

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE  
FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE  
"CESARE ALFIERI"

TESI DI LAUREA IN:

DIRITTO DELL'ASSETTO TERRITORIALE

Gli aspetti ambientali della protezione delle zone umide  
in Italia: un problema sottovalutato

RELATORE:  
Ch.mo Prof. MARIA ANGELA BARTOLI

CANDIDATO  
CARLO GALLETTI

ANNO ACCADEMICO 1994-1995

*"Gli ecosistemi più ricchi  
si sono costituiti con lentezza nel corso di milioni di anni.  
Inoltre, solo casualmente alcune specie sono in condizione  
di trasferirsi in zone nelle quali è necessario  
un adattamento a situazioni inusuali:  
un adattamento, tra l'altro, tale da produrre un fatto spettacolare e  
da ampliare i confini della diversità.  
I panda o le sequoie sono espressione di un'ampiezza evolutiva  
che si verifica solo di rado.  
Sono necessari un colpo di fortuna,  
un lungo periodo di tentativi, di sperimentazione, e di errori.  
Una simile creazione è parte della storia che fu.  
Al pianeta mancano i mezzi,  
e a noi difetta il tempo,  
per poterla vedere ripetuta."*

EDWARD O. WILSON  
**La diversità della vita**

## SOMMARIO

### INTRODUZIONE

DELIMITAZIONE DELLA MATERIA E SCELTE METODOLOGICHE *I*

CAP.1 IL RAPPORTO TRA L'UOMO E LE ZONE UMIDE *I*

1.1 CENNI STORICI SULLA DISTRUZIONE DELLE ZONE UMIDE ATTRAVERSO LE BONIFICHE

1.2 GLI EFFETTI DELLA BONIFICA SULLE ZONE UMIDE

1.3 LO SVILUPPO DELLA SENSIBILITÀ AI PROBLEMI AMBIENTALI E LA NASCITA DELLE ISTANZE DI PROTEZIONE DELLE ZONE UMIDE

1.4 LE FUNZIONI DELLE ZONE UMIDE

CAP.2 LA CONVENZIONE DI RAMSAR RELATIVA ALLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE *23*

2.1 LA CONVENZIONE RELATIVA ALLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE SOPRATTUTTO COME HABITAT DEGLI UCCELLI ACQUATICI, FIRMATA A RAMSAR IL 2 FEBBRAIO 1971: STRUTTURA, EVOLUZIONE, CONFIGURAZIONE ATTUALE

2.1.1 LE ZONE UMIDE PRIMA DELLA CONVENZIONE

2.1.2 LE INNOVAZIONI INTRODOTTE NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

2.1.3 GLI OBBLIGHI A CARICO DELLE PARTI CONTRAENTI E LE RACCOMANDAZIONI

2.1.4 I LIMITI DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR E IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE

2.5 ATTUALE STRUTTURA DELLA CONVENZIONE (DEFINIZIONI, PREVISIONI PRINCIPALI, ORGANI)

2.2 L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR NEL MONDO ED IL SUO EFFETTO SULLA PROTEZIONE DELLE ZONE UMIDE. IL RUOLO DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE NELLE STRATEGIE DI PROTEZIONE

CAP.3 L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR IN ITALIA *54*

3.1 IL PROGETTO DI LEGGE N. 1771 DEL 1974 E LA SUCCESSIVA STASI LEGISLATIVA

3.2 RATIFICA E ENTRATA IN VIGORE DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR (D.P.R. N. 448 DEL 13 MARZO 1976)

3.3 L'ESECUZIONE DEL TRATTATO TRAMITE D.P.R.: CONSEGUENZE

3.4 L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI FONDAMENTALI PREVISTI DALLA CONVENZIONE

3.4.1 LA DESIGNAZIONE DELLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE

3.4.1.1 I PROVVEDIMENTI DI DESIGNAZIONE: INIZIATIVA, STRUTTURA, NATURA

3.4.1.2 LA COMPETENZA ALL'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE: LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 123 DEL 1980

3.4.2 L'ISTITUZIONE DI RISERVE NATURALI NELLE ZONE UMIDE

3.4.2.1 LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 223 DEL 1984

3.4.2.2 LA LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE (N. 394 DEL 1991)

3.4.3 LA CONSERVAZIONE DELLE ZONE UMIDE E LA PROMOZIONE DELLO SFRUTTAMENTO RAZIONALE

3.4.3.1 LE MISURE DI PROTEZIONE CONTENUTE NEI DECRETI MINISTERIALI. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 464 DEL 1991

3.4.3.2 LE ZONE UMIDE NELLA LEGGE N. 431 DEL 1985

3.4.3.3 LE ZONE UMIDE NELLA LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE

3.4.3.3.1 GLI STRUMENTI GENERALI E GLI ORGANISMI CENTRALI

3.4.3.3.2 PARCHI, RISERVE NATURALI, AREE PROTETTE MARINE

3.5 UN'INTERPRETAZIONE EVOLUTIVA DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR NELL' ORDINAMENTO ITALIANO. L'ART. 44 DELLA COSTITUZIONE E LA "BONIFICA DELLE TERRE".

3.6 CONSIDERAZIONI SULL'EFFETTIVITÀ' E L'EFFICACIA DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: UN BILANCIO DI 20 ANNI DI APPLICAZIONE (L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE; LA FINE DELLA BONIFICA AGRICOLA)

CAP.4 LE ULTERIORI FONTI INTERNAZIONALI CHE PREVEDONO LA PROTEZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E DELLE ZONE UMIDE. LA LORO ESECUZIONE IN ITALIA *160*

4.1 DELIMITAZIONE DELLA MATERIA

4.2 GLI ALLEGATI ALLE CONVENZIONI E GLI ALTRI ATTI

4.3 LE CONVENZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE CONTENENTI NORME A TUTELA DEGLI HABITAT ADOTTATE PRIMA DELLA CONFERENZA ONU SU AMBIENTE E SVILUPPO DEL 1992 E LA LORO ESECUZIONE IN ITALIA

4.3.1 ALCUNE CARATTERISTICHE COMUNI ALLE FONTI PATTIZIE. LA DICHIARAZIONE DI STOCOLMA DEL 1972

4.3.2 LA CONVENZIONE INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DEGLI UCCELLI ADOTTATA A PARIGI IL 18 OTTOBRE 1950

4.3.3 LA CONVENZIONE RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DELLA VITA SELVATICA E DELL'AMBIENTE NATURALE IN EUROPA, ADOTTATA A BERNA IL 19 SETTEMBRE 1979

4.3.4 LA CONVENZIONE RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DELLE SPECIE MIGRATICI APPARTENENTI ALLA FAUNA SELVATICA ADOTTATA A BONN IL 23 GIUGNO 1979

4.3.5 IL PROTOCOLLO RELATIVO ALLE AREE SPECIALMENTE PROTETTE DEL MEDITERRANEO ADOTTATO A GINEVRA IL 23 APRILE 1982 NEL QUADRO DELLA CONVENZIONE DI BARCELLONA DEL 16 FEBBRAIO 1976 SULLA TUTELA DEL MAR MEDITERRANEO DALL'INQUINAMENTO

4.3.6 UN PRIMO BILANCIO RELATIVO AL CONTRIBUTO DELLE FONTI PATTIZIE CHE PREVEDONO NORME DI TUTELA DEGLI HABITAT NATURALI ALLA PROTEZIONE DELLE ZONE UMIDE

4.4 GLI ATTI DELLA COMUNITA' EUROPEA IN MATERIA DI PROTEZIONE DELLA NATURA RILEVANTI AI FINI DELLA TUTELA DELLE ZONE UMIDE

4.4.1 FONDAMENTO E PRINCIPALI TIPOLOGIE DEGLI ATTI DELLA COMUNITA' EUROPEA IN MATERIA DI AMBIENTE E LORO EFFICACIA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

4.4.2 LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N. 79/409 DEL 2 APRILE 1979 CONCERNENTE LA CONSERVAZIONE DEGLI UCCELLI SELVATICI

4.4.3 LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N. 92/43 DEL 21 MAGGIO 1992 RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E SEMINATURALI E DELLA FLORA E DELLA FAUNA SELVATICHE E IL REGOLAMENTO N. 1973/92 DEL CONSIGLIO DEL 21 MAGGIO 1992 CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO FINANZIARIO PER L'AMBIENTE (LIFE)

4.4.I I LIMITI DELL'AZIONE DELLA COMUNITA' EUROPEA: IL RUOLO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA NELLA DISTRUZIONE DELLE ZONE UMIDE E LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA (CENNI)

4.5 LA LEGGE QUADRO ITALIANA SULLA CACCIA N. 157/92: ASPETTI INTERNAZIONALISTICI E TUTELA DEGLI HABITAT

4.6 LA CONFERENZA ONU SU AMBIENTE E SVILUPPO DEL 1992 A RIO DE JANEIRO. LA CONVENZIONE SULLA BIODIVERSITA' E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA.

4.6.1 LA CONFERENZA DI RIO: IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE COME STRUMENTO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

4.6.2 LA CONVENZIONE SULLA BIODIVERSITA' ADOTTATA A RIO IL 5 GIUGNO 1992

4.6.3 LA DELIBERAZIONE DEL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DEL 16 MARZO 1994 PER L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI RIO E PER LA REDAZIONE DEL PIANO NAZIONALE SULLA BIODIVERSITA'

CONCLUSIONI **241**

BIBLIOGRAFIA **251**

1. Bibliografia di carattere generale sulle zone umide e sulle bonifiche (aspetti storici, naturalistici, climatologici, ricreativi, didattici e educativi)
2. Bibliografia sugli aspetti giuridici della protezione delle zone umide e degli habitat naturali
3. Reportages giornalistico-naturalistici e studi su alcune zone umide, contenenti valutazioni sui problemi ambientali e gestionali

SENTENZE, FONTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI CITATI **265**

1. Sentenze
2. Fonti di diritto nazionale e internazionale e provvedimenti amministrativi relativi alle zone umide
3. Fonti relative alla tutela del "territorio idrico"
4. Fonti di diritto nazionale e internazionale relative alla protezione degli habitat e delle specie selvatiche



## INTRODUZIONE

### DELIMITAZIONE DELLA MATERIA E SCELTE METODOLOGICHE

Questo lavoro nasce con l'intento di individuare gli strumenti sviluppati nell'ordinamento giuridico italiano in materia di protezione della natura, allo scopo di tutelare i tipi di habitat ricompresi nella categoria delle "zone umide".

La potenza comunicativa dei mass-media ci mette spesso di fronte ad emergenze riguardanti ambienti geograficamente remoti sottoposti a uno sfruttamento irrazionale: l'Amazzonia, l'Antartide, gli atolli del Pacifico. Eppure, è ancora molto raro che presso il grande pubblico vengano diffuse informazioni riguardanti la distruzione avvenuta in Italia, soprattutto nel nostro secolo, della maggior parte degli habitat più ricchi di specie viventi e di produttività biologica, appunto le zone umide.

La distruzione di questi ambienti si è verificata, del resto (e prosegue tutt'oggi) in tutti i continenti: in questo l'Italia non costituisce una eccezione. Non è casuale quindi che il primo moderno trattato in materia di tutela della natura rivolto a tutti i paesi del pianeta abbia come scopo la protezione del più compromesso degli habitat: la convenzione di Ramsar del 1971 è "relativa alle zone umide soprattutto come habitat degli uccelli acquatici", e addirittura precede la prima conferenza dell'ONU sull'ambiente.

Questi elementi rendono conto di una prima scelta di campo effettuata in questo lavoro: molti dei concetti e degli istituti del diritto della protezione della natura sviluppati in Italia nascono in

adempimento ad obblighi internazionali, certo liberamente sottoscritti (e anzi, con la convenzione di Ramsar, sottoscritti prima della stragrande maggioranza dei paesi del pianeta), ma sicuramente rispondenti ad una generale evoluzione culturale e a una globalizzazione della concezione della natura e delle risorse naturali che vanno di pari passo con la percezione del rischio della loro irrecuperabile perdita.

Il riferimento all'evoluzione degli strumenti internazionali sarà quindi una costante di questa trattazione, ma non con l'intento critico di chi vede l'Italia come permanente fanalino di coda rispetto agli altri paesi. Si tenterà invece di proporre valutazioni dello stato di attuazione dei vari strumenti internazionali che potrebbero contribuire alla protezione degli ambienti umidi presenti nel nostro territorio, cercando di reperire indicatori che permettano di trarre spunti comparativi da utilizzare per meglio comprendere quel che avviene o non avviene in Italia.

Un altro argomento a sostegno di questa scelta di campo, che procede dal diritto internazionale verso quello nazionale, è la convinzione (suffragata anche da una serie di studi e di dati citati in più parti del testo e provenienti da fonti "autorevoli") del valore internazionale della maggior parte delle zone umide italiane, anche per le caratteristiche geografiche che rendono il nostro paese uno dei più ricchi di biodiversità d'Europa.

Altro elemento metodologico sarà poi il frequente riferimento all'effettività e all'efficacia degli strumenti forniti dalle varie fonti. In una materia come quella della protezione della natura è necessario misurare "sul campo" i risultati ottenuti, anche soltanto in

termini di ettari sottratti al degrado: la costante disapplicazione di una norma la farà vivere solo sulla carta ma non avrà nessun significato per gli habitat cui si riferisce. Tutt'al più contribuirà ad aumentare lo sconforto di qualche relatore in occasioni ufficiali.

L'elaborazione e rielaborazione a livello nazionale degli obiettivi di protezione ha però portato anche a sviluppare provvedimenti nazionali di enorme importanza per le zone umide. Tali provvedimenti nazionali stabiliscono tra l'altro nuovi standard (e introducono nuove tecniche) che, soprattutto con la legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991), hanno finito finalmente per essere ben più elevati del "minimo comune" stabilito dalle convenzioni internazionali.

Purtroppo la delimitazione della materia ha implicato una esclusione rilevante. Essenzialmente per ragioni di spazio, non è stato possibile affrontare la complessa tematica del diritto regionale riguardante gli habitat oggetto di questo lavoro, cioè del modo in cui le regioni hanno dato attuazione alle previsioni del D.P.R. 616/77 (di trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dello Stato, comprese quelle in materia di zone umide, anche se equivocamente ricompresa in materia di agricoltura) e di una serie di leggi successive (tra cui assume un rilievo fondamentale la legge n. 431 del 1985, per quanto riguarda i piani paesistici) fino, ancora una volta, alla legge quadro sulle aree protette.

Le regioni però non hanno soltanto dato attuazione alle previsioni statali, ma in più occasioni hanno preceduto lo Stato (ad esempio nell'istituzione di parchi e riserve regionali, che hanno contribuito alla protezione delle zone umide anche al di fuori del

quadro statale della convenzione di Ramsar), partecipando a quella generale rielaborazione degli obiettivi di conservazione che ha fatto crescere la cultura giuridica dell'ambiente anche negli "anni bui" in cui l'azione statale (soprattutto in materia di parchi) si era arenata tra resistenze centralistiche e incomprensibili inazioni.

L'impossibilità di dare conto dei progressi del diritto regionale riguardo all'approccio differenziato che le regioni hanno avuto nella tutela delle zone umide (e in molti casi il diverso contenuto della tutela), richiederebbe uno studio comparato di dimensioni analoghe a quelle di questo lavoro. Alcune disposizioni a livello nazionale, poi, in primo luogo quelle della legge quadro sulle aree protette, hanno messo in moto un procedimento di revisione non ancora concluso, che rende ancor più instabile la materia stessa. Non esistono inoltre leggi regionali specificamente dedicate alla tutela delle zone umide.

Tuttavia, questa esclusione non significa la sottovalutazione del lavoro delle regioni e degli altri enti locali: le aree protette istituite da regioni e province autonome erano già, alla fine del 1993, ben 247 e i primi programmi triennali regionali stanno portando ad un decisivo incremento. Questo mentre il procedimento istitutivo di molti parchi nazionali sta ancora una volta pericolosamente segnando il passo.

Un'altra esclusione, sempre per motivi di spazio, riguarda l'attività di gestione di oasi da parte delle associazioni ambientaliste italiane, attività che interessa in molti casi aree collocate in zone umide di importanza internazionale. Anche qui siamo di fronte a una vasta gamma di soluzioni, che vanno dall'acquisto di

terreni a varie tipologie di accordi con proprietari privati e pubblici (incentivando spesso l'istituzione di aree protette di vario tipo). Si tratta di una realtà in evoluzione, che comprende alcune decine di aree dislocate in tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda lo svolgimento del lavoro, nel *primo capitolo* ci si propone di delineare una visione diacronica dell'emergere della concezione protezionistica rivolta alle zone umide e dei suoi contenuti principali. L'obiettivo prioritario è quello di verificare come questa concezione realizzi una vera e propria soluzione di continuità rispetto all'approccio prevalente in passato nel rapporto fra l'uomo e le zone umide: approccio che ha privilegiato la distruzione di tali aree tramite la bonifica.

Verranno poi evidenziate le ragioni che hanno determinato il sorgere dell'interesse per la tutela delle zone umide: sarà necessario in questo caso un breve riferimento ai concetti di alcune scienze (naturali, geografiche, economiche) che permetta di focalizzare le funzioni principali di questi ambienti, prima di passare ad esaminare quali sono gli strumenti giuridici messi in campo per raggiungere l'obiettivo della protezione.

*Il secondo e il terzo capitolo* sono dedicati all'esame di tali strumenti giuridici, a partire dalla convenzione di Ramsar: la prima fonte di diritto internazionale finalizzata alla tutela degli habitat umidi.

In particolare, nel *secondo capitolo* verrà esaminata la convenzione sia nelle sue caratteristiche principali (rilevando le complessive modifiche che essa ha introdotto nel diritto internazionale dell'ambiente) che nei principali contenuti, evidenziando come la

difficoltà di adattamento del diritto dell'ambiente ad una situazione di criticità nel rapporto tra l'uomo e le risorse naturali ha, proprio per la convenzione di Ramsar, richiesto una serie di aggiustamenti e di correzioni negli obiettivi e negli strumenti indicati per raggiungerli. Questo processo è culminato in una procedura di revisione (in parte ancora in corso) che non ha eguali nella storia dei trattati globali in materia di protezione della natura.

L'analisi della convenzione proseguirà poi col tentativo di verificare il grado di effettività e di efficacia che essa ha raggiunto nel mondo. Questo tentativo dovrebbe permettere di estrapolare parametri e indicazioni da utilizzare in due direzioni: da un lato comparare questo trattato con i successivi sottoscritti in questa materia (che saranno oggetto del quarto capitolo), dall'altro verificare il grado di applicazione della convenzione nel nostro paese rispetto agli altri stati contraenti.

Il *terzo capitolo* sarà dedicato alla ratifica e all'attuazione della convenzione di Ramsar in Italia, con l'obiettivo di evidenziare le modalità di trasposizione della considerazione delle funzioni delle zone umide nel nostro ordinamento, e le caratteristiche degli strumenti introdotti ex-novo per il raggiungimento degli obiettivi di tutela.

Verrà poi compiuta una verifica puntuale dell'attuazione dei tre principali obblighi previsti dalla convenzione e rilevanti nel diritto interno: la designazione delle zone umide di importanza internazionale; l'istituzione di riserve naturali nelle zone umide; la conservazione e lo sfruttamento razionale di esse. Vedremo come l'attuazione di tali obblighi farà nascere in tre occasioni un

conflitto di competenze fra Stato e regioni, e come tale conflitto sarà risolto dalla Corte Costituzionale.

Nell'attuazione di due di tali obblighi (l'istituzione di riserve naturali e la promozione dello sfruttamento razionale) l'iniziale quadro attuativo della convenzione subirà un vero e proprio rivolgimento con l'approvazione della legge quadro sulle aree protette (n. 394/91). Sarà necessario verificare quali nuovi strumenti e quali nuovi problemi vengono introdotti da questa legge, tentando di dare una prima valutazione del suo stato di attuazione in relazione all'obiettivo di protezione delle zone umide.

Un'altra verifica necessaria riguarderà il rapporto tra l'attuazione della convenzione di Ramsar e il precetto costituzionale contenuto nell'art. 44 della Carta fondamentale, secondo il quale la legge "promuove ed impone la bonifica delle terre".

Verrà infine tracciato un quadro dell'effettività dei principi della convenzione di Ramsar nell'ordinamento italiano, e dell'efficacia degli strumenti approntati ai fini della tutela delle zone umide. In questa sede vedremo come l'Italia ha avuto un ruolo attivo nella collaborazione con altri stati e con alcune organizzazioni internazionali anche nel promuovere una interpretazione non restrittiva della convenzione, fornendo quindi un contributo alla complessiva azione di tutela finalizzata alla salvaguardia delle zone umide di tutto il pianeta.

Il *quarto capitolo* è dedicato all'analisi delle altre fonti internazionali a tutela degli habitat, generalmente successive (tranne la convenzione di Parigi del 1950) alla convenzione di Ramsar, che hanno introdotto (o avrebbero potuto introdurre) ulteriori strumenti di

protezione degli habitat naturali e delle zone umide nel nostro ordinamento.

L'obiettivo principale sarà quello di valutare se i progressi del diritto dell'ambiente (che ha trovato nel trattato sulle zone umide solo una prima applicazione) hanno in qualche modo innovato le tecniche di protezione e l'approccio alla tutela della natura.

La valutazione sarà anche qui sviluppata sia comparando le caratteristiche generali e il generale livello di effettività/efficacia delle fonti (e, per le fonti CEE, facendo riferimento anche ad alcuni aspetti contraddittori della complessiva politica ambientale comunitaria), sia verificando le modalità della loro attuazione nell'ordinamento italiano, che potrebbero aver subito una qualche evoluzione (è anche per questo che l'esame si estende alla convenzione di Parigi che è nata sì nel 1950 ma è stata ratificata dall'Italia dopo la convenzione di Ramsar).

L'indagine sarà condotta operando una suddivisione in tre gruppi delle fonti internazionali: quelle globali o regionali precedenti la conferenza ONU di Rio su ambiente e sviluppo del 1992; quelle scaturite dall'azione della Comunità Europea in materia di protezione della natura; infine la convenzione di Rio sulla biodiversità, nata dalla conferenza Onu del 1992, che si proponeva di dare un nuovo impulso alla cultura e alle strategie di conservazione a livello mondiale e nazionale. Questa classificazione, che corrisponde a criteri cronologici (con la parziale eccezione del protocollo di Ginevra, per il quale il criterio cronologico vale solo per la convenzione di Barcellona di cui esso fa parte), opera anche una

suddivisione formale che dovrebbe permettere di meglio evidenziare le differenze fra i gruppi di fonti.

Un cenno sarà dedicato agli aspetti attuativi, relativi alla protezione degli habitat naturali, di alcune delle fonti dei primi 2 gruppi sopra indicate, che sono contenuti nella legge quadro in materia di protezione della fauna e di regolamentazione dell'attività venatoria (legge n. 157 del 1992).



*"Non desiderate che la natura  
si accomodi a quello che parrebbe  
disposto ed ordinato a noi,  
ma conviene che noi  
accomodiamo l'interesse nostro  
a quello che ella ha fatto,  
sicuri tale essere l'ottimo  
e non l'altro."*

GALILEO GALILEI

## Capitolo 1

### IL RAPPORTO TRA L'UOMO E LE ZONE UMIDE

## 1.1 CENNI STORICI SULLA DISTRUZIONE DELLE ZONE UMIDE ATTRAVERSO LE BONIFICHE

La parola "palude" evoca nell'immaginario collettivo una serie di paure ancestrali: luogo insalubre, inaccessibile, remoto. L'antitesi della civiltà, dello spazio umano. Ed ecco che all'immagine di solitudini selvagge si contrappone, faticosa ma rassicurante, quella di schiere di lavoratori che scavano fossati, trincee di una guerra contro la natura ribelle. La bonifica, sinonimo di risanamento (dal latino medievale "bonus facere" <sup>(1)</sup>) è, nel senso comune, l'azione necessaria che si impone in presenza del male palustre.

Soltanto da pochi decenni nel diritto internazionale dell'ambiente e poi nel sistema giuridico del nostro paese sono comparse, a partire dalla convenzione internazionale di Ramsar, norme rivolte a proteggere uno degli ambienti più straordinari del pianeta: le zone umide. Lo stesso termine (in inglese "wetlands", in francese "zones humides", in spagnolo "humedales", per fermarci alle tre lingue ufficiali della convenzione), non è ancora troppo popolare presso il grande pubblico. Genericamente si intendono per zone umide gli acquitrini, gli stagni, le paludi, con una accezione fortemente negativa legata alla mancanza di conoscenza delle loro formidabili caratteristiche ambientali e al sovrapporsi di una serie di concezioni

---

<sup>1</sup>) Il Dizionario Sandron della lingua italiana, Edizioni R. Sandron, Firenze, 1976, pag. 253, alla voce bonifica nel significato 1. riporta: <l'azione e il risultato del bonificare, risanamento>. Alla voce bonificare riporta la radice etimologica bonus <buono> + -ficare (= facere) <fare>.

che hanno quasi sempre privilegiato la "valorizzazione" del territorio tramite opere di drenaggio.

Tentando di storicizzare questa visione, ci accorgeremo che essa è divenuta prevalente a partire dal secolo scorso, quando si è affermato un particolare modello di uso del territorio, con massicci interventi resi possibili dalle mutate condizioni demografiche e tecniche. Prima di allora, la bonifica non rappresentava l'unico inevitabile approccio dell'uomo a quelle parti del territorio identificabili come "zone umide".

