, quelli peggio conservati.

La situazione sopra descritta è dovuta principalmente a un duplice ordine di problematiche: da una parte, l'ambito territoriale di applicazione della direttiva risulta incerto a causa principalmente delle lacune testuali, che alimentano le incertezze dell'interprete; dall'altra, le difficoltà che giocoforza connotano il monitoraggio degli habitat e delle specie tipiche del mare aperto, nonché la mancanza di habitat marini nell'all. I della direttiva, fanno sì che essi non possano godere di un sufficiente livello di tutela.

La prima problematica risente in buona parte dell'ambiguità del testo della direttiva. Questo *vulnus* testuale da sempre connota il percorso di attuazione della direttiva, e gli effetti si osservano ancora oggi e assumono l'aspetto della carenza di siti marini e del pessimo stato di conservazione degli stessi. Si pensi all'art. 2 par. 1, che prescrive l'applicazione della direttiva «nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato», senza aggiungere altro. La peculiare ripartizione degli spazi marittimi prevista dal diritto internazionale, e in particolare dalla UNCLOS, avrebbe invece richiesto dal legislatore comunitario uno stile più circostanziato. Nel vuoto normativo, si è inserita la giurisprudenza comunitaria, che già nel 1976 (v. C. giust. Cee 14 luglio 1976, *Kramer en bais*, cause riunite C-3, 4 e 6/76) aveva sostenuto che gli Stati membri avessero facoltà di assumere autonomamente iniziative per la protezione degli spazi marini oltre il mare territoriale.

Tuttavia, il maggior contributo giurisprudenziale alla dissoluzione delle incertezze giuridiche relative alle competenze degli Stati membri al di là del limite delle 12 miglia dalla linea di base proviene senz'altro dalla sent. C. giust. Ce 20 ottobre 2005, *Commissione c. Regno Unito*, nella causa C-6/04. Con essa, la Corte sancisce una volta per tutte il principio in base al quale la direttiva si applica anche nelle zone al di fuori del mare territoriale. Principio che, invero, già prima la Commissione – si veda la comunicazione COM (1999) 363 final, 14 luglio 1999, relativa alla gestione delle risorse ittiche e alla conservazione della natura nell'ambiente marino – aveva tentato di far valere. Ad ogni modo, dalla giurisprudenza della Corte si evince che la direttiva si applica nelle ZEE – ove istituite – e nelle piattaforme continentali, anche in assenza di ZEE, nel rispetto però della legislazione internazionale concernente la colonna d'acqua al di sopra di essa (in questo caso, gli unici habitat e specie tutelabili dalla direttiva «Habitat» sono quelli sedentari). In ogni caso, la direttiva si applica solo nelle zone sulle quali gli Stati membri esercitano la loro giurisdizione, non anche in alto mare.

La netta presa di posizione da parte della Corte non ha impedito che i dubbi sul campo di applicazione perdurassero. Ciò, a cagione dell'incontro/scontro tra i frequenti richiami ad una piena intensa attività di designazione di ulteriori AMP proveniente dalle istituzioni comunitarie da una parte, e la competenza esclusiva dell'Ue in materia di pesca – per la precisione, in materia di conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della PCP a norma dell'art. 3, lett. d), TFUE –, dall'altra. Queste incertezze si riflettono nella giurisprudenza successiva: v. in particolare la sent. C. giust. Ue 13 giugno 2018, *Deutscher Naturschutzring*, causa C-683/16, concernente un caso nel quale uno Stato membro (la Germania nella fattispecie) avrebbe adottato un'interpretazione restrittiva del divieto, sancito all'art. 11 par. 1 del reg. Ue n. 1380/2013 sulla PCP, di adozione di misure di

conservazione che possano incidere sulle attività dei pescherecci degli altri Stati membri negli spazi marini oltre le 12 miglia nautiche dalla linea di base.

Quanto alla seconda problematica, nel corso del tempo i progressi nello studio degli ecosistemi marini e l'apporto della giurisprudenza comunitaria hanno colmato solo in parte il vuoto di tutela. Buona parte dei recenti sviluppi scientifici, specialmente quelli che hanno riguardato il campo della biologia marina, ha permesso la realizzazione del manuale di interpretazione degli habitat, documento scientifico nato e aggiornato nel corso del tempo per favorire la ricognizione degli habitat di cui all'all. I e la successiva proposta di siti. Malgrado l'entità del contributo offerto da tale manuale, la direttiva «Habitat» continua a mostrarsi inadeguata alla tutela degli habitat e delle specie marini, soprattutto quelli del mare aperto. Si pensi solo al caso dei fondali sabbiosi profondi più di venti metri. L'inadeguatezza della direttiva interessa anche i criteri di individuazione dei SIC di cui all'all. III, più consoni all'attuazione in ambienti terrestri. A questo punto, non si può non sottolineare che la direttiva-quadro del 2008 è nata non soltanto per fronteggiare le crescenti pressioni antropiche che gravano sugli ecosistemi marini, ma anche per ovviare all'incapacità della direttiva «Habitat» di tenere debitamente conto di questi ultimi. L'allegato I include solamente otto habitat puramente marini, di cui solo due prioritari (le praterie di posidonie e le lagune costiere), per non dire del fatto che vi è una grave carenza di habitat situati al di là della fascia costiera (fatta eccezione per le praterie di posidonie, che oltretutto versano complessivamente in uno stato di conservazione critico). Un numero maggiore ma ugualmente esiguo di specie marine è presente nell'all. II della direttiva «Habitat», oltre che nell'all. II della direttiva «Uccelli». Fra le specie faunistiche contemplate negli allegati della prima, si ritrovano, fra gli altri, il tursiopo (*Tursiops truncatus*) e la tartaruga marina comune (*Caretta caretta*), il riccio corona (*Centrostephanus longispinus*) e la nacchera (*Pinna nobilis*). Ben più nutrito è il novero di specie faunistiche incluse nell'all. I della direttiva «Uccelli». Manca invece, questa volta negli allegati della direttiva «Habitat», ogni riferimento alla flora marina, escludendo quello alla posidonia oceanica, tutelata, però, in quanto habitat.

Queste problematiche hanno infine richiesto l'intervento della Commissione. Dapprima, essa ha affiancato, al c.d. «Comitato habitat», il *Marine expert group*, organo consultivo istituito in seno alla Commissione con il compito di fornire competenze e conoscenze nel campo della conservazione e del monitoraggio degli ambienti marini. In seguito, nel 2007, ha emanato, grazie anche all'ausilio offerto dal *Marine expert group*, le linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino.

L'utilità di queste ultime consiste non soltanto in un'interpretazione dei criteri per l'individuazione dei siti Natura 2000, fissati nell'all. III della direttiva «Habitat», più funzionale alla costruzione della rete all'interno di ambienti marini – in coerenza, tra l'altro, con parametri di natura non già amministrativa bensì ecologica –, ma anche nell'indicazione di innovativi indirizzi gestionali, volti soprattutto a promuovere il monitoraggio e la valutazione costante delle misure di conservazione messe in atto nei siti marini. In effetti, la natura stessa degli ambienti marini, ove l'impatto di un fattore di pressione rischia di propagarsi molto al di là della zona in cui si è dapprincipio manifestato, richiede una valutazione e una revisione delle misure di conservazione più frequenti rispetto a quanto gli ambienti terrestri richiedono. Altro considerevole apporto di natura scientifica è costituito dai recenti aggiornamenti al manuale di interpretazione degli habitat, con i quali è stata aggiunta una minuta descrizione degli habitat marini la cui definizione risultava più sfumata, come i banchi di sabbia a debole copertura permanente di acqua marina e le scogliere. Tuttavia, questi due documenti

mancano del carattere della cogenza e della stabilità tipico degli atti normativi, non avendone la natura, per cui il loro apporto resta comunque limitato.

Non è plausibile, pertanto, che la soluzione per ovviare a tali lacune e preservare così i mari comunitari passi esclusivamente dall'applicazione della direttiva «Habitat», la quale dispone di un campo di azione limitato ai soli habitat e alle sole specie inclusi nei suoi allegati. Occorre costruire un raccordo tra essa e altre normative affini. A livello comunitario, va anzitutto richiamata la direttiva quadro, che rispetto alla prima garantisce una tutela più organica dell'ambiente marino. A livello regionale, invece, si segnalano le varie convenzioni contenenti elenchi di habitat e specie protette. L'opportunità di un'integrazione tra queste e la direttiva è stata ravvisata anche dalle stesse istituzioni Ue. Ne è una prova la proposta, avanzata dalla Commissione, di decisione del Consiglio COM (2017) 603 final, 19 ottobre 2017, relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Ue, in occasione della ventesima riunione ordinaria delle parti contraenti della convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo, relativamente alla proposta di emendamento dell'allegato II del protocollo relativo alle zone specialmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo. Anzitutto, si valuti come le quattro specie coralligene, riconducibili alla specie dell'*Anthozoa*, sulla cui introduzione – come riportato nella proposta – si discute, siano considerate insite nell'habitat delle scogliere dell'all. I della direttiva «Habitat». Tuttavia, il loro nome non compare in nessuno degli allegati di quest'ultima. Si può dunque osservare un'inclusione per via interpretativa, non formalizzata, di nuove specie da proteggere. Inoltre, si prendano in considerazione talune specie faunistiche presenti nell'allegato del protocollo e assenti nella direttiva, fra cui due specie di cavalluccio marino (*Hippocampus ramulosus* e *Hippocampus hippocampus*) e il grande squalo bianco (*Carcharodon carcharias*). Ancor di più sono le specie floristiche marine protette dal protocollo ma non dalla direttiva, fra cui possono menzionarsi la *zostera marina* e diverse specie di *cystoseira*, fra cui quella *mediterranea*.

Nel valutare lo stato dell'arte della costruzione della rete Natura 2000 a mare, occorre prendere in considerazione molteplici fattori, che influiscono a loro volta sulla possibilità per i siti marini di conseguire gli obiettivi di conservazione che costituiscono la loro ragion d'essere. Fra questi, rientra la quantità di tempo trascorso dalla loro istituzione. La maggior parte dei siti Natura 2000 marini è stata istituita di recente: la rete marina ha cominciato a svilupparsi in modo considerevole a partire dal biennio 2012-2013. Pertanto, una valutazione più esaustiva della sua efficacia necessita ancora di tempo. Mentre resta tuttora controversa la reale incidenza dell'estensione delle AMP sulla loro efficienza. La letteratura scientifica, sul punto, non è univoca. Da una parte si sostiene che ad una maggiore estensione corrisponda una maggiore efficienza, dall'altra, invece, che la concreta e puntuale amministrazione dell'area marina, fattibile solo ove la superficie marina di competenza dell'ente gestore non sia particolarmente estesa, possieda una rilevanza superiore.

Per adesso, è possibile offrire un giudizio ponderato solo su quanto risulta dalla relazione generale della Commissione concernente il secondo periodo di monitoraggio – ricompreso tra il 2007 e il 2012 – COM (2015) 219 final, 20 maggio 2015, dal momento che sono quasi del tutto assenti dati concernenti il terzo periodo di monitoraggio, compreso tra il 2013 e il 2018. Nel secondo periodo lo stato di conservazione delle specie non ha conosciuto alcun sostanziale mutamento di tendenza, mentre quello degli habitat ha subito, nel complesso, un leggero peggioramento, ed è inoltre complessivamente peggiore rispetto a quello delle specie. La ragione di questa differenza potrebbe risiedere nel fatto che le misure di conservazione aventi ad oggetto le singole specie sono state

messe in atto da più tempo. Questa tesi sembra essere confermata proprio dal generale miglior stato di conservazione degli uccelli rispetto a quelle delle altre specie. Infatti, la direttiva «Uccelli», nella sua versione originaria, è stata emanata ben tredici anni prima della direttiva «Habitat». Risulta particolarmente difficile valutare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie marini, ciò che è dovuto in parte alle lacune proprie degli allegati della direttiva, e in parte alle lacune scientifiche, che dipendono a loro volta in buona sostanza dalle oggettive difficoltà riscontrate nelle attività di monitoraggio. Ad ogni modo, i pochi dati raccolti dipingono un quadro preoccupante, dal quale emerge uno stato di conservazione pessimo sia degli uni che delle altre.

Per quanto riguarda invece l'apporto offerto dalla direttiva-quadro del 2008, è possibile avvalersi del parere di recente fornito dalla Commissione sui programmi di misure messi in atto dagli Stati membri negli ultimi sei anni nella relazione al Parlamento europeo e al Consiglio COM (2018) 562 final, 31 luglio 2018. Ai fini del discorso, interessa soprattutto comprendere l'approccio adottato dagli Stati nei confronti dei descrittori nn. 1, 4 e 6. L'entrata in vigore della direttiva ha portato ad un consistente mutamento non tanto degli strumenti di conservazione del mare – fra le misure indicate dagli Stati, circa tre su quattro erano già in vigore e attuate nel quadro di altre normative, sia comunitarie (come la direttiva «Habitat») sia extracomunitarie (come il protocollo di Barcellona del 1995) –, quanto dell'approccio complessivamente adottato, che – come la Commissione ha avuto modo di constatare – appare ora meno frammentario e di più ampio respiro. L'impatto della direttiva ha, in generale, favorito la coerenza delle singole strategie messe in campo dagli Stati membri a tutela dell'ambiente marino. Il cambio di rotta si ravvisa, ad esempio, nella maggiore attenzione alla protezione degli ambienti del fondo marino, praticamente assenti negli allegati della direttiva «Habitat». Anche la tendenza a coordinare gli strumenti di tale direttiva con quelli propri della PCP pare essere un segno del cambiamento in atto. Ciò non toglie che il contributo della direttiva-quadro si sia espresso anche nell'ambito del ricorso alle misure spaziali di protezione, delle quali si può constatare un generale incremento. Per le AMP, ciò si riflette nell'espansione della rete a livello comunitario, dunque anche a livello mediterraneo. Ma a causa dell'irrisorio lasso di tempo trascorso dall'istituzione di buona parte dei siti Natura 2000 marini, non è ancora possibile verificare in maniera oggettiva l'apporto concreto dato dalle misure messe in atto in ottemperanza al nuovo indirizzo prescelto a livello comunitario.

Ciò non impedisce di dare un giudizio preliminare sui programmi di misure predisposti dai Paesi membri, almeno in astratto. A tal proposito, la Commissione valuta positivamente quelli stabiliti dalla Francia e dall'Italia (seppure con alcune riserve, come si vedrà *infra*). I due Paesi rientrano fra quelli che più plausibilmente saranno in grado di conseguire, sebbene certamente non entro il 2020, il buono stato ecologico del loro mare.

Infine, non si deve fare l'errore di sottovalutare il peso che la carenza di risorse finanziarie adeguate all'istituzione e alla gestione – talvolta accompagnata dall'incapacità da parte degli Stati membri (su tutti l'Italia) di impiegare fruttuosamente le risorse disponibili – ha a livello comunitario, ma anche più in generale mediterraneo, nell'ostacolare la costituzione di una rete coerente e rappresentativa di AMP. Per ovviare alle problematiche che queste disparità pongono occorre: da un lato, diversificare le fonti di finanziamento; dall'altro, che gli Stati mettano a disposizione maggiori risorse. Le fonti di finanziamento statali, infatti, hanno mostrato, al contrario di quelle internazionali, il carattere della regolarità e della stabilità, presupposti indispensabili di una pianificazione sistematica e a lungo termine.

Nell'ambito della comparazione fra Italia e Francia, emerge un dato di grande rilevanza, ossia la maggiore dipendenza dell'Italia dalle risorse di provenienza internazionale rispetto alla Francia. Nel 2014, infatti, esse costituivano una parte consistente (all'incirca il 30%) del budget destinato alla istituzione e gestione delle AMP, ed erano superiori alle risorse della medesima provenienza a disposizione della Francia. Tuttavia, quest'ultima ha investito, per il solo bacino mediterraneo, risorse proprie di gran lunga superiori a quelle investite dall'Italia: secondo alcune stime, si tratterebbe di una differenza di 10 milioni di Euro. A questo dato fa da preoccupante contraltare la constatazione, da parte di certa letteratura, di un maggiore fabbisogno di risorse finanziarie dell'Italia rispetto alla Francia (mediterranea). Si può solo immaginare, dunque, quanto profondo sia il deficit nostrano. Invero, il tema della carenza di risorse risulta essere comune ai due Paesi e li pone fra gli Stati del Mediterraneo ove il deficit è maggiore, sebbene ciò dipenda in parte dal maggiore sviluppo raggiunto dalle rispettive reti di AMP. Le previsioni più attendibili prospettano una crescita del fabbisogno finanziario per la gestione delle AMP nei due Stati, dato sia dalla crescente espansione della superficie marina protetta sia dal probabile incremento dei fattori di pressione. Secondo le stime dello studio di impatto sulla *loi* n° 2006-436 (sulla quale vi sarà un approfondimento *infra*), ad esempio, il costo di gestione di un singolo parco naturale marino oscillerebbe tra i 2 e 4 milioni di Euro. Tenendo conto che ad oggi la Francia ha istituito nove parchi marini, ci si accorge immediatamente dell'ingente quantità di risorse necessarie alla gestione di tutte le AMP francesi (i parchi naturali marini sono infatti una delle principali tipologie, ma non l'unica, di AMP francesi), eccezionale anche per il pur non esiguo budget a disposizione della Agenzia delle aree marine protette (anche su di essa vi sarà un approfondimento *infra*), che nel 2011 si aggirava intorno ai 22,5 milioni di Euro.

Vanno comunque rimarcati gli sforzi dell'Ue finalizzati alla costruzione di reti coerenti di AMP, in specie nel Mediterraneo, anche e soprattutto alla luce della consistente crescita nel tempo dei fondi per il finanziamento dei programmi LIFE e LIFE+ – istituiti rispettivamente nel 1992 e nel 2000, ambedue al preminente scopo di supportare economicamente la salvaguardia delle specie e degli habitat a rischio, e di contribuire così all'attuazione delle direttive «Habitat» e «Uccelli» e alla costruzione della rete Natura 2000 – e della contestuale diminuzione delle risorse provenienti da altre fonti internazionali.

3. *La normativa francese in materia di aree marine protette.*

3.1. *Premessa.*

Attualmente, il diritto francese contempla, in netto contrasto con il passato, una moltitudine di tipologie di AMP. Infatti, prima della *loi* n° 2006-436 del 14 aprile 2006, relativa ai parchi nazionali, ai parchi naturali marini e ai parchi naturali regionali, non esisteva una disciplina organica in materia di aree protette, né tanto meno ne esisteva una in materia di AMP. Le scarse disposizioni previgenti equiparavano in tutto e per tutto le aree protette aventi estensione a mare a quelle terrestri. La *loi* del 22 luglio 1960, che di questa perfetta equiparazione era l'emblema, ha costituito la base per l'istituzione del parco nazionale di Port-Cros. Non essendoci, sul piano giuridico, sostanziali

differenze fra le une e le altre, la legislazione ambientale francese si mostrava inadeguata rispetto alla tutela degli ecosistemi marini. Altro handicap consisteva nell'impossibilità di tutelare, in maniera unitaria e coordinata, gli ecosistemi terrestri e marini mediante l'istituzione di un'unica area protetta mista. A livello pratico, le istituzioni hanno tentato di ovviare a tale lacuna attraverso l'addizione, nei medesimi spazi marini, di statuti giuridici di protezione ulteriori rispetto a quelli previgenti: ne è un esempio l'esperienza gestionale di Carry-Le-Rouet. Altro *escamotage* simile a questo è stata la giustapposizione spaziale di regimi giuridici di protezione del litorale e/o del demanio pubblico marittimo alle aree protette interamente marine, ammesse in via teorica dalla *loi* del 10 luglio 1976.

Quelle appena esposte non erano le uniche problematiche cui l'assenza di una disciplina organica dava luogo. Un'altra congiuntura, per la quale trovare una soluzione risultava ancor più difficile, era rappresentata dalla difficoltà di operare una corretta e puntuale ripartizione delle competenze fra Stato ed enti territoriali (regioni, dipartimenti, Comuni ed enti pubblici di cooperazione intercomunale).

Dunque, una lunga serie di lacune ha impedito a lungo in Francia (e invero, nel Mediterraneo in generale) la nascita di aree protette puramente marine, anche dopo innumerevoli interventi del legislatore.

Questa breve digressione storica è servita a offrire, almeno in parte, l'idea della netta spaccatura fra il passato e il presente legislativo, caratterizzato il primo da un approccio frammentario e dalla inadeguatezza rispetto alle sfide poste dalla tutela dell'ambiente marino, e il secondo da una struttura (a tratti fin troppo) organica e complessa. La recente storia del diritto della conservazione dell'ambiente marino in Francia si connota dunque per uno sviluppo rapido e intenso che si contrappone, come si vedrà meglio più avanti, alla staticità della legislazione italiana, il cui ultimo sistematico intervento in tema di aree protette (marine e terrestri) risale al 1991.

3.2. *Il lungo percorso verso l'attuale disciplina giuridica: le strategie in materia di AMP intraprese dalla Francia.*

Nella moltitudine di strategie messe in atto dalla Francia allo scopo di proteggere il proprio patrimonio naturale, bisogna anzitutto isolare la strategia nazionale per la biodiversità, in attuazione degli obblighi previsti dalla CBD, cui – come si è visto – la Francia ha aderito. Essa può essere suddivisa in due fasi: la prima – che dura dal 2004 al 2010 –, e la seconda, tuttora in corso, che ha avuto inizio nel 2011. Durante la prima fase la Francia ha adottato una serie di piani d'azione settoriali, fra cui il piano d'azione per il mare del 2005. Prima di questa data, mai si era proceduto, in Francia, all'organizzazione di programmi di portata nazionale dedicati specificamente alla tutela dell'ambiente marino e alle AMP, qual è il piano in questione. Con esso, il legislatore francese assume solennemente l'impegno a cooperare nella costruzione di un'estesa rete di AMP a livello internazionale e comunitario. Viene inoltre anticipata la futura ideazione di una nuova categoria di area protetta, i parchi naturali marini (sui quali v. *infra*).

La strategia nazionale per la biodiversità, assieme al piano d'azione per il mare che ne è conseguito, hanno ispirato una sostanziale riforma della legislazione sulle aree protette, materializzatasi nella già citata *loi*. n° 2006-436.

Fra le novità da essa apportate emerge senz'altro l'istituzione, sancita dall'art. 18, dell'Agenzia delle aree marine protette (*Agence des aires marines protégées* – AAMP). La funzione principale di questo nuovo ente pubblico è quella di «animare» la creazione e lo sviluppo della rete francese di AMP e di garantire la partecipazione del Paese alle iniziative internazionali aventi le stesse finalità. La sua istituzione risponde all'esigenza di delegare il compito di trainare il processo di estensione della rete di AMP francesi ad un soggetto *ad hoc*. La necessità di competenze professionali di alto livello nasce anche, e soprattutto, dalla notevole estensione della ZEE della Francia. Pertanto, la *loi* attribuisce all'Agenzia la competenza: a gestire direttamente una AMP; a fornire supporto tecnico, scientifico e amministrativo agli enti gestori; a presentare progetti per l'istituzione di nuove AMP.

Altra novità apportata dalla *loi*, di capitale importanza in sé e, soprattutto, ai fini del discorso, è l'introduzione di una disciplina, generale, sistematica e specifica per le AMP. L'ingente portata di tale novità si evidenzia, in primo luogo, nella previsione, all'interno dell'art. L334-1 del codice dell'ambiente, di una prima basilare classificazione delle AMP, la quale può essere ampliata tramite *décret en Conseil d'État*.

Terza, importante novità di cui non si può non tenere conto è l'introduzione, all'interno del codice – artt. da L334-3 a L334-8 e da R334-27 a R334-38 –, della disciplina di una nuova specie di area protetta, i parchi naturali marini (*parcs naturels marins* – PNM). Di essi è espressamente previsto che possano avere – a differenza delle leggi previgenti – estensione spaziale unicamente marina. L'originalità dei PNM sta anche nell'apparato normativo che li disciplina, finalmente calibrato sulle peculiarità degli ecosistemi marini (ciò che distingue la *loi* del 2006 da quella del 1976). Essi sono concepiti per coniugare protezione dell'ambiente marino e sviluppo sostenibile. Sicché, si differenziano da molte altre aree protette disciplinate nella legislazione francese per la loro spiccata flessibilità. Infatti, la loro istituzione – che avviene tramite decreto ordinario – non implica di per sé l'introduzione, fatte sparute eccezioni, di divieti o limitazioni di sorta. La loro regolamentazione è interamente frutto di un processo normativo *ex post* (fatta eccezione per alcune fondamentali norme di legge), ed è costituita in parte dalle disposizioni contenute nel piano di gestione elaborato dal consiglio di gestione (art. L334-5 c. ambiente), e in parte dalle misure di protezione poste in essere, su richiesta del consiglio medesimo, dalle autorità amministrative aventi giurisdizione sugli spazi marini (art. R334-33 c. ambiente), mentre il decreto di creazione del parco si limita a definire il perimetro, la composizione del consiglio di gestione, e gli orientamenti gestionali. Si aggiunga inoltre che i PNM sono privi di personalità giuridica e di autonomia finanziaria.

Sebbene la responsabilità della gestione dei parchi naturali marini ricada sull'AAMP, la quale ha oltretutto la funzione di fornire i mezzi umani e finanziari per il funzionamento dei parchi (artt. L334-4 e R334-38 c. ambiente), concretamente la gestione è esercitata dal consiglio di gestione, composto in prevalenza da rappresentanti degli enti territoriali e degli operatori locali. In questo modo, si è cercato di garantire maggiore attenzione alle peculiarità socioeconomiche locali rispetto a prima.

3.3. *Segue. Le strategie messe in atto dopo il 2006.*

A partire dal 2007, si comincia seriamente a riflettere sull'ideazione di una strategia nazionale specificamente dedicata alle AMP, la quale, come si vedrà, prende corpo cinque anni dopo.

Essa ha potuto beneficiare dell'esperienza e delle competenze acquisite a ogni livello istituzionale grazie alla revisione della strategia nazionale per la biodiversità. Con quest'ultima riforma, articolata in sei orientamenti strategici e venti obiettivi, si mette in piedi un programma ambientale a tutto campo, non incentrato esclusivamente sull'istituzione di nuove AMP ma in cui queste ultime assumono una funzione pur sempre rilevante. Vi si possono ravvisare, in particolare, degli obiettivi particolarmente coerenti con la protezione dell'ambiente marino, fra cui l'obiettivo n. 4 («*préserver les espèces et leur diversité*») e l'obiettivo n. 5 («*construire une infrastructure écologique incluant un réseau cohérent d'espaces protégés*»).

Ma il più grande debito scientifico e politico, la strategia per le AMP lo ha verso due iniziative rivelatesi fondamentali per lo sviluppo del diritto ambientale francese: «*Grenelle de l'environnement*» e «*Grenelle de la mer*». I due *meeting* si sono caratterizzati per un intenso scambio di idee e di proposte, rivelatosi proficuo.

La prima delle due iniziative, tenutasi nel 2007, verteva sulla lotta alla perdita della biodiversità in generale e sulla costruzione di una trama «verde» e «blu», allo scopo di promuovere la gestione integrata del territorio e lo sviluppo sostenibile.

La seconda, tenutasi nel 2009, costituisce un'ideale continuazione della prima, e al tempo stesso un approfondimento, dal momento che si focalizza sulla tutela e sull'amministrazione del mare (come pure il nome suggerisce). Ne sono scaturite la strategia nazionale per il mare e gli oceani e due leggi, sulle quali si basa una porzione consistente dell'attuale assetto giuridico: la *loi* «Grenelle» ⁽⁹⁾ e la *loi* «Grenelle II» ⁽¹⁰⁾.

La prima costituisce una raccolta di impegni che la Francia ha assunto con il proposito di raccogliere le sfide globali e nazionali relative alla salvaguardia della natura, in primo luogo la sfida per la salvaguardia della biodiversità. L'ambiente marino e la sua protezione mediante le AMP non sono, dunque, il fulcro principale della *loi* «Grenelle». Nondimeno, ad esse viene ivi dedicato uno spazio solo apparentemente di secondo piano. Inoltre, la *loi* «Grenelle» fissa un obiettivo particolarmente ambizioso se confrontato al target 11 di Aichi. Infatti, il raggiungimento della soglia della protezione del 10% delle acque marine (sottoposte a giurisdizione nazionale), che la decisione X-2 della COP X fissava per il 2020, viene anticipato al 2012.

La seconda, invece, enuncia le regole per l'attuazione della prima. La *loi* «Grenelle II» ha avuto un ruolo essenziale nell'ammodernamento della legge francese sulla tutela del mare, oltre che del diritto ambientale in generale. Questo ruolo si esplica, ad esempio, nelle riforma delle disposizioni con le quali il legislatore ha trasposto la direttiva «Habitat». Tale riforma si è resa necessaria per assicurare la conformità della legislazione nazionale alle conclusioni della Corte di giustizia, che pochi anni prima aveva condannato la Francia (sent. C. giust. Ue 4 marzo 2010, *Commissione c. Francia*, causa C-241/08) per aver esentato talune attività dall'ambito di operatività dell'obbligo di valutazione d'incidenza di cui all'art. 6 parr. 3-4 della direttiva. Alla «Grenelle II» si deve inoltre la trasposizione e attuazione nell'ordinamento francese della direttiva-quadro del 2008.

Un notevole impatto, forse quello decisivo, sulla legislazione nazionale in materia di AMP lo ha dato proprio la strategia nazionale di creazione e di gestione delle AMP, che come la *loi* «Grenelle» fissa

⁽⁹⁾ *Loi* n° 2009-967 del 3 agosto 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*.

⁽¹⁰⁾ *Loi* n° 2010-788 del 12 luglio 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

un obiettivo particolarmente ambizioso se rapportato al target 11 di Aichi: la realizzazione di una rete coerente, rappresentativa e ben gestita di AMP che riguardi il 20% delle acque marine sotto la giurisdizione francese entro il 2020.

Al fine di semplificare l'organizzazione interna delle strutture amministrative francesi, si è rivelata determinante la *loi* n° 2016-1087 dell'8 agosto 2016, relativa alla «riconquista della biodiversità, della natura e del paesaggio» («*pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*»). Essa istituisce l'Agenzia francese per la biodiversità (*Agence française pour la biodiversité* – AFB), che incorpora quattro enti pubblici: l'AAMP, L'Ufficio nazionale dell'acqua e degli ambienti acquatici (*Office national de l'eau et des milieux aquatiques* – ONEMA), l'ente pubblico che raggruppa tutti i parchi nazionali francesi assieme agli enti gestori dei parchi stessi, e l'Ufficio tecnico degli spazi naturali (*Atelier technique des espaces naturels* – ATEN).

Di recente, un'ulteriore semplificazione è avvenuta con la *loi* n° 2019-773 del 24 luglio 2019, che ha unificato l'AFB e l'Ufficio nazionale della caccia e della fauna selvatica (*Office national de la chasse et de la faune sauvage* – ONCFS) sotto un nuovo ente, l'Ufficio francese della biodiversità (*Office français de la biodiversité* – OFB).

3.4. La legislazione sulle AMP vigente in Francia.

La trattazione non può che avere inizio menzionando i principali attori istituzionali direttamente o indirettamente coinvolti nella regolamentazione e nell'amministrazione delle AMP. Il Ministero dell'ambiente (*Ministère de la Transition écologique et solidaire* – MTES) è senza dubbio l'attore più influente. La sua struttura amministrativa si articola in cinque direzioni, di cui tre si occupano, quale più quale meno, delle AMP: la *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* (DGITM) (che a sua volta si riparte in organi specializzati, fra i quali è importante menzionare la *Direction des affaires maritimes*); la *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature* (DGALN) (la quale anch'essa si riparte in organi specializzati, fra i quali spiccano la *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* e la *Direction de l'eau et de la biodiversité*); infine, la *Direction générale de l'énergie et du climat* (DGEC). Altri organi ed enti operano nel campo della tutela dell'ambiente marino e sono alle dipendenze del MTES. I più importanti sono senza dubbio il già citato AFB, il *Commissariat général au développement durable* (CGDD) e il *Conseil national de la mer et des littoraux* (CNML). Inoltre, i tre prefetti marittimi dell'area metropolitana (quello competente sul Mediterraneo ha sede a Tolone) dispongono sia di poteri amministrativi in senso stretto sia di poteri di polizia. Assieme agli altri prefetti, sono dislocati presso i vari enti territoriali costieri in rappresentanza del Governo. I prefetti marittimi sono responsabili dell'esercizio della c.d. azione dello Stato sul mare.

La cooperazione con gli enti territoriali è attuata principalmente per il tramite dei prefetti e dei servizi statali decentrati. Ai fini del discorso, è utile menzionare le *directions interrégionales de la mer* (DIRM) e le *directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement* (DREAL).

Per quanto riguarda invece i servizi decentrati non alle dipendenze del MTES, rilevano soprattutto le *directions départementales des territoires et de la mer* (DDTM), organi interministeriali. Infine,

occorre citare il *Secrétariat général à la mer*, organo alle dipendenze del Primo ministro istituito con il *décret* n° 95-1232 del 22 novembre 1995.

Esposte brevemente le componenti dell'apparato amministrativo statale che a diverso titolo e con diverso grado di coinvolgimento hanno il compito di condurre la politica nazionale in tema di AMP, occorre rivolgere l'attenzione alla disciplina delle aree marine in sé. Il codice dell'ambiente vigente dedica due interi capitoli alle disposizioni comuni a tutte le AMP: uno nella parte legislativa e uno in quella regolamentare.

Come si era accennato in precedenza, l'art. L334-1 contiene l'elenco delle tipologie di AMP, il quale è stato più volte aggiornato nel tempo, da ultimo con la *loi* n° 2019-773, che vi ha aggiunto il riferimento alle AMP d'oltremare e alle AMP disciplinate dagli strumenti giuridici regionali e internazionali (ad esempio, le aree specialmente protette previste dal protocollo siglato a Barcellona il 10 giugno 1995 nel quadro della convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo). Oltretutto, come si evince dal dettato dell'art. R334-2 c. ambiente, l'elenco non è esaustivo.

Salta subito all'occhio il fatto che tutte le aree protette menzionate all'art. L334-1 – fatta eccezione per le porzioni di demanio marittimo appartenenti alla Conservatoria del litorale e per i parchi naturali regionali – siano sottoposte alla disciplina di questo e dei seguenti articoli, nonché alle disposizioni in materia di AMP previste nella parte regolamentare, per il solo fatto di possedere un'estensione a mare, abbiano o meno altresì una propaggine terrestre. È evidente dunque l'intento di favorire sia la protezione degli ambienti marini in sé sia una gestione integrata degli ambienti a cavallo tra mare e terraferma dal momento che il loro stato di conservazione dipende in parte da quello degli ambienti terrestri ad essi attigui.

Quanto ai soggetti abilitati a constatare e sanzionare le infrazioni commesse all'interno delle AMP, è possibile distinguere tra soggetti dotati di competenza generale su tutte le infrazioni commesse all'interno di una AMP – ossia gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria – e i soggetti competenti solo per alcune di esse. Fra questi, si possono annoverare gli «ispettori ambientali» (*inspecteurs de l'environnement*). Si tratta di una vasta categoria di cui fanno parte, a norma dell'art. L172-1 c. ambiente, i funzionari e gli agenti di tutti i servizi statali incaricati di dare attuazione alle disposizioni del codice dell'ambiente, nonché i funzionari dell'ONCFS e dell'AFB e gli agenti di tutti i parchi nazionali. Benché parziale, la competenza degli ispettori risulta comunque particolarmente estesa. L'art. L334-2-1, che definisce il loro ambito di competenza, menziona un gran numero di infrazioni, fra cui rientrano tutte quelle disciplinate nei capitoli dedicati ai siti della Conservatoria del litorale e alle riserve naturali. Non bisogna infine dimenticare che nell'attività di prevenzione e repressione delle infrazioni all'interno delle AMP sono coinvolti anche gli agenti degli stessi enti gestori.

Si introduca ora brevemente la disciplina dei parchi naturali marini, per la quale occorrono delle precisazioni che vertono sulle modalità gestionali, in specie sul ruolo ricoperto dalle collettività territoriali e dagli *stakeholder*. Il procedimento di creazione del parco è affidato dai ministeri competenti sul mare e sulla protezione della natura al rappresentante dello Stato in mare (prefetto marittimo) e al prefetto di dipartimento territorialmente competenti, ovvero a un prefetto con funzioni di coordinamento nel caso in cui il progetto coinvolga più di un dipartimento (art. R334-27 c. ambiente). I prefetti hanno inoltre il compito di condurre la fase iniziale di tale procedimento, caratterizzata dall'elaborazione di un progetto di parco (che include anche la composizione del

costituendo consiglio di gestione) e dalla sottoposizione di tale progetto al parere dei soggetti e degli organismi di cui all'art. R334-29 c. ambiente, nonché ad inchiesta pubblica.

Altre due disposizioni del codice dell'ambiente danno l'impressione di ridimensionare il ruolo delle autonomie locali: l'art. L334-5, 3° cpv., e l'art. R334-35.

Il primo prevede che sulle attività che possano danneggiare in modo significativo il patrimonio naturale del parco debba svolgersi una forma di controllo preliminare. Esso culmina nell'autorizzazione allo svolgimento di tali attività. Ma l'autorizzazione può essere data solo dall'AFB o dal consiglio di gestione del parco, quest'ultimo solo su delega dell'AFB. Lo stesso avviene quando gli effetti significativi interessano un sito Natura 2000 situato in tutto o in buona parte all'interno di un PNM.

Il secondo concerne la partecipazione del prefetto marittimo e del prefetto di dipartimento al consiglio di gestione in vece di commissari del Governo. Essi possono opporsi alle delibere del consiglio e trasmettere il loro dissenso al Ministro competente sull'ambiente, chiamato a pronunciarsi sul dissenso entro il termine di un mese.

Ciò dimostra che l'interesse statale alla protezione dell'ambiente marino, invero comune praticamente a tutti gli Stati del Mediterraneo, non cede mai del tutto il passo all'esigenza di dare risalto alle istanze dei territori, nonostante la composizione degli organi gestionali delle varie AMP – come il consiglio di gestione dei PNM (art. L334-4 c. ambiente) o il consiglio d'amministrazione dei parchi nazionali (art. L331-8 c. ambiente) – sia stata concepita per rispecchiare parzialmente gli interessi locali. Ne è prova il fatto che il potere di iniziativa sulla creazione delle AMP spetta quasi sempre e solo allo Stato.

Gli innumerevoli compiti attribuiti all'AFB sono un ulteriore riflesso della centralità dello Stato in questo campo. L'Agenzia recentemente istituita è ad esempio chiamata a riunire il gruppo d'interesse pubblico che svolge la missione di studio preliminare alla creazione del parco nazionale (art. R331-2 c. ambiente). Più in generale, essa riveste, ai sensi degli artt. L131-8 ss. c. ambiente, un fondamentale ruolo di coordinamento della politica nazionale in materia di aree protette. Con specifico riguardo a quelle marine, essa è chiamata ad «animare» la rete delle AMP francesi, e può finanche ottenerne la gestione diretta. Inoltre, fornisce supporto tecnico, amministrativo e scientifico ai gestori delle AMP al principale scopo di garantire la coerenza della rete (art. R334-1 c. ambiente).

Altra peculiarità della legislazione francese in materia sono le disposizioni del codice dell'ambiente che disciplinano le singole tipologie di aree protette ma che al contempo dispongono obblighi e vincoli alternativi nel caso in cui le aree protette posseggano un'estensione a mare. Emblema di questo indirizzo è la disciplina dei parchi nazionali. Nei loro spazi marittimi interni («*cœur*»), lo svolgimento di lavori e la costruzione di installazioni di ogni tipo richiede sempre un'autorizzazione speciale da parte dell'ente gestore del parco (art. L331-14 c. ambiente). Si pensi anche al caso del progetto di estensione o di modifica del perimetro di un parco, la cui zona interna o la cui zona periferica («*aire adjacente*») comprenda degli spazi marittimi: detto progetto necessita di essere sottoposto al parere del prefetto marittimo e del prefetto di regione competente sulla pesca marittima (art. R331-15 c. ambiente).

I concetti di *cœur* e *aire adjacente* sono l'espressione di un'organizzazione delle misure spaziali di protezione che segue il modello tipico della «zonazione». Tale modello conosce varie declinazioni,

ma nel Mediterraneo è diffuso perlopiù quello «classico», secondo cui le varie zone della AMP sono delimitate a seconda del differente grado di tutela richiesto: ove le necessità di conservazione sono più urgenti, la regolamentazione è generalmente più stringente. In Francia, la zonazione si presenta anche secondo un modello peculiare, che si può riscontrare, ad esempio, nella regolamentazione del parco di Port-Cros, nel quale gli spazi marini sono delimitati in base non tanto alla portata dei vincoli imposti, quanto al tipo di attività che vi si può svolgere.

All'abbondanza di categorie di aree protette corrisponde altresì una pluralità di obiettivi perseguiti, fermo restando che la protezione di determinati habitat e specie rappresenta un aspetto comune a tutti gli strumenti elencati all'art. L334-1 c. ambiente. Ad esempio, i siti Natura 2000 marini o gli *arrêtés de protection des biotopes* aventi una parte marittima formalmente sono istituiti allo scopo di garantire il buono stato di conservazione di un gruppo ben definito di habitat e specie, mentre non sono concepiti, al contrario dei parchi naturali marini o dei parchi nazionali aventi una parte marittima, per garantire lo sviluppo sostenibile degli usi e delle consuetudini svolti entro quegli spazi marini ovvero per favorire il progresso sul piano socio-economico o scientifico. Le zone di conservazione alieutica non sono istituite per tutelare determinate specie protette, bensì per favorire la crescita degli stock ittici e per proteggere le funzioni ecosistemiche garantite dagli habitat frequentati dalle specie che costituiscono i suddetti stock.

Da questa pletora di categorie giuridiche consegue la notevole estensione finora raggiunta dalla rete di AMP della Francia metropolitana: si tratta del primo Stato Ue e del primo Stato mediterraneo (e tuttora uno dei pochissimi, fra i quali vi è anche l'Italia, con alcune precisazioni che verranno svolte *infra*) a raggiungere la soglia del 10% di superficie marina protetta fissata dal target 11 di Aichi. A metà del 2019, le AMP coprivano il 45,15% delle acque dell'area metropolitana sotto giurisdizione francese (percentuale che scende, senza però andare sotto il 22%, se si prendono in considerazione anche i territori d'oltremare) e il 52% dei mari francesi nel Mediterraneo. L'estensione della rete francese di AMP è cresciuta considerevolmente a partire dal 2007, con l'istituzione di PNM particolarmente vaste.

Tuttavia, è da chiedersi se la scelta operata dal legislatore francese non manchi di coerenza. È da chiedersi, cioè, se abbia veramente senso ricomprendere, nella medesima grande categoria, strumenti giuridici tanto diversi fra loro. Se è vero che tale bulimia normativa ha fatto sì di mantenere costante l'attenzione sulla tematica del degrado dell'ambiente marino, portando il monitoraggio scientifico nelle istituzioni politiche, è altrettanto vero che non ha giovato alla chiarezza e alla linearità del sistema normativo connesso a tale tematica. Senza contare che un altro riflesso di tale bulimia è il frequente verificarsi di sovrapposizioni di differenti regimi giuridici, le quali possono essere tanto un'occasione per sperimentare innovativi approcci gestionali e per rispondere ad una pluralità di esigenze, quanto fonte di confusione circa la ripartizione delle competenze fra i vari attori istituzionali e circa le attività consentite in mare. Inoltre, non è tuttora possibile stabilire con certezza (ciò vale per la Francia come per tutti gli altri Stati) se l'organizzazione delle AMP francesi così faticosamente messa a punto possa anche dirsi efficiente. Ad onor del vero, i risultati finora conseguiti in termini di quantità di documenti gestionali elaborati (uno dei pochissimi criteri di valutazione di efficienza delle AMP considerati affidabili) sono incoraggianti tanto quanto quelli concernenti l'estensione sulla superficie marina. Infatti, alla data del 2019 il 65% delle AMP francesi dispone di tale documento, percentuale che al tempo stesso rappresenta il 98,5% dell'estensione totale della rete francese.

Occorre però precisare che nelle acque marine della Francia metropolitana l'estensione delle aree marine recanti divieti e limitazioni più restrittivi – ossia riserve naturali, *cœurs* dei parchi nazionali e *arrêtés de protection de biotope* – è di molto inferiore all'estensione raggiunta dall'insieme delle AMP francesi. La strada scelta dal legislatore nazionale sembra essere quella suggerita dal principio dello sviluppo sostenibile. Il sistematico ricorso alla concertazione con gli attori locali, cruciale ai fini del raggiungimento dell'attuale estensione della rete di AMP francesi, è del tutto coerente con il predetto indirizzo legislativo.

3.5. L'attuazione della direttiva «Habitat» e della direttiva-quadro del 2008 in Francia.

La forma di governo ha incanalato la trasposizione di ambedue le direttive verso un accentramento in capo allo Stato delle responsabilità attuative e gestionali. Il Governo ha quindi svolto – e svolge – un ruolo fondamentale sia prima che dopo l'attuazione delle due direttive. Le leggi di riforma della governance dei territori hanno condotto a una maggiore condivisione della responsabilità attuativa con gli enti territoriali, sebbene il numero di funzioni loro attribuite resti comunque minore.

Nell'impostare la trattazione sulla trasposizione della direttiva «Habitat», si deve prima di tutto tenere a mente che le autorità prefettizie, rappresentanti delle istanze governative presso i territori, svolgono un ruolo chiave. Essi controllano tutte le fasi del processo di attuazione della direttiva e assolvono rilevanti compiti gestionali. Ad esempio, ai sensi dell'art. L414-2 c. ambiente, come modificato dalla *loi* n° 2005-157 del 23 febbraio 2005, il prefetto (nel testo indicato come *autorité administrative*) è incaricato di costituire il comitato di pilotaggio (*comité de pilotage – copil*). Quest'ultimo, a sua volta, redige il piano gestionale del sito, il c.d. documento di obiettivi (*document d'objectifs – docob*). È d'uopo ricordare che la Francia ha scelto di rendere obbligatoria la realizzazione dei piani gestionali dei siti Natura 2000, sebbene l'art. 6 della direttiva «Habitat» non lo imponesse. Sempre al prefetto è attribuito, ai sensi dell'art. L414-4, par. III, c. ambiente, il compito di redigere la lista locale dei documenti di pianificazione e dei progetti soggetti alla procedura della valutazione d'incidenza ex art. 6 par. 3 della direttiva che la legge già sottopone a un regime amministrativo di autorizzazione, approvazione o dichiarazione. La normativa francese di trasposizione suddivide i piani, i progetti e le attività in due macrocategorie: quelli che rientrano nella lista nazionale e/o in quella locale di cui all'art. L414-4 c. ambiente, da sottoporre alla valutazione di incidenza a prescindere dall'esistenza o meno della suddetta incidenza o dal carattere significativo di essa; e quelli cui si applica la clausola di chiusura di cui al par. IV *bis* dell'art. L414-4 c. ambiente. Ciò detto, ai sensi di quest'ultima disposizione spetta sempre al prefetto decidere, allegando le proprie motivazioni, quali piani e progetti non inclusi nelle liste di cui al par. III del medesimo articolo debbano essere sottoposti a valutazione d'incidenza. E ancora: spetta ai prefetti, ai sensi dell'art. R414-3, definire il progetto di designazione del sito. Essi assumono, pertanto, un ruolo primario anche nella individuazione dei siti, e dunque nella costruzione della rete stessa.

La considerazione della conservazione dell'ambiente marino come compito di rilievo nazionale si riflette anche nella normativa sulla gestione dei siti marini. Un esempio lampante di ciò si osserva agli artt. R414-3, par. II, 1° cpv., e R414-9-4, par. I, c. ambiente, ai sensi dei quali ogniqualvolta il sito ricomprenda degli spazi marittimi, i prefetti devono ottenere, con riguardo rispettivamente al

perimetro del sito e a tutte le misure previste nel *docob* che interessano gli spazi marini, l'accordo del comandante competente per territorio.