*<<I benefici relativi alla vicinanza delle zone umide (laghi, fiumi, stagni, paludi) nell'antichità erano molto ben conosciuti; spesso le popolazioni sceglievano i siti dei loro insediamenti in prossimità di queste aree che fornivano ottime possibilità di pesca, caccia e raccolta di legname. Così è accaduto in Egitto, in Mesopotamia, nella valle dell'Indo(...)>>.*

*In seguito, l'aumento delle popolazioni, lo sviluppo dell'agricoltura e della pastorizia indussero uno sfruttamento diverso di queste zone; furono realizzate grandi opere per il loro prosciugamento: le cosiddette bonifiche>> (²).*

Nella nostra penisola, le popolazioni preromane (in special modo gli etruschi) iniziano i primi interventi di bonifica. Tuttavia *<<La Padania, le pianure venete, la Tuscia marittima (...) il Tavoliere*

---

<sup>2</sup>) AAVV, Tra acqua e terra: la palude, gli equilibri naturali e l'uomo, Istituto di ricerche economico-sociali Placido Martini, Roma, 1984, pag. 46. Il volume, curato dall'Amministrazione Provinciale di Roma, Assessorato all'Ambiente, costituisce uno dei pochi esempi di testo divulgativo in lingua italiana che affronta le varie problematiche storico-culturali, economiche, ecologiche relative alle zone umide. Contiene, oltre ad un inquadramento generale, uno studio di caso su alcune zone umide del Lazio. Tra gli autori, S. Panzarasa ha pubblicato alcuni lavori sulla rivista "Parchi".

delle Puglie, le pianure della Sicilia, dovevano apparire agli occhi dei popoli preromani un po' come i paesaggi dei grandi laghi africani (...). A quei tempi le aree perennemente o periodicamente allagate coprivano all'incirca tre milioni di ettari, il 10% dell'intero territorio della penisola>> (³) .

Con Roma la bonifica raggiunge l'apice nel mondo antico europeo: <<L'unità politica creata dal dominio romano consentì, in molti casi, di intraprendere campagne più massicce e generalizzate di prosciugamento delle zone paludose e spesso dei laghi. Appositi organi pubblici sovrintendevano alla gestione e alla manutenzione delle opere di bonifica>> (⁴).

Nell'alto medioevo la situazione cambia: all'arrivo dei longobardi il paesaggio è ormai segnato da una ripresa delle "forze della natura": <<Un paesaggio inselvaticato si affacciò agli occhi degli invasori (...) Da tempo il clima s'era fatto rigido e piovoso in Europa, provocando alluvioni, retrocessioni delle linee costiere, avanzamento dei ghiacciai, crescita dei boschi, allargarsi delle paludi. La popolazione continuava a calare e così veniva meno il lavoro di contenimento delle acque attraverso la cura della rete idraulica naturale e artificiale lasciata quasi a sè stessa>> (⁵). <<Il popolo che entrava nella penisola penetrò capillarmente quasi ogni angolo del

---

³) Ibidem, pag. 39.

⁴) Ibidem, pag. 41.

⁵) V. FUMAGALLI, Uomini e paesaggi medievali, Il Mulino, Bologna, 1989, pag. 38. Insegnante di Storia medievale alla Facoltà di Lettere dell'Università di Bologna, ha introdotto nella medievalistica italiana la considerazione del rapporto simbiotico tra uomo e paesaggio, con una serie di scritti di notevole suggestione: Quando il cielo s'oscura, Il Mulino, Bologna, 1987, La pietra viva, Il Mulino, Bologna, 1988.

*territorio conquistato, trovandovi condizioni naturali di paesaggio cui essi erano stati abituati nelle terre selvagge del Nord dell'Europa. Già abituati, anche, alla coltivazione della terra, tuttavia erano ben più portati alla caccia, al pascolo degli animali sulle terre incolte, alla raccolta dei frutti spontanei>> (6).*

Successivamente monasteri e comuni si impegneranno, ma senza la sistematicità e le risorse romane, nel ripristino delle opere di drenaggio. Sempre nel segno dell'intervento sul territorio agisce Venezia, sebbene con intenti particolari: <<La Serenissima si distinse, sin dalle sue lontane origini, in particolar modo per la qualità dei suoi interventi tesi però, caso più unico che raro, ad evitare la 'bonifica', cioè l'interramento di quella stessa laguna che rappresentava per la Repubblica di San Marco la principale difesa dagli attacchi esterni>> (7).

Una ripresa sistematica delle bonifiche si avrà qualche secolo dopo: <<Se alcuni Comuni si cimentarono in opere di prosciugamento di paduli, fu nelle Signorie (...) che le ristrutturazioni idriche di vasti territori (...) trovarono la loro massima espressione, tra la fine del medioevo e l'inizio dell'evolversi moderno.

Dopo la crisi del XVII secolo furono alcuni principi dell'"assolutismo illuminato", fra i quali primeggiano gli Asburgo-Lorena di Toscana, a impegnarsi ampiamente per il miglioramento della resa agricola dei territori e nuovamente (...) per il prosciugamento dei paduli. Secondo i dettami dell'economia liberistica, da questi

---

<sup>6</sup>) Ibidem, pag. 39.

<sup>7</sup>) AAVV, Tra acqua e terra, cit., pag. 41.

*principi propugnata, fu dato spazio in queste imprese all'intervento privato della emergente classe borghese, anche per reperire i finanziamenti indispensabili>> (8).*

Vaste opere saranno portate a termine negli altri stati preunitari: interventi pontifici nelle marenme laziali, opere di regimazione idraulica estensi, borboniche.

E' nell'800 che si verifica un notevole salto di qualità, e inizia a consolidarsi l'equazione palude = bonifica: <<Con l'Unità d'Italia gli sforzi per giungere alla bonifica integrale delle rimanenti zone paludose - estese ancora per circa 1.000.000 di ettari - si intensificarono con il particolare impegno del Ministero di Agricoltura. Abbiamo qui parlato di prosciugamento di paludi, tralasciando volutamente il discorso per quanto riguarda i laghi, ambienti compresi oggi nella dicitura di "zone umide".

Decine e decine di specchi lacustri furono prosciugati nei secoli passati ma fu soprattutto nel XIX secolo che la fame di nuove terre fertili da coltivare spinse pubbliche amministrazioni e privati a gareggiare per il prosciugamento di bacini che, in futuro, si sarebbero rivelati ben più preziosi di quanto i nostri avi potessero credere>> (9).

---

<sup>8)</sup> L. CHERUBINI, A. DEL RIO, R. MAZZANTI, Sviluppo e prosciugamento dei paduli nella provincia di Livorno, in La gestione delle risorse idriche, a cura di G. PRANZINI, Roma, 1987, pag. 149 e segg. e in particolare pag. 207 e segg..  
Il termine "padule", diffuso in Toscana, deriva per metatesi (inversione di fonemi all'interno del vocabolo) dalla parola "palude" che è dal latino palus.

<sup>9)</sup> AAVV, Tra acqua e terra, cit., pag. 41.  
Una puntuale ricostruzione storica delle bonifiche post-unitarie è fornita da E. L. GRASSELLI, Le zone umide in Italia ieri e oggi (1861-1891), in AAVV, Le zone umide dalla bonifica integrale alla utilizzazione per la collettività, edito a cura della Federazione Italiana della caccia, Venezia, 1982, pag. 17 e segg. (atti del

I miglioramenti tecnologici sono decisivi nella guerra contro l'acqua: <<Nell'Ottocento, con l'impiego delle idrovore a vapore e quindi con le pompe meccaniche la bonifica si è sviluppata in maniera considerevole>> <sup>(10)</sup>.

Il '900 porta a compimento il processo, anche dal punto di vista istituzionale. Varie leggi si occupano della regolamentazione delle bonifiche. A parte la legge Baccharini - n. 867 del 1882 - le più significative sono proprio del nostro secolo: il R.D. n. 3256 del 1923; la legge Serpieri sulle trasformazioni fondiari - R.D.L. n. 753 del 1924 -. Tra queste, la legge n. 3134 del 1928 e il R.D. n. 215 del 1933 (che riunì in un testo unico le varie norme sulla bonifica) definiscono il concetto di "bonifica integrale" che si estende anche ai terreni montani e si specifica <<in senso di estensione più che di intensità>> <sup>(11)</sup>: è l'attività finalizzata ad una politica generale di difesa e utilizzazione del territorio in cui si coordina l'attività statale con quella dei privati.

Le alte finalità attribuite alla bonifica sono espresse in maniera eloquente nell'unico comma dell'art. 857 del Codice Civile (primo articolo della sezione "Della bonifica integrale" nel Libro Terzo dedicato alla proprietà): <<Per il conseguimento di fini igienici, demografici, economici o di altri fini sociali possono essere dichiarati soggetti a bonifica i terreni che si trovano in un

---

convegno internazionale dallo stesso titolo, Venezia, marzo 1982). Grasselli è docente di geografia economica dell'Università di Perugia.

<sup>10)</sup> F. LETTERA, Le zone umide, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 53 e segg, in particolare nota 2).

<sup>11)</sup> A. PACE, Le <<zone umide>>: dalla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar, in Riv. dir. agr., 1982, I, pag. 186 e segg. e in particolare pag. 199.

*comprensorio, in cui sono laghi, stagni, paludi e terre paludose, ovvero costituito da terreni montani dissestati>> (12).*

## 1.2 GLI EFFETTI DELLA BONIFICA SULLE ZONE UMIDE

L'effettiva utilità di questo secolare lavoro in cui <<*sorgenti, corsi d'acqua, golene, alvei, acquitrini, terre paludose, paludi, stagni, laghi, lagune costiere hanno subito ridimensionamenti o sono stati eliminati da una successione di interventi che in diversi casi hanno oltrepassato i ragionevoli fini di una pur necessaria esigenza di difesa dalle acque, di approvvigionamento di acqua o di conquista di nuove terre agricole>> (13) dovrebbe essere esaminata caso per caso. Solo in questo modo infatti è possibile valutare fino a che punto prevalessse negli interventi il vantaggio delle collettività interessate o piuttosto la volontà di realizzare un'opera pubblica in quanto tale, finalizzata più che altro all'acquisizione del consenso tramite l'esempio di una razionalità che si impone al territorio. Non è secondario poi l'impiego di manovalanza per realizzare le bonifiche, in un paese dove l'esistenza di un vasto bracciantato agricolo ha costituito per decenni un grosso problema: le bonifiche hanno risposto con provvedimenti tampone anche ad emergenze occupazionali.*

Valga per tutti l'esempio del fascismo: è proprio in questo periodo, come abbiamo visto, che si assiste alla maggiore produzione legislativa ma anche ad una notevole profusione di mezzi in un vasto

---

<sup>12)</sup> L'art. 44 della Costituzione, che per qualcuno si pone come continuum culturale del precetto codicistico, si presta tuttavia ad altre prospettive interpretative che saranno analizzate nei capitoli successivi.

<sup>13)</sup> F. LETTERA, Le zone umide, cit., in particolare pag. 55.

programma di bonifiche. Ma <<L'operazione fu coronata da successo solo in zone ristrette, come quella dell'Agro Pontino circostante Roma, dove tra il 1931 e il 1934 furono create le nuove città di Littoria (odierna Latina) e di Sabaudia>> (14). Eppure proprio la bonifica integrale costituisce nella retorica fascista uno dei più importanti elementi di propaganda per quanto riguarda la politica agraria (15).

Senza addentrarci ulteriormente in considerazioni storiche si possono comunque citare alcuni significativi esempi di bonifiche che non hanno sortito l'effetto sperato.

Riguardo al lago del Fucino, presso Avezzano (l'ambiente dove faticano i cafoni dell'immortale romanzo di Ignazio Silone, Fontamara) <<a distanza di più di un secolo la bonifica integrale del lago ha creato uno sconvolgimento climatico dell'area circostante, con punte di caldo torrido estivo e di freddo invernale non più mitigate dal benefico effetto delle acque. Dove prima era possibile un'intensa

---

<sup>14</sup>) C. CAPRA, G. CHITTOLINI, F. DELLA PERUTA, Corso di storia, vol. 3, L'Ottocento e il novecento, Le Monnier, Firenze, 1994, pag. 682.

<sup>15</sup>) La "Battaglia del Grano" è l'altro grande slogan della politica agraria fascista. P. G. CANNATA nel suo Governo dei Bacini idrografici - Strumenti tecnici e pianificatori, Etaslibri, Milano, 1994, pag. 85, riferendosi all'occupazione agricola del suolo parla di <<un fenomeno che si è poi in certo qual modo ripetuto nell'Africa e nell'America Latina del Novecento e che gli ambientalisti scientifici hanno battezzato "crescita senza sviluppo". Una tale occupazione avviene con produttività e rendimenti bassissimi, a volte persino al di sotto della retribuzione energetica del lavoro fisico: il limite massimo si ha forse in Italia con la "battaglia del grano" degli anni '30 e '40, dove per miserrime produzioni anche di 800 kg per ettaro si è arrivati alla messa a coltura di qualcosa come 160.000 km quadrati arrivando a seminare grano ad altitudini di mille metri>>. Cannata, ingegnere, docente di Pianificazione di Bacini, è componente del Comitato Scientifico di Legambiente e tra i fondatori dell'associazione. E' tra i componenti dell'Autorità di Bacino dell'Arno (legge 183 del 1989).

*piscicoltura, nonché pratiche agricole tra cui la coltivazione dell'olivo oggi si producono soprattutto patate>> (16).*

*In Sicilia <<Il prosciugamento del lago di Lentini ha provocato la distruzione di vasti agrumeti a causa dell'abbassamento di qualche grado della temperatura media invernale. (...) Nelle Valli di Comacchio è stato dimostrato da analisi socio-economiche che il passaggio in molte zone dalla piscicoltura all'agricoltura, in seguito alle bonifiche, ha impoverito l'economia locale, in alcuni casi favorendo addirittura l'emigrazione a causa dell'abbandono dei mestieri tradizionali legati alla pesca>> (17).*

*Nel Polesine <<Nel decennio 1951-1961 il decremento della popolazione è stato del 23%. Il Polesine bonificato dà vita a una popolazione molto più ridotta di quella che viveva sul Polesine delle Valli da pesca>> (18).*

*E, riguardo alla bonifica del lago di Sesto (o di Bientina, tra le province di Pisa e Lucca): <<Ma il passaggio da un'economia di pesca ad un'economia di agricoltura non è così privo di traumi. (...) Da ciò traeva vantaggio chi già aveva un'avviata attività agricola e, guarda caso, erano i grossi proprietari terrieri che vedevano ingrandire i propri possedimenti, fino allora confinati ai margini del lago ed ora estesi all'interno dell'area bonificata.>> (19).*

---

<sup>16)</sup> AAVV, Tra acqua e terra, cit., pag. 42.

<sup>17)</sup> Ibidem, pag. 47.

<sup>18)</sup> Da Quaderni di Italia Nostra, n. 6, ottobre 1970, ripubblicato in "Tra terra e acqua", speciale del WWF Italia sulle zone umide, supplemento a Panda (mensile del WWF), n. 8, Roma, 1986, pag. 3.

<sup>19)</sup> P. FASOLI, P. PIEROTTI, Bonifiche e paesaggio agrario: Bientina, Quaderni dell'Istituto di storia dell'arte dell'Università di Pisa n. 4, Grafica Pisana, Buti (PI), 1981, pag. 49.

### 1.3 LO SVILUPPO DELLA SENSIBILITA' AI PROBLEMI AMBIENTALI E LA NASCITA DELLE ISTANZE DI PROTEZIONE DELLE ZONE UMIDE

L'intervento di bonifica è sempre stato visto come positivo in sè, prescindendo dai suoi reali effetti, e senza considerare minimamente la possibilità di mantenere in porzioni del territorio la testimonianza del paesaggio naturale. Affermazioni come questa: <<Un'opera di bonifica non può mai considerarsi conclusa; occorrono continui interventi per la conservazione e il consolidamento, se non si vuol rischiare il ritorno al padule>> <sup>(20)</sup> sono ancor oggi ricorrenti. <<Ci si è accaniti spesso, ancora in pieni anni '70 nel voler prosciugare qualsiasi area umida, utilizzando pubblici finanziamenti e senza precise valutazioni dei benefici economici dell'operazione. Non parliamo poi della completa mancanza di studi di impatto ambientale sull'effetto delle bonifiche sugli ambienti naturali e sul clima>> <sup>(21)</sup>.

Nel nostro paese il radicamento negli operatori economici e nelle pubbliche amministrazioni del mito razionale della bonifica integrale è una costante particolarmente diffusa.

Tuttavia, fin dai primi anni di questo secolo si è affermata a livello internazionale una nuova concezione.

<<La protezione degli habitat acquatici e paludosi costituisce da molto tempo una parte essenziale del programma degli

---

<sup>20)</sup> Intervento di G. ARCIONI, Presidente della Confcoltivatori provinciale di Grosseto, al Convegno "La bonifica in Toscana" del 9.5.1986. Atti pubblicati a cura della Confcoltivatori Toscana con lo stesso titolo da Editori del Grifo, Montepulciano (SI), 1988, pag. 16-17.

<sup>21)</sup> AAVV, Tra acqua e terra, cit., pag. 42.

organismi nazionali ed internazionali per la protezione della natura, tanto governativi che non governativi. Il Consiglio internazionale per la protezione degli uccelli (C.I.P.O.) se ne è preoccupato per primo, fin dal 1922, seguito dall'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (U.I.C.N.), nel 1948. (...) La FAO e l'UNESCO sono state fin dall'inizio associate a quest'opera di protezione della natura e degli habitat acquatici (...) ed ancora più dopo la Conferenza dell'ONU sull'ambiente - Stoccolma, 1972 - e dopo il lancio del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (P.N.U.E.).

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, esso si è preoccupato di diversi aspetti della protezione delle zone umide, dopo la creazione, nel 1963, del suo Comitato europeo per la salvaguardia della natura e delle risorse naturali: è stato il primo organismo governativo a riconoscere l'importanza dell'istituzione di zone protette e la necessità d'una cooperazione internazionale per garantire tale protezione a livello continentale>> (22).

Questa nuova concezione si sviluppa nell'ambito di una più generale affermazione della questione ambientale, superando però una visione della natura come museo costituito da reperti intoccabili, ma orientandosi ad un uso sostenibile delle risorse.

<<La questione ambientale è problema centrale del nostro tempo. La verifica della compatibilità delle scelte economiche, con la salvaguardia della salute e dell'ambiente, rientra fra le responsabilità collettive (...) L'asse di orientamento di tale

---

<sup>22</sup>) M. F. MORZER BRUYNS, Zone umide, uccelli acquatici e protezione della natura, in Naturoipa, bollettino del centro Europeo per la Conservazione della Natura del Consiglio d'Europa, n. 24, 1976, ripubblicato in "Tra terra e acqua" supplemento a Panda, cit., pag. 1.

*salvaguardia rifugge da contenuti di mera conservazione e privilegia un controllo dell'agire ispirato ai principi della ragionevolezza degli usi plurimi delle risorse naturali>> (23).*

Inoltre, per il particolare ruolo promotore esercitato da associazioni ambientaliste non governative e da agenzie dell'ONU, proprio con la difesa delle zone umide si è verificato uno dei primi esempi di gestione sovranazionale del patrimonio ambientale: <<L'ambito territoriale sovranazionale per la gestione ragionevole delle risorse ambientali, è definibile su base pattizia, nella forma di una convenzione o di un trattato la cui esecuzione resti affidata ad un corpo sovranazionale, quale l'ONU o sue Agenzie, affiancate dalle associazioni ambientalistiche.

*Il carattere internazionale di alcune associazioni ambientalistiche e l'ancoraggio nazionale di ciascuna organizzazione, consentono di armonizzare interessi nazionali e sovranazionali per ampliare nello spazio e quindi nel tempo la tutela delle risorse ambientali>> (24).*

Si sono così succedute <<una serie di conferenze speciali cominciate nel 1962 con la conferenza detta MAR (...). Il principale risultato di queste conferenze è stata la Convenzione sulle zone umide, il cui atto finale fu firmato nel 1971 a Ramsar, e che è aperta alla firma e alla ratifica dal 1974>> (25).

---

<sup>23</sup>) F. LETTERA, Lo stato ambientale e le generazioni future, in Riv. giur. amb., 1992, pag. 235 e segg..

<sup>24</sup>) Ibidem, in particolare pag. 254.

<sup>25</sup>) M. F. MORZER BRUYNS, Zone umide ..., cit., pag. 1.

#### 1.4 LE FUNZIONI DELLE ZONE UMIDE

Prima di affrontare l'analisi dei contenuti della normativa internazionale, è necessario puntualizzare le proprietà biologiche, ecologiche, idrologiche, scientifiche e economico-sociali delle zone umide <sup>(26)</sup>. Questo per cercare di dimostrare che la protezione delle zone umide risponde a necessità generali della specie umana, legate alla difesa del territorio, all'approvvigionamento idrico, alla produzione di cibo, alla cultura. Ciò non significa che ogni zona umida esistente, dal piccolo stagno alle grandi lagune, svolga sempre e comunque tutte le funzioni descritte, ma sicuramente ogni volta che una zona umida viene distrutta, si avranno effetti negativi in alcune caselle dello schema che proponiamo. Sicuramente, ogni perdita anche della più piccola zona umida si trasforma inevitabilmente in una riduzione di quella biodiversità <sup>(27)</sup> che è di fondamentale importanza

---

<sup>26)</sup> Si è utilizzato come griglia generale lo schema del Gruppo di lavoro di Ramsar sull'uso razionale, riportato nell'introduzione agli atti del Seminario organizzato a Donana in Andalusia dal 13 al 18 novembre 1989 nell'ambito delle periodiche conferenze previste dalle Convenzioni di Berna e di Ramsar, atti pubblicati in AAVV, La gestion des zones humides de la Méditerranée, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1992, in particolare pag. 7. Nell'ordine originario, è stato anticipato il punto relativo all'influenza sul clima.

<sup>27)</sup> <<La diversità biologica, stando alla definizione fornita dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura, "...comprende tutte le specie di piante, di animali e i microrganismi, gli ecosistemi e i processi ecologici di cui fanno parte">>, da G. ANGLE (a cura di), Habitat, guida alla gestione degli ambienti naturali, WWF Italia e Corpo Forestale dello Stato, Roma, 1992, pag. 21.

La Convenzione sulla diversità biologica, adottata nel corso della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo, giugno 1992, contiene all'art. 2 la seguente definizione: <<"Diversità biologica" significa la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi">>. Dalla traduzione italiana allegata alla legge n. 124 del 1994 di ratifica ed

per l'evoluzione e per la <<preservazione dei sistemi di mantenimento della vita nella biosfera>> e la cui conservazione <<è una preoccupazione comune dell'umanità>> (28).

A) Lotta all'erosione. Questa funzione è svolta in maniera significativa dalle zone umide costiere, dove l'erosione è un elemento fisico costante, che viene generalmente compensato dall'apporto solido dei fiumi (decisamente diminuito negli ultimi decenni specie nel nostro paese a causa delle escavazioni e degli sbarramenti): <<Considerando una costa sabbiosa come la linea di equilibrio dinamico tra l'apporto solido (ripascimento) dei fiumi e la demolizione sistematica ed erosione da parte del mare, è evidente come tutte le coste italiane, e la gran parte di quelle mediterranee, siano entrate in una fase di accentuata erosione>> (29). Nelle zone umide costiere <<La loro fitta vegetazione fornisce tra l'altro una barriera naturale contro l'erosione, stabilizzando i terreni sabbiosi, trattenendo i sedimenti e frenando la forza delle onde e delle correnti>> (30).

B) Lotta alle inondazioni. <<Le zone umide svolgono inoltre un'insostituibile funzione di regimazione delle acque provenienti dallo scioglimento delle nevi o delle piogge primaverili, evitando improvvise piene a valle, mentre, nella stagione secca, restituiscono le acque

---

esecuzione della convenzione, in Suppl. Ord. alla G.U. n. 44 del 23 febbraio 1994.

28) Dal Preambolo della Convenzione sulla diversità biologica, trad. it., cit.. La convenzione verrà esaminata nel capitolo 4.

29) P. G. CANNATA, Governo dei bacini idrografici, cit., pag. 54.

30) AAVV, La palude è una cura per le malarie della terra, in La Nuova Ecologia, n. 10, Roma, 1986, pag. 36 e segg e in particolare pag 39.

raccolte e assicurano l'umidità ai terreni circostanti>> <sup>(31)</sup>. <<Sul litorale (...) sono state bonificate le paludi e i laghi costieri che accoglievano ugualmente le acque di piena dei fiumi quando queste non riuscivano a riversarsi in mare a causa dell'effetto-barriera generato dal moto ondoso (...). Ai nostri giorni, con sempre maggiore frequenza in territori costieri o più interni, si susseguono le alluvioni>> <sup>(32)</sup>.

C) Mantenimento della qualità dell'acqua e diminuzione dell'inquinamento. Le zone umide <<effettuano una notevole azione "filtro" (soprattutto tramite macrofite acquatiche e varie specie di vegetali acquatici ed igrofili) nei confronti di sostanze acquatiche e non, potenzialmente inquinanti>> <sup>(33)</sup>. Per quanto riguarda fiumi e laghi <<Più autori evidenziano, sulla base di dati sperimentali, come la foresta riparia costituisca un filtro per i nutrienti che sono trattenuti nella misura del 90% per l'azoto e dell'80% per il fosforo, trasformati e fissati nel legno della foresta riparia. (...) più autori concordano nell'affermare che sia sufficiente una striscia di vegetazione di 30 m per ridurre notevolmente l'inquinamento diffuso di origine agricola, purchè la pendenza delle rive non sia molto elevata e rettificata>> <sup>(34)</sup>. Naturalmente la capacità di diminuzione dell'inquinamento da parte delle zone umide è legata a precisi limiti,

---

<sup>31)</sup> A. CANU, Pianeta palude. Un ambiente in via d'estinzione, in Panda, n. 3, Roma, marzo 1994, pag. 17 e segg.. Canu è il responsabile del WWF Italia per le oasi.

<sup>32)</sup> AAVV, Tra acqua e terra, cit., pag. 46.

<sup>33)</sup> A. GARIBOLDI, Interventi di miglioramento e recupero ambientale: le zone umide, in Gestione e protezione del patrimonio faunistico, Istituto per la qualificazione e l'aggiornamento tecnico professionale in agricoltura, Brescia, 1990, pag. 303 e segg.. Gariboldi è docente dell'Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Biologia Animale.

<sup>34)</sup> P. G. CANNATA, Governo dei bacini idrografici, cit., pag. 73.

dettati dalle dimensioni dell'area, dalla temperatura, dal tipo di inquinanti introdotti: per alcune zone umide (ad es. piccoli laghi o torbiere alpine) minime immissioni di inquinanti portano a gravissime alterazioni dell'ecosistema.

D) Conservazione delle risorse d'acqua superficiali e sotterranee. La presenza di depositi idrici costituisce una riserva d'acqua particolarmente utile sia per l'agricoltura che per gli altri usi legati all'attività umana. Fondamentale è poi il ruolo delle zone umide come serbatoi di ricarica per le falde acquifere sotterranee, specialmente nei periodi di siccità. Il drenaggio completo di interi bacini palustri o lacustri ha spesso generato problemi di approvvigionamento <sup>(35)</sup>, ai quali non è raro che si cerchi di rispondere con la costituzione di dighe o invasi artificiali.

E) Contributo alla stabilità climatica. <<Le zone umide sono mirabili regolatrici del clima: si pensi a cosa significano a questi effetti ad esempio il lago di Garda (sulle cui sponde crescono i limoni e gli olivi) ed il lago Trasimeno, e si consideri poi l'effetto che hanno avuto, sempre per ciò che riguarda il clima, i prosciugamenti dei laghi di Lentini (Siracusa) e del Fucino (L'Aquila)>> <sup>(36)</sup>. La ragione

---

<sup>35)</sup> Un esempio riguarda il prosciugamento della Valle della Falce, in provincia di Ferrara: <<il prosciugamento della Falce (...) impoverì anche la falda sottostante, con conseguenze notevoli sullo stato della sua vegetazione, che ebbero le manifestazioni più eclatanti nel diffuso ed evidente disseccamento di molti lecci>>. L'esempio è tratto da A. CHELINI, relazione Zone umide: la situazione italiana al Convegno organizzato dal Ministero agricoltura e foreste e dall'Istituto di tecnica e propaganda agraria, atti pubblicati col titolo AAVV, Zone umide: una ricchezza naturale da valorizzare e da proteggere, in Quaderni di agricoltura ambiente, Roma, settembre 1979, pag. 42.

<sup>36)</sup> Ibidem, pag. 48.

principale è legata all'effetto di termoregolazione delle masse d'acqua e all'aumento dell'umidità atmosferica.

F) Sostegno della pesca, del pascolo e dell'agricoltura.

*<<2/3 della pesca mondiale dipende da zone umide costiere (delta, lagune, estuari ecc.)>> (37). <<La vallicoltura, tipica delle lagune italiane nord-adriatiche, è famosa oltre che per l'elevata produzione ittica anche per l'attenta gestione dell'ambiente da parte dei pescatori (...). Le lagune costiere producono in media 56 chilogrammi di pesce per ettaro all'anno con punte massime di 685 chilogrammi nelle zone più produttive>> (38).*

Gli effetti sul pascolo e sull'agricoltura sono legati all'abbondanza di acqua e all'effetto di stabilizzazione climatica, ma anche a particolari ambienti (ad es. i prati umidi) adatti all'allevamento del bestiame brado, largamente praticato ad es. in Maremma o in Camargue.

Inoltre *<<Molte specie che vivono nelle zone umide hanno un'importanza notevole per le economie locali e nazionali: (...). Il riso, una pianta delle zone umide, è stato coltivato per circa 7000 anni, e oggi costituisce la dieta principale per molta parte della popolazione mondiale. (...) Le piante capaci di sopportare il sale sono sempre più usate per incrementare la produzione agricola nelle aree costiere. Tuttavia lo sviluppo di ulteriori varietà dipende dalla preservazione*

---

<sup>37)</sup> A. GARIBOLDI, Interventi di miglioramento..., cit..

<sup>38)</sup> J. SKINNER, Dove si posano gli aironi. L'importanza delle zone umide per l'ecosistema Mediterraneo, in Panda, n. 3, Roma, marzo 1994, pagg. 19-20. Skinner è l'attuale Direttore della Conservazione della Tour du Valat, organismo protezionistico francese.

degli habitat delle zone umide costiere in cui vivono molte delle specie selvatiche>> (39).

G) Divertimento e educazione all'aria aperta. Gli elementi che rendono le zone umide particolarmente idonee alle attività educative e ricreative sono molteplici:

- il valore di testimonianza del paesaggio naturale, che permette <<un'esperienza di "archeologia ambientale" dove dai pochi frammenti (...) è possibile effettuare la ricostruzione di ciò che è scomparso, operazione che riteniamo abbia un enorme valore dal punto di vista sia didattico che scientifico>> (40)

- il valore paesaggistico di ambienti rari e spesso unici nel loro genere: sia quando si tratta di superfici di pochi ettari (che possono contribuire alla varietà di sistemi paesaggistici più complessi: ad es. i fontanili nell'ambiente agrario lombardo) sia in ambienti più uniformi e di notevole estensione (ad es. le lagune mediterranee) (41)

- il valore naturalistico e la relativa facilità con cui è possibile osservarvi piante e animali (per la ricchezza di specie presenti e gli

---

<sup>39</sup>) WWF ITALIA, Specie presenti nelle zone umide, in "Tra terra e acqua" supplemento a Panda, cit., pag. 4.

<sup>40</sup>) AAVV, Tra acqua e terra, cit., pag. 90.

<sup>41</sup>) <<L'unità elementare del paesaggio è l'Ecotopo, costituito da un insieme di forme del terreno con la vegetazione naturale o sostitutiva che le ricopre. Un pendio, una vallecola, il corso di un torrente oppure una rupe possono costituire un ecotopo: in generale si tratta di superfici di uno-pochi ettari, almeno da noi (in ambienti più uniformi, come la steppa oppure la savana, l'ecotopo può anche avere estensioni maggiori)>>: S. PIGNATTI, Paesaggio vegetazionale e paesaggio agricolo, in Casabella, Rivista internazionale di architettura, numero monografico su Il disegno del paesaggio italiano, gennaio-febbraio 1991, pag. 73.

spazi aperti a disposizione), che rendono particolarmente interessanti le attività didattiche (<sup>42</sup>)

- le potenzialità turistiche che spesso vanno ad integrare "fuori stagione" le attività estive dato che <<La stagione fredda è il momento più intenso e spettacolare per vivere le zone umide>> (<sup>43</sup>).

Il turismo naturalistico si va diffondendo in Italia con un certo ritardo rispetto agli altri paesi europei, specialmente del nord. Fra i tanti, citiamo l'esempio inglese: <<Nel Regno Unito i 360.000 membri della Royal Society for Protection of Birds sono un indice della quantità di persone che trova diletto nell'osservazione degli uccelli, spesso in località situate in zone umide>> (<sup>44</sup>).

H) Difesa degli habitat della flora e della fauna selvatica, e particolarmente degli uccelli acquatici. La ricchezza delle forme di vita presenti nelle zone umide è così descritta dal prof. D.J. Kuenen, del Centro di informazione del Comitato europeo per la salvaguardia

---

<sup>42</sup>) Laboratori didattici ed esperienze educative che hanno avuto come riferimento le zone umide si sono moltiplicate negli ultimi anni nel nostro paese. Un simpatico esempio descrive l'attività di una scuola media sull'isola Polvese, nel Trasimeno: gli studenti <<Insieme agli insegnanti, a esperti della Provincia e della Lega per l'ambiente hanno studiato l'isola, realizzato audiovisivi, schede tecniche, percorsi naturalistici e storici fra il ludico e il fantastico. (...) Gli studenti della Castiglione, quindi, hanno sperimentato per tre anni un modo diverso di fare scuola in una delle zone umide più importanti d'Italia>>. Da M. MORBIDELLI, A scuola in palude, in Arancia blu, n. 6, Roma, 1990, pag. 92.

<sup>43</sup>) A. CANU, Pianeta palude, cit..

<sup>44</sup>) WWF ITALIA, Che cosa sono le zone umide ?, in "Tra terra e acqua" supplemento a Panda, cit., pag. 8.  
<<Nella maggior parte dei paesi d'Europa esistono associazioni ornitologiche molto ben organizzate e numerosi periodici ornitologici. (...) La Lega Italiana Protezione Uccelli (LIPU) è l'unica associazione protezionistica che si occupi esclusivamente della protezione degli uccelli in Italia con ricerche che coordina direttamente>>: R. PETERSON, Guida degli uccelli d'Europa, Muzzio & c. editore, Padova, 1988, pag. 30.

della natura del Consiglio d'Europa: <<Nella zona imprecisa che separa la terra dall'acqua, la vita pullula. Vi si trova in abbondanza una grande varietà di piante e di animali e la produzione biologica vi è molto copiosa. Gli strati superiori dell'acqua sono più caldi sotto il sole delle acque profonde o dell'aria con la quale essi sono in contatto. Il fondo, molto vicino, sopporta qualsiasi specie di organismo: la luce è sufficiente per permettere alle piante di crescere e la vicinanza della terra spiega una ricchezza minerale che si traduce in una grande produttività organica. Queste acque, siano esse salate, salmastre o dolci, ospitano innumerevoli specie: insetti, molluschi, pesci, anfibi, piante, batteri, crostacei e mammiferi, soprattutto uccelli>> <sup>(45)</sup>.

Le ragioni risiedono nella elevata produttività biologica che <<va da 10 a 25 grammi di materia organica vegetale al metro quadro ogni giorno, quantità cento volte superiore a quella degli oceani (meno di 0,5), dieci volte maggiore di quella delle foreste montane, delle praterie e delle zone agricole e cinque volte maggiore di quella delle foreste tropicali (3-10)>> <sup>(46)</sup>.

La riduzione delle zone umide ha influito fortemente sulla consistenza di numerose specie, la cui esistenza si trova adesso seriamente minacciata: <<26 specie vegetali delle zone umide, cioè l'8% delle nostre piante rare, rischiano di scomparire. (...) Abbiamo perso il 60% dei siti in cui si trovavano le nostre piante rare acquatiche o

---

<sup>45)</sup> D. J. KUENEN, Le zone umide, delle risorse naturali insostituibili, Centro di Informazione del Comitato Europeo per la Salvaguardia della Natura del Consiglio d'Europa, ripubblicato a cura del WWF Italia, suppl. a Panda, cit., pag. 2.

<sup>46)</sup> A. CANU, Pianeta palude, cit..

*riparie*>> <sup>(47)</sup>. <<Su 476 specie della fauna ornitica europea ben 188 sono legate alle zone umide>> <sup>(48)</sup>; quasi la metà delle specie riconosciute dalla Direttiva uccelli della Comunità Europea (n. 79/409) come bisognose di protezione totale, dipendono dagli ambienti umidi <sup>(49)</sup>.

Come vedremo, sono soprattutto questi due elementi della vita delle zone umide (la flora e la fauna ornitica) l'oggetto del regime di tutela introdotto nell'ordinamento internazionale dalla Convenzione di Ramsar.

---

<sup>47)</sup> C. NEWBOLD, Le zone umide, in Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa per la conservazione della natura, a cura del Ministero dell'Ambiente, stampato da Musumeci, Aosta, 1989, pag. 60.

<sup>48)</sup> A. CANU, Pianeta palude, cit..

<sup>49)</sup> Così in J. SKINNER, Dove si posano gli aironi, cit..

*"Le paludi sono la giovinezza  
della terra."*

JACQUES PERRET

## Capitolo 2

LA CONVENZIONE DI RAMSAR RELATIVA ALLE ZONE  
UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE

2.1. LA CONVENZIONE RELATIVA ALLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE SOPRATTUTTO COME HABITAT DEGLI UCCELLI ACQUATICI, FIRMATA A RAMSAR IL 2 FEBBRAIO 1971: STRUTTURA, EVOLUZIONE, CONFIGURAZIONE ATTUALE

### 2.1.1 LE ZONE UMIDE PRIMA DELLA CONVENZIONE

La bonifica integrale, come strumento per realizzare interessi pubblici fondamentali, è stata in Italia e nel resto del mondo uno dei più potenti fattori di distruzione delle zone umide.

Nel nostro secolo, altri nemici si sono manifestati per questi ambienti: l'inquinamento atmosferico e idrico, il turismo, l'aumento della pressione venatoria, la realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture (porti, strade, zone industriali ecc.), la pressione agricola sulle risorse idriche.

Il dato relativo alla distruzione planetaria delle zone umide è un indicatore indubbio della mancanza di sensibilità su questo problema: molte fonti indicano che la metà delle zone umide esistenti due-tre secoli fa sul pianeta sono andate perdute. Nei soli Stati Uniti il dato sale al 54%. Per l'Europa occidentale è più elevato e raggiunge il 60-70%, a seconda dell'individuazione del periodo di riferimento. A questo si aggiunga che molte zone umide sono sottoposte a gravi processi di degrado che stanno alterando in maniera anche irreversibile i loro processi biologici fondamentali.

Anche in Italia il fenomeno ha assunto proporzioni rilevanti: dall'estensione di più di un milione di ettari a metà ottocento si è passati ai circa 300.000 ettari odierni! <sup>(50)</sup>.

E' evidente come nei paesi che hanno sottoscritto la convenzione di Ramsar e in particolar modo in Italia, questo trattato abbia contribuito in maniera determinante all'inversione di tendenza rispetto a tutto il periodo precedente.

L'Italia ha dato esecuzione alla convenzione con il D.P.R. n. 448 del 13 marzo 1976. Le problematiche relative all'esecuzione della convenzione in Italia verranno esaminate nel prossimo capitolo. Prima, è necessario approfondire gli aspetti principali della convenzione e tentare una prima valutazione delle sue concrete conseguenze sulla protezione delle zone umide.

---

<sup>50</sup>) Questi dati sono reperibili nelle varie fonti citate specialmente nel capitolo precedente che affrontano l'argomento dal punto di vista storico. In G: ANGLE (a cura di), Habitat, cit. nella nota 27 del capitolo 1, pag. 14, si riportano dati ISTAT che indicano una riduzione da 900.000 a 338.000 ettari di zone umide dal 1935 al 1985. Secondo la stessa fonte, la consistenza attuale è ripartita fra bacini lacustri (219.000 ettari, circa il 60%), stagni e laghi salmastri (26.000 ettari, circa il 9%), valli da pesca (63.000 ettari, circa il 21%), stagni e torbiere (30.000 ettari, circa il 10%).

## 2.1.2 LE INNOVAZIONI INTRODOTTE NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

La convenzione fu preparata con una serie di conferenze internazionali e riunioni tecniche, tenute per lo più sotto gli auspici dell'Ufficio Internazionale di ricerca sugli uccelli acquatici (IWRB) negli anni sessanta <sup>(51)</sup>.

Nel gennaio 1971, si riuniva a Ramsar (Iran), la "Conferenza internazionale sulla conservazione delle zone umide e degli uccelli acquatici". Al termine dei lavori, il 2 febbraio 1971, veniva approvata e sottoscritta la "Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale, specialmente come habitat degli uccelli acquatici", che sarà poi chiamata a livello internazionale convenzione di Ramsar <sup>(52)</sup>.

*<<La Convenzione di Ramsar fu depositata per la sottoscrizione presso il Direttore Generale dell'UNESCO e fu messa a disposizione per le firme nel 1972>>* <sup>(53)</sup>.

*<<The Convention entered into force in 1975, with the ratification of Greece as its seventh Contracting Party>>* <sup>(54)</sup>.

---

<sup>51)</sup> D.A. SCOTT e M. SMART (a cura di), La Convenzione di Ramsar: aspetti tecnici, documento presentato alla Conferenza di Cagliari. In AAVV, Atti della Conferenza sulla conservazione delle zone umide di importanza internazionale (Cagliari 24-29 novembre 1980), in Supplemento alle Ricerche di biologia della selvaggina, INBS, Bologna, 1982, pag. 275 e segg.. Nel documento si ricostruisce sinteticamente la storia della convenzione.

<sup>52)</sup> Anche V. PARISIO, L'esecuzione in Italia della convenzione di Ramsar relativa alle zone umide di importanza internazionale, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 547 e segg. e in particolare pag. 558-559, ricostruisce l'iter della nascita della convenzione.

<sup>53)</sup> D.A. SCOTT e M. SMART (a cura di), La Convenzione di Ramsar: aspetti tecnici, cit., pag. 277.

Abbiamo già visto che il trattato costituisce uno dei primi esempi di gestione sovranazionale del patrimonio ambientale. Ma Ramsar introduce nel diritto internazionale convenzionale in materia di conservazione della natura, un insieme di novità tali da farne un vero e proprio punto di svolta.

Innanzitutto, si tratta del primo trattato a carattere mondiale applicato alla conservazione di ecosistemi in quanto tali e quindi di tutti i loro elementi. Fino ad allora, i trattati in materia di conservazione si erano riferiti a singole specie di fauna selvatica: <<Avec le 20e siècle apparaissent les premiers traités visant à la conservation des espèces de la faune sauvage. Cependant ces textes sont encore imprégnés d'un fort anthropocentrisme (...): on fait une distinction entre espèces "utiles" et "nuisibles", seules les premières étant protégées, les secondes pouvant et devant être détruites>> (55). Altre convenzioni facevano riferimento non a specie singole ma a singole classi o categorie e quindi ai soli habitat di esse (56).

---

<sup>54</sup>) D. NAVID, Secretary General Ramsar Convention Bureau, The legal development of the Convention on Wetlands, in Ramsar Newsletters, aprile 1994, pag. 2 e segg.. L'art. 10.1 della Convenzione prevede: <<La presente Convenzione entrerà in vigore quattro mesi dopo che almeno sette Stati saranno divenuti parti contraenti (...)>>.

<sup>55</sup>) A. KISS, Une image du contexte international de la Convention de Ramsar, in Aspects juridiques de la protection des zones humides (atti della omonima conferenza internazionale tenutasi a Lione dal 23 al 26 settembre 1987), IUCN e SFDE, Lione, 1987, pag. 21 e segg.. Kiss è Direttore di ricerca al Centre national de la Recherche scientifique a Strasburgo, Francia.

<sup>56</sup>) E' il caso della Convenzione Internazionale per la Protezione degli uccelli, adottata a Parigi il 15 ottobre 1950, che auspica all'art. 11 la creazione di riserve ma solo per la fauna ornitica: <<Allo scopo di attenuare le conseguenze della rapida sparizione per fatto dell'uomo, dei luoghi favorevoli alla riproduzione degli uccelli, la Alte Parti contraenti si impegnano a incoraggiare ed a favorire immediatamente, con tutti i mezzi possibili, la creazione di riserve acquatiche o terrestri (...)>>. Il testo italiano è allegato alla legge di

Quello di Ramsar inoltre è il primo ed unico trattato globale che ha per oggetto un habitat specifico, in questo costituendo un chiaro indicatore della consapevolezza a livello internazionale del valore delle zone umide: <<*The Ramsar Convention is unique in that it remains the only global convention the objective of which is to protect and conserve a particular type of ecosystem and the flora and fauna (...) dependent upon it*>> <sup>(57)</sup>.

Il Preambolo della Convenzione espone i principi accettati dalle Parti Contraenti:

- l'uomo e il suo ambiente sono interdipendenti;
- le zone umide sono regolatrici fondamentali dei regimi acquatici e mantengono una fauna ed una flora caratteristiche, specialmente uccelli acquatici;
- le zone umide costituiscono una risorsa di valore economico, culturale, scientifico e ricreativo;
- l'abuso delle zone umide è in aumento e deve essere arginato;
- gli uccelli acquatici durante le loro migrazioni stagionali possono oltrepassare le frontiere e perciò dovrebbero essere considerati una risorsa internazionale;
- la conservazione delle zone umide e della loro flora e fauna richiede politiche nazionali lungimiranti combinate con un'azione coordinata internazionale.

---

esecuzione in Italia della convenzione (n. 812/78), in Gazzetta Ufficiale n. 357 del 23 dicembre 1978.

<sup>57)</sup> V. KOESTER, The Ramsar Convention on the conservation of wetlands, a legal analysis of the adoption and implementation of the convention in Denmark, IUCN, Ramsar Convention Bureau, Gland, Switzerland, 1989, pag. 3.

Il carattere innovativo della convenzione di Ramsar può essere meglio compreso tenendo presente che non solo i moderni trattati globali intergovernativi in materia di conservazione, ma anche gli atti non dotati di vincolatività che costituiscono il riferimento essenziale in materia, sono tutti successivi alla convenzione di Ramsar: <<La Convenzione di Ramsar fu adottata prima della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente dell'Uomo a Stoccolma nel 1972 ed ha preceduto quindi la creazione del Programma sull'Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP). Fu conclusa prima delle altre (...) Convenzioni globali (...) che considerano la conservazione il loro scopo principale>> (58).

---

<sup>58)</sup> Per quanto riguarda i moderni trattati globali intergovernativi, si fa riferimento alla Convenzione relativa alla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (cd. World Heritage) del 1972; alla Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche, loro parti e prodotti derivati, minacciate di estinzione (cd. CITES) del 1973; alla Convenzione di Bonn relativa alla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna salvatica del 1979; alla Convenzione di Rio sulla diversità biologica del 1992. Per quanto riguarda la frase riportata, essa è tratta da La Convenzione di Ramsar: aspetti tecnici, cit., pag. 277, che ovviamente si riferiva solo ai primi tre dei trattati citati.

La distinzione dei cinque trattati (incluso cioè quello di Ramsar) come i moderni trattati intergovernativi in materia di protezione è riportata in numerosi documenti tra cui: M. SMART, Utilization of the Ramsar Convention, cit.; A. KISS, Une image du contexte international de la Convention de Ramsar, cit.; RAMSAR CONVENTION BUREAU, How States may join the Convention, information sheet, Gland, Switzerland, luglio 1994. In italiano: M. C. MAFFEI, La protezione internazionale delle specie animali minacciate, CEDAM, Padova, 1992.

Queste convenzioni verranno analizzate nei successivi capitoli per quando concerne la loro applicabilità alla protezione delle zone umide. Anche vari trattati a carattere regionale sono stati stipulati dopo Ramsar. Tra questi i più rilevanti ai nostri fini sono la Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, del 1979, e la Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, adottata a Barcellona nel 1976 di cui fa parte il "Protocollo relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette", aperto a Ginevra nel 1982. Tra gli atti non dotati di vincolatività e a carattere globale, citiamo la Dichiarazione adottata alla Conferenza dell'ONU sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972); la Strategia Mondiale per la Conservazione delle risorse Naturali (vedere nota 20); la Carta Mondiale della Natura, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1982 e la Dichiarazione di Rio adottata nella Conferenza Onu su ambiente e sviluppo del 1992.

### 2.1.3 GLI OBBLIGHI A CARICO DELLE PARTI CONTRAENTI E LE RACCOMANDAZIONI

Passando ad esaminare gli obblighi fondamentali che gli stati, aderendo alla convenzione, si impegnano a rispettare, troviamo anche qui una serie di elementi innovativi (<sup>59</sup>). Fra i tanti, seguiremo lo schema di H. L  thier, dell'Ufficio Ramsar. L  thier distingue quattro obblighi fondamentali.

Il primo consiste nel designare almeno una zona umida da inserire nella Lista delle zone umide d'importanza internazionale (<sup>60</sup>). La puntuale identificazione di una serie di ecosistemi cui si applicano le previsioni della convenzione costituisce l'identificazione spaziale e temporale (dal momento della designazione) dell'ambito di efficacia del trattato. E' un elemento concreto di importanza fondamentale, che

---

Per tutti questi atti si veda il capitolo 4.

<sup>59</sup>) La individuazione dei quattro obblighi fondamentali a carico degli Stati che aderiscono alla Convenzione    comune ad una serie di documenti e di commenti internazionali. Citiamo: RAMSAR CONVENTION BUREAU (a cura di), The Ramsar Convention, Gland, Switzerland, 1992 (opuscolo che descrive gli elementi principali della Convenzione); H. LETHIER, Ramsar, in Naturopa (bollettino del Consiglio d'Europa), n. 69, Strasburgo, 1992, pagg. 8 e 9 (L  thier    Direttore della Conservazione del Ramsar Bureau); M. SMART, Utilization of the Ramsar Convention for the wise use and conservation of Mediterranean wetlands, in Managing mediterranean wetlands and their birds (Atti del convegno di Grado del febbraio 1991, a cura di IWRB e INBS), IWRB, Slimbridge, UK, 1992, pag. 278 e segg.. Non    dello stesso avviso F. LETTERA, che in Le zone umide, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 53 e segg., individua come obblighi fondamentali anche tutta una serie di previsioni che qui abbiamo considerato come di principio (vedere anche nota 29).

<sup>60</sup>) L'art. 2.4 della convenzione riporta: <<*Ciascuna parte contraente designa almeno una zona umida da inserire nell'elenco all'atto della firma della presente convenzione oppure al momento del deposito dello strumento di ratifica o di adesione (...)*>>. Vedere nota 25 per le considerazioni sul testo ufficiale della Convenzione.

supera gli approcci puramente esortativi di altri accordi internazionali e che sarà seguito da altre convenzioni in materia di protezione della natura <sup>(61)</sup>.

Il secondo obbligo consiste nel promuovere lo sfruttamento razionale delle zone umide. Per la prima volta si fa riferimento alla protezione della natura attuata non soltanto attraverso la conservazione ma anche, quando le caratteristiche del sistema lo permettono, tramite un utilizzo compatibile con la rinnovabilità delle risorse in modo da trasferire una parte di capitale naturale integro alle prossime generazioni <sup>(62)</sup>. Si tratta del primo tentativo di formulazione del concetto di "Sviluppo sostenibile" che avrà notevole fortuna soprattutto a partire dal Rapporto Bruntland della World Commission on Environment and Development <sup>(63)</sup>.