E ancora: ai sensi dell'art. R414-9-2 c. ambiente, il prefetto convoca e presiede il *copil* dei siti prevalentemente marini. Il prefetto ha la facoltà di affidare la gestione del sito a un altro soggetto. In ogni caso, egli è membro di diritto del *copil*. Come si desume dall'art. R414-8-1 c. ambiente, modificato dal *décret* n° 2008-457, l'attribuzione in via automatica della presidenza del *copil* al prefetto non è una prerogativa dei siti prevalentemente terrestri: nell'ambito di questi, il prefetto si limita a convocare il *copil*, al quale invece spetta nominare il proprio presidente. Per quanto riguarda i siti marini ubicati in prevalenza all'interno di un PNM, il consiglio di gestione del parco, che assume le funzioni del *copil*, è deputato alla realizzazione del *docob* secondo i crismi del piano di gestione dei PNM, nonché al monitoraggio del piano. E se da una parte la conseguente assenza del *copil* tende a smorzare l'influenza del prefetto, dall'altra occorre ricordare che altri enti pubblici sono coinvolti nella gestione dei parchi marini, giocandovi un ruolo assolutamente determinante. Oltretutto, il prefetto torna ad assumere rilevanza allorché si decida di istituire o sia già stato istituito un sito Natura 2000 all'interno di un parco marino, il cui perimetro sia solo in parte definito in quanto è ancora in corso la fase preliminare alla sua istituzione, costituita dalla c.d. *mission d'étude*. In questa evenienza, il prefetto è chiamato a valutare la compatibilità degli obiettivi fissati dal *docob* con quelli dell'istituendo parco. Qualora ravvisasse un'incompatibilità, il prefetto può impedire la costituzione del *copil* e riservare la gestione del sito al solo consiglio di gestione.

Alla luce di quanto sopra esposto – in particolare, alla luce della constatazione di un insieme organico e ben definito di norme attuative all'interno del codice dell'ambiente –, il legislatore francese pare aver prediletto un approccio organico e sistematico. Ciò si desume anche dalle numerose circolari ministeriali, dirette ai prefetti e ai servizi statali decentrati, concernenti l'individuazione e la gestione dei siti Natura 2000 ⁽¹¹⁾. Da esse si ricava, prima ancora che dalle disposizioni di attuazione della direttiva, l'idea di un sistema normativo e gestionale particolarmente articolato, un sistema che il legislatore francese ha messo in piedi allo scopo di differenziare la tutela e la gestione dei siti marini dalla tutela e dalla gestione riservate a quelli terrestri.

Può inoltre evincersi un accentramento delle competenze in capo alle autorità statali ancor più marcato di quello che ha interessato i siti terrestri, sebbene si denoti ugualmente un coinvolgimento degli enti territoriali e degli *stakeholder* nella gestione dei siti. Anzi, sia la normativa di attuazione che le circolari ministeriali studiate per supportarla reputano la c.d. *demarche contractuelle* fondamentale per il completamento e il buon funzionamento della rete. Malgrado la Francia abbia attuato la direttiva in senso più centralista di quanto fatto dall'Italia, risulta infatti particolarmente interessante l'introduzione di due strumenti contrattuali di gestione del tutto assenti nella normativa italiana di attuazione, ossia il «contratto Natura 2000» (*contrat Natura 2000*) e la «carta Natura 2000» (*charte Natura 2000*). Ciò non toglie che mettere in pratica queste modalità gestionali nell'ambiente marino si è rivelato (e si rivela) alquanto problematico.

Da ultimo, merita di essere esaminata la tematica della concreta gestione dei siti Natura 2000 marini, in specie nell'eventualità che essi siano stati designati entro i confini di un'altra area protetta. Questa

⁽¹¹⁾ V., fra le tante, la circolare n° 2007 del 20 novembre 2007, relativa al completamento della rete Natura 2000 a mare, nonché la circolare del 19 ottobre 2010 relativa alla costituzione dei *copil* e alla realizzazione e al monitoraggio dei *docob* dei siti prevalentemente marini.

fattispecie richiama il fenomeno della sovrapposizione di regimi giuridici di protezione dell'ambiente marino, alquanto comune nelle acque francesi: di esse, si stima che tra il 25% e il 30% includa almeno due AMP, percentuale che sale al 37% ove la sovrapposizione si verifichi fra siti Natura 2000 marini e AMP di derivazione nazionale. Tenendo conto del solo Mar Mediterraneo, la percentuale cresce ancora. L'ultima ipotesi citata è assai più rara nei mari sotto la giurisdizione dell'Italia (11%, percentuale comunque destinata a crescere a breve in ragione della prossima istituzione di nuove AMP). Allo stesso tempo, però, nei mari italiani l'accavallamento di AMP di derivazione nazionale con AMP che trovano la propria fonte giuridica in convenzioni regionali è quasi totale.

Lo stratificarsi di regimi di protezione differenti è suscettibile di generare una moltitudine di problematiche gestionali, come ha denunciato metà dei gestori sentiti dall'AFB nel recente bilancio sulla strategia per la realizzazione di una rete di AMP. La confusione relativa alle misure da porre in essere e agli enti deputati alla gestione dei siti, essendo l'oggetto, i fini e gli strumenti giuridici della direttiva «Habitat» non sempre corrispondenti (e talvolta anzi molto diversi) a quelli delle aree protette disciplinate dal legislatore francese è una delle conseguenze principali.

A tal proposito, viene in rilievo l'art. L414-1, par. V, 3° cpv., c. ambiente, che individua proprio nella disciplina delle aree protette entro le quali i siti marini trovano spazio il quadro di riferimento per l'attuazione delle misure di conservazione previste dalla direttiva «Habitat». Si tratta, invero, di un richiamo alquanto ambiguo, non idoneo ad agevolare il coordinamento fra aree protette. A questa mancanza di chiarezza, sono chiamati ad ovviare gli enti gestori e, soprattutto, i prefetti marittimi, congiuntamente ai prefetti di dipartimento nel caso in cui i siti abbiano anche un'estensione terrestre. Essi hanno il compito sia di definire la composizione del *copil* che di approvare il *docob*, ad eccezione dei siti situati in prevalenza entro il perimetro dei PNM. In quest'ultimo caso un ruolo di primo piano sarà assunto dal consiglio di gestione di questi ultimi, mentre il *docob*, ai sensi dell'art. R414-10-1 c. ambiente, dovrà essere elaborato seguendo le stesse regole previste per il piano di gestione del parco marino e in seguito integrato al suo interno. È da notare che la disciplina dei PNM, a differenza di ciò che accade per altre tipologie di AMP francesi, nonché – come si vedrà *infra* – a differenza di quanto previsto nella legislazione italiana, non prevede di per sé divieti e/o restrizioni. Essa, dunque, è connotata da un'ampia flessibilità. Per questa ragione, essa si mostra adeguata a farsi carico degli obblighi giuridici propri di un modello di protezione tanto peculiare come quello dei siti Natura 2000.

Si ravvisano due differenze non secondarie fra questo modello di coordinamento e quello previsto per i siti marini che siano ubicati prevalentemente entro il *cœur* di un parco nazionale. Infatti, a differenza di quanto stabilito per i consigli di gestione dei PNM, il codice dell'ambiente non attribuisce espressamente il potere di approvare il *docob* in capo al consiglio di amministrazione del parco nazionale. Inoltre, il codice prevede che tale documento assuma la forma della carta del parco, divenendone strumento di attuazione. Lo stesso *docob* va invece incontro ad una piena integrazione all'interno del piano di gestione dei PNM, dunque essi finiscono per costituire un unico documento. La scelta di non disporre (espressamente) la totale integrazione del *docob* nella carta del parco impedisce allora di comprendere nell'immediato se il *copil* debba costituirsi «in coabitazione» con il consiglio di amministrazione del parco nazionale nel cui *cœur* è ubicato il sito Natura 2000, dando così luogo alla contemporanea presenza di due enti di gestione paralleli, ovvero se le sue funzioni debbano essere esercitate dal consiglio del parco, nel qual caso quest'ultimo incorporerebbe il *copil*, così come accade nell'ipotesi della sovrapposizione tra sito Natura 2000 e PNM.

Nell'intento di dissolvere i dubbi che aleggiavano su quest'ultimo punto, si prendano in considerazione i due parchi nazionali francesi situati nella facciata mediterranea, accomunati proprio dal fatto di sovrapporsi con alcuni siti Natura 2000 marini: il parco nazionale di Port-Cros e il parco nazionale dei Calanchi. Nel primo, dal momento che l'area dei siti è di gran lunga più estesa del *cœur* del parco, non si realizza la fattispecie di cui all'art. R414-10 c. ambiente. Dunque, non si pongono particolari problemi di coordinamento, a prescindere dal fatto che dei siti il gestore attualmente è proprio il parco di Port-Cros (come si vedrà meglio *infra*). Il secondo parco si caratterizza per la sua vasta estensione marina. All'interno del suo *cœur maritime*, sono ricompresi due siti Natura 2000, ossia il SIC «Calanques, Iles Marseillaises, Cap Canaille et Massif du Grand Caunet» e la ZPS «Iles Marseillaises – Cassidaigne».

Il primo sito comprende spazi marini e terrestri ed è gestito dal consiglio di amministrazione competente sul parco nazionale fin dalla sua istituzione. Nel 2017, il consiglio ha adottato il *docob* del sito. Nel *docob*, viene dichiarato espressamente che esso è stato concepito per dare attuazione alla carta del parco («*Il est issu des différentes phases d'étude et de concertation et constitue un document d'application pour atteindre les objectifs de la charte du Parc national des Calanques*»). Si osserva dunque la presenza di un unico ente gestore che si serve di due strumenti di pianificazione. Il secondo sito, prevalentemente marino, è invece gestito collettivamente dal *Conservatoire Etudes des Ecosystemes de Provence*, dalla città di Marsiglia e dal *Ministère de l'Équipement*. Non è semplice comprendere le ragioni di questa separazione: si ipotizza che possa essere connessa al peculiare regime di proprietà vigente nell'arcipelago di Riou (situato all'interno della omonima ZPS) dal 1992. In quest'ultimo, inoltre, è altresì presente la riserva naturale nazionale di Riou.

Provando a conciliare le indicazioni provenienti dalle predette esperienze gestionali con le prescrizioni del codice dell'ambiente francese (o con quanto da esse può ricavarsi), si può inferire che anche il consiglio di amministrazione del parco nazionale, proprio come quello di gestione dei PNM, assorba le funzioni del *copil*. Questa conclusione può essere suggerita da una significativa analogia ravvisabile nella sezione del codice dell'ambiente dedicata ai siti Natura 2000. Infatti, l'art. L414-2, par. VII, che regola la fattispecie per cui *cœur* di un parco nazionale da una parte e sito Natura 2000 dall'altra si sovrappongono, condivide con il paragrafo VIII dello stesso articolo, che si occupa invece del caso di sovrapposizione fra sito Natura 2000 e PNM, la previsione della deroga alla regola della costituzione del *copil* enunciata al par. II. Si ha quindi l'incorporamento fra gestori che già connotava la disciplina dei siti Natura 2000 designati prevalentemente entro il perimetro dei PNM. Ciò che differenzia sensibilmente le due fattispecie è il permanere di due distinti strumenti pianificatori. Si potrebbe obiettare che ciò, nella pratica gestionale, avviene anche nel caso di sovrapposizione fra PNM e sito marino. Va però precisato che ciò è dovuto alla preesistenza del sito, e di conseguenza del relativo strumento di pianificazione, su quel territorio. Pertanto, per i siti che si trovano nella stessa area di PNM istituiti in precedenza non si è richiesto l'avvio del procedimento per l'adozione del *docob*. Altra fattispecie peculiare è rappresentata dalla sovrapposizione dei PNM con siti comprendenti zone sia marine che terrestri: in questo caso, il *docob* deve essere adottato per la sola parte terrestre.

A questo punto, occorre comprendere la *ratio* della differenza sopra esposta. Si potrebbe cercare la risposta a tale quesito all'interno di un rapporto del 2005 relativo al progetto di legge relativo ai parchi nazionali e ai parchi naturali marini (progetto dal quale ha avuto origine, a seguito di numerosi

emendamenti, la *loi* n° 2006-436). Dal rapporto si evince come già allora le fattispecie di cui sopra ponessero dei problemi di natura gestionale tutt'altro che trascurabili. Nello specifico, l'ipotesi di sovrapposizione tra sito marino e parco nazionale suscitava il timore che le collettività territoriali e gli *stakeholder* locali venissero spogliati di ogni autorità e/o diritto sul territorio: *«dans ce cas, c'est l'établissement public du parc national ou l'agence des parcs naturels marins qui se substitue entièrement au comité de pilotage Natura 2000; [...] ce qui implique que des propriétaires privés et maires, bien que non concernés par le parc, n'auront plus aucun droit de regard»*. Meno problematiche sembra porre l'ipotesi in cui la sovrapposizione si verifichi con i parchi naturali marini, i quali infatti, dal momento che occupano porzioni di demanio marittimo, rientrano già nella sfera di competenza statale. Sembra dedursi che la separazione tra carta del parco e *docob* dipenda dal fatto che alla prima, che oltretutto interessa potenzialmente una cornice ecosistemica più variegata rispetto a quella normalmente ricompresa in un PNM, possono prendere parte, mediante atto di adesione, numerosi Comuni. Questi ultimi non necessariamente hanno legami con il sito Natura 2000, né territorialmente né dal punto di vista degli interessi coinvolti. Invero, va precisato che quest'assenza di legami non impedisce che il *docob* tenga conto, in qualche misura, degli obiettivi di protezione della carta che ineriscano a territori e contesti distanti dal sito stesso. In ogni caso, un interessante aspetto comune ai parchi nazionali e ai PNM è la molteplicità di fini potenzialmente perseguibili: le due categorie di aree protette beneficiano di una versatilità che appare sagomata sulla peculiare natura giuridica dei siti Natura 2000. Dunque, non sarebbe corretto sostenere che l'ipotesi di sovrapposizione di differenti regimi giuridici di protezione sia un'eventualità che il legislatore francese ha tentato a tutti i costi di scongiurare. Piuttosto, l'eventualità temuta è rappresentata dalla sovrapposizione di procedure amministrative decisionali e di valutazione: come si legge nel succitato rapporto del 2005, *«Le souci d'éviter une superposition des procédures dans le périmètre des parcs nationaux ou naturels marins est louable car l'objectif de protection est le même. Cela ne doit cependant pas conduire à fragiliser la participation des collectivités territoriales et des propriétaires privés, sous peine de compromettre l'appropriation par les populations locales de cette démarche de protection des habitats naturels et des espèces»*. Con ciò non si vuole inferire che lo stratificarsi di regimi giuridici di protezione di per sé non dia luogo a inconvenienti. Si aggiunga infatti che al problema della sovrapposizione di procedure si accompagna quello del possibile intersecarsi delle finalità perseguite, e dunque degli interessi da tutelare, i quali talvolta entrano in conflitto fra loro. A ciò, il legislatore francese risponde sia stabilendo, come si è già visto, un'omogeneità di strutture gestionali, sia prevedendo l'integrazione fra i vari strumenti di pianificazione. Questa esigenza di semplificazione è stata messa in luce anche nella strategia nazionale per le AMP. Ad esempio, essa accenna al criterio in base al quale deve essere data preminenza alle strutture e ai documenti gestionali già insediati sul territorio. Al contempo, bisogna tenere conto dell'esigenza di garantire, nell'eventualità che tra gli interessi in gioco ve ne siano taluni in conflitto tra loro, la più ampia partecipazione di operatori locali possibile all'interno del *copil*: per questo motivo, si è precisato che i comitati dei siti marini comprensivi di porzioni minoritarie di zone terrestri debbano includere anche i rappresentanti dei proprietari terrieri. Ma va altresì evidenziato che più partecipate saranno le attività del *copil*, più dispendiosi (in termini economici e di tempo) saranno i corrispondenti processi decisionali.

Sarebbe forse stato opportuno vagliare, in via sperimentale, nuove soluzioni per promuovere una gestione partecipata ma coerente delle aree protette. Ciò che costituiva l'oggetto di alcuni progetti di legge presentati tra il 2013 e il 2014 in tema di biodiversità, non riproposti nella *loi* n° 2016-1087 e mai attuati. L'esigenza di tale sperimentazione, che avrebbe riguardato anche ambienti marini,

nasceva dalla complessità e opacità della legislazione francese sulle aree protette in merito alla questione della stratificazione di differenti regimi giuridici di protezione. L'allora Ministro francese responsabile per l'ambiente ne sosteneva la necessità in un progetto di legge da lui presentato, in ragione di una «mancanza di intelligibilità» della normativa che in certa misura perdura ancora oggi, nonostante le nuove soluzioni formulate nel codice dell'ambiente.

Tra la storia dell'attuazione della direttiva del 1992 e quella relativa all'attuazione della direttiva-quadro del 2008 sussistono alcune analogie. Come già anticipato, la Francia ha trasposto la direttiva-quadro con la *loi* n° 2010-788, che ha modificato il codice dell'ambiente, introducendovi un nuovo capitolo, dedicato alla politica di protezione dell'ambiente marino. Le disposizioni introdotte non costituiscono una mera trasposizione letterale della direttiva, prova ne sia che alcune di esse integrano il programma di misure all'interno di taluni strumenti di pianificazione, fra cui, come si vedrà meglio in seguito, il documento strategico di facciata marittima. Nondimeno, si tratta comunque di disposizioni che sanciscono i principi generali da seguire nell'applicazione della direttiva.

Il successivo *décret* n° 2011-492 del 5 maggio 2011 modifica anch'esso il codice dell'ambiente, introducendovi disposizioni più puntuali sulla realizzazione ed attuazione del piano d'azione per l'ambiente marino, nonché un capitolo interamente dedicato alla tutela del mare. Nel rispetto della direttiva e delle relative disposizioni attuative, il legislatore francese in seguito ha adottato un programma di misure dal respiro assai ampio, dal momento che si occupa di quasi tutti i fattori di pressione dell'ambiente marino. Tuttavia, a giudizio del consulente esterno incaricato dall'Unione, la Francia deve intensificare i suoi sforzi nella lotta all'eutrofizzazione e all'inquinamento derivante dai rifiuti e nella riduzione dell'impatto derivante dallo sfruttamento di risorse energetiche e dai rumori sottomarini. Quanto alle misure spaziali di protezione indicate nel programma, esse, fatte poche eccezioni, erano già state pianificate, ed alcune erano state già messe in atto. Si può dire che «*Grenelle de la mer*» sia il precursore del programma di misure francese.

La centralità dello Stato nel campo della protezione dell'ambiente marino si esplica anche nella disciplina di trasposizione della direttiva-quadro. Il legislatore, per esempio, ha affidato ai prefetti il compito di elaborare e attuare il piano d'azione per l'ambiente marino. Nello specifico, i prefetti – per il Mediterraneo, trattasi del prefetto marittimo del Mediterraneo e del prefetto della regione PACA – devono redigere il documento strategico di facciata marittima ⁽¹²⁾. Quest'ultimo rappresenta uno strumento chiave della pianificazione della politica marittima francese, poiché ricomprende non soltanto il programma di misure, ma anche la disciplina della pianificazione dello spazio marittimo come prevista dalla direttiva 2014/89/UE e, più in generale, gli orientamenti complessivi della strategia nazionale per il mare e il litorale applicati a livello di facciata. Ad esempio, ai sensi dell'art. L219-9 par. I, c. ambiente, la definizione del «buono stato ecologico», di competenza del Ministro responsabile per l'ambiente, va adeguata a ciascun piano d'azione, e di conseguenza a ciascuna facciata marittima. Il documento è elaborato con il supporto tecnico della c.d. commissione amministrativa di facciata, istituzione di cui fanno parte perlopiù organi statali, come le DREAL e l'AFB. Il primato dello Stato si esprime anche nella circostanza per cui i prefetti responsabili della realizzazione del documento, tenuti a trasmetterlo ad alcuni organi collegiali rappresentativi delle collettività territoriali, come i consigli regionali ai sensi dell'art. R219-1-10 c. ambiente, debbano a

⁽¹²⁾ Con «facciata marittima» può intendersi, in linea generale, la costa e lo spazio marino sul quale essa si affaccia. La Francia metropolitana è suddivisa, sul piano amministrativo, in quattro facciate marittime: la facciata dell'est della Manica e del Mare del Nord, la facciata nordatlantica e dell'ovest della Manica, la facciata sudatlantica, e la facciata mediterranea.

questi richiedere un parere, il quale tuttavia è obbligatorio ma non vincolante. Sono invece vincolanti le decisioni assunte in tale contesto dai ministri competenti sull'ambiente e sul mare in merito alla coerenza del documento rispetto ad altri strumenti di pianificazione e più in generale alla strategia nazionale per il mare e il litorale.

Da ultimo, bisogna menzionare la circolare del 14 maggio 2012 del Ministro dell'ambiente che, preso atto della diversità di obiettivi della direttiva-quadro e della direttiva «Habitat», propugna la loro armonizzazione e sollecita i prefetti marittimi ad un maggiore coordinamento con l'allora AAMP. Ad avviso del Ministro, in particolare, occorre svolgere in maniera unitaria le attività di monitoraggio e sorveglianza del mare. Questa esigenza nasce dalla volontà ministeriale di mettere i siti Natura 2000 marini al centro del progetto di costruzione di una rete francese di AMP ampia e rappresentativa.

4. Esempi concreti di gestione delle AMP in Francia.

4.1. Il parco nazionale di Port-Cros.

Del perimetro del parco nazionale di Port-Cros fa parte una porzione consistente del litorale del dipartimento del *Var*, nella regione PACA (*Provence-Alpes-Côte d'Azur*), nonché gli spazi marini attigui al litorale. Essi includono l'isola di Porquerolles e, ovviamente, l'isola (o meglio, l'arcipelago) di Port-Cros. Entrambe appartengono al territorio del Comune di Hyères.

Istituito con il *décret* n° 63-1235 del 14 dicembre 1963, dal punto di vista cronologico si tratta della seconda area protetta in Francia e della prima AMP d'Europa. Il decreto istitutivo è stato in seguito abrogato e il suo contenuto riassorbito nel *décret* n° 2009-449 del 22 aprile 2009 e aggiornato alle disposizioni del codice dell'ambiente come riformato dalla *loi* n. 2006-436. Il decreto del 2009 è stato poi riformato dal *décret* n° 2012-649 del 4 maggio 2012.

Nel parco nazionale si registra, peraltro in modo alquanto accentuato, quel fenomeno di accavallamento di regimi giuridici di protezione di cui si è già discusso in precedenza.

Come parco nazionale, la AMP si suddivide in *cœur (maritime)* e in *aire (maritime) adjacente*. Sono dunque applicabili le disposizioni del codice dell'ambiente dedicate agli spazi marittimi dei parchi nazionali. I principi giuridici del codice concernenti l'amministrazione di tali spazi vengono fatti propri da un altro importante testo regolamentare, ossia la carta del parco, approvata con *décret* n° 2015-1824 del 30 dicembre 2015.

Secondo la legislazione francese, la carta del parco nazionale, da approvare contestualmente all'istituzione del parco tramite *décret en Conseil d'État*, si limita a dettare gli indirizzi gestionali. La disciplina dettagliata dei divieti e delle limitazioni vigenti nel parco si ritrova – oltre che in alcune, fondamentali disposizioni del codice –, nel decreto istitutivo, nei provvedimenti dell'autorità amministrativa competente – in primo luogo, i prefetti marittimi –, e nelle decisioni del direttore e del consiglio di amministrazione dell'ente gestore del parco.

Malgrado la carta per sua stessa natura presenti un contenuto alquanto generico, essa è vincolante. Ad esempio, i c.d. schemi di coerenza territoriale (*schémas de cohérence territoriale* – SCT), qualificabili come strumenti di regolamentazione urbanistica, devono essere coerenti rispetto agli orientamenti della carta (va detto che il codice riduce al minimo il pericolo di incompatibilità fra i due documenti, richiedendo la partecipazione dell'ente gestore del parco al procedimento di revisione del suddetto schema o dei piani urbanistici locali); gli strumenti di regolamentazione e pianificazione del mare indicati all'art. R331-14 c. ambiente, come lo schema direttivo di amministrazione e gestione dell'acqua (*schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux* – SDAGE) devono essere sottoposti al parere dell'ente gestore del parco, il quale dovrà rendere il parere entro due mesi dalla ricezione della richiesta.

La preparazione della carta è stata avviata nel 2012 dal consiglio di amministrazione del parco e ha richiesto una gestazione di tre anni, durante la quale la concertazione tra i vari soggetti interessati (ente parco, Stato, enti territoriali, operatori locali, Comuni potenziali aderenti alla carta, etc.) ha riguardato alcune fondamentali questioni gestionali. La carta ha, inoltre, la funzione di presentare e anticipare le modalità di attuazione delle regole generali di protezione applicabili all'interno del *cœur* del parco.

La disciplina della concreta amministrazione del parco e delle attività che vi si svolgono proviene principalmente dal decreto istitutivo e dagli *arrêtés* dei prefetti competenti. I provvedimenti assunti di volta in volta dal direttore e dal consiglio di amministrazione hanno invece lo scopo di concretizzare gli indirizzi gestionali definiti nella carta del parco, tramite, ad esempio, la deliberazione delle opportune misure di gestione o il rilascio di un'autorizzazione per lo svolgimento di attività all'interno del parco. Si pensi alle decisioni del direttore che autorizzano il prelievo di esemplari di *pinna nobilis* allo scopo di verificare la presenza di parassiti. Tuttavia, essi devono mantenersi in linea con quanto stabilito dalle predette fonti normative.