---

<sup>61)</sup> Anche la convenzione sul patrimonio mondiale prevede una lista di beni, che sono parte del patrimonio culturale e di quello naturale. Tuttavia la procedura di selezione prevede anche, a differenza di Ramsar, una approvazione del Comitato sul patrimonio mondiale e non la solo la designazione da parte di una Parte contraente. Questo al fine di evitare l'iscrizione di zone non adatte. Queste considerazioni sono tratte da: F. BURHENNE-GUILMIN e C. DE KLEMM, La Convenzione di Ramsar: aspetti giuridici, documento presentato alla Conferenza di Cagliari. In AAVV, Atti della Conferenza ..., cit., pag. 379 e segg..

<sup>62)</sup> Una interessante descrizione di un approccio che comprenda obiettivi sia di tipo sociale che di pura conservazione è contenuto nell'intervento di T. JONES, Economic reasons for wetland loss and degradation, al Convegno di Grado, in Managing mediterranean wetlands ..., cit., pag. 220 e segg.. Jones è funzionario dell'OCSE (Parigi).

<sup>63)</sup> Il rapporto della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (istituita con risoluzione n. 38/161 dall'assemblea generale delle nazioni unite) è pubblicato in italiano con titolo Il futuro di tutti noi, ISEDI, Milano, 1988.

Non è questa la sede per svolgere una completa analisi del concetto di sviluppo sostenibile. Basti sapere che tale visione è stata sottoposta da più parti a una serie di critiche. Tra le tante, riportiamo quella di A. TAROZZI, Visioni di uno sviluppo diverso, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1990, pag. 34: <<Nel concetto di sostenibilità dello sviluppo molti hanno voluto individuare la panacea, il punto di incontro ottimale tra l'imperativo economico dello sviluppo e quello ambientale (...). In OCDE (...) una definizione contenitore strumentalmente

Il terzo è l'obbligo di consultazione fra gli stati circa l'esecuzione degli impegni derivanti dalla Convenzione. <<Il trattato di Ramsar costituisce una delle prime manifestazioni di cooperazione fra gli Stati in materia di protezione ambientale>> <sup>(64)</sup>: ciò che è rilevante, anche qui, è che si delinea un obbligo preciso.

Infine, gli Stati si impegnano a creare riserve naturali nelle zone umide elencate o meno nella lista: <<Se poi si restringe lo sguardo alle sole convenzioni internazionali che prevedono la creazione di zone protette, risulta che è solo con la Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale (...) che la materia è stata oggetto per la prima volta di uno specifico accordo internazionale>> <sup>(65)</sup>.

---

utile, legata però a una politica di aiuti progettuali al terzo mondo piuttosto che al sostegno dello sviluppo endogeno locale ecologicamente compatibile. Del resto anche la definizione "Brundtland", pure se particolarmente attenta agli aspetti ecologici della questione, non ci sembra troppo lontana da una visione etnocentrica tradizionale. "Soddisfare i bisogni e le aspirazioni del presente senza compromettere la capacità di soddisfare quelli del futuro" infatti sta a significare certo il rispetto di basic-needs e ecosviluppo ma non chiarisce a sufficienza la gestione della self-reliance (...). Ci si riferisce cioè al "locale" in quanto si auspica il sostegno partecipato delle comunità ai progetti illuminati di sviluppo sostenibile, piuttosto che evidenziare a sufficienza l'esigenza di appoggiare dall'esterno progetti auto-sostenibili di sviluppo della comunità stessa>>. Sarebbe stimolante una analisi dei progetti di cooperazione gestiti nell'ambito della convenzione di Ramsar, alla luce di queste riflessioni.

<sup>64</sup>) V. PARISIO, L'esecuzione in Italia della Convenzione di Ramsar ..., cit., pag. 559. Vedere anche più avanti, al paragrafo 2.1.5.

<sup>65</sup>) L. MIGLIORINO, La cooperazione internazionale per la creazione di zone protette e il progetto di Parco naturale del Carso, in Riv. giur. amb., 1992, pag. 187 e segg.. In proposito, la citata Convenzione di Parigi (nota 6) riporta, come abbiamo visto, una notazione più generica: <<La Alte Parti contraenti si impegnano a incoraggiare e a favorire ... la creazione di riserve>> rispetto alla formula usata nella Convenzione di Ramsar <<Ciascuna parte contraente favorisce la tutela delle zone umide e degli uccelli acquatici creando delle riserve naturali nelle zone umide, indipendentemente dal fatto se siano o meno inserite nell'elenco, e ne assicura una adeguata sorveglianza>> (art. 4.1).

Oltre agli obblighi fondamentali e agli impegni più generali sottoscritti dalle parti, la struttura della convenzione prevede l'emanazione, da parte delle periodiche conferenze delle parti, di raccomandazioni. Gli Stati non hanno nessun obbligo di rispettare le raccomandazioni: devono solo prenderle in considerazione nella loro azione di conservazione. L'importanza delle raccomandazioni è tuttavia notevole: esse permettono di ovviare a lacune e imprecisioni della convenzione, e di puntualizzare, attraverso definizioni, criteri, elenchi, il contenuto degli obblighi e degli impegni previsti dal trattato (<sup>66</sup>).

#### 2.1.4 I LIMITI DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR E IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE

Tuttavia, proprio il fatto di essere il primo trattato globale in materia di conservazione ha creato numerosi problemi soprattutto per gli aspetti di concreta operatività della Convenzione: <<Essendo la prima delle moderne convenzioni per la conservazione, quella di Ramsar inevitabilmente presenta certe manchevolezze>> (<sup>67</sup>).

Sono evidenti ad esempio le sopravvivenze della precedente concezione specistica, che si manifestano fin dal titolo (ove si parla delle zone umide "soprattutto come habitat degli uccelli acquatici" (<sup>68</sup>)).

---

<sup>66</sup>) Così in M. C. MAFFEI, La protezione internazionale delle specie animali minacciate, cit. alla nota 9, pagg. 158-159.

<sup>67</sup>) La convenzione di Ramsar: aspetti tecnici, cit..

<sup>68</sup>) Ha contribuito in materia determinante al mantenimento di questa concezione il ruolo delle associazioni ornitologiche nella preparazione

Altri elementi denunciano una non ancora consolidata esperienza in materia di conservazione a livello internazionale, come ad esempio la vaghezza di alcune formulazioni e la mancanza di strumenti di attuazione. Da questo punto di vista, una critica puntuale è stata portata alla struttura organizzativa della Convenzione e alla sua efficacia. La prima completa formulazione è contenuta nella Strategia Mondiale per la Conservazione delle Risorse Naturali formulata nel 1980 da una serie di ONG (Organizzazioni non governative) e di agenzie dell'ONU: *<<Attualmente l'efficacia di questa convenzione è limitata; si richiede agli stati di scegliere almeno una zona umida destinata alla conservazione, senza fornire criteri per la scelta o direttive per la gestione (...). L'esperienza ha dimostrato che una convenzione internazionale, per essere efficace, deve disporre di un segretariato e di meccanismi finanziari e questa convenzione manca di entrambi. Sottoposta a revisione, la convenzione potrebbe svolgere un ruolo importante nella protezione di zone umide costiere o meno, che sono essenziali per la pesca (...)>> (69).*

Nel primo meeting della Conferenza delle Parti (tenutosi a Cagliari nel novembre 1980) la coscienza di tali problemi dette origine ad un complicato procedimento di revisione della Convenzione, che si è

---

della convenzione e nell'organizzazione dei primi meetings delle Parti Contraenti, come dimostrano anche i "criteri di Cagliari" (vedere nota 26). Questo atteggiamento influenzerà, come vedremo nel prossimo paragrafo, diversi aspetti dei primi anni di applicazione della convenzione.

<sup>69</sup>) Il documento è stato preparato dall' IUCN con la consulenza, la cooperazione e l'assistenza finanziaria dell'UNEP e del WWF Internazionale, ed in collaborazione con la FAO e l'UNESCO con la finalità di offrire un quadro teorico e pratico per le iniziative finalizzate alla conservazione. In Italiano è edito a cura del WWF ITALIA, Strategia mondiale della Conservazione, Roma, 1980.

concluso il 1° maggio 1994 con l'entrata in vigore degli emendamenti di Regina (<sup>70</sup>).

Senza entrare nel dettaglio del procedimento, che si è sviluppato prima modificando la Convenzione in modo da arricchirla con una procedura di emendamento (introdotta col Protocollo di Parigi del 3 dicembre 1982) e poi introducendo gli emendamenti veri e propri a Regina (per ognuno dei due passaggi è stata necessaria la ratifica di tutte le parti contraenti), vogliamo solo renderne testimonianza con le parole di Daniel Navid, segretario generale dell'Ufficio della convenzione: *<<It has been a long, hard and expensive, but unfortunately very necessary, process to remedy the inherent deficiencies in the original Ramsar Convention text>>. <<Now, following years of complicated negotiations to amend the originally adopted text, the Ramsar Convention is a vibrant international instrument, of global significance for the conservation of biological diversity>> (<sup>71</sup>).*

#### 2.1.5 ATTUALE STRUTTURA DELLA CONVENZIONE (DEFINIZIONI, PREVISIONI PRINCIPALI, ORGANI)

Gli emendamenti di Regina completano la convenzione dotandola di una struttura amministrativa e finanziaria. Nel corso di questo

---

<sup>70</sup>) Città canadese sede del terzo meeting della Conferenza delle Parti, nel maggio 1987. Un esauriente quadro dell'evoluzione della convenzione è tracciato in G. V. T. MATTHEWS, The Ramsar Convention on wetlands: its history and development, Ramsar Bureau, Gland, Switzerland, 1993.

<sup>71</sup>) D. NAVID, The legal development of the Convention on wetlands, cit., in particolare pagg. 4 e 1. La procedura di emendamento è stata introdotta col Protocollo di Parigi del 1982 (Conferenza straordinaria delle Parti Contraenti). La seconda Conferenza si è svolta a Groningen, in Olanda, nel 1984.

meeting sono stati poi esplicitati i criteri di designazione delle zone umide di importanza internazionale (già sottoposti a revisione a Cagliari). E' stata inoltre data una definizione esauriente del concetto di "wise use" (<sup>72</sup>). Seguendo queste aperture, nei successivi incontri della Conferenza delle Parti (Montreux, Svizzera, 1990, e Kushiro, Giappone, 1993) sono stati puntualizzati altri aspetti operativi e procedurali (<sup>73</sup>).

A) Definizione di zone umide e designazione di quelle di importanza internazionale

L'art. 1.1 contiene la definizione dell'oggetto del trattato: <<Ai sensi della presente convenzione si intendono per zone umide le paludi e gli acquitrini, le torbe oppure i bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri>> (<sup>74</sup>). La definizione è completata dall'art. 2.1: <<Ciascuna parte contraente designa le zone umide idonee del proprio territorio, da inserire

---

<sup>72</sup>) Il "saggio uso", che si traduce nell'obbligo di sfruttamento razionale delle zone umide (descritto nel § 2.1.5) è stato indentificato in precedenza (§ 2.1.3) come il secondo obbligo fondamentale per gli stati aderenti alla convenzione.

<sup>73</sup>) Queste modifiche e adattamenti non hanno fatto venir meno i quattro obblighi fondamentali precedentemente descritti ma li hanno meglio specificati, come argomentato di seguito.

<sup>74</sup>) Si riporta il testo in Italiano (per praticità, anche se la nostra lingua non figura tra quelle ufficiali della Convenzione) quando questo non differisce dal testo ufficiale (versione inglese, Office des Normes Internationales et des Affaires Juridiques, Unesco, Parigi, copia certificata del 13 luglio 1994). Le differenze sono date dal fatto che l'Italia non ha ancora accettato gli emendamenti di Regina (fonte: RAMSAR BUREAU, Contracting Parties to the Ramsar Convention, info-sheet, Gland, Switzerland, 30.6.1994). Il testo italiano è tratto da S. MAGLIA, M. SANTOLOCI, Il codice dell'ambiente, La Tribuna, Piacenza, 1995, pag. 1781 e segg..

*nell'elenco delle zone umide di importanza internazionale (...). I confini di ciascuna zona umida (...) possono comprendere le zone rivierasche, fluviali o marine, adiacenti alle zone umide, le isole o le distese di acqua marina con profondità superiori ai sei metri durante la bassa marea, situate entro i confini delle zone umide (...)>>. Come si vede, una vasta tipologia di corpi idrici e di ecosistemi può rientrare in tale definizione.*

*L'inclusione nell'elenco come abbiamo visto (art. 2.1) avviene su iniziativa delle parti contraenti e non è sottoposta all'ulteriore verifica di organi della Convenzione. Inoltre (art. 2.3) <<L'inserimento di una zona umida nell'elenco non pregiudica i diritti esclusivi sovrani della parte contraente sul cui territorio essa è situata>>.*

*<<La scelta delle zone umide da inserire nell'elenco dovrebbe essere effettuata sulla base della loro importanza internazionale dal punto di vista dell'ecologia, della botanica, della zoologia, della limnologia o dell'idrologia. In primo luogo andrebbero inserite nell'elenco le zone umide di importanza internazionale come habitat degli uccelli acquatici in qualsiasi stagione>> (art. 2.2). I criteri per l'inclusione nell'elenco sono suddivisi in tre categorie <sup>(75)</sup>:*

---

<sup>75)</sup> Rispetto ai "criteri di Cagliari" (Atti della Conferenza ..., cit., pag. 1006), a Regina è stato invertito l'ordine delle tre categorie, portando all'ultimo posto quella "ornitologica" (H. BOYD E J. Y. PIROT, Flyways and reserve networks for water birds, IWRB, Slimbridge, UK, 1989, pagg. 99-100). Questo è un indicatore dell'affermarsi di una visione più globale dell'importanza delle zone umide rispetto a quella specistica-ornitologica precedentemente descritta. Nella successiva conferenza di Montreux del 1990 il contenuto delle 3 categorie è stato precisato formalizzando complessivamente 11 criteri e un gruppo di direttive per la loro applicazione. Una zona umida di importanza internazionale deve poter essere ricompresa almeno in un criterio (fonte: G. V. T. MATTHEWS, The Ramsar Convention ..., cit, pagg. 51-52).

- zone umide rappresentative o uniche: zone umide che costituiscono un esempio caratteristico di una regione biogeografica o comune a più regioni oppure che rivestono un ruolo sostanziale nel naturale funzionamento di un bacino fluviale o di un sistema costiero o infine zone di tipo raro o inusuale in una determinata regione biogeografica;
- zone umide rilevanti per la flora e la fauna da esse ospitate: presenza di specie endemiche, rare, vulnerabili o minacciate di estinzione, o ad uno stadio critico dei loro cicli biologici, o ogni altro caso di zone umide di particolare importanza per il mantenimento della diversità genetica ed ecologica di una regione;
- zone umide importanti per il numero di uccelli acquatici ospitati: si tratta di precisi criteri quantitativi che costituiscono il riferimento originario della Convenzione (<sup>76</sup>).

E' importante sottolineare che si tratta di <<tre categorie tra loro concorrenti>> (<sup>77</sup>) ai fini della designazione.

Nella conferenza di Montreux del 1990 sono poi state elaborate delle direttive di massima per l'applicazione dei criteri, che prevedono per le zone umide della prima categoria la considerazione del valore socio-economico (produzione di cibo, energia) e culturale delle zone umide e della loro importanza ai fini del mantenimento della

---

<sup>76</sup>) Si tratta dei primi criteri, elaborati a Heilingenhafen in Germania nel 1974 nel quadro di una conferenza internazionale organizzata nell'ambito della Convenzione di Ramsar (non si trattò di un incontro della Conferenza delle Parti perchè la Convenzione non era ancora entrata in vigore). Tali criteri saranno rielaborati a Cagliari. A Montreux (1990) è stata poi formalizzata una raccomandazione al fine di evitare ulteriori revisioni dei criteri di designazione!

<sup>77</sup>) V PARISIO., L'esecuzione in Italia ..., cit., in particolare pag. 563.

qualità delle acque, della stabilità climatica e del controllo delle piene.

B) L'obbligo della promozione dello sfruttamento razionale delle zone umide

L'art. 3.1 riporta: <<*The Contracting Parties shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory*>>.

Il riferimento alle procedure pianificatorie è stato interpretato non come un preciso obbligo ma come una indicazione di principio. Al contrario il concetto di "saggio uso", legato allo sfruttamento razionale delle risorse, è considerato come abbiamo visto uno degli obblighi fondamentali per gli Stati (<sup>78</sup>). Questo concetto è stato definito in modo preciso: <<*The wise use of wetlands is their sustainable utilization for the benefit of mankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem*>> (<sup>79</sup>).

---

<sup>78</sup>) Infatti come abbiamo visto il riferimento alle procedure pianificatorie non è ricompreso tra i quattro obblighi principali per gli stati. Tuttavia secondo alcuni autori anche questi obblighi non avrebbero un contenuto puntuale. E' quanto afferma V. KOESTER, The Ramsar Convention ..., cit., pag. 4 e segg. (paragrafo The Nature of the Obligations) <<*From a strict legal viewpoint, it must be acknowledged that the obligations are rather vague ("to promote ... as far as possible the wise use of wetlands in their territory" - Article 3(1); "promote the conservation" in Article 4(1); "it should as far as possible compensate for any loss of wetland resources" in Article 4(2))*>>. Una delle ragioni di queste considerazioni è l'assenza, nella struttura della convenzione, di previsioni sanzionatorie. Qui tuttavia adotteremo un'interpretazione rivolta a valutare gli elementi amministrativi e organizzativi come di primaria importanza rispetto a quelli vincolistici e sanzionatori.

<sup>79</sup>) La definizione stabilita a Regina è integrata così <<*Sustainable utilization is defined as "human use of a wetland so that it may yield the greatest continuous benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations.*

Tuttavia, a differenza dell'elemento legato alla pianificazione, si è cercato di dare attuazione al "wise use" con un progetto (Wise Use of Wetland Project), coordinato dall'Ufficio Ramsar, finalizzato all'elaborazione di una serie di esperienze pilota (condotte in varie parti del mondo) al fine di formulare precise indicazioni pratiche e metodologiche di supporto per la programmazione di politiche nazionali per le zone umide <sup>(80)</sup>.

C) Le attività in caso di alterazioni delle condizioni ecologiche delle zone umide di importanza internazionale

*<<Ciascuna parte contraente adotterà le misure necessarie per essere informata al più presto possibile, delle modifiche delle condizioni ecologiche delle zone umide, situate sul suo territorio e inserite nell'elenco (...). Le informazioni su tali cambiamenti saranno immediatamente trasmesse all'organizzazione o al governo responsabile delle funzioni di ufficio permanente (...)>> (art. 3.2).*

L'attuazione di questa previsione ha dato luogo ad una particolare procedura, la Monitoring Procedure <sup>(81)</sup>. Questa procedura autorizza l'Ufficio a ricevere informazioni sui cambiamenti (attuali o possibili) delle condizioni ecologiche delle zone umide, informazioni provenienti sia dalle parti contraenti che dalle ONG interessate.

---

*Natural properties of the ecosystem are defined as "those physical, biological, or chemical components, such as soil, water, plants, animals, and nutrients, and the interactions between them">>. In H. BOYD, J. Y. PIROT, Flyways ..., cit., pag. 100.*

<sup>80)</sup> I vari progetti realizzati su questo tema sono descritti in T. J. DAVIS, Towards the wise use of wetlands, Ramsar Bureau, Gland, Switzerland, 1993.

<sup>81)</sup> Descritta in M. SMART, Utilization of the Ramsar Convention..., cit.; RAMSAR BUREAU, Ramsar Convention Programme - Programme profile n° 1, cit..

L'Ufficio contatta così lo Stato sul cui territorio si trova la zona umida in pericolo. L'Ufficio può anche organizzare visite (dei propri esperti o di consulenti che riferiscano ad esso) al fine di verificare direttamente le fonti di alterazione. La procedura si conclude con indicazioni circa gli interventi da intraprendere per migliorare la situazione e può anche dar luogo ad iniziative di cooperazione internazionale.

L'Ufficio gestisce un particolare registro, il "Registro di Montreux": <<Registre des sites Ramsar dont les caractéristiques écologiques ont connu, connaissent ou sont susceptibles de connaître des modifications>> <sup>(82)</sup>. La Monitoring Procedure si esercita prioritariamente nei siti contenuti in questo registro.

D) Il principio di cooperazione come strumento per realizzare una efficace conservazione delle zone umide

Le previsioni dell'art. 4.3 <<Le parti contraenti incoraggiano le ricerche e gli scambi di dati e pubblicazioni, relativi alle zone umide, alla loro flora e fauna>> ma ancor più quelle dell'art. 5 <<Le parti contraenti si consulteranno circa l'esecuzione e gli impegni derivanti dalla presente convenzione in particolare nel caso di una zona umida che si estende sul territorio di più di una parte contraente (...). Esse si sforzeranno al tempo stesso di coordinare e promuovere la loro politica (...)>> hanno ottenuto un consistente sviluppo.

La cooperazione internazionale per la tutela delle zone umide è uno dei principi centrali del trattato: <<In the context of

---

<sup>82</sup>) RAMSAR BUREAU, Annex to the list of wetland of international importance, Gland, Switzerland, 30.6.1994.

*international cooperation, the Ramsar Convention has a central role to play, providing the single most important framework for intergovernmental cooperation on wetland issues>> (83). Questa si esercita principalmente sulle zone umide suddivise fra più paesi (Shared Wetlands) e sulle specie migratrici patrimonio di vari stati (Shared Species).*

Numerosi accordi a livello regionale sono stati stipulati in questo quadro. Uno, di particolare importanza, riguarda anche il nostro paese: il progetto Medwet sulle zone umide mediterranee (84).

E) Assistenza allo sviluppo e fondo per la conservazione

Una visione estensiva della cooperazione internazionale e del wise use e la consapevolezza che buona parte delle zone umide di maggior importanza è localizzata nei paesi in via di sviluppo (che sono anche quelli dotati di minori mezzi per la protezione), hanno portato ad estendere l'applicazione dell'art. 5 ad una serie di iniziative di assistenza allo sviluppo: <<*The Contracting Parties have also recognised the need for co-operation via development assistance activities under the Convention, compatible with the conservation and wise use of wetlands>> (85).*

Ciò è avvenuto cercando un coordinamento con i governi e con le principali agenzie mondiali e regionali che finanziano progetti di

---

<sup>83</sup>) M. BEAZLEY, International cooperation - The Ramsar Convention, in AAVV, Wetlands in danger, IUCN, London/Gland, UK, 1993, pag. 186 e segg.. La stessa considerazione è in M. SMART, Utilization ..., cit.; RAMSAR BUREAU, Ramsar Convention Programme - Programme profile n° 4, cit..

<sup>84</sup>) Questo progetto sarà descritto nel capitolo relativo all'applicazione della Convenzione in Italia.

<sup>85</sup>) RAMSAR BUREAU, The Ramsar Convention, cit., pag. 15.

cooperazione: Banca Mondiale, Banca Europea per gli Investimenti, Interamerican Development Bank. Il lavoro si è svolto sia tentando di introdurre la considerazione dei valori delle wetland nei vari progetti di cooperazione internazionale (che spesso come vedremo sono stati la causa principale di notevoli aggressioni a questi ambienti) sia predisponendo progetti finalizzati alla protezione, da sottoporre al finanziamento.

Oltre a queste attività, una autonoma iniziativa nel campo dell'assistenza allo sviluppo si svolge attraverso la gestione di un fondo di conservazione delle zone umide: il Ramsar Wetland Conservation Fund (o Fondo Ramsar). *<<Questo fondo è alimentato sulla base dei contributi dei governi e delle organizzazioni non governative come il Fondo Mondiale per la Natura. Esso è amministrato dall'Ufficio, sotto controllo del Comitato Permanente che ne ha precisato i principi di distribuzione>>* <sup>(86)</sup>.

#### F) Gli organi della convenzione

Gli ultimi articoli del testo della Convenzione (dal 6 al 12) descrivono gli organi, le modalità di adesione, le procedure di emendamento.

Tralasciando gli ultimi due argomenti per la loro specificità, vediamo brevemente nello schema proposto da Hervé Léthier qual'è la struttura organizzativa della Convenzione <sup>(87)</sup>.

Gli organi principali sono tre: Conference of the Contracting Parties, Standing Committee e Bureau (o Secretariat).

---

<sup>86)</sup> H. LETHIER, Ramsar, cit..

<sup>87)</sup> Ibidem.

*<<La Conferenza delle Parti Contraenti si riunisce ogni 3 anni. Si tratta di un organo decisionale della Convenzione, composto da rappresentanti dei governi membri e (...) osservatori delle organizzazioni non governative. La Conferenza approva il bilancio per un periodo di tre anni, prende decisioni ed elabora raccomandazioni e risoluzioni destinate a migliorare il funzionamento generale della Convenzione>>.*

*<<Il Comitato Permanente è composto da rappresentanti delle Parti Contraenti delle grandi zone della Convenzione. Esso applica le decisioni della Conferenza delle Parti e si riunisce almeno una volta all'anno.*

*L'Ufficio Ramsar costituisce l'organo esecutivo della convenzione. Il suo segretariato permanente, composto da specialisti che lavorano in contatto permanente con una rete di corrispondenti e di esperti, è incaricato del coordinamento quotidiano delle attività avviate dalla convenzione. Esso contribuisce per i governi alla ricerca di soluzioni ai loro problemi di conservazione delle zone umide e di sfruttamento razionale delle risorse naturali>>. L'Ufficio ha sede a Gland, in Svizzera, nella sede dell'U.I.C.N.. <<L'Unione Internazionale per la tutela della natura e delle risorse naturali adempie alle funzioni di ufficio permanente>> (art. 8 della convenzione). Il lavoro dell'Ufficio è altresì assistito dalla consulenza scientifica dell'IWRB (International Waterfowl and Wetlands Research Bureau), l'ufficio internazionale per le ricerche sugli uccelli acquatici e sulle zone umide, con sede a Slimbridge nel Regno Unito.*

*E' poi importante sottolineare che la convenzione adesso dispone di un proprio budget: <<National contributions to the*

*Convention budget are based on the UN scale of assessment. The budget for the current triennium is SFr 2.3 million per annum>> (88).*

L'architettura organizzativa si è infine arricchita nel meeting di Kushiro del comitato tecnico-scientifico: Scientific and Technical Review Panel (peraltro già auspicato a Cagliari).