Invece, ai prefetti con competenza sul mare spetta la regolamentazione della pesca, della navigazione e delle immersioni subacquee. Su queste delicate materie, il consiglio di amministrazione del parco dispone solo di potere propositivo. Non vanno però dimenticati i poteri di polizia in capo agli agenti del parco, che possono quindi ricercare e sanzionare le infrazioni alla normativa sulla protezione dell'ambiente commesse all'interno del parco.

Si prenda ad esempio la materia della pesca. Le disposizioni attualmente vigenti, emanate tutte dalla Prefettura della regione PACA, sono: per l'isola di Port-Cros e le zone adiacenti, quelle dettate nell'*arrêté* n°2004-731 del 30 giugno 2004 sulla pesca sportiva, nell'*arrêté* n° 2013354-0001 del 20 dicembre 2013 sulla pesca professionale, e nell'*arrêté* n° R93-2016-09-06-003 del 2 marzo 2016 anch'esso concernente la pesca sportiva; per l'isola di Porquerolles e le zone adiacenti, quelle dettate nell'*arrêté* n° 633 del 17 luglio 2015, come modificate dall'*arrêté* n° R93-2016-03-02-001 del 2 marzo 2016, valide sia per la pesca sportiva sia per quella professionale. Esse suddividono gli spazi marittimi del parco in modo tale da dettare una disciplina peculiare per ciascuna delle zone delimitate. È proprio questa la tecnica *sui generis* di zonazione cui si era accennato in precedenza. Per questo settore la carta non detta particolari modalità di applicazione.

Entro lo spazio marittimo del parco, sono stati designati due siti Natura 2000, la cui area è quasi perfettamente sovrapponibile: «lles d'Hyères» (ZPS) e «Rade d'Hyères» (ZSC). Essi posseggono un *docob* comune, approvato nel 2008, e anche un gestore comune, ossia il parco nazionale di Port-

Cros. Esso è stato nominato operatore e animatore del sito dal prefetto competente, ossia il prefetto marittimo e il prefetto di dipartimento, i quali a loro volta sono i responsabili della gestione dei siti (operatore, animatore e responsabile del sito sono ruoli differenti, che spesso sono ricoperti da un'unica figura istituzionale). Trattandosi di siti prevalentemente marini, sono applicabili gli artt. da R414-9 a R414-9-7 c. ambiente. È invece inapplicabile l'art. R414-10 del codice, dal momento che la loro area risulta ben più estesa di quella del *cœur* del parco.

Le predette disposizioni conferiscono molteplici prerogative e responsabilità ai prefetti. Ad esempio, spetta loro definire la composizione del *copil*. Attualmente, i siti marini di Port-Cros non dispongono di *copil*: le funzioni di quest'ultimo sono affidate direttamente all'ente gestore del parco. In questo modo, è stata evitata la costituzione di due organi dotati di funzioni potenzialmente analoghe. Come operatore e animatore dei siti, il parco ha il compito di dare attuazione agli indirizzi gestionali del *docob*. Ciò viene fatto, però, sotto la supervisione dell'autorità amministrativa, la quale, oltre a verificare la conformità delle misure gestionali agli indirizzi del *docob*, emana l'*arrêté* con cui quest'ultimo viene approvato. In questo modo, i prefetti prevengono ogni discrepanza tra *docob* e carta del parco. Quest'ultima viene sì elaborata dall'ente gestore, ma necessita anche, come accennato *supra*, dell'approvazione con *décret en Conseil d'État*, e dunque di un provvedimento di diretta provenienza governativa. Questi meccanismi volti ad armonizzare i due strumenti di pianificazione hanno fatto sì che le misure gestionali previste nel *docob* dei siti del parco non divergano rispetto alle strategie gestionali previste dalla carta e messe in atto nelle zone marittime del parco. Vi è anzi una sostanziale analogia fra le misure previste: il *docob*, infatti, contempla perlopiù azioni già previste dalla carta del parco e già attuate. Ciò – è utile ribadirlo – è stato possibile non solo in quanto le autorità che rappresentano lo Stato sul territorio sono, dall'ordinamento francese, messe sempre nelle condizioni di vigilare sulla coerenza dell'azione statale sul mare, ma anche perché i parchi nazionali, proprio come i parchi naturali marini, sono strumenti giuridici di protezione dell'ambiente estremamente flessibili, in grado di combinarsi con svariate tipologie di aree protette. Si pensi all'azione consistente nel sollecitare i prefetti ad adottare gli *arrêtés* finalizzati a «*Réguler ou interdire l'amarrage/accostage, embarquement/débarquement dans les zones de présence de trottoir à Lithophyllum*» o a «*Réguler ou interdire l'accès aux grottes sous-marines en fonction de leur sensibilité*». La prima delle due azioni citate contribuisce, assieme ad altri provvedimenti – quali *arrêtés* prefettizi e decisioni del direttore o dell'ente gestore del parco di Port-Cros, volti a regolare la navigazione, l'ormeggio, l'ancoraggio e la pesca nel parco – alla tutela delle praterie di posidonia del parco.

Tutti questi provvedimenti vanno inquadrati nella cornice legislativa e regolamentare nazionale orientata alla tutela di questa specie marina. Molti sono i provvedimenti che compongono tale cornice. Fra questi, vanno ricordati: l'*arrêté* del 19 luglio 1988 *relatif à la liste des espèces végétales marines protégées* (in forza del quale la posidonia oceanica è protetta in tutto il territorio nazionale); l'*arrêté* del 16 maggio 2011 del Ministro per l'agricoltura e la pesca *portant fixation de mesures techniques pour la pêche professionnelle au gangui en Méditerranée* (che autorizza la pesca fatta con specifici attrezzi solamente al di fuori dei banchi di posidonia); l'*arrêté* del 15 aprile 2014 del Ministro dell'ambiente *portant adoption de plans de gestion pour les activités de pêche professionnelle à la senne de plage et au gangui en mer Méditerranée par les navires battant pavillon français*; l'*arrêté* del 13 maggio 2014 del Ministro dell'ambiente *portant adoption de plans de gestion pour les activités de pêche professionnelle à la senne tournante coulissante, à la drague, à la senne de plage et au gangui en mer Méditerranée par les navires battant pavillon français*; l'*arrêté* del 4

maggio 2016 *relatif à la mise en œuvre d'un plan de sortie de flotte pour les navires pêchant au moyen d'un gangui sur les posidonies de Méditerranée.*

La sovrapposizione di regimi giuridici diviene, quindi, da fonte di problematiche amministrative (non che questo aspetto venga del tutto rimosso) a opportunità per la realizzazione di una gestione adattiva e idonea a costituire una rete ecologica coerente e rappresentativa, ciò che costituisce il mezzo privilegiato per la realizzazione delle finalità perseguite sia dalla direttiva «Habitat» che dalla direttiva-quadro del 2008.

Il ricorso alle misure contrattuali, sebbene non tocchi il livello di marginalità che da sempre in Francia (e non solo) caratterizza la messa in atto di misure di questo tipo nell'ambiente marino, risulta comunque contenuto. Nel parco di Port-Cros, esso si esplica perlopiù nella stipula di «carte multilaterali» da parte del gestore dell'AMP da un lato e degli operatori privati, attivi soprattutto nel settore delle immersioni subacquee, dall'altro. Queste carte, assieme a una sorta di «label» di partner del parco aggiuntosi nel corso del tempo, sono finalizzate al rispetto e alla promozione di buone pratiche.

Per completezza, occorre menzionare gli altri regimi giuridici di protezione vigenti nel parco nazionale di Port-Cros. Anzitutto, va precisato che parte del demanio marittimo è di proprietà della Conservatoria del litorale (per la precisione, l'isolotto di Rascas).

Inoltre, una porzione del cœur del parco è stata designata come riserva integrale dal décret n° 2007-757 del 9 maggio 2007. In questa zona, la disciplina è ancora più restrittiva che nel resto della parte interna del parco.

Per quanto concerne le normative internazionali, va infine ricordato che il parco nazionale di Port-Cros è stato designato come SPA nel 2001, e che all'ente gestore del parco di Port-Cros è stata affidata la gestione del santuario Pelagos relativamente alle acque marine sotto la giurisdizione francese.

4.2. *La riserva naturale delle Bocche di Bonifacio.*

Lo stretto delle Bocche di Bonifacio fa parte del bacino del Mediterraneo nordoccidentale, tra il sud della Corsica e il nord Sardegna. Esso ospita una quota notevole della biodiversità del Mar Mediterraneo ed è il crocevia di una molteplicità di specie marine, fra cui diversi mammiferi marini. Lo stretto costituisce altresì la porta principale tramite la quale il Mar Tirreno e il resto del Mediterraneo occidentale comunicano. Esso gode del regime giuridico proprio degli stretti internazionali disciplinati nella UNCLOS. La convenzione tenta di coniugare la libertà di navigazione (in particolare del c.d. passaggio in transito) con le esigenze di tutela dell'ambiente marino, le quali, data la natura stessa degli stretti – ove il rischio di incidenti è più elevato –, sono maggiori rispetto a quelle proprie di altri spazi marittimi. Non è però ammessa l'interdizione assoluta del passaggio attraverso lo stretto.

Malgrado la conformazione che rende poco agevole la navigazione (a causa delle secche, degli scogli bassi e poco visibili e delle correnti), il traffico navale al suo interno è molto intenso, anche e soprattutto perché si tratta di un'area frontaliere tra Italia e Francia. Per questo motivo, nel corso del

tempo sono state ritenute opportune non solo la designazione di AMP, ma anche la predisposizione di differenti misure spaziali di protezione, che spaziano dalle zone di pesca vietata ai peculiari regimi giuridici che regolano la navigazione. Prima di tutto occorre accennare ai *cantonnements de pêche*, anteriori alla riserva naturale. Si tratta di zone ove la pesca, soprattutto quella svolta con l'uso di attrezzature potenzialmente impattanti sull'ambiente (profilo che di certo non si riscontra nella pesca con la lenza dalla riva) è autorizzata a condizione che si rispettino determinati vincoli. I *cantonnements* beneficiano dell'attività di sorveglianza svolta dagli agenti della riserva naturale nei territori ove essa si sovrappone ai primi.

Occorre poi citare le normative incentrate sulla regolamentazione della navigazione. Di esse, la convenzione tra Francia e Italia relativa alla delimitazione delle frontiere marittime nella zona delle Bocche di Bonifacio, conclusa a Parigi il 28 novembre 1986, costituisce la fondamentale cornice giuridica: lo stretto è, infatti, interamente ricoperto dalle acque territoriali italiane e francesi. Il primo provvedimento IMO concernente la navigazione nelle Bocche è la risoluzione A766 (18) del 4 novembre 1993, con la quale gli Stati aderenti all'organizzazione internazionale vengono invitati (ma non obbligati) a vietare o tutt'al più a limitare o sconsigliare la navigazione nello stretto. La risoluzione è stata preceduta di poco dall'accordo italo-francese che vieta l'attraversamento dello stretto alle navi battenti bandiera italiana o francese che trasportino merci pericolose; a tale accordo è stata data attuazione, rispettivamente in Italia e in Francia, con il decreto del Ministro della marina mercantile del 26 febbraio 1993 e con *arrêté* del Prefetto marittimo del Mediterraneo del 15 febbraio 1993. Sempre al 1993 risale il piano d'intervento integrativo RAMOGEPOL, inerente all'accordo trilaterale RAMOGE (dal nome delle città che delimitano in senso longitudinale l'area interessata dall'accordo, ossia St. Raphaël, Monaco e Genova) del 1976 tra Italia, Francia e Principato di Monaco. Tale piano, nel tempo, si è dimostrato scarsamente operativo nel contesto dello stretto. Un primo sistema di regolamentazione del traffico navale all'interno delle Bocche – consistente, invero, in un complesso di rotte meramente raccomandate – è scaturito invece dalla risoluzione MSC. 73 (69) del 28 maggio 1998, emanata dal Comitato per la sicurezza della navigazione (*maritime safety Committee* – MSC) insediato presso l'IMO. La risoluzione introduce altresì l'obbligo di reportazione navale (il c.d. sistema BONIFREP). Altrettanto meritevole di menzione è il protocollo tra Francia (Prefettura marittima del Mediterraneo) e Italia (Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto) relativo all'accesso e alla permanenza nello stretto delle Bocche di Bonifacio dei rispettivi mezzi navali nelle acque territoriali dell'altro Stato, concluso a Roma il 5 febbraio 2001. Da ultimo, in forza della risoluzione MEPC. 204 (62) del 15 luglio 2011, lo stretto è stato designato come «area marina particolarmente sensibile» (*particularly sensitive sea area* – PSSA). La risoluzione è stata in seguito integrata con la delibera del Comitato per la sicurezza del MSC del 31 maggio 2012 concernente il servizio di pilotaggio d'altura, che sarebbe dovuto entrare in funzione entro luglio 2014. Attraverso due distinti provvedimenti statali emanati nell'estate 2014, detto servizio è entrato in funzione, ma solo a titolo sperimentale. Inoltre, il sistema di pilotaggio, proprio come quelli sopra menzionati, non è vincolante, bensì meramente raccomandato.

Oltre al già citato parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio, la cui porzione francese ricade interamente all'interno della riserva, sono certamente meritevoli di menzione la riserva naturale delle isole Cerbicale, istituita con *décret* n°81-205 del 3 marzo 1981, e la riserva naturale delle isole Lavezzi, istituita con *décret* n°82-7 del 6 gennaio 1982. Il decreto di istituzione di quest'ultima è stato in seguito abrogato, e la riserva è stata inglobata in quella delle Bocche di Bonifacio, mentre resta in vigore il decreto istitutivo della riserva delle isole Cerbicale. Lo stesso è

avvenuto per l'*arrêté de protection de biotope* disposto dal Prefetto della Corsica del sud nel 1992 su iniziativa del Comune di Pianottoli-Caldarelo: l'area, corrispondente alle isole Bruzzi e «dei monaci» (*îlot des Moines*), individuata dall'*arrêté* n° 92-537 del 6 maggio 1992, è stata infatti inglobata all'interno della riserva naturale costituita in seguito, più di preciso in parte nella zona di divieto di pesca e di prelievo ubicata nelle isole Bruzzi e in parte in una zona di protezione rinforzata; tuttavia, l'*arrêté* non è stato (ancora) abrogato. In generale, si assiste, con riguardo agli spazi marittimi della riserva, ad una considerevole sovrapposizione di regimi di protezione, benché l'ente gestore, e di conseguenza il piano di gestione, siano condivisi fra le varie aree protette. Ad esempio, il rilascio dell'autorizzazione alla pesca professionale su proposta delle organizzazioni professionali interessate, in particolare dalla *prud'homie* dei pescatori (sorta di collegio dei probiviri) di Bonifacio, è previsto in via generale entro l'intero perimetro della riserva, anche (sebbene ciò non venga esplicitato) nelle zone a protezione rinforzata e nelle zone ove la pesca è del tutto proibita.

In seguito, è stata inoltre istituita, con *décret* dell'11 dicembre 2000, la riserva naturale di Tre Padule di Suartone. Essa comprende solo una ridotta porzione terrestre dei territori situati nella riserva delle Bocche di Bonifacio; nondimeno, anch'essa è di competenza del suo stesso ente gestore. Lo stesso può dirsi di alcune porzioni di demanio marittimo della riserva, appartenenti alla Conservatoria del litorale. Inoltre, al loro interno vigono le disposizioni (come il divieto di campeggio o di svolgimento di attività sportive) stabilite nella relativa convenzione di gestione.

Si aggiunga infine che nella riserva trovano applicazione le disposizioni dell'accordo per la creazione del santuario Pelagos, essendo ubicata entro il suo perimetro, nonché quelle del protocollo di Barcellona del 1995, essendo inserita nella lista ASPIM dal 2009.

La riserva nasce su iniziativa dell'allora Ministro per l'ambiente e della Collettività territoriale della Corsica (*Collectivité territoriale de Corse* – CTC) con *décret* del Primo Ministro del 23 settembre 1999, a seguito della consultazione di numerose istituzioni statali e regionali, fra cui il Consiglio nazionale della protezione della natura (*Conseil national de la protection de la nature* – CNPN) – insediato presso il Ministero competente sull'ambiente –, gli stessi ministeri interessati, il Prefetto del dipartimento della Corsica del sud, il Consiglio regionale, il Consiglio del dipartimento della Corsica del sud e i Consigli dei municipi interessati.

Considerando il maggior rigore delle disposizioni sulle riserve naturali rispetto alle altre AMP francesi e considerando anche la taglia media delle riserve naturali in Francia, sorprende la significativa estensione raggiunta dalla riserva delle Bocche di Bonifacio: con una superficie di quasi 80.000 ettari a mare, di cui più di 1.000 soggetti alla disciplina più restrittiva, la riserva risulta essere di gran lunga più estesa del parco di Port-Cros.

La zonazione della AMP si basa sull'individuazione di tre categorie di zone, ciascuna delle quali avente un differente livello di protezione. Si tratta, in ogni caso, di prescrizioni di carattere alquanto generale: sull'ente gestore e sull'autorità amministrativa, pertanto, ricadono significative responsabilità inerenti alla scelta delle attività da consentire e di quelle da proibire o limitare, nonché dell'intensità dei vincoli così prescritti. Va inoltre sottolineata l'importanza degli *arrêtés* prefettizi, soprattutto in materia di pesca⁽¹³⁾, nonché delle decisioni di alcuni rilevanti servizi statali decentrati, come la DIRM e la *direction régionale des affaires maritimes* (DRAM).

⁽¹³⁾ Assai rilevanti sono gli *arrêtés* prefettizi in materia di navigazione. Meritevole di menzione è senza dubbio l'*arrêté* del

Responsabili dell'attuazione delle disposizioni del decreto sono il Prefetto della Corsica del sud e il Prefetto marittimo del Mediterraneo. Quest'ultimo ha anche il compito di affidare la gestione della riserva ad un ente di sua scelta, e di determinare la composizione del comitato consultativo della riserva. Di esso, il prefetto di dipartimento ricopre il ruolo di presidente, il prefetto marittimo di vicepresidente. La composizione del comitato – che detiene perlopiù un potere propositivo, nonché quello di fornire pareri circa le disposizioni inerenti al funzionamento della riserva e alle attività che ivi si svolgono – è studiata per garantire una congrua rappresentanza delle collettività territoriali e degli *stakeholder*. Oltre al comitato consultativo, è costituito altresì, su iniziativa del prefetto di dipartimento, un consiglio scientifico, che come il primo si riunisce almeno una volta all'anno, e si occupa prevalentemente di fornire il proprio parere su questioni di carattere scientifico. Sia il comitato che il consiglio dipendono dall'ente gestore, ossia l'Ufficio dell'ambiente della Corsica.

L'ente gestore, invece, ha il compito di elaborare il piano di gestione della riserva, che deve essere approvato dal prefetto di dipartimento, chiamato anche a verificarne l'attuazione.

Dal tenore delle disposizioni sopra menzionate, emerge come lo Stato, assieme ai suoi rappresentanti sul territorio e ai servizi statali decentrati, sia ancor più «presente» e operante di quanto non sia nel parco di Port-Cros. Il maggiore rigore dei divieti e delle restrizioni ivi imposti e il più capillare controllo sulle attività sono giustificati dalla particolare fragilità – acuita dalla stessa peculiare conformazione delle Bocche di Bonifacio – degli ecosistemi presenti nella riserva.

Ciò non ha impedito (anzi, paradossalmente ha favorito) lo sviluppo di prassi contrattuali, in particolare nella forma di accordi fra l'OEC e i pescatori di Bonifacio e della Corsica del sud. Questi ultimi, in cambio di una retribuzione annuale, sono obbligati a svolgere prestazioni in favore dei visitatori della riserva (come attività di pesca sperimentale e di *whale-whatching*) e in favore dell'OEC stesso, svolgendo ad esempio attività di sorveglianza al fine di controllare che lo sforzo di pesca non superi mai talune soglie prestabilite.

Ovviamente, nello stretto di Bonifacio non poteva non trovare applicazione la legislazione comunitaria in materia di conservazione dell'ambiente marino. Si allude principalmente ai siti Natura 2000 situati nello stretto. In tutto, si contano sei siti, comprendendo anche quelli non propriamente ubicati nello stretto quanto piuttosto nei suoi immediati dintorni. Per dimensione e grado di rappresentatività degli habitat e delle specie marini, senza dubbio i più importanti sono «Iles Cerbicale et Frange Littorale», «Plateau de Pertusato/Bonifacio et îles Lavezzi» e «Bouches de Bonifacio, Iles des Moines». L'*arrêté* emanato congiuntamente dal Prefetto marittimo del Mediterraneo e dal Prefetto del dipartimento della Corsica del sud n° 04/2012 del 19 gennaio 2012 ha disposto per tutti la costituzione di un unico *copil*. Si tratta senz'altro di una misura che valorizza la continuità ecologica dei territori, preferita ad una gestione frazionata. L'*arrêté* definisce nel dettaglio la composizione del comitato: esso è presieduto dal Presidente del Consiglio esecutivo della Collettività corsa, mentre i prefetti succitati ne sono i vicepresidenti; vi sono quattro collegi, uno composto da rappresentanti dello Stato e dei servizi statali decentrati e gli altri tre da rappresentanti delle principali istituzioni e degli *stakeholder* corsi, per cui le istanze locali risultano ben rappresentate. Operatore e animatore del sito è l'OEC, mentre responsabili della gestione sono la DREAL corsa e la DDTM della Corsica del sud, unitamente ai due prefetti succitati.

Prefetto marittimo del Mediterraneo n° 147/2018 del 9 luglio 2018 *réglementant la navigation dans les Bouches de Bonifacio en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles.*

Nonostante la nutrita e variegata composizione del comitato, non è tuttora facile intuirne la reale funzione, dal momento che i siti sono privi di *docob*. Fino a quando quest'ultimo continuerà a mancare, il piano di gestione della riserva rimarrà, con ogni probabilità, la base imprescindibile delle decisioni concernenti la gestione dei siti.

5. *La normativa italiana in materia di aree marine protette.*

5.1. *Premessa.*

In Italia, lo sviluppo della normativa sulle AMP è stato, a differenza di quanto avvenuto in Francia, particolarmente precoce: essa è stata il primo Paese del Mediterraneo a riconoscere uno statuto autonomo alle AMP. Ma sempre al contrario di quanto avvenuto in Francia, lo sviluppo di tale normativa si è arrestato presto. La convinzione che la legge sulle aree protette fornisse un quadro sufficientemente articolato ed efficace ha infine prevalso, e gli interventi successivi sono consistiti in lievi aggiustamenti. Da allora, a tutti i livelli si dibatte principalmente sulla concreta attuazione della suddetta legge, che finora ha incontrato notevoli ostacoli e risulta solo in parte realizzata.

Occorre anzitutto tratteggiare le differenze fondamentali tra la legislazione nostrana e quella francese. La prima dispone una disciplina «minimale»: manca, ad esempio, un'articolata classificazione delle AMP come quella presente nel codice dell'ambiente francese. Al minor numero di categorie di aree protette marine corrisponde un minor numero di figure istituzionali, statali e non, impegnate nella costruzione e gestione della rete di AMP. Tuttavia, le due legislazioni rispondono al medesimo orientamento, votato all'elaborazione di una regolamentazione coerente e tendente al centralismo, dunque all'attribuzione allo Stato delle funzioni di maggior rilievo. La scarsa legislazione italiana in materia non contempla, però, alcun supporto di carattere sistematico in favore degli enti gestori. Manca, ad esempio, un organo o un ente con le stesse competenze e risorse dell'AFB, così come mancano servizi periferici come le DREAL o autorità amministrative con lo stesso potere propulsivo dei prefetti francesi. Va tuttavia precisato che l'assenza degli enti e dei soggetti appena menzionati è del tutto comprensibile alla luce della forma di governo italiana.

5.2. *Il percorso verso l'attuale disciplina giuridica: le strategie in materia di AMP intraprese dall'Italia.*

La legiferazione concernente la conservazione dell'ambiente marino ha inizio probabilmente con il d.P.R. 2 ottobre 1968 n. 1639, recante regolamento di attuazione della disciplina sulla pesca marittima, contenuta nella l. 14 luglio 1965 n. 963. Le c.d. zone di tutela biologica di cui all'art. 98 del regolamento non hanno tuttavia natura di AMP, essendo la conservazione e gestione delle risorse ittiche (e non la tutela dell'ambiente marino in sé o di specifici habitat o specie) il loro scopo precipuo.

Si deve invece alla l. 31 dicembre 1982 n. 979, recante disposizioni per la difesa del mare, l'introduzione di una disciplina *ad hoc* per le AMP. La legge si occupa anzitutto di dare una

definizione di AMP – o meglio, di «riserva marina» –, di disciplinarne nel dettaglio il procedimento istitutivo, di enunciare in via generale ed esemplificativa le attività che richiedono una regolamentazione, e di individuare le c.d. aree di reperimento, cioè i siti, di rilevanza nazionale, entro i quali il legislatore ha ritenuto si potesse svolgere l'accertamento preliminare alla proposta di istituzione della riserva marina. L'accertamento veniva svolto dalla Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, la quale in seguito poteva proporre l'istituzione della riserva al Ministro della marina mercantile. Questi emanava, infine, il decreto ministeriale istitutivo. Questi ed altri passaggi costituivano un iter istitutivo complesso e macchinoso, del quale la «stella polare» avrebbe dovuto essere il c.d. piano generale di difesa del mare, emanato per la prima volta solo con il d. m. 23 gennaio 2013.

In sostanza, l'apparato normativo messo in piedi, insieme alla congerie di enti coinvolti a vario titolo nella sua attuazione, si rivelarono del tutto inadatti alla costruzione di una pur modesta rete di AMP. Peraltro, il piano di difesa del mare tardivamente adottato non offre nessuna indicazione specifica circa gli indirizzi gestionali da seguire nelle aree marine.

Il processo di costruzione della rete italiana di AMP – e delle aree protette in generale – è stato infine messo in moto dalla l. 6 dicembre 1991 n. 394, nota come «legge-quadro sulle aree protette». Essa, fra le altre, disciplina le «aree protette marine» (art. 2, comma 4), che costituiscono il *genus* cui appartengono le riserve marine ex l. n. 979/1982. L'art. 20, rubricato «Norme di rinvio», precisa che per esse restano applicabili le disposizioni della legge sulla difesa del mare «non in contrasto con le disposizioni della presente legge». Precisazione necessaria, dal momento che alcune delle prime sono state in questo modo abrogate, sebbene l'impianto originario sia rimasto in buona parte inalterato.

Anzitutto, è cambiato radicalmente l'iter istitutivo delle riserve marine. Il Ministro dell'ambiente detiene ora la competenza sull'istituzione, d'intesa con il Ministro del Tesoro (art. 18, comma 1). Alcuni anni dopo l'entrata in vigore della legge-quadro, è stata soppressa la Consulta per la difesa del mare, con l. 9 dicembre 1998 n. 426. Dunque, anche l'istruttoria preliminare all'istituzione delle AMP è stata infine attratta dalla sfera di competenza del Ministro dell'ambiente. Più precisamente, da quella di un ufficio afferente a detto Ministero, denominato «Segreteria tecnica per le aree marine protette», che nel 2007 è stato incorporato nella nuova «Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile».

Trattando della regolamentazione delle aree marine – dunque delle attività vietate o soggette a limitazioni o autorizzazioni –, va anticipato che ai sensi della l. n. 979/1982 prima, e della legge-quadro poi, essa trova spazio in tre atti diversi: il decreto istitutivo, il regolamento sulla disciplina delle attività consentite e il regolamento di esecuzione del decreto istitutivo e di organizzazione della AMP.

Il primo prescrive i divieti fondamentali e detta le linee generali per l'amministrazione della AMP, specificate dai due regolamenti succitati.

Il primo di essi, disciplinato all'art. 19 comma 5 della legge-quadro, contribuisce ad articolare i divieti contemplati dal decreto istitutivo e talvolta ne prescrive di nuovi.

Il secondo, oltre a contemplare i suddetti divieti, offrendone talvolta una declinazione alternativa a quella fornita dal primo regolamento, si occupa principalmente dell'assetto gestionale dell'area

marina (ma nella pratica le differenze tra i due atti tendono a sfumare). Detto regolamento, disciplinato dall'art. 28, veniva approvato dal Ministro dell'ambiente di concerto con quello della marina mercantile. Soppresso quest'ultimo, la competenza ad emanare il decreto recante il sopraccitato regolamento è anch'essa passata al solo Ministro dell'ambiente. Quanto all'iniziativa sulla sua emanazione, ai sensi delle disposizioni previgenti della l. n. 979/1982 essa proviene dalla capitaneria di porto competente o dall'ente a tal fine delegato, a seconda di chi fra i due gestisca l'area marina. In passato, infatti, la gestione dell'area era normalmente affidata alla capitaneria di porto competente per territorio. Dapprima, è intervenuta un'importante modifica con l. 8 luglio 1986 n. 349, che ha reso possibile affidare la gestione, «con apposita convenzione da stipularsi da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della marina mercantile», a enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute. In seguito, la l. n. 426/1998 ha imposto sempre e comunque l'affidamento in capo agli enti di cui al sopraccitato comma 4, anche consorziati tra loro. In questo modo, vengono precluse sia l'ipotesi della gestione diretta da parte dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare, sia l'ipotesi dell'affidamento della gestione alla capitaneria di porto competente per territorio.

Nel tempo, dunque, c'è stata una graduale apertura verso soggetti estranei all'apparato amministrativo statale. Tuttavia, spettano al Ministro dell'ambiente sia la scelta dell'ente gestore che la nomina del suo presidente. Rispetto a prima, è mutata anche la disciplina dei casi in cui l'area marina confina con un'area protetta terrestre. In particolare, il comma 2 dell'art. 19 affida *ex lege* la gestione dell'area protetta marina all'ente gestore dell'area protetta terrestre confinante.

In continuità con la legge sulla difesa del mare, permane invece la «Commissione di riserva», che affianca l'ente delegato nella gestione della AMP, svolgendo una funzione consultiva. La Commissione, la cui nomina è di competenza del Ministro dell'ambiente, è chiamata a fornire un parere obbligatorio sulla proposta, avanzata dall'ente gestore, di regolamento di esecuzione del decreto istitutivo della riserva (ergo, della AMP).

Quanto alla tipologia di attività vietate all'interno delle AMP, la legge-quadro non introduce, rispetto al 1982, grosse novità in merito. Trattasi essenzialmente di attività idonee a pregiudicare in qualunque modo l'equilibrio ecosistemico degli habitat o idonee a costituire pericolo o turbamento per le specie animali o vegetali. La novità sostanziale risiede nella sostituzione dell'espressione «In particolare possono essere vietate o limitate» con quella ben più netta «In particolare *sono vietate*», sebbene il regolamento della AMP possa introdurre delle deroghe.

Il ruolo delle regioni all'interno della procedura istitutiva delle AMP è rimasto sostanzialmente subalterno. La competenza sull'istituzione rimane saldamente ancorata al Ministero dell'ambiente, mentre le regioni si limitano a fornire il proprio parere (obbligatorio ma non vincolante). La l. 23 marzo 2001 n. 93 ha introdotto nell'art. 18 della legge-quadro il comma 1 *bis*, il quale prescrive che l'istituzione di AMP «può essere sottoposta ad accordi generali fra le regioni e il Ministro dell'ambiente». Si tratta, tuttavia, di accordi di carattere facoltativo.

La vigilanza resta di competenza delle capitanerie di porto. La l. n. 426/1998 ha introdotto la possibilità di delegarla alla polizia degli enti locali.

5.3. *Segue. Le strategie messe in atto e le modifiche alla legislazione sulle AMP adottate*

dopo il 1991.

Dopo l'entrata in vigore della legge-quadro e fino al 2005, non vi sono stati interventi normativi di spessore riguardanti in via esclusiva le AMP. Tuttavia, data la loro importanza per la ridefinizione delle competenze in materia di tutela dell'ambiente (non solo di quello marino), non si può tralasciare l'esame del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112 e della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

Il primo, in attuazione della delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, concerne un gran numero di politiche settoriali, compresa quella ambientale. A tal proposito, vengono anzitutto in rilievo gli artt. 69 e 70, i quali definiscono rispettivamente i «compiti di rilievo nazionale» e le «funzioni conferite alle regioni e agli enti locali». Da una prima analisi, parrebbe che la competenza legislativa e regolamentare sulla protezione dell'ambiente marino spetti allo Stato, fatta eccezione per la protezione dell'ambiente costiero, attribuita allo Stato e, in via concorrenziale, alle regioni. A queste ultime, assieme agli enti locali, sono invece attribuite tutte le funzioni di amministrazione non ricomprese nell'art. 69, fra cui la protezione e l'osservazione dell'ambiente costiero. Il ruolo di primo piano assunto dallo Stato emerge anche in altri due articoli, questi ultimi concernenti specificamente i parchi e le riserve naturali: gli artt. 77 e 78, anch'essi concernenti rispettivamente i «compiti di rilievo nazionale» e le «funzioni conferite alle regioni e agli enti locali».

Occorre invero rilevare che alle regioni è attribuita una funzione assai rilevante, suscettibile di avere importanti risvolti nella gestione delle AMP, ossia quella *ex art. 105, lett. l)*, in materia di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone di mare. Tale disposizione è stata la causa di numerose controversie fra Stato e regioni, al punto da rendere necessario l'intervento del Consiglio di Stato, il cui parere n. 2194/2001 si presenta a dir poco sibillino, ragion per cui le due parti in causa hanno ritenuto di dover mettere dirimere i punti controversi in via consensuale; ciò che avverrà, come si vedrà meglio *infra*, soltanto nel 2005.

La l. cost. n. 3/2001 ha contribuito ad accentuare i dubbi circa la ripartizione delle competenze in materia di protezione della natura. La legge ha modificato in maniera significativa il titolo V della costituzione, e in particolar modo l'art. 117, che riguarda la ripartizione delle competenze legislative e regolamentari fra lo Stato e le regioni. Il nocciolo della questione interpretativa è costituito dall'antinomia fra la lett. s) – che fra le materie di competenza esclusiva dello Stato annovera la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» – e il comma 3 – il quale invece fra le materie di competenza concorrente ne ricomprende talune che presentano più di un addentellato con la tutela dell'ambiente in generale, come il «governo del territorio» e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». In ogni caso, dovrebbe ricavarci ancora una volta la preminenza dello Stato.

Il tentativo di ripartire in modo chiaro e bilanciato le competenze legislative e amministrative in materia ambientale ha comportato, diversamente da quando ci si attendeva, una lunga serie di conflitti di attribuzioni tra Stato e regioni *ex art. 127 cost.*, a causa del dettato poco limpido delle disposizioni sopra esaminate. Il carattere trasversale delle materie oggetto di controversia avrebbe richiesto, invece, ben altra chiarezza. Tali conflitti si sono rivelati una delle cause principali dello stallo nel quale è invischiata la legislazione italiana sul tema, nonché uno dei principali freni alla sua piena attuazione.

Non a caso il primo (e finora unico) provvedimento legislativo di rilievo in tema di AMP successivo al 1991 è frutto proprio di una mediazione tra le posizioni dello Stato e quelle degli enti territoriali.

Ci si riferisce all'intesa stipulata in seno alla conferenza unificata in data 14 luglio 2005, concernente le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone di mare ricadenti nelle aree protette marine. A tale accordo si deve la definitiva concretizzazione del criterio *ex art. 19 comma 5* della legge-quadro della proporzione fra i divieti e le restrizioni validi per un'area e il grado di protezione dalla stessa richiesto, il quale a sua volta trova fondamento nel generale principio di proporzionalità.

In seguito, la normativa sulle AMP è stata oggetto di alcuni progetti di legge, nessuno dei quali finora pare essere destinato ad andare in porto, compreso l'A.C. 4144 recante «Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette».

Dopo l'accordo del 2005, il primo importante contributo normativo in tema di conservazione dell'ambiente marino – non però incentrato sulle AMP – è giunto nel 2010 con il decreto attuativo della direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino; è invece del 2012 il decreto interministeriale successivo al noto naufragio della *Costa Concordia*, diretto a limitare la navigazione, nei pressi delle AMP (due miglia marine dal perimetro esterno dell'area), di imbarcazioni che superino una stazza lorda di 500 tonnellate.

Si rammenti che l'Italia, come parte della CBD, ha l'obbligo di porre in essere una strategia nazionale per la biodiversità. Ad essa è stato dato avvio con l'intesa stipulata in seno alla conferenza Stato-regioni il 7 ottobre 2010. La strategia ha individuato, nel sistema delle aree protette italiane, alcune criticità nello stato di conservazione dell'ambiente e nei tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi di conservazione prefissati. Con particolare riguardo alle AMP, è stata sottolineata la «lentezza nell'iter istitutivo e nell'effettivo decollo del sistema delle aree marine protette», e la conseguente necessità di «colmare i ritardi nell'istituzione e nello *start up* delle aree marine protette».

Degna di nota è altresì l'attività di monitoraggio delle AMP svolta dal «Comitato per il capitale naturale» istituito dalla l. 28 dicembre 2015 n. 221, art. 67. Ci si riferisce in particolare al progetto del Ministero dell'ambiente «Contabilità ambientale per le aree marine protette italiane», finalizzato a determinare l'effettivo valore – economico e non – delle risorse naturali da esse ospitate.

Discorso a sé merita la l. 8 febbraio 2006 n. 61 che comporta l'istituzione di una zona di protezione ecologica (ZPE), comprensiva di una porzione consistente del Mediterraneo nord-occidentale. Con essa, l'Italia decide per la prima volta di superare il suo approccio tradizionalmente cauto nel controllo degli spazi marittimi.

La ZPE italiana viene ufficialmente istituita con d.P.R. 27 ottobre 2011 n. 209. Lo spazio marino sotto la giurisdizione italiana, in questo modo, aumenta in maniera consistente, mentre diminuisce, conseguentemente, la percentuale di spazio marino protetto, che scende fino a poco più del 7,5%, tenendo conto altresì delle porzioni di ZPE ricadenti all'interno del santuario Pelagos. Così facendo, l'Italia ha affermato la propria giurisdizione su una parte considerevole del Mar Mediterraneo – ancorché al solo fine (apparentemente) di tutelare l'ambiente marino –, come mai nessuno Stato del Mediterraneo aveva fatto.

Alla luce della recente estensione delle acque sotto giurisdizione italiana, occorre ricontestualizzare il confronto con la Francia relativo alla percentuale di spazi marini protetti. I risultati (eccellenti) da

quest'ultima raggiunti vanno, cioè, valutati alla luce della notevole sproporzione tra le acque giurisdizionali francesi nel Mediterraneo, che comprendono un'area di 87.212 kmq – comprensiva della ZEE, che da sola copre un'area di 66.153 kmq –, e le acque giurisdizionali italiane, che ora si estendono per un'area di 535.000 kmq circa. Giocoforza il processo di costruzione di una rete coerente di AMP è e sarà più lungo e impegnativo per l'Italia, che a partire dai prossimi anni dovrà attivarsi al fine di adempiere agli obblighi imposti a livello internazionale. A ciò si aggiunga che il santuario Pelagos, la cui parte italiana rappresenta una percentuale notevole dell'estensione totale della rete di AMP, sconta tutte le debolezze intrinseche alle AMP di derivazione internazionale – in particolare la carenza di una solida governance –, nonché di quelle dotate di grande estensione – soprattutto la difficoltà di condurre un'efficiente attività di sorveglianza.

Si constata dunque, nell'ambito dell'amministrazione e della conservazione degli spazi marini, una dicotomia tra mare territoriale – ove l'esperienza gestionale nostrana può considerarsi consolidata – e le acque al di là di questo, che restano per il legislatore italiano e per le amministrazioni locali un territorio «vergine», l'attenzione verso il quale non potrà non essere il fulcro della futura strategia marina. Occorre, in primo luogo, procedere all'emanazione dei decreti per l'attuazione delle modalità operative specifiche per ciascuna porzione della ZPE ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 209/2011, senza i quali gli effetti sostanziali derivanti dall'istituzione della zona sono destinati a rimanere sulla carta.

5.4. *La legislazione sulle AMP vigente in Italia.*

Il potere esecutivo è il principale responsabile in questo settore, e il Ministero competente in materia è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM). La sua organizzazione è disciplinata dal regolamento contenuto nel d.P.C.M. 19 giugno 2019 n. 97. Il Ministero è organizzato in direzioni generali, afferenti a due dipartimenti, ossia il «Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo» e il «Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi».

Il primo di essi si articola nelle seguenti direzioni generali: la «Direzione generale per il patrimonio naturalistico», la «Direzione generale per il mare e le coste», la «Direzione generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua» e la «Direzione generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione». Quella attualmente competente sulle AMP è la Direzione generale per il mare e le coste di cui all'art. 6 *bis* del regolamento modificato.

La vigilanza sulle AMP è di competenza del Corpo delle Capitanerie di porto, in funzione di Guardia costiera, dipendente funzionalmente dal MATTM ai sensi dell'art. 11 d.P.C.M. n. 97/2019; presso codesto Ministero opera il Reparto ambientale marino del Corpo delle Capitanerie. In aggiunta, il MATTM può comunque avvalersi degli altri corpi di polizia. Dato che la vigilanza è primariamente delegata a questi organi, il finanziamento delle AMP in Italia presenta una voce di spesa sugli organici dipendenti dagli enti gestori dimezzata rispetto a quella prevista dalla Francia. È da chiedersi se la Guardia costiera disponga attualmente dei mezzi necessari ad operare una costante ed efficace sorveglianza delle AMP.

Altro importante organo competente in materia è la Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile di cui all'art. 4 del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90, recante «regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare», che agisce alle dipendenze del MATTM. Essa accorpa in sé la Segreteria tecnica per le aree protette marine. Ha il compito di svolgere l'istruttoria preliminare all'istituzione e all'aggiornamento delle AMP e di fornire supporto per la loro gestione. Ciononostante, non può essere in alcun modo assimilata all'AFB, essendo priva di molte delle competenze di quest'ultima. Ad esempio, non può assumere la gestione diretta delle AMP, né può presentare progetti di istituzione di nuove AMP.

In materia di aree protette in generale, le regioni dispongono di competenze alquanto circoscritte. Non è consentita, ad esempio, l'istituzione di parchi naturali regionali marini, bensì solo di riserve naturali regionali marine, ma solo a patto che gli interessi tutelati non abbiano portata nazionale. La legge-quadro fa semplici cenni alla possibilità per lo Stato e le regioni di cooperare nella tutela e nella gestione delle aree protette. Tuttavia, il primo non è in alcun modo obbligato a percorrere questa strada, né le regioni dispongono di alcuno strumento giuridico per impegnare lo Stato a percorrerla.

Il raggio d'azione delle regioni è ancora più limitato con riguardo alle sole AMP. L'intesa del 2005 stipulata in seno alla conferenza unificata – che ha riconosciuto in capo alle regioni il potere, limitato ad alcune specifiche zone, di autorizzare la concessione di beni demaniali e di zone di mare ricompresi nelle AMP – costituisce l'unico testo normativo di rilievo nazionale sul cui contenuto le regioni hanno concretamente inciso. Proprio la conferenza avrebbe dovuto essere, ai sensi del d. lgs. n. 112/1998, la sede elettiva dello sviluppo della disciplina generale sulle aree protette, comprese quelle marine. Ad oggi, nel campo in questione, l'impatto di tale istituto giuridico, nato per favorire la cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali, può apprezzarsi solo in via ipotetica nel quadro degli indirizzi generali successivamente assunti.

Nel complesso, la legislazione italiana in materia di AMP – e la legge-quadro non fa in alcun modo eccezione – fa emergere un orientamento volto ad attribuire allo Stato la quasi totalità delle competenze legislative e regolamentari. Come rilevato *supra*, la tutela dell'ambiente marino rappresenta un aspetto prioritario della politica ambientale nazionale, che necessita di coordinamento e di unitarietà di intenti. Ciò non implica che gli enti territoriali, come emerge anche dall'art. 2 della già citata l. n. 426/1998, restino del tutto esclusi dalla gestione e amministrazione delle AMP. Essi, e in particolare i Comuni, di fatto hanno in gestione la quasi totalità delle aree marine. Inoltre, curiosamente le regioni hanno un ruolo di primo piano, finanche sul piano legislativo, nell'attuazione della direttiva «Habitat» e in particolare nella costruzione e amministrazione della rete Natura 2000. Si assiste, dunque, ad un ampliamento delle loro prerogative in un ambito nel quale, per la rilevanza degli interessi in gioco, si poteva legittimamente presagire un'attenzione e un contributo più massicci da parte del legislatore statale. A ciò si accompagna un fatto se possibile ancor più atipico, ossia che ai siti Natura 2000 non viene riconosciuta, dal legislatore statale, la qualifica di aree naturali protette ex l. n. 394/1991. Ambedue questi aspetti, che concorrono a distanziare non poco la normativa italiana da quella francese, verranno approfonditi in seguito.

Si concluda l'esposizione dei soggetti coinvolti nell'attuazione della normativa sulle AMP, aggiungendo che la legge italiana, al contrario di quella francese, non sembra prevedere meccanismi di coinvolgimento sistematico degli *stakeholder* nella costruzione e gestione della rete di aree marine. Le uniche disposizioni che vi fanno menzione, seppur limitata, sono l'art. 2, comma 37, l. n.

426/1998, in combinato disposto con l'art. 19, comma 1, l. n. 394/1991, ambedue inerenti al conferimento della gestione della AMP ad associazioni, e l'art. 28, comma 3, l. n. 979/1982, relativo alla composizione della commissione di riserva che affianca l'ente delegato alla gestione della riserva, sebbene la commissione conti un solo componente non facente parte delle istituzioni politiche locali né di associazioni o enti pubblici legati alla tutela dell'ambiente, ossia il «rappresentante delle categorie economico-produttive interessate designato dalla Camera di commercio».

Le linee generali della disciplina italiana sulle AMP sono attualmente dettate dalle leggi n. 394/1991 e s.m.i. e n. 979/1982 e s.m.i. (per tutto quanto non sia stato disciplinato dalla legge-quadro). Su di esse ci si è già soffermati in precedenza: in questa sede si provvederà dunque ad approfondire profili ulteriori.

Alla legge del 1991 si deve la prima, fondamentale classificazione, tuttora invariata, delle aree protette, terrestri e marine (art. 2, l. n. 394/1991). Per queste ultime non viene operata una catalogazione alla stregua di quanto fa il legislatore francese. La legge-quadro ammette la sola, elementare distinzione fra le riserve marine ex l. n. 979/1982 e le aree specialmente protette disciplinate dal protocollo di Barcellona. Malgrado la laconicità del dettato legislativo, si pongono alcuni seri interrogativi ermeneutici. Ad esempio, non è chiaro se ai parchi nazionali con estensione a mare – come il parco nazionale dell'Arcipelago della Maddalena e il parco nazionale dell'Arcipelago toscano – debbano applicarsi le disposizioni dedicate alle AMP. Anche alla luce della classificazione riportata dall'elenco ufficiale delle aree protette attualmente in vigore, si propende per la tesi negativa.

Ci si dovrebbe interrogare sul perché sia stata fatta una simile scelta, data anche e soprattutto la considerevole estensione a mare dei due parchi nazionali sopra menzionati. Invero, le conseguenze di questa esclusione risultano assai più circoscritte di quanto non appaia di primo acchito: infatti, la sopraccitata laconicità dei due testi legislativi fa sì che l'applicazione dell'uno o dell'altro regime giuridico di protezione, stante anche la sufficiente restrittività della disciplina dei parchi nazionali, comporti conseguenze sostanzialmente minime. Quest'ultima, inoltre, risulta molto più orientata a garantire la partecipazione degli enti territoriali, il che se da un lato potrebbe comportare il rischio di perdere di vista la rilevanza nazionale della conservazione dell'ambiente marino, dall'altro può avere un'influenza positiva in termini di accettazione, a livello locale, dei vincoli imposti dal regime di protezione.

Vanno poi fatte alcune specificazioni circa il contenuto del decreto istitutivo, specificato dall'art. 18, comma 2, della legge-quadro. Esso, in linea di massima, non diverge da quello fissato dall'art. 26 della l. n. 979/1982. Trattasi, in buona sostanza: della denominazione dell'area; della delimitazione delle aree marittime e di demanio marittimo costituenti la superficie della riserva, nonché delle concessioni d'uso dei beni del demanio marittimo; degli obiettivi per il perseguimento dei quali la AMP è stata istituita; dei programmi di studio, di ricerca e di valorizzazione da condurre all'interno dell'area; della regolamentazione dell'area marina, con particolare riguardo alla specificazione delle attività vietate o soggette a limitazioni.