Gli uffici della convenzione sono dotati di un proprio sistema informativo (Ramsar database) che contiene i dati relativi ai paesi aderenti e a tutte le zone umide incluse nella Lista e nel registro di Montreux. Attraverso il Communication Service del Bureau è curata una serie di pubblicazioni scientifiche, information sheets e un newsletter quadrimestrale.

Gli strumenti di ratifica o di adesione sono depositati dalle parti presso il Direttore Generale dell'UNESCO, l'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (art. 9.3), con sede a Parigi.

## 2.2 L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR NEL MONDO ED IL SUO EFFETTO SULLA PROTEZIONE DELLE ZONE UMIDE. IL RUOLO DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE NELLE STRATEGIE DI PROTEZIONE

L'analisi di alcuni aspetti dell'applicazione della convenzione di Ramsar a livello mondiale, è necessaria per meglio comprendere come questa è stata applicata in Italia.

Occorre principalmente tentare una valutazione del livello di effettività (89) e di efficacia sostanziale (90) della convenzione, dato

---

<sup>88</sup>) RAMSAR BUREAU, How States may join the Convention, cit., pag. 2.

<sup>89</sup>) Non è questo il luogo per soffermarsi sulla amplissima bibliografia su questo tema. Per tutti rinviamo ad A. PIZZORUSSO, Lezioni di diritto

che lo studio del diritto della conservazione della natura non può prescindere dalla disamina della sua applicazione concreta.

A monte di queste considerazioni vi è però innanzitutto un dato metodologico che non può essere ignorato: l'esistenza della convenzione e l'azione dei suoi organi amministrativi hanno svolto una funzione determinante nel focalizzare l'attenzione sul ruolo della scienza giuridica e del diritto dell'ambiente (internazionale e comparato) all'interno delle politiche di protezione delle zone umide, superando lo stretto monopolio delle scienze biologiche e di quelle del territorio. Tale ruolo, svolto soprattutto attraverso gli organi di informazione della convenzione, le conferenze internazionali, i corsi di formazione, i lavori effettuati da università e da ONG (organizzazioni non governative), è stato così sintetizzato da Jean Untermaier, membro della Società Francese per il Diritto dell'Ambiente (SFDE): *<<Dans le monde entier, la protection des zones humides se heurte à des obstacles d'ordre juridique: elle pose des problèmes juridiques qui appellent des solutions juridiques. (...) Ainsi l'analyse juridique révèle que la protection de la nature ne peut plus reposer uniquement sur des considérations écologiques>>* <sup>(91)</sup>.

---

costituzionale, Edizioni de Il foro italiano, Roma, 1981, pag. 477: *La <<base razionale di tutto il sistema di produzione del diritto che ne giustifichi il funzionamento (...) è identificabile nel "principio di effettività" in virtù del quale i comandi giuridici sono riconoscibili come tali a condizione che ricevano un certo quale tasso di osservanza e di accettazione da parte dei consociati>>*.

<sup>90)</sup> Anche qui, citiamo per tutti C. LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, UTET, Torino, 1985, pag. 148: *<<Efficacia sostanziale della fonte, intesa come l'insieme di effetti che, in concreto, essa riesce a produrre. Più che un carattere della fonte, essa è, quindi, un carattere delle norme che in base alla fonte vengono costruite>>*.

<sup>91)</sup> J. UNTERMAIER, professore all'Università Jean Mulin di Lione, Les problèmes juridiques de la protection des zones humides: rapport

Un altro effetto generale della Convenzione è la legittimazione internazionale degli interventi di protezione attuati nelle zone designate come siti Ramsar. Questa legittimazione ha sicuramente contribuito a una crescita della coscienza pubblica e della sensibilità per questo problema: <<Pour les zones humides, cette valorisation est extrêmement importante car, dans une large mesure, elle correspond à une réhabilitation aux yeux de l'opinion publique>> (<sup>92</sup>).

A) Gli stati aderenti e le zone umide designate fra quelle di interesse internazionale

Il numero degli stati aderenti è un significativo indicatore del livello di effettività della Convenzione. Gli stati aderenti al dicembre 1994 sono 84, distribuiti in tutti i continenti, con un trend che ha visto un continuo incremento di adesioni a partire dal 1975 (<sup>93</sup>).

---

introduttivo, in Aspects juridiques de la protection des zones humides, cit., pag. 11.

<sup>92</sup>) A. KISS, Direttore di ricerca al Centro nazionale della ricerca scientifica, Strasbourg, Francia, Une image du contexte international de la Convention de Ramsar, in Aspects juridiques...., cit., pag. 25. Al di fuori dell'ambito di applicazione della convenzione di Ramsar, nel diritto internazionale dell'ambiente è segnalato un interessante caso in cui la protezione delle zone umide riveste rilievo costituzionale. In G. CORDINI, La revisione della costituzione federale svizzera a protezione delle zone umide e della valle di Rothenthurm, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, pag. 832 e segg., si descrive l'iniziativa popolare seguita da referendum che ha prodotto una modifica alla costituzione per garantire la protezione delle zone umide di particolare pregio.

<sup>93</sup>) I primi 7 paesi che hanno sottoscritto la Convenzione sono stati Australia, Finlandia, Norvegia, Svezia, Sud Africa, Iran e Grecia nel 1975. Da allora ogni anno si sono aggiunti nuovi paesi, a indicare un costante lavoro svolto dagli organi della Convenzione. Gli anni '90 hanno visto un incremento delle adesioni: 33 paesi in 4 anni, contro i 29 dell'intero decennio '80, a confermare la vitalità della convenzione e l'importanza del lavoro del Ramsar Convention Bureau come struttura permanente. Fonti: RAMSAR BUREAU, Contracting parties to the Ramsar Convention, cit.; RAMSAR BUREAU, Annual report 1994, info-sheet, Gland, Switzerland, 1995.

L'Italia è stato il quindicesimo paese a dare esecuzione alla convenzione, con ben dieci anni di anticipo rispetto alla Francia e agli Stati Uniti e cinque rispetto al Canada (per citare i paesi che si sono maggiormente distinti nella protezione delle zone umide negli ultimi decenni).

Il dato riguardante gli stati aderenti è però in parte ridimensionato se lo si confronta con quello relativo alle adesioni ad altre convenzioni sull'ambiente. Ad esempio la CITES <sup>(94)</sup>, entrata in vigore lo stesso anno della convenzione di Ramsar è attualmente applicata in 124 paesi.

Per quanto riguarda le aree designate per l'inclusione nella lista delle zone umide di importanza internazionale prevista dall'art. 4 della convenzione, l'obbligo di indicarne almeno una per ogni paese è stato largamente superato, mentre non è mai avvenuta la cancellazione di una zona umida dalla lista. Attualmente le aree Ramsar sono 718 per una superficie di circa 44 milioni di ettari <sup>(95)</sup>. Si tratta di un numero considerevole se si fa riferimento ai venti anni di vita della convenzione, ma si tratta di una parte abbastanza piccola rispetto alle aree esistenti. Valga per tutti un esempio, tratto da uno studio stilato dall'IWRB (International Waterfowl and Wetlands Research

---

<sup>94</sup>) La Convenzione sul Commercio Internazionale delle Specie di Flora e Fauna selvatica in via di Estinzione, sottoscritta nel 1973 a Washington ed entrata in vigore nel 1975, è controllata da una rete internazionale di uffici detti TRAFFIC (Trade Record Analysis of Flora and Fauna in Commerce). Il dato del numero di paesi aderenti alla CITES è tratto da M. PANI (a cura di) Manuale traffic, WWF Italia, Roma, 1994, pag. 8.

<sup>95</sup>) Annual report 1994, cit.. Le dimensioni variano da 1/3 di ettaro della zona umida di Hosnie's Spring nell'isola australiana di Christmas ai 6.278.200 ettari del Golfo Regina Maud in Canada.

Bureau, che come abbiamo visto è l'organo scientifico della Convenzione) su 24 stati dell'Europa occidentale parti della Convenzione: il 71% della superficie delle zone umide che potrebbero essere qualificate come di importanza internazionale non è coperta dalla designazione come sito Ramsar. Questa cifra per il nostro paese sale all'82% <sup>(96)</sup>.

E' ovvio che l'impegno per incrementare il numero dei paesi e delle aree designate sia uno degli obiettivi prioritari nei lavori della Convenzione.

Un elemento di notevole importanza per quanto riguarda l'effettività della convenzione è il ruolo che essa ha avuto nel riorientare le azioni delle principali agenzie di aiuto allo sviluppo (come la Banca Mondiale e la Banca Europea per gli Investimenti) stimolandole a tener conto delle conseguenze sulle zone umide dei progetti di cooperazione: <<*It is indubitable that, since 1987, both national agencies and multilateral institutions, such as the World Bank or the European Economic Community, have given greater weight to environmental considerations in their aid and lending policies*>> <sup>(97)</sup>. Tuttavia anche qui resta molto da fare al fine di raggiungere quegli obiettivi di utilizzazione razionale delle zone umide e di cooperazione internazionale volta al loro mantenimento: <<*Nevertheless, the Contracting Parties (...) noted, in the fourth Montreux recommendation,*

---

<sup>96</sup>) M. J. LANGEVELD E R. F. A. GRIMMET, Important bird areas in Europe - Wetlands for the shadow list of Ramsar sites, IWRB e ICPB, Slimbridge, UK, 1990. Gli autori affermano che 52 aree per complessivi 272.000 ettari potrebbero essere considerate di importanza internazionale in Italia.

<sup>97</sup>) RAMSAR BUREAU, Ramsar Convention Programme - Programme Profile n. 5, cit..

*that there were still far too many examples of Multilateral Development Banks-financed projects leading directly or indirectly to the loss of critical wetlands>> (98).*

B) Gli effetti della convenzione di Ramsar sulla istituzione di riserve naturali

L'istituzione di riserve naturali nelle zone umide di importanza internazionale, che abbiamo indicato come il quarto ed ultimo degli obblighi fondamentali per gli stati contraenti, ha ricevuto un sufficiente livello di attuazione, pur nelle differenze dovute alla libertà lasciata agli stati membri di scegliere gli strumenti per dare attuazione a questa norma e di individuare le autorità legislative e amministrative di riferimento. E' comunque prevista la possibilità di includere nell'elenco anche zone non preventivamente tutelate a livello nazionale. Questo aspetto corrisponde a una precisa scelta "promozionale" degli organi della convenzione.

Questa prescrizione della convenzione ha però prodotto anche un effetto indesiderato, e cioè il fatto che, soprattutto in Europa e Nord America, gli sforzi per la conservazione hanno teso a concentrarsi nelle zone umide di importanza internazionale, mentre la distruzione è proseguita in quelle non classificate come tali (99).

Un altro aspetto problematico è costituito dal fatto che la convenzione di Ramsar privilegia una precisa tecnica di protezione: l'istituzione di aree protette, lasciandone in ombra altre come ad

---

<sup>98</sup>) Ibidem.

<sup>99</sup>) E' quanto afferma, ad es., P. DUGAN, coordinatore del Wetlands Programme dell'IUCN, in The world's wetland resources - status and trends, in Aspects juridiques..., cit., pag. 7.

esempio l'individuazione di principi generali di conservazione o di limiti da applicare alle procedure pianificatorie o alle pratiche agricole, oppure l'obbligo di consultare le autorità scientifiche internazionali in caso di progetti interessanti zone umide di particolare valore <sup>(100)</sup>.

Alcuni paesi hanno comunque preferito usare più di una tecnica di protezione per le zone umide di interesse internazionale. E' questo anche il caso dell'Italia che indipendentemente dall'inclusione in un'area protetta pone sulle zone Ramsar il vincolo paesaggistico (ai sensi della legge n. 1497 del 1939) per l'effetto delle previsioni della legge n. 431 del 1985 <sup>(101)</sup>.

### C) L'efficacia della convenzione

Per quanto indubbiamente la convenzione di Ramsar sia stata determinante nella protezione di molte zone umide, dopo la sua entrata in vigore la scomparsa delle zone umide non è terminata né si è arrestato, per molte di esse, il grave processo di degrado.

L'analisi dell'efficacia sostanziale della convenzione pone quindi grossi punti interrogativi sul ruolo del diritto internazionale,

---

<sup>100)</sup> F. BURHENNE-GUILMIN e W. BURHENNE, dell'Environmental Law Centre dell'IUCN, in Competent authorities and levels of decision making in wetland protection, in Aspects juridiques ..., cit., pag. 43 e segg., indicano le tre tecniche principali di protezione delle zone umide in: 1: inclusione in aree protette come parchi e riserve; 2: protezione generale di determinati habitat (ad es. il Nature Protection Act in Danimarca sottopone a protezione tutte le zone umide estese, a seconda delle tipologie, almeno alcuni ettari; negli USA un regime autorizzativo federale si applica alle modifiche alle wetlands costiere e molti stati prevedono regimi analoghi per le wetlands interne); 3: strumenti pianificatori (possibilità per le autorità locali di designare zone protette, anche indipendentemente da altre tecniche di protezione, all'interno della pianificazione urbanistica, del paesaggio e della natura).

<sup>101)</sup> Questo argomento verrà approfondito nel prossimo capitolo.

al punto che i più pessimisti si chiedono se le zone salvate in realtà non lo siano state solo per la mancanza di convenienza economica del loro sfruttamento (<sup>102</sup>).

Anche senza aderire a questa opinione, bisogna dire che i dati sulla distruzione delle zone umide non inducono certo all'ottimismo. Finora sono state distrutte, come abbiamo visto, la metà delle zone umide del pianeta. In Gran Bretagna dal 1970 al 1980 ne sono stati distrutti 60.000 ettari all'anno (dal 1976 è paese Ramsar) (<sup>103</sup>); 500.000 ettari di zone umide scompaiono ogni anno soltanto in Asia. Le mangrovie in America Meridionale sono uno degli ambienti più minacciati del pianeta (<sup>104</sup>).

Anche dove la distruzione è rallentata, le minacce per le zone umide proseguono. E questo, purtroppo, vale anche per le zone Ramsar. Le zone umide a rischio di gravi alterazioni ecologiche individuate dalla "Procedura di Monitoraggio" sono 62. Di queste, circa la metà sono localizzate nell'area compresa fra il Mediterraneo e il Mar Nero e ben 5 si trovano in Italia (<sup>105</sup>).

---

<sup>102</sup>) Un esempio è contenuto nello scritto di P. DUGAN citato in precedenza.

<sup>103</sup>) Il dato è tratto dallo scritto di T. JONES Economic reasons for wetland and degradation, in Managing mediterranean wetlands and their birds, cit., pag. 220.

<sup>104</sup>) RAMSAR BUREAU, Ramsar Convention Programme - Programme Profile n. 3, cit..

<sup>105</sup>) RAMSAR BUREAU, "Registre de Montreux", Annexe à la liste des zones humides d'importance internationale, cit..

*"Non c'erano canzoni,  
per non mangiare aria fredda,  
e il cappello fino agli occhi  
era la nostalgia del letto.  
Ai paduli arrivavano col sole alto  
ed antravano nelle barche due uomini ciascuna,  
uno per tagliare e l'altro per remare,  
a turno."*

ANTONIO TABUCCHI  
**Piazza d'Italia**

### CAPITOLO 3

#### L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR IN ITALIA

### 3.1 IL PROGETTO DI LEGGE N. 1771 DEL 1974 E LA SUCCESSIVA STASI LEGISLATIVA

Il primo atto ufficiale col quale nel nostro ordinamento è stato affrontato il tema della protezione delle zone umide è anche il primo progetto di legge presentato dalla Commissione per l'ecologia del Senato ("vissuta" durante la V e VI legislatura, dal 1968 al 1976). Significativamente, anche nel parlamento italiano l'approccio "moderno" alle problematiche ecologiche si verifica partendo dalla protezione delle zone umide, così come abbiamo visto essere avvenuto nell'ordinamento internazionale col trattato di Ramsar.

Il progetto di legge n. 1771 del 10 agosto 1974 <sup>(106)</sup>, che non dette poi origine a una legge, conteneva una articolazione di disposizioni volte a regolamentare complessivamente gli aspetti di tutela delle zone umide e le rispettive competenze dello Stato e delle regioni in tale materia <sup>(107)</sup>.

Lo strumento più interessante era il regime di salvaguardia (art. 3 e 4) che conteneva una precisa definizione delle attività incompatibili con la protezione delle zone umide. Era poi individuato il procedimento per l'apposizione di specifici vincoli (art. 6) e il

---

<sup>106)</sup> ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1771, VI legislatura.

<sup>107)</sup> Nel successivo recepimento della convenzione di Ramsar come vedremo la disciplina complessiva non è contenuta in un unico testo di legge, essendo stata attuata la convenzione con un decreto che non ha aggiunto nessuna norma al testo sottoscritto a Ramsar. La disciplina delle zone umide nell'ordinamento italiano dovrà essere ricostruita in via interpretativa attraverso sentenze della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, provvedimenti amministrativi e testi di legge di vari periodi.

loro coordinamento con vincoli eventualmente già esistenti sul territorio (art. 9).

Per le zone umide di interesse nazionale si prevedeva, in caso di insufficiente tutela da parte delle regioni, un potere sostitutivo statale (meccanismo che sarà poi ripreso come vedremo dalla cosiddetta legge "Galasso", n. 431/1985).

Le zone umide di interesse nazionale erano elencate tassativamente, e questo costituiva un limite che non è presente nel meccanismo della "lista aperta" previsto dalla convenzione di Ramsar. Occorre dire però che due delle zone umide di interesse nazionale individuate non sono state ancora designate ai fini della convenzione di Ramsar: si tratta della laguna di Venezia (a parte i 500 ettari di Valle Averte) e del lago Trasimeno.

Era poi previsto all'art. 8 un indennizzo per i vincoli apposti in base alla legge (argomento controverso, di cui parleremo in seguito).

Non sono numerosi i commenti della dottrina relativi al progetto di legge.

Vera Parisio rileva <<Del tutto rimarchevoli la precisione e la "tecnicità" con le quali si erano definite le attività incompatibili con il regime di protezione. Del pari degna di nota, la volontà di rendere le Regioni il più possibile partecipi al processo di conservazione degli ambienti umidi, essendo le più immediate interessate alla finalità della loro difesa>> <sup>(108)</sup>.

---

<sup>108)</sup> V. PARISIO, L'esecuzione in Italia della Convenzione di Ramsar relativa alle zone umide di importanza internazionale, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 547 e segg. e in particolare pag. 553 e segg.. L'autrice esprime poi perplessità circa il riparto di competenze fra Stato e Regioni presente nel p.d.l.. Questo aspetto come vedremo costituirà un elemento contraddittorio dell'applicazione della

La notazione più significativa è però quella di Alberto Predieri relativamente all'indennizzabilità dei vincoli: la sua posizione anticipa significativamente quello che sarà l'esito dell'applicazione della convenzione di Ramsar in Italia e che affronteremo nei paragrafi successivi: <<La costituzione repubblicana dice che la proprietà è riconosciuta dalla legge che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. E' questo lo scopo che si propongono le norme di una legislazione sulle zone umide. Riconosciuta la funzione sociale di queste zone, per la loro utilità ecologica, paesistica, ricreativa, la legge determina i modi di godimento e i limiti: e in ciò fa il dover suo, senza dovere indennizzi. Se poi la tutela comporterà che taluni soggetti subiscano danni economici nell'esercizio della loro attività imprenditoriale o nel godimento della proprietà, ciò non può portare a configurare l'impresa o la proprietà come diritti che la legge deve considerare inviolabili.>> (109).

Non sono rintracciabili in dottrina considerazioni sulle ragioni che impedirono di dar seguito al progetto di legge tramite l'emanazione di una legge nazionale in materia di protezione delle zone umide. Nell'ordinamento italiano si tornerà a prendere in esame la materia solo con la ratifica della convenzione di Ramsar

---

Convenzione di Ramsar in Italia, quasi come se il progetto citato anticipasse tali difficoltà.

<sup>109)</sup> A. PREDIERI, Considerazioni sulla tutela delle zone umide e sui rapporti fra leggi statali e leggi regionali e postilla sugli indennizzi per i vincoli, in Foro Amministrativo, 1974, II, pag. 567 e segg. e in particolare pag. 575 e segg..

3.2 RATIFICA E ENTRATA IN VIGORE DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR  
(D.P.R. N. 448 DEL 13 MARZO 1976)

La convenzione di Ramsar, firmata dal rappresentante italiano presso l'UNESCO in data 10 gennaio 1975, è entrata in vigore nel nostro paese, ai sensi dell'art. 10.2 della stessa, il 14 aprile 1977 <sup>(110)</sup>.

Anche per l'Italia l'applicazione del trattato ha costituito un radicale mutamento di prospettiva, e <<l'ordinamento italiano ha preso consapevolezza della necessità di proteggere specificamente le zone umide soltanto con la sottoscrizione della Convenzione di Ramsar>> <sup>(111)</sup>. Lo stesso termine "zona umida" è stato introdotto ex novo nel nostro ordinamento con la convenzione.

Si è data esecuzione alla convenzione con il D.P.R. n. 448 del 13 marzo 1976 <sup>(112)</sup>.

A partire dalla sua entrata in vigore, la convenzione ha acquistato valore normativo per l'ordinamento italiano individuando una <<disciplina (...) dotata di autonoma rilevanza rispetto ad altre discipline contigue>> <sup>(113)</sup>. Sono quindi divenuti operativi per lo Stato italiano gli obblighi internazionali da essa previsti.

Per quanto non universalmente condiviso, anche nella dottrina italiana come in quella esaminata a livello internazionale si riconosce

---

<sup>110)</sup> Il testo della Convenzione è in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 130 del 14 maggio 1977.

<sup>111)</sup> A. PACE, Le <<zone umide>>: dalla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar, in Riv. dir. agr., 1982, pag. 186 e segg.

<sup>112)</sup> In G.U. n. 173 del 3 luglio 1976.

<sup>113)</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, La tutela delle zone umide tra discipline del territorio ed usi delle risorse idriche, in Riv. giur. amb., 1994, pag. 675 e segg..

la previsione nel trattato di quattro obblighi fondamentali (<sup>114</sup>). Li ricapitoliamo brevemente in quanto è sui provvedimenti tesi a dare attuazione a questi obblighi, e in particolare ai primi tre, che si sono appuntate le più rilevanti pronunce giurisprudenziali della magistratura amministrativa e di quella costituzionale:

- designazione di almeno una zona umida da inserire nell'elenco di quelle di importanza internazionale;
- creazione di riserve naturali nelle zone umide, anche se non comprese nella lista;
- promozione dello sfruttamento razionale delle zone umide, che implica la loro conservazione;
- obbligo di consultazione fra gli stati per l'esecuzione degli impegni derivanti dal trattato.

Il protocollo di emendamento della convenzione adottato a Parigi il 3 dicembre 1982 è entrato in vigore per l'Italia il 27 luglio 1987 (<sup>115</sup>). Lo scopo principale del protocollo <<consiste

---

<sup>114</sup>) Gli obblighi fondamentali sono stati esaminati nel paragrafo 1 del capitolo 2, secondo lo schema di H. LETHIER. Secondo V. PARISIO, in L'esecuzione in Italia della Convenzione di Ramsar..., cit., in particolare pagg 561-565, per l'Italia sono operativi solo i primi tre degli obblighi indicati (il quarto secondo l'autrice varrebbe solo per le zone umide transfrontaliere, non presenti nel nostro paese). Per A. ROBECCHI MAJNARDI, nel commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 123 del 1980, in Le Regioni, 1980, pag. 1226 e segg. e in particolare pag. 1230, le previsioni sostanziali inserite nella convenzione sarebbero unicamente le prime due. Per G. STROZZI, Attuazione degli accordi internazionali ed autonomie regionali nella giurisprudenza costituzionale, in Riv. dir. internaz., 1985, pag. 505 e segg. e in particolare pag. 511 e segg., l'obbligo posto dalla convenzione agli stati contraenti è limitato alla designazione di almeno una zona umida da sottoporre a tutela. L'obbligo di creare riserve naturali è secondo l'autore <<una semplice esortazione agli Stati contraenti>>.

<sup>115</sup>) Ne abbiamo parlato nel precedente capitolo, paragrafo 2.1.4. L'entrata in vigore del protocollo è comunicata in G.U. n. 234 del 7 ottobre 1987. Lo strumento di ratifica è stato depositato presso

*nell'introdurre disposizioni volte a consentire e a regolare eventuali procedure di emendamento della Convenzione del 1971, che non contiene disposizioni espresse in proposito>> (116).*

### 3.3 L'ESECUZIONE DEL TRATTATO TRAMITE D.P.R.: CONSEGUENZE

Fra i trattati internazionali globali in materia di conservazione la convenzione di Ramsar è l'unico cui è stata data esecuzione in Italia con decreto del Presidente della Repubblica anzichè con legge (117).

Il decreto di esecuzione, formato da un articolo unico, si limita alla formula <<Piena ed intera esecuzione è data alla convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale (...)>> riportando poi l'articolato della convenzione. Il decreto quindi non aggiunge nessuna norma al trattato (118).

---

l'UNESCO il 27 luglio 1987 come da autorizzazione in D.P.R. n. 184 dell'11 febbraio 1987, in G.U. n. 111 del 15 maggio 1987.

<sup>116)</sup> L. PINESCHI, I trattati internazionali in materia di ambiente entrati in vigore per l'Italia nel 1987, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 713, in particolare pag. 720. Il Protocollo persegue altri due scopi fondamentali: la promozione dell'adesione di nuovi Stati, consentendo a quelli che sottoscrivono il protocollo di emendamento di divenire contemporaneamente parti della convenzione originaria; il venir meno della prevalenza della versione inglese della convenzione in caso di divergenze tra i diversi testi in sede di interpretazione.