La già citata intesa del 2005 è rilevante soprattutto per aver formalizzato una prassi, quella della zonazione, da tempo invalsa nella concreta esperienza gestionale, nonostante la legge-quadro la contemplasse esplicitamente nel solo ambito dei parchi nazionali, e in certa misura anche in quello

delle riserve naturali statali. L'intesa distingue fra «zona A di riserva integrale», «zona B di riserva generale» e «zona C di riserva parziale». La distinzione tra queste concerne esclusivamente la disciplina dell'adozione e del rinnovamento dei provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo. Nella prima, l'adozione di nuovi provvedimenti o il rinnovamento di provvedimenti già emanati necessitano di una espressa richiesta da parte dell'ente gestore della AMP e sono ammessi solo in casi eccezionali; nella seconda, i provvedimenti sono adottati o rinnovati dalle regioni o dagli enti locali a ciò delegati, d'intesa con l'ente gestore; nella terza, infine, l'ente gestore deve essere semplicemente sentito dalle regioni o dagli enti locali. Dalla *ratio* della norma, tuttavia, è ricavabile un criterio per la ripartizione della AMP anche dal punto di vista dei divieti e delle restrizioni applicabili in ciascuna zona e delle deroghe in esse consentite.

Merita infine un breve cenno l'elenco ufficiale delle aree protette istituito dalla legge-quadro. Il d. m. 27 aprile 2010 include la versione aggiornata dell'elenco. La legge-quadro concepisce l'iscrizione nell'elenco come condizione per godere dei contributi a carico dello Stato.

5.5. *L'attuazione della direttiva «Habitat» e della direttiva-quadro del 2008 in Italia.*

Si può iniziare l'esame delle strategie scelte per l'attuazione della direttiva «Habitat» mettendo subito in luce il fatto che le differenze con l'approccio scelto dalla Francia sono notevoli, e sono in buona parte un riflesso delle differenze fra le forme di governo dei due Stati. Per contro, una circostanza che storicamente li accomuna è data dal gran numero di difficoltà incontrate nel corso del processo attuativo. Il notevole ritardo accumulato nel tempo dall'Italia, i cui effetti si osservano soprattutto negli ambienti marini, vede alla base la problematica ripartizione fra Stato e regioni delle competenze legislative e amministrative nella materia ambientale che emerge dal combinato disposto degli artt. 117 e 118 cost.

Subito dopo l'emanazione della direttiva, in Italia seguì un periodo di stallo che si ritenne di non interrompere con alcuna normativa di attuazione: era forte e diffuso il convincimento che la legge-quadro sulle aree protette assolvesse appieno a tale funzione. Man mano che la dottrina e il legislatore inquadravano le sensibili differenze sussistenti tra l'una e l'altra, maturava la percezione dell'erroneità di tale convincimento. Da una parte, infatti, la legge-quadro ha come fine la tutela della biodiversità e dell'ecosistema nel suo complesso, e come mezzo l'imposizione di divieti e limitazioni anche molto stringenti, che trovano applicazione in aree protette definite in base a caratteristiche generali e non già in funzione della presenza di questo o quell'habitat e/o di questa o quella specie; dall'altra, la direttiva «Habitat» ha come obiettivo proprio la conservazione di singole componenti dell'ecosistema naturale (specie o habitat di interesse comunitario, nonché le specie ornitologiche di cui alla direttiva «Uccelli») situati nelle varie regioni biogeografiche dell'Ue, e impone, per sua stessa natura, il conseguimento di specifici (e misurabili) risultati conservazionistici, lasciando gli Stati liberi nella scelta degli strumenti (non necessariamente corrispondenti a meri divieti) più adatti al raggiungimento di tali risultati.

Il cuore della normativa di attuazione della direttiva è rappresentato dal d.P.R. 8 settembre 1997 e s.m.i. Le altre disposizioni attuative emanate sono state: il d. m. del 3 settembre 2002, recante «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000»; i d. m. del 25 marzo 2004, del 25 marzo 2005 e del 5 luglio 2007, che recepiscono le liste comunitarie per le regioni biogeografiche alpine, continentale e

mediterranea relativamente ai siti italiani; il d. m. del 17 ottobre 2007, 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)».

Il dato più interessante che emerge dal complesso della normativa sopraccitata è l'attribuzione alle regioni e alle province autonome di un ruolo di primo piano nella costruzione della rete Natura 2000. Esse hanno infatti il compito di individuare e di gestire i siti della rete e di emanare le norme attuative di dettaglio (concernenti, ad esempio, la disciplina della valutazione di incidenza). Il legislatore nazionale, per contro, si limita a dettare le disposizioni fondamentali, volte a garantire un livello minimo di protezione.

Le autonomie territoriali godono di una notevole libertà circa la scelta dell'approccio attuativo. Ciò ha permesso lo sviluppo di una pluralità di strategie, ma ha anche dato adito al sorgere di una moltitudine di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, di gran lunga più numerosi rispetto alle cause che costituiscono il contenzioso in materia di rete Natura 2000 dinanzi ai giudici amministrativi. Nel complesso, fra le regioni è prevalso il timore di travalicare illegittimamente lo Stato. Donde la loro sistematica inerzia, in qualche modo assecondata dallo stesso regolamento di attuazione (v. art. 4, comma 3, primo periodo, d.P.R. n. 357/1997: «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»). Ad oggi, il processo di costruzione della rete negli spazi marini risulta ancora piuttosto acerbo, mentre in quelli terrestri ha raggiunto un buono stato di avanzamento. Un fattore decisivo nel rallentamento del processo di costruzione della rete a mare è stato il persistere di numerosi dubbi interpretativi circa la reale estensione delle competenze legislative e amministrative delle regioni negli ambienti marini.

Il processo di costruzione della rete Natura 2000 in Italia è incappato in un altro, decisivo ostacolo, rappresentato dalla dibattuta classificabilità dei siti Natura 2000 come aree protette ai sensi della l. n. 394/1991. Questa lunga controversia ha inizio con la delibera del Comitato per le aree naturali protette (soppresso nel 1997) del 2 dicembre 1996, che proponeva una classificazione aggiornata delle aree protette. La delibera aveva espressamente ricompreso, fra le aree protette disciplinate dalla legge-quadro, le ZSC e le ZPS. Si trattava di un'assimilazione dalle conseguenze giuridiche non preventivabili. Per questa ragione, il Ministro dell'ambiente ha decretato il suo annullamento con d. m. 25 marzo 2005. Poco dopo è stato presentato ricorso avverso il decreto, che il Tar Lazio ha accolto con ord. 24 novembre 2005 n. 6856, sospendendone l'efficacia. A sua volta, l'ordinanza è stata oggetto di ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, il quale stavolta ha confermato, in data 14 febbraio 2006, la decisione del giudice amministrativo. In seguito, la Corte di Cassazione ha più volte confermato la tesi affermativa della natura di «aree naturali protette» dei siti Natura 2000. Ciò non è bastato a metter fine alla controversia dottrinale e (a questo punto anche) giurisprudenziale, poiché alla tesi affermativa deve contrapporsi quella sostenuta dal Consiglio di Stato nella sent. 18 maggio 2012 n. 2885, in cui si è statuito che le ZPS e i SIC non sono assimilabili alle altre aree naturali protette per difetto del necessario procedimento previsto per legge; il regime giuridico dei primi, pertanto, resta distinto da quello dei siti Natura 2000. Nel frattempo, si sono avute sia la deliberazione del 26 marzo 2008 della Conferenza Stato-regioni – che ha modificato la delibera del 2 dicembre 1996, prescrivendo che ai siti Natura 2000 debba applicarsi il regime di protezione previsto dal d.P.R. n. 357/1997, dal d. m. del 2007 recante i «criteri minimi uniformi», dai relativi provvedimenti regionali di attuazione e dal d. m. del 2002 recante le «linee guida» –, sia la risposta

del Ministro dell'ambiente all'interrogazione presentata alla Camera nella seduta del 16 ottobre 2013 n. 98, con la quale il Ministro ha affermato che la deliberazione del 26 marzo 2008 ha sì confermato la classificabilità dei siti Natura 2000 come «aree naturali protette», negando però l'applicabilità del regime di protezione della l. n. 394/1991, e sostenendo invece che si debba applicare la disciplina apposita di attuazione della direttiva «Habitat».

Quanto esposto ha dato luogo a un caos interpretativo ancora senza soluzione. Di tutte le anomalie che ne sono scaturite, senz'altro la più sintomatica delle incertezze sorte fra gli operatori del diritto è quella per cui i siti Natura 2000 sarebbero aree protette ex l. n. 394/1991... Cui tuttavia non si applica la disciplina per esse prevista. Ciò richiede di sciogliere quanto prima questo nodo gordiano, a prescindere dal regime di protezione che si riterrà applicabile.

Nel frattempo, i siti Natura 2000 marini continuano a ricevere, nella normativa nazionale attuativa, la stessa disciplina prevista per quelli terrestri. Le eccezioni a tale indirizzo, che differenzia notevolmente la legge italiana di attuazione da quella francese, sono alquanto rare, e si rinvengono nel solo d. m. del 2007, che sancisce alcuni divieti di pesca applicabili alle ZSC e alle ZPS, come si vedrà meglio *infra*. Occorre però ribadire che il legislatore nazionale si è limitato a stabilire una cornice fatta di poche, fondamentali regole. Pertanto, le regioni sono libere di impostare un percorso attuativo secondo un livello di differenziazione tra mare ed entroterra più o meno marcato.

La Sardegna e la Toscana, ad esempio, hanno prediletto un approccio di moderata diversificazione, il quale si dispiega in una serie di disposizioni e di documenti programmatici che manifestano una singolare attenzione verso le specificità dell'ambiente marino. Quanto alla prima, occorre premettere che la l. rg. 29 luglio 1998 n. 23, con cui si è dato avvio all'attuazione della direttiva a livello regionale, non prevede disposizioni specificamente dedicate alla gestione e alla conservazione dei siti marini. Il tema viene invece ripreso da alcune deliberazioni del Consiglio regionale come quella del 17 giugno 2014, che approva il quadro di azioni prioritarie («*prioritised Action Framework – PAF*») per la rete Natura 2000 della Regione Sardegna relativamente al periodo di programmazione finanziaria 2014-2020.

Per quanto concerne la Toscana, si può fare riferimento ad alcune importanti delibere del Consiglio regionale, fra cui quella del 15 dicembre 2015 n. 1223, sulle misure di conservazione da adottare nei SIC marini e terrestri. Del tema si occupa, seppure con minore precisione, la l. rg. 19 marzo 2015 n. 30, che attua la direttiva «Habitat» nella Regione Toscana.

Ad ogni modo, le due regioni non raggiungono il livello di diversificazione proprio della normativa attuativa francese, mentre ci si avvicina la Liguria. Ne è un esempio la del. 2 dicembre 2005 n. 1533. Essa prescrive che nel compimento della valutazione di incidenza, qualora un piano o un progetto fosse idoneo a pregiudicare lo stato delle praterie di Posidonia, si debba tenere conto di una moltitudine di fattori prima di avviare la procedura verso un esito positivo. Risultano inoltre altre delibere degne di nota, fra cui quella del 21 novembre 2014, concernente l'adozione di misure di conservazione nei SIC marini liguri.

Nelle tre regioni cui si è fatto riferimento si osserva dunque la tendenza ad attribuire sempre maggiore rilevanza alle peculiarità degli ambienti marini, e a ciò fa seguito l'adozione di norme *ad hoc*.

Merita infine un discorso a sé il tema della concreta gestione dei siti Natura 2000 marini, specialmente in presenza di sovrapposizioni con altre tipologie di aree protette. In precedenza, la normativa nazionale di attuazione non forniva indicazioni di sorta. Per questo motivo i soggetti responsabili della gestione del sito potevano essere indotti a supporre di essere esentati dall'obbligo di mettere in atto le necessarie misure di conservazione, anche in ragione della scarsa chiarezza del dettato dell'art. 4, comma 3, d.P.R. n. 357/1997. Alla ricerca del corretto *modus operandi* non hanno certamente giovato né l'intersecarsi delle ampie competenze attuative attribuite alle regioni con la preminenza delle competenze statali sulla tutela dell'ambiente marino (chiaramente riflessa nella legge-quadro del 1991), né la già menzionata *querelle* sulla natura giuridica dei siti Natura 2000 che ha preso piede a partire dal 1996.

Tutto ciò ha favorito una paralisi gestionale su scala nazionale, che si accompagnava al cronico ritardo nella costruzione della rete. A queste due problematiche si è tentato di porre rimedio, sul piano normativo, attraverso i decreti recanti le «linee guida per la gestione» e i «criteri minimi uniformi». Si mette in evidenza l'art. 2, comma 2 di quest'ultimo decreto, il quale recita: «Le misure di conservazione previste nei rispettivi decreti di designazione per le ZSC», e questo vale, ai sensi dell'art. 3, anche per le ZPS, «o per le loro porzioni ricadenti all'interno di aree naturali protette o di aree marine protette di rilievo nazionale istituite ai sensi della legislazione vigente, sono individuate ad eventuale integrazione delle misure di salvaguardia ovvero delle previsioni normative definite dai rispettivi strumenti di regolamentazione e pianificazione esistenti». Il legislatore regionale – che spesso ricopre anche il ruolo di ente gestore – è dunque tenuto non solo ad individuare il sito, in specie qualora fosse situato all'interno di un'area protetta (anche marina). Potrebbe, cioè, richiedersi la messa in atto di misure ulteriori rispetto a quelle per quest'ultima disposte, dal momento che i siti Natura 2000 rappresentano un modello di protezione spaziale non assimilabile, per fini, oggetto e strumenti gestionali contemplati, a quelli già disciplinati dal legislatore italiano nella legge-quadro del 1991.

Questo indirizzo viene ripreso in maniera ancor più nitida nel d. m. del 3 settembre 2002. Dall'esposizione del c.d. «Iter logico-decisionale per la scelta del piano di gestione» emerge chiaramente come l'ente gestore sia chiamato a verificare la sussistenza, nei territori sui quali il sito Natura 2000 si estende, di altri strumenti di pianificazione e di protezione, quali aree protette terrestri e marine, nonché la loro idoneità a garantire la conservazione degli habitat e delle specie che hanno giustificato la designazione del sito. Se la verifica dà esito negativo, il gestore sarà tenuto a porre in essere misure di protezione e/o di pianificazione ulteriori.

Dal canto suo, il d. m. del 17 ottobre 2007 ha fissato, all'art. 2, comma 3, secondo periodo, la regola per cui «[...] Per le ZSC», e implicitamente anche per i SIC, ed espressamente (art. 3, comma 4) anche per le ZPS, «o per le loro porzioni ricadenti all'interno di aree naturali protette o di aree marine protette di rilievo nazionale istituite ai sensi della legislazione vigente, la gestione rimane affidata all'ente gestore dell'area protetta». Anche in questo caso l'obiettivo cui mirava il legislatore era semplificare l'amministrazione dei siti e garantire una gestione coerente e armonica dei siti stessi e delle aree protette situate nei medesimi spazi.

Per contro, nello stesso decreto si constata – a fronte di un'abbondanza di criteri minimi uniformi inerenti ad ambienti rurali –, la quasi totale assenza di criteri inerenti agli ambienti marini dei SIC e delle ZSC, fatta eccezione per quanto previsto dalle lett. g) ed h), le quali sanciscono rispettivamente il divieto di esercizio della pesca con reti da traino, draghe, ciancioli, sciabiche da natante, sciabiche

da spiaggia e reti analoghe sulle praterie sottomarine, in particolare sulle praterie di posidonia oceanica o altre fanerogame marine, e il divieto di esercizio della pesca con reti da traino, draghe, sciabiche da spiaggia e reti analoghe su habitat coralligeni e letti di *maerl*. Ben diversa è la situazione per le ZPS situati in ambienti marini: l'art. 6 del decreto distingue le «ZPS caratterizzate dalla presenza di colonie di uccelli marini» dalle «ZPS caratterizzate dalla presenza di zone umide»; per entrambe contempla, in maniera minuziosa, sia un elenco di obblighi e di divieti imprescindibili, sia una serie di azioni raccomandate (misure di natura proattiva) da mettere in atto.

Tuttavia, va puntualizzato che anche in questo campo la normativa nazionale attuativa appare tutt'altro che estesa e circostanziata: spetta ancora una volta alle regioni dare ad essa ulteriore specificazione. In Sardegna, ad esempio, si è scelto (v. in particolare la delibera della Giunta regionale 3 ottobre 2010 n. 21/62) di indicare le AMP come l'attore istituzionale cui conferire, in via preferenziale, il compito non solo di gestire i siti Natura 2000 marini, ma anche di provvedere alla loro individuazione, sulla base del presupposto per cui l'esperienza maturata sul campo avesse attribuito loro le competenze amministrative e scientifiche non rilevabili altrove. Toscana e Liguria hanno operato la stessa scelta, tuttavia vanno fatte delle precisazioni. La prima, come la regione sarda, conferisce un ruolo chiave alle aree marine – o quanto meno a quelle nel cui perimetro i SIC o le ZPS sono ubicati –, ma in particolare al parco nazionale dell'Arcipelago toscano, il quale pur non essendo una AMP possiede una notevole estensione marina. Il piano del parco, pertanto, ricomprende anche le misure di conservazione dei siti marini al suo interno. In Liguria, invece, dopo la nomina degli enti gestori a dettare la linea è stata proprio la Regione, tramite una serie di delibere *ad hoc*. Fra tutte, si richiami la delibera della Giunta regionale 21 novembre 2014 n. 1459, che definisce le disposizioni di principio e di dettaglio afferenti alla tutela dei SIC marini.

Le tre regioni hanno tutte, in maniera più o meno accentuata, riconosciuto in capo alle AMP un ruolo preminente nella gestione dei siti marini entro il loro perimetro. La sovrapposizione fra regimi giuridici le obbliga non solo ad attuare misure di conservazione attive, ma anche ad imporre divieti e restrizioni. Il rischio insito in questa strategia è che la regione, vera responsabile dell'attuazione della direttiva «Habitat», faccia eccessivo affidamento sull'operato delle aree protette: la gestione dei siti marini finisce così per gravare tutta su di esse. Tuttavia, a tali siti non sempre si attagliano gli approcci gestionali tipici delle AMP di derivazione nazionale, e anzi le restrizioni imposte dalla legge italiana talvolta possono non essere necessarie, specialmente ove l'ente gestore sia chiamato a gestire spazi che fuoriescono dal perimetro della AMP e nei quali, dunque, l'esigenza di porre in essere vincoli rigorosi può ben venir meno. Per questo, un approccio proficuo necessita da parte della regione di una cooperazione costante, e in particolare di un monitoraggio continuo, dello stato di conservazione dei mari e dell'attività delle AMP, le quali quasi mai fanno capo ad autorità regionali.

Quanto alla direttiva-quadro del 2008, la normativa italiana di attuazione è contenuta nel d. lgs. 13 ottobre 2010 n. 190. Essa non si discosta molto da quanto già previsto dalla direttiva, al contrario di quanto avvenuto in Francia. Gran parte del testo del decreto costituisce una mera trasposizione letterale dell'atto comunitario. La scelta del soggetto deputato all'attuazione dell'atto comunitario stavolta è ricaduta sul MATTM. Il Ministero, indicato come «Autorità competente», si avvale del supporto del c.d. Comitato tecnico istituito presso di sé. Formalmente, la partecipazione delle regioni e delle province autonome al processo di attuazione della direttiva è esigua e si esaurisce nella designazione di un proprio rappresentante in seno al Comitato. Peraltro, la nomina ufficiale dei membri del Comitato è comunque disposta dal MATTM.

In particolare, non risultano specificazioni di sorta con riguardo alla definizione delle fasi della strategia di cui all'art. 7 del decreto («valutazione iniziale dello stato ambientale delle acque marine», «determinazione dei requisiti del buono stato ambientale», «definizione dei traguardi ambientali», «elaborazione dei programmi di monitoraggio» ed «elaborazione dei programmi di misure per il conseguimento e il mantenimento del buono stato ambientale»).

I legami tra queste e la conferenza unificata necessitano di un breve cenno. Il coinvolgimento della conferenza è importante al fine, in particolare, di tener conto delle peculiarità di ciascuna sottodivisione territoriale e di calibrare la strategia sulla base di queste. Tuttavia, la conferenza non ha il potere di impegnare il Governo ad agire in ottemperanza alle sue proposte, dovendo semplicemente essere sentita (il parere è obbligatorio, non già vincolante).

Il programma di misure trasmesso dall'Italia è stato giudicato positivamente, seppure con qualche riserva. Rispetto alla Francia, è stato indicato un maggior numero di misure spaziali di protezione inedite, fra cui la designazione di nuovi siti Natura 2000 marini e la conseguente individuazione delle misure di conservazione necessarie. Per contro, è maggiore altresì il numero di fattori di pressione cui esso non fa debitamente fronte. Degna di nota è l'iniziativa italiana strettamente legata alla tutela dei mammiferi marini che prende il nome di «progetto REPCET», consistente nell'installazione nelle navi di software appositamente studiati per diminuire le collisioni.

6. *Esempi concreti di gestione delle AMP in Italia.*

6.1. *L'area marina protetta «Tavolara – Punta Coda Cavallo».*

Occorre premettere che la Regione Sardegna in data 22 aprile 1997 ha stretto un'intesa con il MATTM ai sensi dell'art. 1, comma 5, l. n. 394/1991. Il contenuto, ancorché esiguo, risulta di particolare interesse al fine di comprendere taluni dei fondamentali principi alla base dei rapporti fra Stato e regioni nella gestione delle AMP. Dall'intesa scaturiscono alcuni impegni che la Regione Sardegna è tenuta a rispettare, fra cui l'osservanza della normativa nazionale sulla protezione dell'ambiente marino (anche tramite misure di conservazione spaziale) e il finanziamento con proprie risorse (insieme a quelle stanziato dallo Stato, dagli enti locali e con fondi Ue) delle attività e degli interventi concernenti l'istituzione e la gestione delle AMP. Pertanto, neppure le regioni a statuto speciale, qual è la Sardegna, si sottraggono alle regole generali che sottostanno al sistema normativo elaborato dal legislatore nazionale. La concertazione con le autonomie, tuttavia, nei fatti viene sempre preferita ad un approccio coercitivo, orientato a far valere a tutti i costi la preminenza degli interessi dello Stato.

Delle due AMP oggetto della presente analisi, quella la cui istituzione è più risalente è l'area marina di «Tavolara – Punta Coda Cavallo», situata nella costa nordorientale della Sardegna e istituita con d. m. 12 dicembre 1997. Nei primi due articoli del decreto sono definite la denominazione e la delimitazione dell'area; all'art. 3 vengono specificate le finalità di carattere conservazionistico, scientifico e culturale che hanno giustificato l'istituzione della riserva; l'art. 4 stabilisce le attività che

in via di principio sono vietate all'interno della AMP in funzione del grado di protezione necessario, anticipando la ben più elaborata zonazione operata dal regolamento attuativo.

L'ente gestore – ossia il consorzio costituito nel 2003 tra i tre comuni confinanti con l'area marina: Olbia, Loiri-Porto San Paolo e San Teodoro – è stato nominato con d. m. 12 dicembre 2003. Come sancito dalla convenzione di gestione, nonché in via generale dall'intesa sopra menzionata, questi è tenuto ad integrare, con risorse proprie o provenienti da altri soggetti pubblici e privati, i finanziamenti conferiti dal Ministero dell'ambiente. Inoltre, provvede ad individuare la dotazione minima di risorse umane necessarie e al loro reperimento

Nelle more dell'emanazione del regolamento di esecuzione del decreto istitutivo, la disciplina dettagliata dei divieti e delle limitazioni è dipesa da tre ordinanze emanate dalla Capitaneria di porto di Olbia, nel 2008, nel 2012 e nel 2014, che trovavano applicazione non solo nella AMP bensì in tutto il Circondario marittimo di Olbia. Incentrate perlopiù sulla disciplina della balneazione, esse tuttavia concernevano anche altre attività entro il perimetro dell'area marina.

Con d. m. 3 dicembre 2014, la proposta di regolamento dell'area marina avanzata dal consorzio di gestione è stata infine approvata dal MATTM. Al titolo I si segnala in particolare l'art. 4, che prevede divieti mirati a tutelare la biodiversità (ad esempio, sono vietati l'accesso e la circolazione nelle dune di alta spiaggia), operativi in tutta la AMP, ulteriori e più specifici rispetto a quelli disciplinati dal decreto istitutivo. Al titolo II, rubricato «Organizzazione dell'area marina protetta», si segnalano invece: l'art. 5, ai sensi del quale l'ente gestore è tenuto all'ottemperanza di una serie di obblighi, sanciti proprio dal decreto istitutivo dell'area marina, dal regolamento stesso e dalla convenzione di gestione stipulata in data 3 dicembre 2013 con il MATTM; l'art. 6, che disciplina i requisiti e le modalità per la nomina del responsabile della AMP, che ha il compito di coordinare le attività di gestione e di predisporre i principali documenti ad essa relativi; l'art. 7, che disciplina il funzionamento della Commissione di riserva.