<sup>117)</sup> La convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione è stata ratificata con legge n. 874 del 1975; la convenzione di Bonn relativa alla conservazione delle specie migratrici con legge n. 42 del 1983; la convenzione di Rio sulla diversità biologica con legge n. 124 del 1994; la convenzione di Parigi relativa alla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale con legge n. 184 del 1977.

<sup>118)</sup> F. LUBRANO, in Competenze e doveri della Pubblica amministrazione per la gestione e la conservazione delle zone umide, in AAVV, Le zone umide dalla bonifica integrale alla utilizzazione per la collettività, cit. al cap. 1, pag. 132 e segg., osserva che tale modalità di ratifica

Sulle conseguenze dell'utilizzo di questa fonte è rintracciabile un breve dibattito dottrinario che la giurisprudenza amministrativa ha poi concluso.

Secondo Alessandro Pace, autore del primo commento completo sull'esecuzione della convenzione di Ramsar nel nostro paese <<essendo stata data esecuzione alla Convenzione di Ramsar con mero decreto del Presidente della Repubblica, è ovvio che nessuna disposizione dello stesso decreto potrebbe interpretarsi come fonte di obblighi e vincoli alla proprietà privata, stante la riserva relativa di legge degli artt. 42 e 44 Cost.>> <sup>(119)</sup>, con la conseguenza che la notifica di un decreto di designazione di una zona umida di importanza internazionale non vincolerebbe un privato proprietario nel senso, ad esempio, di impedirgli di bonificare la zona stessa. Inoltre, sempre secondo l'autore <<è pur sempre indiscutibile che, ai sensi dell'art. 97 Cost., una legge (e non un decreto presidenziale) debba individuare gli enti e gli organi specificamente competenti>> con la conseguenza che <<un

---

della convenzione, cui non era seguita al momento una adeguata elaborazione normativa, determinava una insufficiente completezza della relativa disciplina. Il quadro cui faceva riferimento Lubrano è in gran parte superato, come vedremo, dalla evoluzione normativa successiva e dalle sentenze della Corte Costituzionale e della magistratura amministrativa. In ogni caso, già dopo la ratifica della convenzione, secondo l'autore, un corretto esercizio del potere amministrativo non poteva prescindere dalla tutela delle zone umide, in ciò configurandosi un <<vincolo funzionale all'attività della pubblica amministrazione nel settore>> tale da consentire che <<un provvedimento amministrativo (...) eventualmente contrario alla esigenza di tutela delle zone umide, possa essere oggetto di un controllo (amministrativo e/o giurisdizionale) dal punto di vista dell'eccesso di potere prospettato in relazione al contrasto con l'esigenza funzionale di tutela delle zone umide>>.

Lubrano è incaricato di Diritto Amministrativo all'Università di Cagliari.

<sup>119)</sup> A. PACE, Le <<zone umide>> ..., cit., pag. 202.

*decreto presidenziale è insufficiente per imporre obblighi o vincoli ad enti pubblici che non siano dipendenti dallo Stato>> (120).*

Non è dello stesso avviso Francesco Lettera che argomenta: <<*è più aderente al sistema costituzionale l'inquadramento dell'atto di designazione tra gli atti costituenti vincoli o limitazioni alla proprietà. Costituisce giurisprudenza pacifica che limitazioni e vincoli possono essere legittimamente apposti in considerazione della funzione sociale del diritto di proprietà, senza indennizzi*>>. Lettera conclude: <<*si può esemplificare che laghi, stagni e paludi inclusi in una zona umida ricevono un vincolo di destinazione che preclude la trasformazione di questi ambienti idrici in territori asciutti mediante bonifica*>> (121).

A sostegno delle sue argomentazioni, Lettera riporta la sentenza del TAR Puglia-Lecce n. 38 del 1986 riguardante la zona umida di Torre Guaceto che decise sul ricorso della società omonima avverso il decreto del Ministero Agricoltura e Foreste che dichiarava tale zona di interesse internazionale. La sentenza merita un'analisi approfondita perchè pare rispondere alla questione sollevata da Pace: alla affermazione della società ricorrente secondo la quale <<*verrebbe (...) modificato lo stesso statuto della proprietà fondiaria. Non che un atto internazionale non sia a ciò abilitato, ma solo con la previa*

---

<sup>120)</sup> Ibidem, pag. 203. Le argomentazioni di PACE sono riprese da V. PARISIO nello scritto citato alla precedente nota 3, riguardo agli obblighi incombenti sui privati proprietari (V. PARISIO, cit., in particolare pag. 566) anche se la stessa autrice, a pag. 569-570, parlando dell'operatività dei decreti di designazione delle zone umide di importanza internazionale riporta il quadro giurisprudenziale che è ricostruito in questo paragrafo.

<sup>121)</sup> F. LETTERA, Le zone umide, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 53 e segg., in particolare pag. 69.

autorizzazione delle camere, non assunta nel D.P.R. impugnato>> risponde che <<l'autorizzazione da parte delle camere non era (...) necessaria, non rientrando il D.P.R. di ratifica in nessuna delle ipotesi di cui all'art. 80 della Costituzione>>. E inoltre <<la imposizione dei vincoli paesaggistici e delle relative limitazioni edilizie conseguenti all'accertata natura dei beni non costituisce espropriazione e non comporta un obbligo costituzionalmente garantito di corrispondere un indennizzo>>. <<L'imposizione del vincolo, del resto, può essere effettuata anche con un provvedimento amministrativo, sicchè non si vede come la ratifica di un trattato internazionale, possa modificare lo statuto della proprietà fondiaria anche quando realizzi la imposizione di un vincolo>> <sup>(122)</sup>.

Analoghe considerazioni sono contenute nella sentenza del TAR Lazio n. 1495 del 1987, relativa al ricorso in cui la stessa società Torre Guaceto sollevava la questione di legittimità costituzionale del decreto n. 448 del 1976 di ratifica della convenzione di Ramsar : <<neppure è configurabile una illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 448 del 1976 (...) in quanto prevederebbe la possibilità di istituire vincoli espropriativi senza indennizzo (...) perchè il regime di salvaguardia imposto dal decreto ministeriale impugnato non ha natura espropriativa, ma consente quelle utilizzazioni dei terreni e delle zone paludose (...) che siano compatibili con la conservazione

---

<sup>122)</sup> La sentenza si legge in TAR, 1986, I, pag. 1926 e segg.. Vedasi in particolare pag. 1932. La sentenza è riferita alla controversia promossa dalla società Camping Torre Guaceto riguardante la denuncia di vari aspetti di illegittimità del decreto del Ministero Agricoltura e Foreste del 1981 di individuazione della zona umida di Torre Guaceto quale zona di interesse internazionale.

*del biotipo secondo quanto prescritto dalla Convenzione di Ramsar>>*  
(<sup>123</sup>).

La controversia promossa dalla società Torre Guaceto è finalmente approdata, nel 1993, alla VI sezione del Consiglio di Stato, che con la sentenza n. 960 ha sanzionato la manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del D.P.R. 448: <<Al riguardo la Sezione osserva che l'eccezione di incostituzionalità di cui si tratta si fonda sul presupposto che l'individuazione come zona umida di importanza internazionale implichi la costituzione di un vincolo di natura espropriativa. Tale presupposto è tuttavia infondato, in quanto il vincolo in argomento implica delle limitazioni, introdotte nel pubblico interesse, che non escludono l'utilizzazione dell'immobile da parte del proprietario per quanto si riferisce alle attività compatibili. Anche la suesposta censura (...) si palesa infondata e va respinta>> (<sup>124</sup>).

#### 3.4 L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI FONDAMENTALI PREVISTI DALLA CONVENZIONE

Proseguiremo analizzando le modalità e gli atti con cui si è data attuazione agli obblighi fondamentali previsti dalla convenzione e cioè analizzando le caratteristiche e le vicende dei vari provvedimenti di designazione delle zone umide di interesse internazionale, per passare all'istituzione di riserve naturali nelle zone umide,

---

<sup>123</sup>) La sentenza è in TAR, 1987, I, pag. 3316 e segg.. Si vedano in particolare pagg. 3319 e 3320.

<sup>124</sup>) La sentenza è riportata in Riv. giur. amb., 1994, pag. 673.

concludendo con le misure amministrative e di salvaguardia che costituiscono l'attuazione dell'obbligo di conservare le zone umide e promuoverne la razionale utilizzazione.

#### 3.4.1 LA DESIGNAZIONE DELLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE

La previsione della convenzione di Ramsar di designare almeno una zona umida di importanza internazionale è stata interpretata come abbiamo visto in maniera estensiva dalla maggior parte dei paesi. Anche in Italia le amministrazioni interessate hanno dato esecuzione alla convenzione designando più di una zona umida di importanza internazionale.

In dottrina Maria Clara Maffei ha interpretato la convenzione in maniera ancor più aderente, a nostro parere, alle finalità di tutela complessiva degli ecosistemi umidi che essa si pone: *<<Ci sembra anzi che, forzando un po' il testo, potrebbe dirsi che lo Stato è obbligato ad assicurare la conservazione di tutte le zone umide che presentano il requisito dell'importanza internazionale>>* <sup>(125)</sup>.

---

<sup>125</sup>) M. C. MAFFEI, La protezione internazionale delle specie animali minacciate, cit. al cap. 1, pagg. 85-86. L'autrice prosegue argomentando che, in base a tale interpretazione, la designazione di una zona umida costituirebbe una condizione per la partecipazione al trattato piuttosto che il livello minimo della sua attuazione. *<<Ciò, per il nostro ordinamento, significa tra l'altro che (...) anche le successive designazioni costituiscono un adempimento alla conv. Ramsar, cioè un adeguamento dell'ordinamento statale alle normative internazionali>>*. Il diverso valore attribuito ai provvedimenti di designazione ha dato vita ad alcuni conflitti di competenza tra Stato e regioni che analizzeremo in questo capitolo.

3.4.1.1 I PROVVEDIMENTI DI DESIGNAZIONE: INIZIATIVA, STRUTTURA, NATURA

I primi decreti ministeriali di dichiarazione dell'importanza internazionale delle singole zone umide italiane generalmente precedono l'inclusione delle zone stesse nella Lista depositata presso l'Ufficio Ramsar, mentre i decreti degli ultimi anni seguono l'inclusione, che avviene con apposita istanza di iniziativa ministeriale e non è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Gli atti che esamineremo sono quindi i decreti di designazione.

I provvedimenti hanno finora designato 46 zone umide d'importanza internazionale per una superficie totale di 57.250 ettari. Per numero di zone il nostro paese occupa il secondo posto fra gli stati contraenti, mentre riguardo alla superficie protetta l'Italia è superata da 45 paesi su 81 <sup>(126)</sup>.

---

<sup>126)</sup> I dati sono tratti dal documento del RAMSAR BUREAU Contracting parties to the Ramsar Convention del 30.6.94 citato nel capitolo precedente.

Le zone umide designate dal nostro paese (al 31.12.94) sono riportate di seguito. Tra parentesi l'estensione in ettari indicata nel provvedimento di designazione e il numero e la data della Gazzetta Ufficiale in cui il provvedimento è riportato.

Lombardia

- Lago di Mezzola, Pian di Spagna (1740; n. 275 del 7.10.80)
- Valli del Mincio (1081; n. 194 del 16.7.84)
- Paludi di Ostiglia (123; ibidem)
- Torbiere di Iseo (324; ibidem)
- Palude di Brebbia (459; ibidem)
- Isola Boscone (201; n. 273 del 20.11.85).

Trentino-Alto Adige

- Lago di Tovel (37; n. 252 del 13.9.80).

Friuli-Venezia Giulia

- Valle Cavanata (243; n. 50 del 20.2.78)
- Marano Lagunare (1400; n. 167 del 20.6.79).

Veneto

- Valle Averte (500; n. 42 del 20.2.89 e n. 173 del 26.7.93)
- Vincheto di Cellarda (99; n. 70 dell'11.3.78).

Emilia Romagna

- Punte Alberete (480; n. 211 del 3.8.77)

## A) Iniziativa

Nulla prevede il testo della convenzione circa l'iniziativa del procedimento, che solitamente è oggettivata in una istruttoria tecnica, fondata su studi precedenti o effettuati ad hoc.  
<<L'istruttoria tecnica (...) viene solitamente iniziata d'ufficio dal

---

- Valle Santa (261; n. 216 del 9.8.77)
- Sacca di Bellocchio (223; n. 208 del 30.7.77)
- Valle di Gorino e territori limitrofi (1330; n. 203 del 25.7.81)
- Valle Bertuzzi e specchi d'acqua limitrofi (3100; ibidem)
- Valli residue e comprensorio Comacchio (13500; ibidem)
- Piallassa della Baiona e territori limitrofi (1630; ibidem)
- Ortazzo e territori limitrofi (440; ibidem)
- Saline di Cervia (785; ibidem)
- Valle Campotto e Bassarone (1363; n. 360 del 28.12.78).

### Toscana

- Palude di Bolgheri (562; n. 210 del 2.8.77)
- Laguna di Orbetello (887; n. 207 del 29.7.77)
- Lago di Burano e territori limitrofi (410; n. 214 del 6.8.77)
- Diaccia Botrona (2500; n. 85 dell'11.4.91).

### Umbria

- Palude di Colfiorito (157; n. 343 del 17.12.77).

### Lazio

- Lago di Nazzano (265; n. 45 del 15.2.78)
- Lago di Sabaudia (1474; n. 69 del 10.3.78)
- Lago di Fogliano (395; ibidem)
- Lago di Monaci (94; ibidem)
- Lago di Caprolace (229; ibidem).

### Abruzzo

- Lago di Barrea (303; n. 130 del 14.5.77).

### Puglia

- Le Cesine (620; n. 215 dell'8.8.77)
- Saline Margherita di Savoia (3871; n. 160 del 13.6.79)
- Torre Guaceto e territori limitrofi (940; n. 241 del 25.5.81).

### Calabria

- Bacino dell'Angitola (875; n. 254 del 28.10.85).

### Sicilia

- Biviere di Gela (256; n. 170 del 23.7.87)
- Riserva naturale di Vendicari (1450; n. 306 del 7.11.84).

### Sardegna

- Saline di Macchiateddu, Stagno S. Gilla (3466; n. 291 del 25.10.77)
- Stagno di Molentargius e territori limitrofi (1401; ibidem)
- Stagno S'Ena Arrubia e terr. lim. (300; n. 301 del 4.11.77)
- Stagno di Cabras (3575; n. 111 del 21.4.78)
- Pescheria Corru S'Ittiri - Stagno S. Giovanni e Marceddi (2610; n. 114 del 26.4.78)
- Stagno Pauli Maiori (287; n. 142 del 24.10.78)
- Stagno Mistras (680; n. 79 del 22.3.82)
- Stagno di Sale Porcus (324; n. 78 del 20.3.82).

Ministero dell'Agricoltura e Foreste: essa potrebbe, però, essere stimolata da associazioni ambientaliste, dalle Regioni o da Istituti di ricerca>> (127). Tale interpretazione, corrispondente ai dati fattuali, è rafforzata dal ruolo rivestito da associazioni ambientaliste e istituti di ricerca nella nascita della convenzione (128).

Il TAR Lazio nella citata sentenza n. 1495 del 1987, rileva che la documentazione risultante da studi e indagini, anche se non esplicitamente richiamata nel provvedimento di designazione, costituisce sufficiente motivazione del provvedimento stesso (129). Né rileva in proposito la mancanza di un programma continuo di ricerche, requisito originariamente previsto dai criteri di Heilingenhafen ma poi superato dai criteri di Cagliari (130).

#### B) Struttura

I decreti ministeriali di designazione, che hanno natura di provvedimento amministrativo, sono stati emanati fino al 1986 dal Ministero Agricoltura e Foreste. Rientrano attualmente nelle competenze

---

<sup>127</sup>) V. PARISIO, cit., in particolare alla nota 2), pag. 568.

<sup>128</sup>) Tale ruolo "storico" è descritto nel precedente capitolo 1, paragrafo 3.

<sup>129</sup>) La sentenza, citata alla precedente nota 18, afferma anche che <<l'idoneità della zona a costituire rifugio per le specie protette e l'esistenza in essa di flora e fauna pregiata>> producono l'infondatezza dei profili di eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà e sviamento denunciati dal ricorrente.

<sup>130</sup>) Analoghe considerazioni sull'istruttoria del provvedimento di designazione sono contenute nella sentenza del TAR Sicilia-Catania n. 36 del 1986, in TAR, 1986, I, pag. 1209 e segg.. Tale sentenza è di rilievo anche per il fatto di essere stata una delle prime in Italia ad ammettere la legittimità degli interventi ad opponendum di associazioni ambientaliste in un giudizio amministrativo. Circa i criteri per l'identificazione delle zone umide di importanza internazionale, essi sono stati esaminati nel capitolo 2 paragrafo 2.1.5.

del Ministero dell'Ambiente in virtù della legge n. 349 del 1986 che lo ha istituito <sup>(131)</sup>. Essa prevede, come è noto, all'art. 1 comma 5: <<*Il Ministero promuove e cura l'adempimento di convenzioni internazionali, delle direttive e dei regolamenti comunitari concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale*>> e all'art. 5 comma 2: <<*Sono trasferite al Ministero dell'ambiente le competenze esercitate, ai sensi delle leggi vigenti, dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste in materia di parchi nazionali e di individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale promuovendo in esse la costituzione di parchi e riserve naturali*>>.

Se una zona umida insiste su aree demaniali, si determina l'opportunità di un'intesa per l'adozione del decreto con le autorità competenti sul demanio attratto nella zona di valore internazionale.

La configurazione dei decreti si è tipizzata intorno ad alcuni punti essenziali, schematizzati di seguito con le lettere da a) a g). Di essi, i primi quattro solitamente sono contenuti nella premessa ed i restanti nella parte dispositiva, normalmente suddivisa in articoli.

a) Riferimento alle fonti operanti: D.P.R. 448 del 1976 e, dal 1986, legge 349. Nel decreto 6 febbraio 1991 (relativo alla Diaccia Botrona in Toscana) sono poi citati il D.P.R. n. 184 del 1987 (esecuzione del protocollo di Parigi del 1982 di emendamento alla convenzione di Ramsar) e la legge n. 503 del 1981 di ratifica della convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa <sup>(132)</sup>. Generalmente sono citate anche

---

<sup>131)</sup> La legge è pubblicata nella G.U. n. 162 del 15 luglio 1986.

<sup>132)</sup> Il decreto 3 maggio 1993 di ampliamento della zona umida di Valle Averno, in G.U. n. 173 del 26 luglio 1993, contiene anche, nelle fonti,

le due sentenze della Corte Costituzionale sull'argomento, la n. 123 del 1980 e la n. 223 del 1984.

b) Precisa individuazione della zona umida mediante indicazione degli idronimi di riferimento <sup>(133)</sup> e in allegato delimitazione cartografica dei confini <sup>(134)</sup>. Secondo il TAR Lazio non costituisce limitazione alla configurabilità dell'importanza internazionale il requisito di una dimensione minima <sup>(135)</sup>.

c) Descrizione delle risorse (avifauna, flora, elementi ecologici e idrogeologici) da tutelare con riferimento alle conclusioni dell'istruttoria tecnica e alla soddisfazione dei criteri di identificazione delle zone umide di importanza internazionale adottati nelle conferenze delle parti contraenti (di Heilingenhafen, Cagliari e da ultimo Regina). Circa il valore da accordare a tali criteri, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 123 del 1980 (che analizzeremo

---

il riferimento alla legge 394/91 e alla direttiva CEE 79/409 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (di cui parleremo nel capitolo 4).

I decreti ministeriali antecedenti al 1977, risultano emanati senza un preventivo concerto con la Regione interessata e "recato riguardo al D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 art. 4 comma h), che definisce la competenza statale in materia di protezione della natura con salvezza degli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato". Quelli posteriori al 1977 sono, invece, emanati "avuto riguardo al D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 art. 4 e previo il parere espresso dalle Regioni interessate per territorio" (nel caso del lago di Tovel in Trentino Alto Adige il parere della provincia competente).

<sup>133)</sup> <<Nei diversi decreti sono indicati idronimi che nella quasi generalità non sono definiti dal diritto positivo, per cui si ha un rinvio alle partizioni della scienza geografica o delle scienze naturalistiche>>. F. LETTERA, cit., in particolare pag. 62.

<sup>134)</sup> In scala 1:25.000 su tavole dell'Istituto Geografico Militare.

<sup>135)</sup> L'affermazione è nella citata sentenza n. 1495, in particolare pag. 3318, che argomenta: <<Ciò non è ricavabile da alcun supporto normativo o scientifico recepito in atti legislativi o regolamentari ed è - inoltre - smentito dalla realtà concreta>>.

dettagliatamente più avanti) ha indicato che <<le scelte discrezionali, in cui tale designazione si concreta, possono solo formare oggetto di raccomandazione da parte delle conferenze deliberanti a maggioranza semplice di voti, ex art. 6 e 7 della convenzione>> <sup>(136)</sup> ed il Consiglio di Stato, nella citata sentenza n. 960 del 1983 afferma che <<si tratta di raccomandazioni di natura meramente orientativa>> <sup>(137)</sup>.

d) Eventuali atti amministrativi che documentano l'iniziativa regionale del procedimento e le misure di protezione già operanti sulla zona umida (es. divieti di esercizio dell'attività venatoria).

e) Eventuali limitazioni della presenza antropica ad attività consentite ed eventuale previsione di determinate forme di gestione. Le prescrizioni relative a questi aspetti rilevano ai fini degli altri obblighi fondamentali previsti dal trattato. Ineriscono inoltre al riparto delle competenze tra Stato e regioni che hanno innescato i conflitti risolti dalle sentenze della Corte Costituzionale, pertanto se ne rinvia la trattazione all'esame di tali aspetti.

f) Dichiarazione della rilevanza internazionale della zona umida, in ottemperanza agli obblighi assunti con il trattato di Ramsar. La formula ricorrente è del tipo: <<La zona umida (idronimo, estensione, comuni in cui è ubicata) è dichiarata di importanza internazionale ai sensi e per gli effetti della Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar (...)>>.

---

<sup>136)</sup> La sentenza si legge in Foro It., 1980, I, pag. 2656 e segg.. Si veda in particolare pag. 2662.

<sup>137)</sup> Vedere nota n. 19.

g) Disposizioni relative alla notifica alle autorità competenti in materia di assetto del territorio e alla pubblicazione.

C) Natura del vincolo

Osserva Maria Cristina Colombo che <<Non è stata chiarita la natura del provvedimento di individuazione delle zone umide, ovvero se questo vada inteso come vincolo amministrativo, come vincolo ad effetti ablatori o come mera dichiarazione di intenti sul piano internazionale>> <sup>(138)</sup>. La stessa autrice fa riferimento, per risolvere il dubbio, alle pronunce dei TAR che in parte abbiamo già analizzato riguardo all'efficacia del D.P.R. n. 448.

Cercheremo di ricostruire le argomentazioni che hanno portato alla conclusione su cui concordano i diversi autori, da Maria Cristina Colombo: <<Risulta forse più aderente al sistema costituzionale l'inquadramento del decreto ministeriale, non tanto tra gli atti di natura ablatoria, quanto piuttosto tra quelli costituenti limiti alla proprietà>> <sup>(139)</sup>; a Vera Parisio : <<Per quanto concerne la natura del vincolo di salvaguardia imposto con decreto ministeriale (...) essendo privo di natura ablatoria, non dà origine all'imposizione di alcun indennizzo a favore dei proprietari delle zone soggette a vincolo>> <sup>(140)</sup>; a Francesco Lettera: <<è più aderente al sistema costituzionale

---

<sup>138</sup>) M. C. COLOMBO, L'evoluzione normativa della tutela delle "zone umide" nell'ordinamento italiano: dalle leggi sulla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar, in Il diritto della Regione (rivista bimestrale della Regione Veneto), n. 3-4, 1992, pag. 527 e segg., in particolare pag. 533.

<sup>139</sup>) Ibidem, in particolare pag. 534.

<sup>140</sup>) V. PARISIO, cit., in particolare pag. 570.

*l'inquadramento dell'atto di designazione tra gli atti costituenti vincoli o limitazioni alla proprietà>> (<sup>141</sup>).*

Il TAR Sicilia-Catania nella sentenza n. 36 del 1986 afferma: *<<L'ecosistema costituito dalle zone salmastre dai pantani e dalle aree coltivate, con il mantenimento dell'equilibrio attuale tra aree incolte ed aree coltivate, è in grado di assicurare le finalità perseguite dal Ministero dell'agricoltura con la dichiarazione di area umida di importanza internazionale, senza tuttavia particolare aggravio per i proprietari dei fondi finora coltivati>> (<sup>142</sup>),* indicando implicitamente che tale equilibrio deve essere mantenuto dato che la tutela dell'area umida è *<<diretta ad evitare mutamenti dell'attuale stato dei luoghi>>*. Ciò non pregiudica *<<le facoltà dei proprietari inerenti all'utilizzazione agricola dei loro fondi>>* ma, evidentemente, costituisce un limite ad ulteriori espansioni tramite interventi di drenaggio o alterazione degli habitat esistenti.

Abbiamo già visto come nella sentenza n. 38 del 1986 il TAR Puglia-Lecce abbia assimilato il vincolo imposto ai sensi della convenzione di Ramsar al vincolo di natura paesistica, previsto dalla legge 1497 del 1939, anche per affermare l'insussistenza dell'obbligo di corrispondere indennizzi ai proprietari.

La ricostruzione più completa circa la natura del vincolo imposto dai provvedimenti di designazione è nell'argomentazione del TAR Lazio, nella citata sentenza n. 1495: *<<Tale regime di salvaguardia, connesso alle caratteristiche intrinseche della zona ed assimilabile ai vincoli di natura paesaggistico-ambientale di cui alla legge n. 1497*

---

<sup>141</sup>) F. LETTERA, cit., in particolare pag. 69.