Il titolo III del regolamento illustra la zonazione dell'area marina. È di grande importanza l'art. 10, il quale prescrive che nelle zone A e B gli ammassi di foglie di posidonia oceanica – vegetale fondamentale per la conservazione degli ecosistemi costieri, in specie per quella delle spiagge sabbiose – non possono essere rimossi.

Risulta infine di grande interesse il titolo IV, in cui è collocata la disciplina delle autorizzazioni allo svolgimento di attività all'interno della AMP. In esso sono specificate, ad esempio, le circostanze che giustificano il diniego ovvero la revoca dell'autorizzazione. Appare di grande rilevanza l'esposizione dei criteri che sottendono alla valutazione delle istanze di autorizzazione. Si richiama in particolare l'art. 32, comma 2, il quale rinvia a criteri legati a un approccio ecosistemico, quali ad esempio la «premierità ambientale», la «turnazione» e il «contingentamento».

È importante mettere in evidenza che quello di cui sopra non rappresenta l'unico regime di protezione vigente nel territorio dell'area marina. Si premetta che entro il suo perimetro trova spazio il SIC «Isola di Tavolara, Molara e Molarotto». Si tratta di uno dei primi SIC proposti dall'Italia alla Commissione: è infatti presente nell'elenco emanato con dec. Ce 19 luglio 2006, il primo per la regione biogeografica mediterranea, i cui siti italiani sono stati poi riproposti nel d. m. 5 luglio 2007.

Malgrado la normativa di attuazione non preveda l'obbligo di predisporre un piano di gestione per i siti Natura 2000, quello di Tavolara ne possiede uno, approntato nel 2014. Il piano si ispira alle linee

guida fornite dalla regione e contenute all'all. n. 1 della delibera della Giunta regionale n. 37/18 del 12 settembre 2013.

Il piano è stato elaborato dallo stesso consorzio di gestione della AMP, al contempo ente gestore del SIC in forza del già citato art. 2, comma 3, del d. m. 5 luglio 2007. Esso si è imposto come fondamentale strumento gestionale di ambedue le aree protette, e va a sostituirsi al previgente piano di gestione, che il Consorzio rinnovava di anno in anno a seconda delle priorità di intervento. Tuttavia non decadono le precedenti misure di conservazione poste in essere nella AMP, ai sensi dell'art. 4, comma 3, primo periodo, d.P.R. n. 357/1997. Nel silenzio della legge, si ritiene che spetti all'ente gestore valutare se tali misure siano compatibili o meno con le finalità perseguite mediante l'istituzione del sito Natura 2000.

Oltre a quello della direttiva «Habitat», nel perimetro della AMP di Tavolara trovano applicazione altri regimi giuridici di protezione del mare. La presente analisi non può certo omettere, ad esempio, il riconoscimento dell'area marina come SPA ai sensi del protocollo di Barcellona del 1995, avvenuto nel 2007. Non si dimentichino poi le numerose fonti dell'ordinamento regionale. In primo luogo, spicca il piano paesaggistico, che qualifica le AMP e i siti delle direttive «Habitat» e «Uccelli» come «aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate», cui le disposizioni del piano si applicano «in quanto compatibili con la disciplina dei decreti istitutivi». In secondo luogo, è altresì degna di nota la l. rg. 29 luglio 1998 n. 23, il cui art. 4, commi 2 e 3, prevede che le isole di Tavolara, Molara e Molarotto, in quanto «oasi permanenti di protezione», beneficino di un meccanismo di protezione preventiva, che si esplica nell'obbligo di tenere conto dell'interesse alla conservazione dell'ambiente ogniqualvolta si debba procedere al compimento di un'opera prevista in attuazione dei piani urbanistici o di altri strumenti di pianificazione comunque inerenti al governo del territorio. Quest'ultima pare costituire una declinazione della norma generale sancita dall'art. 5, comma 1, d.P.R. n. 357/1997. Tale disposizione recita: «Nella pianificazione e programmazione territoriale», e qui il riferimento principale è costituito dalle fonti giuridiche dell'ordinamento locale, fra cui il piano urbanistico comunale e quello provinciale, «si deve tenere conto della valenza naturalistico ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione». L'attività di pianificazione dovrà dunque conformarsi, anche e soprattutto, agli indirizzi espressi nel piano di gestione del sito Natura 2000.

È evidente come il Consorzio sia chiamato a interfacciarsi con numerosi soggetti appartenenti a diversi piani istituzionali. Assieme al Consorzio medesimo, essi si impegnano a garantire il coordinamento di numerosi strumenti normativi e gestionali. Nondimeno, il piano si limita a dettare gli indirizzi di gestione, demandando implicitamente ad altri strumenti normativi – come il decreto istitutivo, il regolamento dell'area marina e il piano paesaggistico regionale – l'imposizione delle necessarie restrizioni. Le misure di conservazione proposte nel piano sono quindi destinate a tradursi in interventi concreti portati avanti dall'ente gestore, nonché, ove opportuno, in disposizioni normative che comportino divieti e limitazioni. In sintesi: il piano delinea il quadro degli obiettivi e le linee generali di gestione; il decreto istitutivo e il regolamento della AMP (assieme agli eventuali provvedimenti dall'Autorità marittima competente per territorio) i vincoli indispensabili al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

6.2. *L'area marina protetta «Capo Caccia - Isola Piana».*

La AMP «Capo Caccia – Isola Piana» è compresa nel territorio comunale di Alghero, nella costa nordoccidentale della Sardegna. Benché sia stata istituita tempo addietro con d. m. 20 settembre 2002, essa è tuttora priva del regolamento di esecuzione: parte della sua disciplina è contenuta nel disciplinare del 2 aprile 2019, che tiene luogo del regolamento fino alla sua definitiva emanazione. Assieme al decreto istitutivo, il disciplinare detta minuziose prescrizioni concernenti la zonazione e le attività che possono essere svolte in ciascuna delle tre zone nelle quali l'area marina è suddivisa. Oltre a quella della direttiva «Habitat», gli strumenti della pianificazione urbanistica locale e regionale devono conformarsi anche alla normativa del protocollo di Barcellona del 1995, poiché l'area marina è stata designata come SPA nel 2009, a seguito della conferenza delle Parti tenutasi a Malta. Ciò detto, non risultano particolari differenze con la AMP esaminata in precedenza.

Il profilo problematico senz'altro più interessante è rappresentato dalla contiguità con un'altra area protetta, ossia il parco di Porto Conte, nato con la l. rg. 26 febbraio 1999 n. 4 – dunque tre anni prima rispetto alla AMP. Al suo interno, considerate anche le restrizioni previste dall'art. 2 della legge-quadro, il parco ricomprende soltanto spazi terrestri. Con l'area marina esso condivide ben 35 km di perimetro costiero (incluse le due isole Piana e Foradada). Ciò avrebbe dovuto imporre, in teoria, l'elaborazione di un complesso di disposizioni volto a coordinare le due aree protette. Ma tale elaborazione non è mai stata portata a compimento, ragion per cui gli enti gestori del parco e della AMP – rispettivamente, l'azienda speciale «Parco di Porto Conte» e il Comune di Alghero (nominato gestore dell'area marina nel 2003) –, hanno ricercato la convergenza dei rispettivi indirizzi strategici in via di fatto. I fatti in esame hanno dimostrato che la gestione, in via provvisoria e non, di una AMP confinante con un'area protetta terrestre da parte di un soggetto diverso da quello che ha in gestione quest'ultima è – a dispetto di quanto sembra emergere dal dettato della legge-quadro – di fatto ammissibile, anche per lunghi periodi. Nonostante i due enti gestori facessero ambedue capo al Comune di Alghero, non è stato comunque possibile evitare l'insorgere di contrasti circa la gestione del perimetro costiero e circa, in via generale, l'ideazione di una pianificazione coerente con le esigenze dell'area protetta attigua.

La necessità di concordare gli indirizzi sull'amministrazione del territorio è divenuta ancor più pressante con l'inclusione del sito Natura 2000 «Capo Caccia (con le Isole Foradada e Piana) e Punta del Giglio» nel primo elenco di SIC della regione biogeografica mediterranea. Ciò, in quanto esso comprende spazi terrestri e marini, che si sovrappongono al perimetro di ambedue le aree protette. Il suo piano di gestione, approvato con decreto regionale 30 luglio 2008 n. 55, nel precisare le misure di conservazione occorrenti sembra tenere conto della suddetta necessità. Ma dal momento che il piano definisce solo gli indirizzi strategici, esso non può imporre il coordinamento, ma tutt'al più raccomandarlo. D'altronde, l'opportunità di garantire una direzione unitaria e coerente del sito non è stata colta immediatamente dalla regione sarda, che ha affidato la gestione all'azienda competente sul parco di Porto Conte per la parte terrestre e al Comune di Alghero per la parte marina.

Sotto questo punto di vista, tuttavia, sono stati fatti due importanti passi avanti di recente. Il primo passo ha portato alla designazione del direttore del parco di Porto Conte come direttore della AMP. Ciò ha di fatto aperto ad una significativa convergenza degli indirizzi gestionali. Il secondo, decisivo, è consistito nel definitivo affidamento della gestione della AMP all'azienda speciale «Parco di Porto Conte». L'iter di cessione, intrapreso con la deliberazione della Giunta comunale di Alghero del 27

giugno 2017, si è concluso l'anno successivo con la delibera del Consiglio direttivo del parco del 17 ottobre 2018. La svolta verso la semplificazione dell'amministrazione delle due aree protette è stata non già imposta dall'alto, ma è maturata in seno al Comune nelle vesti di ente gestore della AMP. Il contesto poc'anzi esposto si differenzia notevolmente, per esempio, dall'esperienza gestionale della AMP di Portofino. Attualmente, infatti, il consorzio che ne ha la gestione rimane autonomo rispetto all'ente del parco naturale regionale di Portofino. La netta distinzione fra i due enti è riflessa tuttavia dalla netta delimitazione dei SIC situati nel promontorio ligure. Il SIC «Parco di Portofino», gestito dal parco regionale, è interamente terrestre, mentre il SIC «Fondali di Monte Portofino», gestito dal succitato consorzio, è interamente marino. Gli ambiti di competenza, dunque, rimangono nettamente distinti. Cionondimeno, la contiguità fra le due aree protette e fra i due SIC richiede giocoforza una cooperazione stabile fra i due operatori.

Sarà presto possibile tracciare un bilancio delle conseguenze cui la cessione delle competenze gestionali all'ente parco ha dato luogo, fermo restando che l'attuale ente gestore continua a dipendere da quello precedente, ossia il Comune di Alghero. Si prospettano all'ente parco delicate questioni inerenti al coordinamento dei vari regimi normativi. Basti citare il tema della duplicazione dei procedimenti di valutazione dell'incidenza di attività economiche potenzialmente impattanti per il territorio che consegue dalla coesistenza da una parte della valutazione d'incidenza *ex art. 6* della direttiva «Habitat» e dall'altra del nulla osta *ex art. 13* della l. n. 394/1991, il quale oltretutto si applica nei parchi regionali, come quello di Porto Conte, ma non nelle AMP.

CONCLUSIONI

1. *Conclusioni relative alle fonti del diritto internazionale comuni a Francia e Italia.*

La normativa internazionale in tema di AMP costituisce in buona parte un nucleo di principi generalissimi, largamente condivisi da accordi, convenzioni e atti di *soft law* connessi a territori anche molto distanti fra loro, come fossero tanti cerchi che si intersecano andando a formare, al centro, un unico vasto cerchio. Le convenzioni regionali non possono, ad esempio, fare a meno di tenere conto di pilastri normativi come la UNCLOS, che tuttora rappresenta una sorta di costituzione del diritto del mare, o la convenzione di Rio de Janeiro.

A livello internazionale, dunque, le differenze tra Francia e Italia sono pressoché inesistenti, quanto meno tenendo conto dell'unico bacino marino comune. Entrambe hanno aderito al medesimo *acquis*, costituito da principi come quello dello sviluppo sostenibile e di precauzione.

Differenze possono ravvisarsi sul piano dei risultati conseguiti. Infatti, se la Francia mostra di aver conseguito il target 11 di Aichi, con largo anticipo e portandosi ben oltre l'obiettivo prefissato dalla decisione X-2 della decima conferenza delle parti alla convenzione di Rio, l'Italia tuttora può solo intravedere detto traguardo. Che, curiosamente, fino al 2006 poteva invece dirsi ampiamente raggiunto. La costituzione della ZPE porterà necessariamente il legislatore italiano a concentrare gli sforzi sugli ambienti marini oltre il mare territoriale, entro il quale il livello di copertura della superficie marina può invece dirsi soddisfacente.

In tal senso, l'esperienza amministrativa maturata grazie all'adesione all'accordo di istituzione per il santuario Pelagos – ad oggi unica occasione di gestione italiana oltre il limite delle 12 miglia dalla linea di base – si rivelerà fondamentale, sia nell'elaborazione delle regole e delle strutture sulle quali le future AMP in mare aperto si reggeranno, sia nell'avvio delle attività di monitoraggio.

La designazione di nuove aree marine di derivazione nazionale si rivelerà fondamentale anche alla luce della constatazione circa la intrinseca debolezza di quelle di derivazione internazionale. Finora la funzione da esse sostanzialmente svolta è stata quella di fornire alle AMP un riconoscimento oltre i confini nazionali, rappresentando una sorta di certificato di qualità e di importanza. Ad esempio, condizione necessaria per la designazione delle SPA è la costituzione di un organo di gestione concretamente funzionante. Per questo, i confini delle SPA francesi e italiane coincidono in larga parte con quelli delle AMP francesi e italiane precedentemente istituite. Per contro, gli strumenti internazionali non sono stati in grado di garantire, da soli, la cogenza delle regole da essi prescritte, e dunque una governance solida.

2. *Conclusioni relative alla normativa e alle strategie dell'Unione europea concernenti le aree marine protette.*

Si è detto che la Francia e l'Italia (e invero, grandissima parte degli Stati che si affacciano sul Mediterraneo) sono accomunate nell'approccio all'amministrazione degli spazi marini, in specie sul piano della loro tutela. Lo Stato, cioè, assume un ruolo di primo piano e detiene le competenze

principali, quando non addirittura la competenza esclusiva sulla protezione del mare. La variabile è rappresentata da quante e quali competenze sono devolute agli enti territoriali, ciò che fondamentalmente dipende dalla forma di governo di ciascuno Stato. In ogni caso, essi non detengono mai competenze legislative, tutt'al più amministrative.

Le peculiarità dell'esperienza legislativa (e costituzionale) francese e italiana appaiono amplificate nell'ambito dei rispettivi processi di costruzione della rete Natura 2000 marina.

La prima ha attribuito buona parte delle responsabilità attuative al Governo centrale. Questo approccio si riflette soprattutto (ma non solo) nella scelta di individuare nella figura della autorità amministrativa competente sul mare – ergo il prefetto marittimo, talvolta coadiuvato da quello di dipartimento – l'attore principale del processo di costruzione e successiva gestione della rete. L'occhio vigile dello Stato contribuisce altresì a guidare l'attività delle AMP cui il legislatore, prettamente per finalità di semplificazione amministrativa, conferisce la gestione dei siti Natura 2000 marini, in specie i parchi nazionali parzialmente situati sul mare e i PNM. Questa funzione di «guida» conosce svariate declinazioni, su tutte il supporto tecnico e finanziario dell'AFB, la cooperazione con gli uffici decentrati del Governo (come le DIRM e le DREAL) e la partecipazione di rappresentanti dello Stato agli organi di gestione delle succitate AMP.

Nel tempo, il legislatore francese ha constatato la necessità di incrementare il ricorso alla concertazione con le collettività territoriali e con gli *stakeholder* – ne sono una conferma da una parte il ruolo chiave conferito al *copil*, ampiamente partecipato dai rappresentanti dei territori (ancorché sotto l'occhio vigile dei prefetti), e dall'altra il tentativo di promuovere la stipula di contratti Natura 2000 finanche negli ambienti marini).

Gli ostacoli e i rallentamenti che hanno caratterizzato il processo di costruzione della rete Natura 2000 francese nel Mar Mediterraneo dipendono in parte dalla precocità con la quale essa ha avviato e sviluppato la rete Natura 2000, tant'è che già a cavallo degli ultimi anni '90 e dei primi anni 2000 il conflitto istituzionale tra Stato da una parte e collettività territoriali e portatori dei principali interessi economici dall'altra è esacerbato al punto da suggerire al Governo una fase di «congelamento» del processo di attuazione. Di tale conflitto, sono indiretta conseguenza le sentenze di condanna pronunciate nei confronti della Francia, incentrate non soltanto sulla carenza di siti individuati e designati, bensì soprattutto sulla natura e il contenuto delle disposizioni attuative, con le quali il legislatore francese ha tentato in tutti i modi di sottrarre all'ambito di applicazione dell'obbligo di valutazione di incidenza talune, rilevanti attività economiche.

Ad oggi, i risultati raggiunti dalla Francia in termini di superficie marina sottoposta al regime giuridico proprio della direttiva «Habitat» sono più che soddisfacenti, ancor più per la facciata mediterranea, ove hanno inciso le recenti designazioni di vasti SIC in mare aperto. Sarà però necessario del tempo per comprendere se di queste vaste zone marine è stata ed è possibile una gestione efficace ed efficiente.

Memore dei problemi incontrati nella costruzione della rete Natura 2000, il legislatore francese ha prediletto un approccio più concertato nell'attuazione della direttiva 2008/56/Ce. Lo stretto coordinamento normativo con la direttiva del 1992 contribuirà senz'altro ad un reciproco slancio.

Quanto all'Italia, nell'attuazione della direttiva «Habitat» essa ha seguito un approccio diametralmente opposto. Il legislatore ha, cioè, dettato una normativa attuativa minimale, che

perlopiù riprende pedissequamente il testo della direttiva, e soprattutto ha devoluto buona parte delle responsabilità attuative alle regioni. Se un approccio di questo tipo poteva compromettere – come poi è accaduto – un’attuazione puntuale (anche in senso temporale) e coerente della direttiva, senz’altro la scelta di non «forzare la mano» ha prevenuto il sorgere di conflitti istituzionali tra Stato centrale e regioni, quanto meno durante la fase iniziale, quella della individuazione dei siti da proporre alla Commissione. Dei conflitti infine vi sono stati, ma non nella stessa misura e gravità che hanno connotato l’esperienza francese.

Questo approccio «accomodante» è stato causa di ritardi, e dunque di diverse sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di Giustizia. Le quali, tuttavia, vertevano perlopiù proprio sui ritardi accumulati dall’Italia, e non tanto sulla pratica attuazione della direttiva. Non si è trattato, dunque, di procedure di infrazione avviate per inesatta attuazione. Sebbene potesse e possa destare più di una perplessità, l’approccio «minimale» seguito dall’Italia è stato giudicato complessivamente legittimo e compatibile con i vincoli e gli standard normativi imposti dall’Ue.

Nondimeno, l’Italia necessita di amplificare i propri sforzi: la rete Natura 2000 marina resta ancora assai poco sviluppata, e i risultati in termini di stato di conservazione dei mari sono alquanto preoccupanti. Il caso EU Pilot 8348/16/ENVI, scaturito dalla constatazione, nel corso dei seminari biogeografici tenutisi tra il 2015 e il 2016, di un consistente ritardo nell’istituzione di SIC marini, in particolare di quelli che ospitano il tursiopo (*tursiops truncatus*), sta recentemente rappresentando il principale stimolo per una nuova ondata di designazioni. Non dovesse essere in grado di accelerare il processo di costruzione della rete marina, l’Italia rischierebbe di dilapidare un patrimonio naturalistico che fino al periodo del secondo monitoraggio ex art. 17 della direttiva (2001-2006), risultava essere meglio conservato di quello francese.

Curiosamente, proprio l’Italia ha scelto invece un approccio molto centralista nell’attuazione nella direttiva 2008/56/Ce, forse come reazione ai numerosi richiami ricevuti dalla Commissione afferenti alla direttiva del 1992. Così facendo, il legislatore italiano ha tentato di accelerare il processo di attuazione della direttiva più recente. Tuttavia, la normativa di trasposizione manca quasi del tutto di coordinamento sia con la direttiva «Habitat», che con l’impianto normativo che regge tutto il sistema delle AMP. Si tratta di una lacuna che necessita di essere colmata.

3. Conclusioni relative alla normativa francese in materia di aree marine protette.

La normativa francese ha raggiunto un considerevole livello di articolazione e complessità. Le tipologie di aree protette qualificate come AMP sono numerose e perseguono fini anche molto differenti fra loro. Se da un lato tale articolazione può favorire un arricchimento delle tecniche di conservazione dell’ambiente marino, dall’altro può compromettere la chiarezza e la coerenza del dettato normativo.

Il tema della sovrapposizione fra differenti regimi giuridici di protezione è un terreno nel quale si esprimono tutti i pregi e i difetti di questo approccio. Da un canto, l’intersecarsi di normative aventi finalità, strumenti di conservazione e criteri di valutazione dello stato dell’ambiente non coincidenti può garantire una maggiore copertura delle diverse esigenze conservazionistiche. Dall’altro, tuttavia, può essere fonte di confusione e conflitti relativi ai soggetti istituzionali coinvolti e alle rispettive

competenze. Questo tema è stato al centro del bilancio sulla strategia nazionale di creazione delle AMP recentemente prodotto dall'AFB. Nondimeno, la normativa in materia non manca. Essa tuttavia non considera (e non può considerare) tutte le fattispecie di sovrapposizione potenziali. Pertanto, più che un'ulteriore, abbondante legiferazione in materia, occorrerebbe in primo luogo statuire dei principi chiari in merito, ed eventualmente avviare quel progetto di sperimentazione di gestione multi-sito previsto in diversi progetti presentati tra il 2014 e il 2015 ma mai tradotto in legge. Le buone prassi che potrebbero instaurarsi rappresenterebbero un esempio proficuo tale da integrare le linee guida recentemente elaborate, che appaiono ancora troppo generiche.

Per il momento, è già possibile osservare e trarre spunto da svariati contesti, come quello del Mare d'Iroise, o come quelli, oggetto della presente analisi, di Port-Cros e di Bonifacio. A ciascuno di questi ultimi due contesti corrisponde un diverso modo di governare la coesistenza di regimi di protezione fra loro molto diversi, anche perché le tipologie di AMP istituite cambiano da un luogo all'altro. In tutti e due i casi, si ha a che fare con percorsi gestionali e modalità di coordinamento avviate da lungo tempo, in cui i soggetti coinvolti hanno ben presente le rispettive funzioni e competenze, e in cui a un generico accentramento della governance fa da contraltare una consolidata partecipazione da parte degli *stakeholder* locali. È forse anche di questo – cioè di tempo – che le AMP hanno bisogno affinché gli obiettivi di conservazione vengano raggiunti nonostante la notevole stratificazione normativa.

Ad ogni modo, la Francia ha investito tempo e risorse ingenti nell'elaborazione di una strategia *ad hoc* per le AMP, e ha avviato un percorso composto di tappe «forzate», pur nella costante ricerca dell'accordo con le collettività territoriali. Le vaste progettazioni legislative in tema di AMP, accompagnate sempre da grandi iniziative volte a determinare l'indirizzo nazionale (le c.d. *Grenelle*), non hanno eguali nel panorama italiano e forse in tutto il Mediterraneo. Le conferenze tra lo Stato e le regioni e/o gli enti locali che si sono svolte e si svolgono in Italia sono certamente una declinazione del principio di leale collaborazione e del carattere regionale e «autonomista» dello Stato italiano. Nondimeno, l'oggetto di tali conferenze è assai vario, e non si rammentano iniziative della stessa portata delle *Grenelle* che siano state impiegate in via esclusiva su tematiche ambientali.

È altresì doveroso precisare che la Francia ha investito e investe ingenti risorse economiche per la costruzione e gestione della propria rete di AMP, di gran lunga superiori a quelle finora impiegate dall'Italia. Si tratta di un dato niente affatto secondario ai fini di una comparazione fra i due Paesi che voglia dirsi oggettiva.

4. Conclusioni relative alla normativa italiana in materia di aree marine protette.

Malgrado i numerosi progetti di legge realizzati e presentati nel corso degli ultimi anni, la normativa italiana, ancora fondata sulla coppia formata dalla legge sulla difesa del mare del 1982 e dalla legge-quadro sulle aree protette del 1991, non ha subito sostanziali modifiche. Una riforma appare essenziale non soltanto al fine di rimodellare e chiarificare i principi cardine del raccordo fra vari tipi di aree protette, ma anche per coordinare in maniera più nitida i due testi normativi.