<sup>142</sup>) Sentenza citata alla nota 25), in particolare pag. 1211.

del 1939, non comporta di per sè alcun indennizzo ed è conforme ai principi costituzionali (...)»<sup>143</sup>). E' interessante notare come a questa conclusione fosse giunto già Alberto Predieri nel suo commento al progetto di legge n. 1771 del 1974 esaminato in apertura di questo capitolo.

Da notare che il riferimento ai vincoli previsti dalla legge 1497 non inficia la specificità del provvedimento di designazione di una zona umida di valore internazionale, che corrisponde a finalità ed assume contenuti specifici del tutto distinti. E' quanto precisa il Consiglio di Stato nella sentenza n. 960 del 1993, osservando che il provvedimento di designazione <<è rivolto ad individuare un ambito territoriale determinato ai fini della conservazione delle sue caratteristiche di zona umida, ritenute meritevoli di tutela, mentre il vincolo di cui alla legge 1 giugno 1939 n. 1497 è preordinato alla salvaguardia delle bellezze naturali in genere»<sup>144</sup>), anche se, come vedremo, la legge "Galasso" (n. 431 del 1985) ha esteso alle zone umide di valore internazionale alcuni degli effetti della legge del 1939.

#### 3.4.1.2 LA COMPETENZA ALL'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE UMIDE DI IMPORTANZA INTERNAZIONALE: LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 123 DEL 1980

---

<sup>143</sup>) Sentenza citata alla nota 18), in particolare pag. 3320.

<sup>144</sup>) Sentenza citata alla nota 19), in particolare pag. 674.

La titolarità della competenza all'individuazione delle zone umide di importanza internazionale ha dato luogo ad una importante pronuncia della Corte Costituzionale in seguito al conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato sollevato dalla regione Sardegna. La regione lamentava l'invasione della sfera di competenza ad essa attribuita, da parte del decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste n. 211 del 29 luglio 1975 che designava le saline di Macchiarèddu e lo stagno di S. Gilla come zone umide di importanza internazionale. Tale atto era stato predisposto, fra l'altro, per essere depositato contestualmente allo strumento di ratifica della convenzione di Ramsar per ottemperare all'obbligo fondamentale di designazione di almeno una zona umida.

La Corte, con la sentenza n. 123 del 23 luglio 1980 <sup>(145)</sup> argomenta la titolarità esclusiva allo Stato della competenza in oggetto, con due distinti ragionamenti.

Il primo, facendo riferimento alla necessità di valutare interessi ecologici di carattere nazionale e non meramente regionale ai fini dell'applicazione del trattato, assimila alla competenza a concludere trattati internazionali o aderirvi (treaty making power) l'individuazione di una zona umida di importanza internazionale. Essendo tale zona umida la prima designata dall'Italia, tale designazione andrebbe a perfezionare l'obbligo previsto all'art. 2.4 <sup>(146)</sup> da cui discende il vincolo pattizio.

---

<sup>145)</sup> La Sentenza leggesi in Foro It., 1980, I, pag. 2656 e segg., con nota di G. VOLPE.

<sup>146)</sup> Il testo dell'articolo è il seguente: <<Ciascuna parte contraente designa almeno una zona umida da inserire nell'elenco all'atto della firma della presente convenzione oppure al momento del deposito dello strumento di ratifica o di adesione conformemente all'art. 9>>.

Nel punto 4. del dispositivo della sentenza, la Corte infatti statuisce che le finalità ispiratrici del trattato esigono che <<stabilire quale e quanta parte dei rispettivi territori meriti di essere tutelata siano, in seno ad ogni stato contraente, gli organi competenti ad apprezzare le esigenze e gli interessi ecologici non di singole regioni, ma dell'intera collettività nazionale. Non vi è dubbio, in alcun caso, che l'individuazione, a norma della convenzione, di almeno una zona umida - senza la quale nessun vincolo o rapporto pattizio può sorgere fra il nuovo aderente e le rimanenti parti dell'accordo - spetti agli organi chiamati ad impegnare lo Stato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale. In definitiva, si tratta della competenza a concludere i trattati, o ad aderirvi, e nel nostro ordinamento costituzionale tale competenza costituisce una necessaria ed esclusiva attribuzione dello Stato, solo sovrano e solo responsabile degli eventuali illeciti internazionali, anche quando - è stato in altra pronuncia chiarito - l'accordo internazionale riguardi materie attribuite alla regione>>.

Il secondo argomento riguarda la residua attribuzione agli organi dello Stato delle competenze in materia di protezione della natura relative all'individuazione delle aree da tutelare valutando esigenze ecologiche di rilievo nazionale: <<Il legislatore ha voluto lasciar ferma la competenza dello Stato, delimitando correlativamente le funzioni trasferite alle regioni, in ordine, appunto, a quella prima e delicata fase dell'intervento degli organi pubblici per la protezione della natura, che consiste nell'individuare le aree da tutelare, tenendo conto degli interessi e delle esigenze ecologiche nazionali>>

(<sup>147</sup>). Anche tale argomento porta a concludere che tale attribuzione <<si atteggia come piena ed esclusiva, per l'altra considerazione che il provvedimento impugnato è stato posto in funzione di un vincolo internazionale sulle zone umide da esso individuate: vincolo, che spettava allo Stato di instaurare, mediante trattato>> (<sup>148</sup>).

La sentenza sollevò a suo tempo una vera pioggia di contestazioni in dottrina. Le critiche si appuntarono su entrambi gli argomenti addotti dalla Corte ma a ben guardare esse furono riferite, più che all'attuazione del trattato di Ramsar, alla considerazione della ripartizione di competenze tra Stato e regioni, con rispettive rivendicazioni di spazi operativi, soprattutto nella fase di attuazione del D.P.R. 616 del 1977 di trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative. Si temeva che l'attuazione del trasferimento avrebbe potuto subire, come scrisse Ambrogio Robecchi Majnardi, <<modificazioni in senso centralistico>>, sollevando <<dubbi circa la correttezza giuridica del modo di agire dello Stato, che si trincerava dietro gli obblighi internazionali per effettuare gli adempimenti previsti dalla Convenzione di Ramsar, ignorando le Regioni e le loro competenze>> (<sup>149</sup>). Anche secondo G. Volpe <<comincia ora a nascere il timore che alle prese con le norme del d. pres. n. 616>> la Corte <<sia spinta ad abbandonare quel ruolo "garantista" per trasformarsi, anche in questo settore, in protagonista "negativo" delle riforme legislative>> (<sup>150</sup>).

---

<sup>147</sup>) Punto 7 del dispositivo, a pag. 2662 della Sentenza.

<sup>148</sup>) Ibidem.

<sup>149</sup>) A. ROBECCHI MAJNARDI, nota alla Sentenza n. 123 del 1980, in Le Regioni, 1980, pag. 1226 e segg. e in particolare pagg. 1243 e 1241.

<sup>150</sup>) G. VOLPE, commento alla Sentenza citato alla nota 40, parte finale. Analoghe conclusioni sono tratte negli scritti di G. SPERDUTI e S. BARTOLE citati nelle note successive.

E' d'altra parte innegabile che, ai fini della conservazione delle zone umide oggetto dei decreti impugnati dalla regione Sardegna, l'azione statale abbia agito in maniera decisiva. La regione intendeva infatti procedere al drenaggio di tali zone per realizzare il completamento del porto industriale di Cagliari, come risulta dalle considerazioni in fatto contenute nelle premesse della sentenza. L'azione del Ministero ha quindi garantito la prevalenza dell'interesse internazionale su quello locale, realizzando anche nei fatti gli obiettivi di conservazione previsti dalla convenzione di Ramsar.

Le citate posizioni dottrinarie generalmente sorvolano su questo argomento, a parte Majnardi che ritiene convincenti le motivazioni circa la scelta della zona contenute nelle determinazioni ministeriali <sup>(151)</sup>.

E' però interessante ricordare che era presente nelle censure dottrinarie un argomento ricorrente che si è, negli anni seguenti, trasferito dalla questione dell'individuazione delle aree Ramsar, a quella dell'istituzione di parchi e riserve nelle zone Ramsar e più in generale in esecuzione di obblighi internazionali.

Si tratta della esclusione aprioristica sancita dalla Corte di qualsiasi competenza delle regioni in ordine alla esecuzione di obblighi internazionali: *<<La corte sembra ora di nuovo cedere, in qualche misura, alla suggestione della vecchia concezione per la quale il principio del rispetto degli obblighi internazionali da parte delle regioni sarebbe diretto, non già a vincolare nel suo esercizio la competenza regionale, bensì - secondo incisivi termini dell'avvocatura*

---

<sup>151)</sup> A. ROBECCHI MAJNARDI, scritto citato alla nota 44), in particolare pag. 1233.

dello Stato - ad "escluderla in radice">> <sup>(152)</sup>; e la sentenza <<ha inequivocabilmente considerato la Regione gravata dal dovere di astenersi da qualsiasi comportamento atto ad inficiare la scelta fatta dallo Stato>> <sup>(153)</sup>.

Che l'individuazione di una zona umida di importanza internazionale spetti allo Stato in maniera esclusiva, con la precisa competenza del Ministero dell'Ambiente, è comunque ormai un elemento non più contestato. Anche la più volte citata sentenza del TAR del Lazio n. 1495 del 1987 richiama la sentenza n. 123 della Corte per affermare la competenza piena ed esclusiva dello Stato che <<non comporta, perciò, alcuna concorrenza o intervento necessario nel procedimento da parte degli enti territoriali eventualmente interessati>> <sup>(154)</sup>.

E' significativo notare che la maggior parte dei decreti di individuazione emessi dopo la sentenza riporta nel preambolo il riferimento alla stessa ed anche al preventivo assenso delle regioni interessate per territorio.

---

<sup>152)</sup> G. SPERDUTI, Un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione in materia di adempimento di obblighi internazionali, in Foro It., 1981, I, pag. 618 e segg., in particolare pag. 621.

<sup>153)</sup> S. BARTOLE, Nota a prima lettura, in calce alla sentenza 123/80, in Giur. Cost., 1980, I, pag. 1085 e segg. e in particolare pag. 1098. Critico verso le posizioni espresse dalla Corte anche G. STROZZI, che in Competenze regionali e potere estero dello Stato: un asso nella manica dell'esecutivo, in Giur. cost., 1981, pag. 1000 e segg., ritiene la designazione di una zona umida di competenza regionale o quantomeno necessariamente risultante da un coordinamento tra gli organi centrali e la regione interessata.

<sup>154)</sup> Sentenza citata alla nota 18, in particolare pag. 3319. Simili considerazioni sono contenute nella sentenza del TAR Puglia-Lecce citata alla nota 17 e in quella del TAR Sicilia-Catania citata alla nota 25.

Ad un riparto di competenze più attento al ruolo di entrambi i soggetti (Stato e regioni) è da ricondursi il disegno della legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 1991, che, come vedremo nei successivi paragrafi, facendo riferimento al criterio del tipo di interesse tutelato, mantiene l'individuazione delle zone di importanza naturalistica internazionale fra le competenze del Ministero dell'ambiente, riconoscendo però un ruolo fondamentale alle regioni negli aspetti gestionali e nell'istituzione di aree protette.

### 3.4.2 L' ISTITUZIONE DI RISERVE NATURALI NELLE ZONE UMIDE

Anche l'attuazione di questo obbligo previsto dalla convenzione ha dato luogo a un contenzioso fra Stato e regioni che ha trovato una prima sistemazione in una pronuncia della Corte Costituzionale, per essere poi organicamente definito dalle previsioni della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

#### 3.4.2.1 LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 223 DEL 1984

La seconda sentenza con la quale la Corte Costituzionale si pronuncia su aspetti dell'applicazione della convenzione di Ramsar è una sentenza complessa, che riunisce e decide vari conflitti di attribuzione sorti dopo l'emanazione di decreti ministeriali istitutivi di riserve naturali nel territorio di una singola regione.

Ai nostri fini, analizzeremo soltanto la decisione riguardante i due ricorsi della regione Toscana relativi ai due decreti del Ministero agricoltura e foreste istitutivi delle riserve naturali della laguna di Orbetello (ponente) e del lago di Burano <sup>(155)</sup>.

La sentenza, dopo aver ricordato la precedente n. 123 del 1980 relativa a un diverso oggetto di ricorso (la designazione di una

---

<sup>155</sup>) Si tratta di due ricorsi con i quali la Regione Toscana ha sollevato conflitto nei confronti dello Stato relativamente ai decreti del Ministero per l'agricoltura e le foreste dell'8 e del 13 agosto 1980 (entrambi i decreti pubblicati nella G.U. n. 227 del 20 agosto 1980).

La sentenza della Corte si legge in Giurisprudenza Costituzionale, 1984, pag. 1551 e segg..

zona da inserire in quelle di interesse internazionale, e non un provvedimento istitutivo di riserva naturale) afferma due principi fondamentali.

Il primo è che la creazione di riserve naturali nelle zone umide designate di importanza internazionale costituisce un adempimento significativo della convenzione, e non un semplice "elemento aggiuntivo di tutela" come invece sosteneva la regione ricorrente: *<<l'obbligo di creare riserve naturali è elemento fondamentale, e non solo aggiuntivo, del sistema cui dà vita la Convenzione di Ramsar. Esplicitamente previsto dall'art. 4 n. 2 per il caso di cancellazione o restrizione di una zona già inclusa nell'apposito elenco ai fini di creare "nuove" riserve, tale obbligo è da intendersi, a maggior ragione, operante nell'ipotesi dell'art. 4 n. 1 (creazione di riserve naturali in via primaria)>>* <sup>(156)</sup>.

Come secondo principio, rifacendosi nuovamente alla precedente sentenza n. 123/1980, la Corte afferma che la competenza dello Stato, dato che il provvedimento è posto in funzione di un vincolo internazionale, anche in questo caso si atteggia come piena ed esclusiva, infatti *<<l'istituzione di una o più riserve naturali trasforma il vincolo previsto in sede internazionale, che del regime della Convenzione rappresenta il cardine, da virtuale (quale lo aveva reso la designazione della zona destinata ad essere inserita nell'elenco) in attuale, secondo gli strumenti di adattamento apprestati dal diritto interno.>>* <sup>(157)</sup>.

---

<sup>156)</sup> Ibidem, in particolare pag. 1581.

<sup>157)</sup> Ibidem.

La stessa sentenza rafforza a contrario il ragionamento. Nel decidere un terzo ricorso della regione Toscana, relativo a un decreto ministeriale di istituzione di una riserva di popolamento animale nella laguna di Orbetello, ma in un'area non designata come di valore internazionale, accoglie questa volta il ricorso, affermando che, ove manchi la dichiarazione del valore internazionale della zona umida o la sua designazione per l'inclusione nell'elenco, viene a mancare ogni collegamento col trattato, quindi <<qualsiasi atto che vi si richiami resta automaticamente al di fuori di esso>> <sup>(158)</sup>.

Questa sentenza non ha raccolto una quantità di censure dottrinarie paragonabile a quella della sentenza del 1980. Anche in questo caso, si tratta di una circostanza in gran parte estranea alla convenzione di Ramsar. Se con la sentenza n. 123/1980 si era temuto da parte di molti commentatori un tentativo di sminuire la portata del D.P.R. n. 616 del 1977, la sentenza 223/1984 viene letta come una pronuncia di mediazione, che fa salvo l'impianto complessivo del D.P.R. e riserva allo Stato competenze particolari, in via d'eccezione e in attesa dell'emanazione della legge quadro in materia prevista dall'art. 83 del D.P.R. stesso <sup>(159)</sup>.

---

<sup>158)</sup> Ibidem, in particolare pag. 1583.

<sup>159)</sup> Questa competenza residuale dello Stato, derivante da una interpretazione letterale dell'art. 83 del D.P.R. 616/77 in materia di protezione della natura, verrà superata dalla legge quadro sulle aree protette (394/91) che come vedremo stabilirà invece una ripartizione basata sulla rilevanza dell'interesse protetto: competenza dello Stato in caso di interesse nazionale o internazionale, competenza delle regioni per interesse regionale. Secondo la lettera dell'art. 83 suddetto, tutte le competenze relative alla protezione della natura risultavano trasferite alle regioni: allo Stato rimaneva la gestione dei parchi nazionali esistenti e l'individuazione di territori nei quali istituire riserve naturali e parchi interregionali (per i quali l'istituzione sarebbe però spettata alle regioni).

E' quanto sostiene ad esempio Francesco Ciro Rampulla, rilevando però che <<Il sistema creato, palesemente frutto di uno dei tanti compromessi tra centralismo ed autonomia sottesi al D.P.R. 616/1977, risulta dunque abbastanza illogico>> <sup>(160)</sup>, perchè non garantisce sufficientemente <<l'apprezzamento di interessi ecologici di ordine nazionale, regionale e locale, non sempre necessariamente coincidenti ed affidabili ai gradi di governo del territorio di minor livello>>. Per questi motivi <<la sentenza della Corte evoca l'urgenza improcrastinabile della legge quadro>>.

Ancor più chiaramente, Alberto Abrami esprime <<una sensazione di disagio, non per le argomentazioni (...) quanto perchè la sentenza mette a nudo ancora una volta l'attuale spezzettamento di funzioni amministrative fra Stato e Regioni, variamente etichettate, ma comunque relative al settore delle riserve naturali e zone umide (...) insieme ai parchi nazionali>> <sup>(161)</sup>. Abrami osserva che nella materia <<il giudice costituzionale si è andato man mano sostituendo con le proprie sentenze alla perdurante inerzia del legislatore>> rilevando <<come sia mancato e tuttora manchi anche per questo specifico settore

---

Già la giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 1029 e 1031 del 1988 aveva delineato un diverso quadro, riconoscendo allo Stato il compito di disciplinare tutti i parchi di interesse nazionale (esistenti o futuri). Queste considerazioni sono in B. CARAVITA, Diritto pubblico dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 1990, pag. 263 e segg., e L. PESOLE, La Corte <<assolve>> la legge quadro sulle aree protette, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 459 e segg..

Su questo argomento vedere anche la successiva nota 65.

<sup>160)</sup> F. C. RAMPULLA, La Corte invoca la legge quadro in materia di parchi e riserve naturali, nota alla sentenza n. 223 del 1984, in Le Regioni, n. 6, 1984, pag. 1372 e segg., in particolare pagg. 1397 e 1411-1412.

<sup>161)</sup> A. ABRAMI, Riserve naturali statali e zone umide: un assetto amministrativo ancora precario, in Giur. Agr. It., 1985, pag. 81 e segg. e in particolare pagg. 87 e 88.

delle zone umide, una legge capace di coinvolgere le Regioni e nello stesso tempo di confortare lo Stato nell'adempimento dei propri obblighi>> (162).

Vera Parisio è più critica verso la Corte Costituzionale, con una posizione più vicina a quella regionalista: <<Ciò che importa, ai fini dell'esecuzione del trattato di Ramsar, è il conseguimento dell'obiettivo di salvaguardia. A nulla rileva che la titolarità del dovere di adempimento degli obblighi internazionali ricada sugli organi centrali o periferici. La Corte, invece, nella pronuncia in esame, sembra aver fatto ricorso alla "categoria" degli atti internazionali ad esecuzione diretta da parte dello Stato. Non si comprende, in realtà, perchè non riconoscere alla Regione Toscana il potere di creare su

---

<sup>162)</sup> E' interessante notare come nello stesso scritto ABRAMI manifesti seri dubbi circa il ruolo delle Regioni nella protezione delle risorse naturali. E' questa la conclusione dell'articolo: <<Disconoscere infatti funzioni amministrative allo Stato sarebbe grave errore quando le Regioni troppo spesso, per quanto riguarda l'istituzione di parchi e riserve regionali, si sono limitate all'emanazione di leggi "manifesto" con la previsione di meccanismi farraginosi di coinvolgimento degli enti locali nella gestione dei parchi, dei quali, salvo poche e lodevoli eccezioni, non si vede un effettivo decollo. Né si può trascurare ancora di rilevare come le stesse Regioni si siano, in più occasioni, dimostrate troppo deboli nell'arginare le richieste della potente corporazione dei cacciatori>>. Occorre però dire che molte regioni, pur in mancanza di una complessiva normativa e di una azione coordinata dello Stato in materia, hanno accumulato significative esperienze di gestione di parchi e aree protette, fornendo anche una fondamentale base di riferimento per alcuni degli istituti poi ripresi dalla legge 394/91. Per tutti citiamo S. CAVALLI, R. MOSCHINI, R. SAINI, I parchi regionali in Italia, Unione delle Province d'Italia, Roma, 1990, che fornisce una ricognizione e una analisi approfondita della materia.

M. C. MAFFEI nell'opera più volte citata, pagg. 92-93 afferma che non sembra condivisibile la tesi dottrinarina secondo cui l'istituzione di oasi non si configurerebbe come adempimento di obblighi internazionali: <<Tale opinione non ci pare infatti conforme alla lettera ed allo spirito della conv. Ramsar, sempre che non si vogliano far decadere le sue norme al rango di mere dichiarazioni di principio>>.

quelle zone, già vincolate a livello internazionale, delle riserve naturali>> (<sup>163</sup>).

Nonostante le conclusioni tratte dalla sentenza della Corte Costituzionale occorre dire però che l'obbligo di provvedere alla tutela delle zone umide mediante specifici istituti di protezione non è stato ancora attuato in maniera completa in Italia: ben 16 zone umide di importanza internazionale (per totali 18.482 ettari, corrispondenti a circa 1/3 delle aree designate nel nostro paese) non risultano comprese nè in riserve naturali nè in parchi (neanche di istituzione regionale (<sup>164</sup>)).

#### 3.4.2.2 LA LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE (N. 394 DEL 1991)

La legge con la quale il parlamento italiano adempie con 11 anni di ritardo alla "promessa" contenuta nel D.P.R. 616 del 1977, conclude un periodo di incertezza normativa in materia di protezione della natura, perdurante, come abbiamo visto, dai primi decreti di trasferimento alle regioni di funzioni statali.

In realtà, l'importanza di questa legge è ben maggiore in quanto per la prima volta e in maniera inequivocabile attribuisce nel

---

<sup>163</sup>) V. PARISIO, cit., in particolare pagg. 573-574.

<sup>164</sup>) Si tratta delle seguenti zone umide: Valle Averno, Marano Lagunare, Valle Cavanata, Palude di Bolgheri, Diaccia Botrona, Palude di Colfiorito, Torre Guaceto, Bacino dell'Angitola e tutte le 8 zone Ramsar della Sardegna. Per queste 16 zone sono in vigore unicamente misure urbanistiche (regionali e/o comunali) e il divieto dell'esercizio venatorio tramite l'istituto dell'oasi di protezione. Fonte: G. DE MARIA (a cura di), Inventario delle zone umide del territorio italiano, Ministero dell'ambiente, Roma, 1992 e Deliberazione 21 dicembre 1993, Elenco ufficiale delle aree naturali protette, Comitato per le aree naturali protette, in G.U. n. 62 del 16 marzo 1994.

nostro ordinamento una autonoma rilevanza a <<la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese>> (art. 1) <sup>(165)</sup> materia che in precedenza veniva di volta in volta ricompresa o all'interno della materia urbanistica o più recentemente paesaggistica <sup>(166)</sup>.

Gianluigi Ceruti, uno dei "padri" della legge <sup>(167)</sup> , così commenta questa decisiva innovazione: <<La concezione "panurbanistica" (e, conseguentemente, "panregionalistica") è decisamente soppiantata: un'area naturale protetta non va confusa con un assetto meramente urbanistico. (...) Le componenti di un'area naturale protetta non sono necessariamente solo estetiche, ma anche naturalistiche, ecologiche:

---

<sup>165)</sup> La legge è pubblicata in G.U. n. 292 del 13 dicembre 1991.

<sup>166)</sup> Il dibattito su questi termini ha accompagnato il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative nelle citate materie e spesso, come abbiamo visto per le due sentenze della Corte Costituzionale in materia di zone umide e riserve naturali, si è intersecato con la ricerca di spazi da attribuire alla competenza regionale per controbilanciare il perdurante centralismo statale. Non è questa la sede per ricostruire la complessa evoluzione della vicenda. Tra i tanti autori citiamo B. CARAVITA che nei primi tre capitoli di Diritto pubblico dell'ambiente, cit., ricostruisce gli aspetti definitivi delle nozioni di ambiente, urbanistica, paesaggio e nel capitolo 13 (specialmente § 6, pag 256 e seguenti) argomenta in maniera articolata circa l'autonomia della materia <<protezione della natura>> rispetto alle altre tre, rifacendosi soprattutto ad alcune fondamentali pronunce della Corte Costituzionale (di particolare importanza la n. 1029 del 1988, cui abbiamo accennato in precedenza, ma anche la n. 1108 dello stesso anno, la n. 142 del 1972, la n. 175 del 1976). L'autore rileva anche l'atteggiamento <<oscillante>> della dottrina fra le tre possibili configurazioni della materia, propendendo per un maggiore avvicinamento alla nozione di ambiente rispetto alla quale comunque la <<protezione della natura>> mantiene autonoma rilevanza. L'autore ritiene poi che una conferma di questo orientamento sia ravvisabile nella Carta mondiale della natura dell'ONU.

<sup>167)</sup> Gianluigi Ceruti, avvocato e parlamentare, è il primo firmatario della proposta di legge presentata alla Camera il 26 novembre 1987 da cui partirà l'iter parlamentare che dopo 3 anni porterà all'approvazione della legge 394/1991.

una sola componente, purchè di cospicua rilevanza, può giustificare la dichiarazione di area naturale protetta>> (168).

La legge, che ha una portata più generale dell'argomento che stiamo trattando, <<in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette (...)>> (art.1). Essa verrà qui analizzata relativamente al profilo istitutivo e, nello svolgimento, riguardo a quello gestionale delle aree protette riferite agli ambienti umidi (169).