Va anche detto che si è spesso palesata una divergenza, talvolta forse opportuna, fra la legge e la sua applicazione pratica. L'esperienza gestionale di Capo Caccia ne è un esempio evidente. A fronte

di quanto prescritto dall'art. 19, comma 2, l. n. 394/1991, si è infatti osservata una singolare separazione fra enti di gestione. Da un lato, lo sdoppiamento di questi ultimi poteva determinare dei conflitti capaci di compromettere il raggiungimento dei rispettivi obiettivi di conservazione. Dall'altro, però, non solo va precisato che i due enti gestori dipendevano ambedue dal Comune di Alghero, ciò che in una certa misura era garanzia di una convergenza strategica, ma anche che l'autonomia dell'ente di gestione della AMP faceva sì di assicurare un'opportuna considerazione degli interessi strettamente legati alla conservazione dell'ambiente marino. Dunque, se l'affidamento al parco regionale di Porto Conte rappresenta una forma di semplificazione amministrativa e di riduzione dei costi, il rischio è che interessi di rilevanza nazionale, quali sono quelli tutelati mediante l'istituzione delle AMP, possano passare in secondo piano rispetto a quelli tutelati dal previgente parco regionale.

Da questo punto di vista, il dettato dell'art. 27, comma 6, della l. n. 979/1982 si presenta forse più coerente, rispetto al sopraccitato art. 19, sia con il d. lgs. n. 112/1998 sia con il titolo V della costituzione in seguito alla sua riforma nel 2001: esso pone infatti delle condizioni all'affidamento della gestione delle riserve marine ai parchi naturali terrestri con esse confinanti, tra cui quella della insussistenza di «prevalenti ragioni di tutela dell'ambiente marino rispetto ai fini connessi alla tutela territoriale». Occorrerebbe ripristinare questo riferimento nella legge-quadro del 1991, nel quadro di una più ampia opera di definitivo coordinamento fra i due principali testi normativi in materia di AMP.

Altra caratteristica importante della legislazione italiana in materia è la mancanza di un apparato amministrativo con le stesse funzioni e gli stessi poteri dell'AFB e degli uffici ministeriali decentrati. La Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile e la Direzione generale per il mare e le coste svolgono funzioni di supporto ma non possono, ad esempio, assumere la gestione diretta delle AMP né possono assumere il ruolo di «animatori» o di «coordinatori» nei siti Natura 2000 marini (anche perché queste figure istituzionali non sono contemplate dalla legislazione italiana). Provare a imitare il modello francese appare, in tal caso, proibitivo, in quanto richiederebbe di stravolgere il sistema attuale attraverso prima di tutto una massiccia redistribuzione delle competenze e un ingente incremento delle spese derivante perlopiù dall'insediamento dei nuovi uffici, ciò che richiederebbe un tempo troppo lungo per poter venire incontro alle pressioni della Commissione europea (nonché alle necessità proprie dei mari italiani e del loro attuale stato di conservazione). Appare invece più consona un investimento sull'accrescimento delle competenze delle amministrazioni, nazionali e locali, sulle problematiche legate all'ambiente marino.

Si aggiunga poi che la normativa italiana, a differenza di quella francese, non contempla svariati tipi di AMP. Ma malgrado l'assenza di una vasta classificazione come quella presente all'art. L334-1 c. ambiente francese, il legislatore italiano riesce comunque a creare una notevole confusione nella definizione delle categorie di AMP riconosciute. Infatti, la legge-quadro distingue fra riserve marine e ASP, ma all'art. 20, rubricato «norme di rinvio», si accenna anche ai c.d. parchi marini: sono ad essi applicabili anche le norme sulle AMP? Nella presente analisi è stata data risposta negativa, ma si tratta pur sempre di un'interpretazione, pertanto confutabile. Una chiarificazione su questo punto rientra sempre nell'ambito di un'opera più vasta di coordinamento fra i due testi.

Ciononostante, si sbaglierebbe a ritenere che la normativa italiana in materia di AMP non operi un bilanciamento fra il principio di precauzione e il principio dello sviluppo sostenibile. Sebbene, infatti, essa non contempli strumenti di tutela flessibile quali sono, in Francia, i parchi nazionali e i PNM, che non contemplano limitazioni e divieti *a priori*, ma rimettono la disciplina del parco a

considerazioni successive, operate da soggetti che detengono una conoscenza approfondita delle specificità dei territori interessati, il rigore dell'art. 19 della legge-quadro del 1991, che vieta *tout court* e in via generale tutta una serie di attività, può essere attenuato mediante la previsione di deroghe a tali divieti attraverso il regolamento della AMP predisposto dal Ministro dell'ambiente. Oltretutto, non accade mai, nella prassi, che questi determini il contenuto del regolamento senza prima aver ottenuto il parere degli organi di gestione e degli enti territoriali. Si potrebbe dire che la flessibilità del sistema normativo italiano delle AMP non è posta a monte – ossia al momento della scelta della tipologia di AMP da istituire, a seconda delle esigenze delle zone marine interessate, come succede per quello francese –, ma a valle, attraverso la previsione, volta per volta, delle opportune deroghe. Non si dimentichi, inoltre, che il legislatore italiano, a differenza di quello francese, ha formalizzato la prassi della zonazione.

Si noti poi la grande differenza tra legislazione francese e italiana in punto di classificazione attribuita alle aree protette comprensive di spazi marini: mentre il codice dell'ambiente francese opera una significativa semplificazione, considerando applicabili *a priori* alle suddette aree le disposizioni generali sulle AMP e fugando così ogni dubbio, il legislatore italiano non opera una distinzione tanto netta.

Altro nodo da affrontare è costituito dalla chiarificazione delle competenze normative delle regioni in tema di siti Natura 2000 marini. Le ampie funzioni loro attribuite in forza della disciplina di trasposizione della direttiva «Habitat» sembrano infatti confliggere con la preminenza statale sull'ambiente marino.

In definitiva, l'Italia ha scelto un approccio più «morbido» rispetto a quello francese: sebbene il legislatore nazionale abbia avocato a sé le principali prerogative legislative in materia, di fatto gli enti territoriali sono stati coinvolti in modo consistente nel processo di costruzione della rete di AMP. Un modo per potenziare l'apparato normativo nel senso di favorire ancor di più la concertazione e le esigenze delle autonomie sarebbe quello di rendere sistematico il ricorso ad accordi tra Stato e regioni, il quale ad oggi è previsto dalla legge-quadro in via meramente eventuale.

Ciò su cui senz'altro il legislatore italiano deve intervenire è l'opacità del dettato legislativo, riformando la normativa vigente nel senso di garantire maggiore chiarezza e sistematicità (si pensi anche alla questione dei siti Natura 2000 come «aree naturali protette»).

Malgrado i conflitti di attribuzione verificatisi nel corso degli anni, la scelta di non procedere ad ogni costo all'istituzione di nuove AMP o all'allargamento di quelle già esistenti ha consentito una graduale adesione agli indirizzi governativi e, insieme, una sostanziale accettazione delle riserve espresse dalle autonomie, preoccupate dall'imposizione di vincoli giuridici tali da compromettere lo sviluppo economico dei territori (d'altro canto, buona parte delle AMP sono istituite in regioni ove il turismo balneare, legato prevalentemente alla stagione estiva, costituisce una fonte di reddito notevole, quando non addirittura la principale, cui si associa un contesto socio-economico assai problematico).

Tuttavia, la sfida principale è rappresentata dalla gestione dei nuovi, immensi territori marini della ZPE. Il perimetro di questa vastissima area non potrà che essere lo spazio nel quale avviare, in via prioritaria, un'attività di monitoraggio volta a comprendere se le specie e gli ambienti marini presenti al suo interno siano di natura e di densità tale da giustificare l'istituzione di nuove AMP, così da raggiungere nuovamente il target 11 di Aichi, e, soprattutto da costituire la direttrice ideale per

l'espansione della rete italiana di siti Natura 2000 marini. Sarebbe inoltre essenziale chiarire previamente il ruolo delle regioni nei siti marini oltre il mare territoriale, la cui posizione infatti mal si coniuga con le competenze ad esse attribuite. Sarebbe più opportuno, seguendo il modello francese (che si affida perlopiù all'AFB e ai prefetti marittimi per l'istituzione dei siti in queste zone) che in questo caso un ruolo di primo piano venga assunto dal Ministero dell'ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- D. ADDIS, *Attuazione in Italia delle direttive n. 92/43/Cee "Habitat" e n. 79/409/Cee "Uccelli" in relazione alle aree protette marine*, in *Dir comunit. scambi intern.*, 2002, 629-641
- K. BASTMEIJER, *The Ecosystem Approach for the Marine Environment and the Position of Humans: Lessons from the EU Natura 2000 Regime*, 195-220, in D. LANGLET, R. RAYFUSE (a cura di), *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance*, Leida, 2018
- C.-H. BORN, F. HAUMONT (a cura di), *Natura 2000 et le juge. Situation en Belgique et dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2014
- C. CANS, *La superposition des statuts protecteurs: un atout pour la diversité biologique!*, in *Rev. jur. env.*, 2008, 149-166
- M. CASANOVA, *La legge sulla difesa del mare e le riserve marine: alcuni spunti critici*, in *Quad. reg.*, 1983, 407-414
- I. CASTANGIA, *Il regime giuridico internazionale delle Bocche di Bonifacio*, Padova, 2000
- B. CAZALET, F. FERAL, S. M. GARCIA, *Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées*, in *ADM*, 2011, 121-151
- C. CHABOUD, F. GALLETI, *Aires marines protégées et gouvernance: contributions des disciplines et évolution pluridisciplinaire*, 55-81, in C. AUBERTIN, E. RODARY (a cura di), *Aires protégées: espaces durables?*, Marsiglia, 2008
- M. COLIN, *La superposition des statuts protecteurs des milieux naturels et la simplification de la gestion des espaces naturels protégés*, Université Paris Sud, Parigi, 2015
- M. M. COMENALE PINTO, *La sostenibilità ambientale dell'attività crocieristica*, in *Dir. storia*, 2014, nel sito web www.dirittoestoria.it
- A. CROSETTI, *Aspects juridiques de la protection de la mer en Méditerranée*, 287-310, in A. BROGINI, M. GHAZALI (a cura di), *La Méditerranée au prisme des rivages: menaces, protections, aménagements en Méditerranée occidentale (XVIe-XXIe siècles)*, Saint-Denis, 2015
- C. DE KLEMM, *Les aires protégées en Méditerranée: essai d'étude analytique de la législation pertinente*, IUCN Environmental Law Centre, Bonn, 1994
- G. DI PLINIO, P. FIMIANI, *Aree naturali protette: diritto ed economia*, Milano, 2008
- G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione «profonda» della legge n. 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, n. 3, 29-58, nel sito web www.rqda.eu
- J. DUBOIS, S. MALJEAN-DUBOIS (a cura di), *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*, Parigi, 2005
- M. DUHALDE, *Analyse des instruments des politiques de la biodiversité: le cas de Natura 2000 en milieu littoral et marin*, Université de Bretagne occidentale – Brest, 2016

- F. FERAL, *L'évolution de l'administration française des aires marines protégées*, in *Rev. jur. env.*, 2012, n.s., 123-135
- F. FERAL, B. SALVAT, *La situation particulière de la France dans la problématique de la protection des grandes aires marines*, 169-204, in F. FERAL, B. SALVAT (a cura di), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées: recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime, le challenge de la France de Méditerranée et d'Outre-Mer*, Parigi, 2014
- O. FERMEZZA, *Le riserve marine*, 547-560, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007
- F. FLEURKE, A. TROUWBORST, *European regional approaches to the transboundary conservation of biodiversity: the Bern convention and the EU birds and habitats directives*, 128-162, in L. J. KOTZÉ, T. MARAUHN (a cura di), *Transboundary governance of biodiversity*, Leida, 2014
- P. FOIS, *L'istituzione di una riserva naturale nelle Bocche di Bonifacio: profili internazionalistici*, in *Rivista trimestrale della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Sassari*, 1990, n. 3, 603-612
- V. FRANK, *The european Community and marine environmental protection in the international law of the sea. Implementing global obligations at the regional level*, Leida, 2007
- D. V. GARCIA CACERES, *La conservation des milieux marins en droit international et droit de l'Union européenne*, Paris, 2018
- G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, Milano, 2011
- M. GESTRI, *Il progetto del Parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio e la regolamentazione del traffico marittimo*, in A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *I rapporti di vicinato tra Italia e Francia*, Padova, 1994, 11 ss.
- A. GUIGNER, M. PRIEUR, *Le cadre juridique sur les aires protégées*, IUCN-EPLP, n. 81, 2010
- V. L. GUTIERREZ CASTILLO, *La protection de l'environnement marin en Méditerranée: une attention toute particulière aux mesures étatiques*, 147-158, in G. ANDREONE, A. CALIGIURI, G. CATALDI (a cura di), *Droit de la mer et emergences environnementales*, Napoli, 2012
- M. IACOVELLI, *Sviluppi della cooperazione franco-italo-monegasca per il Santuario dei cetacei Pelagos*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 777-801
- S. JOLIVET, *Protected areas managers, local authorities, and transboundary conservation: the French experience*, in *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 22, 2019, 55-62
- M. LAUDATO, *Le projet de Parc marin international dans les Bouches de Bonifacio*, in *ADM*, 2005, 10, 109-122

- T. LEFEBVRE, S. MONCORPS (a cura di), *Les espaces protégés français: une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité*, Comité français de l'UICN, Parigi, 2010
- S. MABILE, *La mise en œuvre du réseau Natura 2000 dans les zones de juridiction nationale*, in *ADM*, 2005, 123-141
- S. MABILE, *Les aires marines protégées en Méditerranée – Outil pour un développement durable*, 2004, Université d'Aix-Marseille III, 2004
- J. MAKOWIAK, *La mise en place du réseau Natura 2000: les transpositions nationales: actes du colloque organisé à Caserta, Piedimonte Matese I, les 30-31 mai 2003*, Limoges, 2005
- S. MALJEAN-DUBOIS, J. DUBOIS, *Vers une gestion concertée de l'environnement. La directive "habitats" entre l'ambition et les possibles*, in *Rev. jur. env.*, 1999, 531-555
- D. MARINO (a cura di), *Le aree marine protette italiane. Stato, politiche, governance*, Milano, 2011
- A. MARQUETTE, *La gestion française des sites classés "Natura 2000"*, Université Lumière Lyon II – Année universitaire 2006-2007, Lyon, 2007
- P. MOSSONE, *Overlapping different regulatory regimes for the protection of marine areas: the case of the institution of Nature 2000 marine sites in Sardinia*, in *Giureta*, 2017, 211-227
- E. PICOZZA, *Le aree protette marine nella regione Sardegna*, in *Studi di Economia e di Diritto*, 1993, 87-94
- M. PRIEUR (a cura di), *Droit de l'environnement*, ed. VII, Parigi, 2016
- G. PRUNEDDU, *L'attuazione della politica comunitaria nell'ambiente marino mediterraneo*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 659-664
- P. RICARD, *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international*, Parigi, 2018
- R. ROMI, *Droit de l'environnement et du développement durable*, ed. X, Issy-les-Moulineaux, 2018
- E. SANNA TICCA, *Istituzione e gestione della riserva naturale marina di Capo Caccia-Isola Piana*, 291-329, in M. GUTERREZ (a cura di), *Protezione dell'ambiente e gestione delle riserve marine*, Padova, 1999
- T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 421-433
- T. SCOVAZZI (a cura di), *Marine specially protected areas the general aspects and the Mediterranean regional system*, L'Aia/Boston/London, 1999
- J. SOHNLE, *L'environnement marin en Europe: de la diversité normative vers un droit commun panrégional*, in *Ann. fr. dr. intern.*, 51, 2005, 411-432

- F. SPADI, *Le aree protette marine nell'ordinamento internazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 123-145
- E. STEINMYLLER, *Navigation dans les détroits internationaux et protection de l'environnement: la prévention des pollutions marines accidentelles dans le Pas-de-Calais et les Bouches de Bonifacio*, Presses Universitaires de Limoges (PULIM), Limoges, 2002
- G. TELLARINI (a cura di), *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette*, Bologna, 2012
- A. TROUWBORST, H. DOTINGA, *Comparing european instruments for marine nature conservation: the OSPAR convention, the Bern convention, the Birds and Habitats directives, and the added value of the marine strategy framework directive*, in *EELR*, 2011, 129-149
- 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 *Biologia Marina Mediterranea*, 2009, 48-54
- A. XERRI, *Riserve naturali costiere: i rapporti fra stato e regione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, n. 2, 615-640
- C. ZOPPI, *Integrazione delle misure di conservazione dei siti della rete Natura 2000 nei regolamenti delle aree marine protette: uno studio relativo alla Sardegna*, 222-233, in F. BENINCASA (a cura di), *Seventh international symposium: monitoring of mediterranean coastal areas: problems and measurement techniques: Livorno (Italy) June 19-20-21 2018*, Firenze, 2018

RAPPORTI E DOCUMENTAZIONE UFFICIALE

- Agence française pour la biodiversité, *Bilan de la Stratégie nationale de création et de gestion des AMP 2012-2020*, 2019, nel sito web <https://www.colloque-amp.fr/>
- Agence française pour la biodiversité, *Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels*, Outils de gestion et de planification, n. 88, 2019, nel sito web <http://cahiers-techniques.espaces-naturels.fr/>
- Agence française pour la biodiversité, *Protéger la mer ensemble: comment ça se passe?*, Outils de gestion et de planification, n. 89, 2014, nel sito web <http://cahiers-techniques.espaces-naturels.fr/>
- ATEN, *Outils juridiques pour la protection des espaces naturels*, Montpellier, 2013
- C. BARTHOD (a cura di), *Analyse du dispositif Natura 2000 en France*, Rapport CGEDD n. 009538-01, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2015, nel sito web <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>
- C. BARTHOD, P. LAVARDE, *Parcs naturels marins. Bilan et perspectives*, Rapport CGEDD n. 012217-01, Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2018, nel sito web <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>
- T. BINET, A. DIAZABAKANA, S. HERNANDEZ, *Sustainable financing of Marine Protected Areas in the Mediterranean: a financial analysis*, Med-PAN, Marsiglia, 2015

Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, *Position des Comités Régionaux et du Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins sur les aires marines protégées*, Parigi, 2012

Commissione Europea, *Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 – e oltre*, COM (2006) 216 definitivo, 22 maggio 2006

Commissione europea, *Comunicazione sul principio di precauzione*, COM (2000) 1 final, 2 febbraio 2000

Commissione europea, *Contributo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/Ce) all'adempimento degli obblighi e degli impegni nonché all'attuazione delle iniziative esistenti degli Stati membri o dell'Unione europea, a livello di Unione o internazionale, in tema di protezione ambientale nelle acque marine*, COM (2012) 662 final, Bruxelles, 16 novembre 2012

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

Commissione Europea, *Establishing conservation measures for Natura 2000*, 2014, nel sito web <https://ec.europa.eu/>

Commissione europea, *Governance internazionale degli oceani: un'agenda per il futuro dei nostri oceani*, JOIN (2016) 49 final, Bruxelles, 10 novembre 2016

Commissione Europea *Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva Habitat*, Lussemburgo, 2002

Commissione Europea, *La gestione dei siti della Rete Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/Cee*, Lussemburgo, 2000

Commissione europea, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'Ue sulla biodiversità fino al 2020*, COM (2011) 244 definitivo, 3 maggio 2011

Commissione europea, *LIFE Focus. Integrated management of Natura 2000 sites. The contribution of LIFE projects*, Lussemburgo, 2005

Commissione Europea, *Linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino. Applicazione delle direttive «Habitat» e «Uccelli selvatici»*, Lussemburgo, 2007

Commissione Europea, *Lo stato della natura nell'Unione europea. Relazione sullo stato e sulle tendenze dei tipi di habitat e delle specie contemplati dalla direttiva Uccelli e dalla direttiva Habitat per il periodo 2007-2012*, COM (2015) 219 final, Bruxelles, 20 maggio 2015

Commissione europea, *Nota della commissione sulla definizione degli obiettivi di conservazione per i siti natura 2000*, Doc. Hab. 12-04/06, Lussemburgo, 2012

Commissione europea, *Nota della commissione sulla definizione delle misure di conservazione per i siti Natura 2000*, Doc. Hab. 13-04/05, Lussemburgo, 2013

Commissione europea, *Nota della Commissione sulla designazione delle zone speciali di Conservazione*, Doc. Hab. 12-04/05, Lussemburgo, 2012

Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi realizzati nella messa a punto di zone marine protette (a norma dell'articolo 21 della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/Ce))*, COM (2015) 481 final, Bruxelles, 1° ottobre 2015

Commissione europea, *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE. Relazione per paese – ITALIA*, SWD (2019) 123 final, Bruxelles, 4 aprile 2019

Commissione europea, *Staff working document on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purposes*, SWD (2018) 288 final, 24 maggio 2018

Commissione europea, *The Eu Environmental Implementation Review. Country Report – FRANCE*, SWD (2019) 120 final, Bruxelles, 4 aprile 2019

Commissione europea, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, COM (2007) 575 definitivo, Bruxelles, 10 ottobre 2007

Commissione europea, *Valutazione dei programmi di misure condotti dagli Stati membri a norma della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, COM (2018) 562 final, Bruxelles, 31 luglio 2018

Commissione europea, *Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino*, COM (2002) 539 definitivo, Bruxelles, 2 ottobre 2002

DG Environment, *Links between the Marine Strategy Framework Directive (MSFD 2008/56/Ec) and the Nature Directives (Birds Directive 2009/147/Eec and Habitats Directive 92/43/Eec)*, 2012, nel sito web <https://ec.europa.eu/>

European Environment Agency, *Marine protected areas in Europe's seas – An overview and perspectives for the future*, EEA Technical report, Lussemburgo, 2015

European Environment Agency, *Spatial analysis of marine protected area networks in Europe's seas*, EEA Technical report, Lussemburgo, 2015

European Environment Agency, *Spatial analysis of marine protected area networks in Europe's seas*, I, ETC/ICM Technical Report, Magdeburgo, 2017

European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*, EEA Technical report, Lussemburgo, 2015

J.-P. GIRAN, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi (n° 2347), relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, Assemblée nationale, n. 2687, 2005, nel sito web <http://www.assemblee-nationale.fr/>

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, *Stato di attuazione della Direttiva Habitat e prospettive future*, 2008, nel sito web <http://www.isprambiente.gov.it/>

A. LOCQUET, *Etude de l'efficacité des mesures Natura 2000 en France. Analyse de suivis naturalistes et retour d'enquêtes*, Muséum national d'Histoire naturelle – Service du Patrimoine Naturel, Parigi, 2016

M. P. MARTIN, *Projet de loi (n° 1847) relatif à la biodiversité*, Assemblée nationale, 2014, nel sito web <http://www.assemblee-nationale.fr/>

J.-L. MELENCHON, M. J. SON-FORGET, *Rapport d'information sur Mers et océans: quelle stratégie pour la France?*, Assemblée Nationale – Commission des affaires étrangères, 2019, nel sito web <http://www.assemblee-nationale.fr/>

Milieu Ltd, Institute for European Environmental Policy, ICF International and Ecosystems Ltd, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, Bruxelles, 2016

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Vème rapport à la Convention sur la Diversité Biologique*, Parigi, 2014

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées*, Parigi, 2012

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, *Manuale per la gestione dei Siti Natura 2000*, 2002, nel sito web <https://www.minambiente.it>

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991 – anno 2016*, 2016, nel sito web <https://www.minambiente.it/>

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *Strategia Nazionale per la Biodiversità*, 2010, nel sito web <https://www.minambiente.it>

M. G. MIQUEL, *L'Agence des aires marines protégées: quelle ambition pour la politique de protection du milieu marin?*, Sénat – Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, n. 654, 2014, nel sito web <https://www.senat.fr/>

N2K Group, *Review of fisheries management measures in Natura 2000 sites*, 2018, nel sito web <https://ec.europa.eu/>

Premier Ministre, Secrétariat général de la mer, *Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans*, Parigi, 2009

J.-L. ROUMEGAS, R. SALLES, *Rapport d'information sur le développement durable de la Méditerranée*, Assemblée Nationale – Commission des affaires européennes, n. 4526, 2017, nel sito web <http://www.assemblee-nationale.fr/>

UNEP/MAP-RAC/SPA, *International legal instruments applied to the conservation of marine biodiversity in the Mediterranean region and actors responsible for their implementation and enforcement*, Tunisi, 2010