In realtà, la legge si occupa in maniera esplicita delle zone umide in una sola norma, contenuta nell'art. 2 intitolato "Classificazione delle aree naturali protette" che al comma 5 prevede

---

<sup>168</sup>) Introduzione di G. CERUTI del testo di autori vari Aree Naturali Protette Commentario alla legge n. 394/1991, Domus, Milano, 1993, in particolare pag. 27.

<sup>169</sup>) Il riferimento al rispetto degli accordi internazionali colloca la legge nel quadro delle iniziative concernenti l'attuazione non solo della convenzione di Ramsar ma anche degli altri trattati cui faremo riferimento nel quarto capitolo.

Secondo CERUTI, nel brano citato alla nota precedente, gli aspetti più qualificanti della legge sono i seguenti: (riportiamo per brevità solo quelli di portata più generale rinviando a un momento successivo quelli relativi agli aspetti gestionali):

<<1 - Lo Stato può istituire nuovi parchi nazionali. La legge è anche provvedimento-istituzione: stabilisce ed elenca i nuovi parchi nazionali.

2 - Le regioni hanno potestà legislativa oltre che amministrativa in materia di parchi naturali regionali e sono tenute ad adeguare la loro legislazione ai principi generali della legge e alle norme di riforma economico-sociale introdotte (...).

3 - Gli articoli 9 e 32 della Costituzione (e non l'art. 117) sono la sorgente costituzionale da cui scaturisce la legge.

4 - La concezione "panurbanistica" (...: riportato nel testo principale).

5 - Nelle aree naturali protette compete priorità gerarchica alla conservazione, che è valore "insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro interesse", compreso quello economico.

6 - Il principio di leale collaborazione (...) impronta tutti i momenti decisionali più delicati e importanti concernenti l'istituzione e la gestione dei parchi nazionali>>.

che il Comitato per le aree naturali protette può integrare la classificazione delle aree delineata nell'articolo <<allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali e in particolare dalla Convenzione di Ramsar di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448>>. Ma è l'interpretazione complessiva dell'art. 2 che evidenzia il profilo normativo delle zone umide all'interno della legge. I commi precedenti al 5 identificano le categorie fondamentali dei parchi nazionali, dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali, che possono essere statali o regionali. Ogni tipologia di aree protette può essere costituita da <<aree terrestri, fluviali, lacuali o marine>> (la dizione è ripetuta in tutti i primi 3 commi dell'articolo).

Vediamo brevemente quali sono secondo Paolo Maddalena i caratteri distintivi delle quattro tipologie di aree protette definite dall'art. 2.

<<Per l'identificazione dei parchi nazionali, determinante sembra il concetto dell'ecosistema intatto o parzialmente alterato, nonchè dell'interesse internazionale o nazionale>> in modo che <<se ne dovrebbe dedurre che la scriminante di fondo per distinguere il parco nazionale da quello regionale è nel fatto che nel primo caso l'area da tutelare ha un valore intrinseco oltre che in relazione all'uomo, mentre nel secondo caso l'area ha valore soprattutto in relazione alla fruizione antropica>> <sup>(170)</sup>.

---

<sup>170)</sup> P. MADDALENA, commento all'art. 2, in Aree Naturali Protette, cit., pagg. 47-48. L'autore in questo scritto, ma ancor più diffusamente in La legge quadro sulle aree protette, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, pag. 648 e segg., in particolare pag. 659 e segg., rileva la mancanza di chiarezza delle disposizioni contenute nella legge 394/91 per distinguere l'interesse internazionale da quello nazionale e entrambi da quello regionale. Secondo l'autore è necessario integrare le disposizioni della legge quadro con la considerazione dei valori

La distinzione fra parchi e riserve si fonda ugualmente sul valore intrinseco: <<le riserve, alla pari dei parchi nazionali, si muovono sul piano del valore intrinseco del bene, e, a differenza degli stessi parchi nazionali, si riferiscono a valori intrinseci ancor più rilevanti, quelli che attengono alla conservazione della vita animale e vegetale. (...) Nelle riserve, il valore naturalistico e scientifico è spinto al massimo>> <sup>(171)</sup>.

<<Le riserve possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati>> (art. 2 comma 3). Evidentemente <<non c'è altra via possibile di interpretazione da seguire se non quella della maggiore o minore rilevanza e importanza delle specie, degli ecosistemi e della loro varietà biologica e

---

naturalistici (valori intrinseci alla natura) e ambientali (valori inerenti al rapporto uomo-natura) di un'area per valutare se essa è una componente essenziale del sistema-natura o del rapporto uomo-natura tale da configurare un interesse (internazionale, nazionale o di altro tipo) alla sua protezione. Tali due criteri sono integrati dal criterio formale (generalmente a posteriori) costituito dall'essere un'area precisamente indicata da una legge o da un trattato (come ad es. la convenzione di Ramsar).

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 366 del 1992 si è pronunciata per la prima volta sulla legge 394/91, dichiarando infondate una serie di questioni sollevate dalla provincia autonoma di Bolzano e dalla regione Sardegna. Commentando la sentenza, L. PESOLE, in La Corte <<assolve>> la legge quadro ..., cit., pag. 459 e segg. e in particolare pagg. 466-467, osserva: <<Il riparto di competenze tra stato e regioni stabilito dall'art. 83 D.P.R. 616/1977 non solo è stato sostituito dalla legge quadro, ma lo è stato nel senso indicato dalla Corte. Il ruolo centrale in materia spetta allo stato, che può intervenire ad istituire un'area protetta ogni volta che sia in gioco un interesse nazionale o internazionale, indipendentemente dalla collocazione territoriale dell'area. L'autonomia regionale è preservata attraverso forme di cooperazione e di intesa (...). A questo punto molto dipende da quanto riuscirà ad incidere il principio di leale cooperazione (...)>>.

<sup>171)</sup> P. MADDALENA, commento all'art. 2, cit., pagg. 47-48.

*genetica (...) ciò che conta è che le riserve naturali siano istituite o dallo Stato o dalle regioni>> (172).*

E' chiaro che le zone umide possono da subito rientrare, sulla base di una valutazione scientifica dell'interesse che esse rappresentano, in una delle tipologie previste di aree protette fluviali, lacuali o marine.

Resta però salva la possibilità di individuazione delle zone umide di importanza internazionale come specifica categoria di aree protette da disciplinare ai sensi della legge. In effetti, il Comitato per le aree naturali protette si è avvalso di tale facoltà e con la deliberazione del 21 dicembre 1993, *<<Visto il parere della consulta tecnica per le aree naturali protette, in data 17 dicembre 1993, con il quale la consulta stessa ha evidenziato la necessità di integrare la classificazione delle aree naturali protette di cui all'art. 2 della legge n. 394/1991>>*, ha aggiunto alle quattro tipologie sopra descritte quella del Parco naturale interregionale e quella di *<<Zona umida di importanza internazionale (ai sensi della Convenzione di Ramsar)>>* (173) con ciò confermando la piena integrazione delle zone Ramsar nell'impianto normativo della nuova legge.

C'è un altro aspetto che vale la pena sottolineare. Abbiamo visto che la dimensione dell'interesse (locale o nazionale/internazionale) definisce il riparto delle competenze: *<<l'istituzione di un'area protetta costituita in prevalenza da zone umide di rilevanza internazionale, dovrà, dunque, avvenire ad opera dello Stato nella forma della riserva naturale statale o del parco*

---

<sup>172)</sup> Ibidem, pag. 49.

<sup>173)</sup> Il decreto è in G.U. n. 62 del 16 marzo 1994.

nazionale>> (<sup>174</sup>). Ma dove l'interesse è prettamente locale, si delinea chiaramente la competenza all'istituzione di parchi o riserve naturali regionali in aree interessate da zone umide.

Si viene a colmare così una lacuna nell'applicazione della Convenzione di Ramsar nell'ordinamento italiano: la tutela delle zone umide di importanza minore di quella internazionale.

Abbiamo osservato che la sentenza n. 223 del 1984 escludeva dall'ambito di applicazione del trattato, riguardo alle competenze statali discendenti dall'adempimento di obblighi internazionali, le zone umide non designate di importanza internazionale. Ma l'art. 4.1 della Convenzione prevede la creazione di riserve naturali nelle zone umide <<indipendentemente dal fatto se siano o meno inserite nell'elenco>>. Per le zone non inserite nell'elenco, dunque, è possibile ora per le regioni istituire riserve naturali ai sensi dell'art. 2 della legge.

E' da ricordare che ad analoga conclusione era giunta precedentemente la magistratura amministrativa. Ad esempio la più volte citata sentenza del TAR Puglia-Lecce n. 38/1986 recitava: <<alla Regione non può essere disconosciuta la possibilità di tutelare quelle zone che ritenga umide anche se prive delle caratteristiche proprie di quelle di rilevanza internazionale>>.

Occorre in fine una precisazione. La legge 394/1991 prevede che l'istituzione di nuove aree protette statali avvenga con decreto del Ministero dell'ambiente per le riserve (art. 8 comma 2) e con decreto del Presidente della Repubblica per i parchi nazionali (art. 8 comma 1), nell'ambito delle aree di reperimento individuate da

---

<sup>174</sup>) S. CIVITARESE MATTEUCCI, cit., in particolare pag. 577.

provvedimenti legislativi (art. 4, comma 1) e sentite le regioni. I parchi nazionali possono anche essere istituiti con specifici provvedimenti legislativi (art. 8 comma 6). La legge inoltre conferma esplicitamente la competenza del Ministero dell'ambiente in ordine all'individuazione delle zone di interesse naturalistico internazionale (<sup>175</sup>). Se ne deduce che ai fini della convenzione di Ramsar la designazione di zone umide di importanza internazionale continui a rientrare nelle competenze del Ministero dell'Ambiente mentre, nelle aree designate, parchi e riserve vengono istituiti nelle specifiche modalità previste dalla legge.

Il decreto del Ministero dell'ambiente del 3 maggio 1993 relativo all'ampliamento dei confini della zona umida di importanza internazionale di Valle Averno nella laguna veneta (analizzato nei prossimi paragrafi) conferma tale impostazione. Si tratta del primo (e finora unico) decreto di designazione di zone umide di importanza internazionale che cita tra le fonti la legge 394/91.

---

<sup>175</sup>) Infatti all'art. 6 comma 1 della legge (anche se sotto il titolo fuorviante di "misure di salvaguardia") troviamo: <<Resta fermo quanto previsto dall'art. 5 della L. 8 luglio 1986, n. 349, in materia di individuazione di zone di importanza naturalistica nazionale ed internazionale>>. Da questo punto di vista la legge conferma le precedenti pronunce della Corte Costituzionale che delineano l'autonoma rilevanza dei tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali.

In dottrina G. F. CARTEI, nella nota 51 allo scritto Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio, in Riv. trim. dir. pubbl., 1993, pag. 601 e segg., afferma: <<La legge n. 394 del 1991, più che un prodotto originale del legislatore nazionale, pare invero una cernita diligente, ancorchè non sempre completa, delle indicazioni e proposte offerte in questo ultimo ventennio dalla dottrina, dalla legislazione regionale e dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale>>.

### 3.4.3 LA CONSERVAZIONE DELLE ZONE UMIDE E LA PROMOZIONE DELLO SFRUTTAMENTO RAZIONALE

Sono da ricondursi nell'ambito dell'attuazione di questo obbligo fondamentale discendente dal trattato tutte le disposizioni normative volte a conservare le zone umide e a promuoverne una gestione improntata al mantenimento e allo sviluppo delle potenzialità ecologiche.

Sarà necessario a questo proposito esaminare due aspetti: l'attuazione del sistema vincolistico previsto dalla legge "Galasso" (n. 431 del 1985) a protezione delle zone umide di importanza internazionale e l'assetto amministrativo delineato per le aree protette dalla legge quadro, nella sua applicazione alle zone umide. Sarà successivamente tracciata, a partire da un'analisi dell'evoluzione del diritto interno in alcune materie confinanti con la protezione delle risorse naturali (gestione delle risorse idriche e difesa del suolo) un'interpretazione evolutiva dei profili di attuazione della convenzione di Ramsar in Italia, estesa anche alle zone umide di importanza inferiore a quella internazionale.

#### 3.4.3.1 LE MISURE DI PROTEZIONE CONTENUTE NEI DECRETI

MINISTERIALI. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 464 DEL 1991

I decreti di designazione delle zone umide di importanza internazionale sono la prima fonte in ordine cronologico in base alle cui previsioni dovrebbero potersi ricostruire norme volte alla

conservazione delle zone umide e alla promozione del loro razionale utilizzo, dato che nel D.P.R. n. 448 del 1976 di esecuzione della convenzione non si specificano ulteriormente i contenuti estremamente generali in questa presenti.

Le previsioni, peraltro alquanto succinte, contenute nei decreti subiscono una interessante evoluzione, strettamente legata a quella dell'ordinamento giuridico italiano in materia di protezione della natura.

Nelle premesse dei decreti di designazione venuti ad esistenza dal 1977 a tutto il 1980, è generalmente contenuto il riferimento alla condizione, per la zona umida oggetto del decreto, di essere *<<effettivamente e razionalmente gestita, sia dal punto di vista fisico che da quello amministrativo>>*. Questa condizione, prevista dagli originari criteri di designazione elaborati nella conferenza di Heilingenhafen <sup>(176)</sup>, è venuta meno nei criteri di Cagliari (conferenza del 1980), e infatti il relativo riferimento scompare a partire dal 1981.

In generale però le previsioni dei decreti di designazione prescindono da indicazioni concrete circa il contenuto del vincolo di salvaguardia delle zone umide di importanza internazionale. Alberto Abrami osserva: *<<Circa la disciplina di tutela delle aree in questione, niente si può leggere nei decreti ministeriali che individuano le singole zone protette o nella convenzione internazionale cui viene fatto riferimento>>* <sup>(177)</sup>.

---

<sup>176)</sup> Ne abbiamo parlato nel capitolo precedente, § 2.1.5, nota 27.

<sup>177)</sup> A. ABRAMI, Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide, in Appendice al Novissimo Digesto, UTET, Torino, 1984, pag. 670 e segg. L'autore descrive brevemente le zone umide alla pagina 676.

Fanno eccezione a questo quadro i soli D.M. 11 aprile 1979 relativo alla zona umida friulana "Marano Lagunare - Foci dello Stella" e D.M. 13 luglio 1981 di designazione del "complesso di zone umide costiere dell'Emilia-Romagna". In essi si specifica che la dichiarazione di interesse internazionale <<non pregiudica l'esercizio della pesca, effettuata con metodi tradizionali, nella predetta area>> (decreto del 1979 <sup>(178)</sup>) e <<non contrasta con l'esercizio della pesca professionale - che è tradizionalmente esercitata in alcune delle zone umide di che trattasi - e delle attività del tempo libero, purché il loro esercizio venga regolato tenendo conto della necessità di conservazione delle zone umide stesse, della loro flora e della loro fauna>> (decreto del 1981 <sup>(179)</sup>). Questi due esempi, corrispondenti anche alle modalità di uso sostenibile delle risorse esercitate in altre zone umide <sup>(180)</sup> sono particolarmente indicativi della possibilità di armonizzare attività economiche tradizionali con esigenze di protezione, superando il luogo comune dell'intangibilità delle risorse presenti nelle aree protette così caro a chi le avversa con ogni mezzo.

Altri decreti ministeriali (per la verità abbastanza sporadici) sono intervenuti a disciplinare attività in zone umide precedentemente designate di importanza internazionale, ma anche in questo caso facendo salve le attività economiche compatibili. E' il

---

<sup>178)</sup> In G.U. n. 167 del 20 giugno 1979.

<sup>179)</sup> In G.U. n. 203 del 25 luglio 1981.

<sup>180)</sup> Ad es. nel lago di Burano, dichiarato di importanza internazionale con D.M. 9 maggio 1977, in G.U. n. 214 del 6 agosto 1977, <<la gestione dell'area protetta, e dal 1981 anche la pesca nel lago, sono curate direttamente dal WWF Italia sulla base di concessione della Burano Agricola s.r.l.>>. Da Oasi riserve e rifugi del WWF, WWF Italia, Roma, 1989, pag. 28.

caso del D.M. 9 dicembre 1984, dedicato alla "Regolamentazione dell'accesso in alcune zone umide, dichiarate riserve naturali dello Stato, di particolare vulnerabilità". In tali riserve <<l'accesso è consentito solamente previa autorizzazione scritta da parte degli uffici responsabili a livello locale della gestione di dette riserve, fatte salve le eventuali attività economiche ivi esistenti, autorizzate dai decreti istitutivi>> <sup>(181)</sup>.

A partire dal 1981, viene introdotto nell'articolato dei decreti di dichiarazione dell'importanza internazionale delle zone umide, un riferimento che contribuisce a spiegare la mancata previsione di precise indicazioni delle modalità di tutela e gestione. La previsione è generalmente tipizzata nella formula <<La regione (...), alla cui responsabilità resta affidata la conservazione e la razionale gestione della zona umida di cui trattasi, assume le opportune iniziative di tutela dell'area stessa, a norma delle disposizioni vigenti>>, certe volte accompagnata dall'altra <<dando tuttavia preventiva comunicazione al Ministero (dell'ambiente e/o dell'agricoltura e delle foreste, a seconda del periodo di decretazione) di tali iniziative oltre che di qualsiasi eventuale progetto suscettibile di mutare lo stato dei luoghi ed il livello di tutela ambientale, per i successivi adempimenti a livello nazionale e internazionale>>.

Questa precisazione corrisponde al disposto dell'art. 66 primo comma del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, che definisce il contenuto delle funzioni amministrative nella materia "agricoltura e foreste" trasferite alle regioni e comprendenti <<gli interventi di

---

<sup>181)</sup> In G.U. n. 5 del 7 gennaio 1985.

*protezione della natura comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide>>. Il riparto di competenze tracciato dal D.P.R. 616, e che sarà superato dalla legge quadro sulle aree protette, <<non appare invero disposto con una disciplina chiara al punto da fugare qualsiasi dubbio; i testi risentono di una perenne situazione di emergenza legislativa per cui la pacatezza razionale della norma appare talvolta soccombente (...). La delega delle funzioni alle Regioni a statuto ordinario è stata realizzata con testi non coordinati con la necessaria ponderazione, adeguata all'importanza del momento di realizzazione dei poteri regionali>> (182).*

Sarà quindi necessario, per chiarire gli aspetti controversi del riparto di competenze relativo alle misure di protezione, fare riferimento ad un ulteriore giudizio della Corte Costituzionale: è il terzo in materia di zone umide (si è avuta una pronuncia per ognuno degli obblighi fondamentali previsti dalla convenzione).

La Corte interviene, con la sentenza n. 464 del 13 dicembre 1991 (183), a censurare la possibilità, per il Ministero dell'ambiente, di adottare misure di salvaguardia nelle aree designate di importanza internazionale senza il preventivo parere della regione interessata.

Il Ministero, con decreto del 6 febbraio 1991 di "Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida <Diaccia Botrona> nei comuni di Grosseto e Castiglione della Pescaia" (184), prevedeva infatti all'art. 4 <<Nelle zone individuate dalla planimetria

---

<sup>182)</sup> F. LETTERA, cit., in particolare pag. 66.

<sup>183)</sup> La sentenza è in Giurisprudenza Costituzionale, 1991, pag. 3786 e segg..

<sup>184)</sup> In G.U. n. 85 dell'11 aprile 1991.

*allegata sotto il n. I al presente decreto si applicano, fino all'istituzione dell'area protetta e comunque per un periodo non superiore a tre anni, le misure di salvaguardia indicate nell'allegato II al presente decreto>>.*

E' ancora una volta la regione Toscana a ricorrere alla Corte. Il ricorso per conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato riguarda tutti gli articoli del decreto (ad eccezione del primo di dichiarazione dell'importanza internazionale (<sup>185</sup>)).

La Regione vedrà accolto il ricorso solo relativamente all'art. 4 del decreto impugnato (<sup>186</sup>).

Le motivazioni che portano all'annullamento dell'art. 4 del decreto sono di notevole interesse. Tale articolo <<essendo stato

---

<sup>185</sup>) Il ricorso infatti è riferito, oltre all'art. 4 riportato, all'art. 2: <<Con successivo decreto si provvederà alla individuazione delle aree di interesse naturalistico, aventi rilevanza ai fini della conservazione del patrimonio naturale nazionale della zona umida (...) allo scopo di stabilire un razionale e funzionale continuum territoriale e delle relative misure di tutela e di valorizzazione>>; all'art. 3 <<Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle finanze per le pertinenze demaniali esistenti sull'area, prenderà i necessari accordi con la regione Toscana e gli enti locali interessati per costituire il consorzio per la gestione della riserva naturale da istituire nel territorio di che trattasi>> e all'art. 5 <<La vigilanza su detta area è affidata al nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri, nonché alle altre forze di Polizia>>.

<sup>186</sup>) La sentenza è citata alla nota 78. Le motivazioni con cui il ricorso è respinto per gli altri 3 articoli sono le seguenti: l'art. 2 <<si limita a preannunciare l'esercizio futuro di una funzione rispetto alla quale il Ministro dell'ambiente ha un potere d'impulso, senza pretendere di modificare le procedure fissate dalla legge e, tantomeno, la preesistente distribuzione delle competenze>>. <<Per ragioni analoghe a quelle appena espresse, non è idoneo a ledere le attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione Toscana neppure l'art. 3 del decreto impugnato. Tale articolo, infatti, si limita a impegnare il Ministro dell'ambiente ad attivarsi per prendere con la Regione Toscana gli accordi richiesti dalle leggi vigenti, una volta che sarà istituita la riserva naturale>>. Circa la censura relativa all'art. 5, nella sentenza si afferma che <<essa non è sorretta da alcuna motivazione>>.

*adottato dal Ministro dell'Ambiente in mancanza di qualsiasi richiesta di parere rivolta alla Regione Toscana, comporta la violazione dell'art. 7 l. 3 marzo 1987 n. 59, in base alla quale il suddetto Ministro può adottare misure di salvaguardia (...) <sentite le regioni e gli enti locali interessati ovvero decorsi 30 giorni dalla data di richiesta del parere senza che questo sia stato espresso>. Il raccordo ivi previsto, infatti, costituisce l'attuazione del principio costituzionale di cooperazione che presiede a ogni ipotesi in cui l'esercizio di competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l'esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle regioni. E nel caso non vi può essere dubbio che le misure di salvaguardia adottate incidano su materie come l'agricoltura e foreste, la caccia e pesca, la viabilità, l'urbanistica, il turismo (v. allegato n. 2 del decreto impugnato) che gli artt. 117 e 118 Cost. attribuiscono alle competenze legislative e amministrative delle regioni a statuto ordinario>>.*

*Il commento di Maria Cristina Colombo alla sentenza ne evidenzia la portata innovativa: <<Nella sentenza (...) viene colto e sottolineato il fatto che la protezione delle zone umide, per essere realmente efficace, necessita di un'azione congiunta e coordinata tra Stato e Regioni>>. <<Solo l'ampliamento dei momenti di collaborazione tra organi centrali e periferici, verso cui del resto risulta orientata la sentenza (...), potrà favorire il confluire delle due distinte volontà, quella statale e quella regionale, verso il comune fine del soddisfacimento di interessi ecologici dell'intera collettività e*

*soprattutto consentire che i validi contenuti sanciti dalla Convenzione di Ramsar non restino "lettera morta">> <sup>(187)</sup>.*

La previsione di una maggiore collaborazione tra Stato e regioni in materia di protezione della natura si riferisce a un riparto di competenze che supera sia quello designato dalle prime due sentenze della Corte in materia (la n. 123 del 1980 e la n. 223 del 1984, che rendevano esclusive le competenze statali di designazione delle zone umide di importanza internazionale e di istituzione di riserve naturali in tali zone), che la situazione venutasi a creare col D.P.R. n. 616 del 1977 (che rendeva residuali le competenze statali in materia di protezione della natura).

Significativamente, la sentenza 464 viene emessa lo stesso giorno (il 13 dicembre 1991) della pubblicazione della legge quadro sulle aree protette: la legge 394, del 6 dicembre 1991, è infatti pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 292 del 13 dicembre! Si conclude quindi nella stessa data, sia nella giurisprudenza che nella legislazione, una tappa del faticoso cammino della protezione delle risorse naturali, nel segno di un nuovo interesse assistito ora dai fondamentali strumenti previsti dalla legge quadro, e chiamando gli organi di Stato e gli enti locali territoriali ad una maggiore responsabilità e cooperazione.

Il decreto 3 maggio 1993 del Ministero dell'ambiente che amplia i confini della zona umida di importanza internazionale "Valle Averso" interpreta brillantemente questo nuovo spirito: nell'art. 2 <<Il Ministero dell'ambiente e la regione Veneto prenderanno i

---

<sup>187)</sup> M. C. COLOMBO, cit. all'inizio del capitolo, in particolare pagg. 536 e 539.

necessari accordi onde assicurare un adeguato grado di tutela al territorio di che trattasi>> e nell'art. 3 <<La regione Veneto, la provincia di Venezia ed il comune di Campagna Lupia provvederanno, per quanto di rispettiva competenza, agli adempimenti conseguenti alla emanazione del presente decreto>>, dopo aver riportato, nelle premesse, i pareri favorevoli della regione (<sup>188</sup>). L'art. 3, inoltre, estende per la prima volta a enti locali diversi dalla regione le funzioni amministrative relative alla protezione delle zone umide, anche qui nello spirito della legge 394/91 (citata per la prima volta in un decreto Ramsar, nella parte che contiene il riferimento alle fonti), che all'art. 1 comma 5 prevede: <<Nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142>>.

#### 3.4.3.2 LE ZONE UMIDE NELLA LEGGE N. 431 DEL 1985

La legge n. 431 dell'8 agosto 1985, risultante come è noto dalla conversione con modificazioni del decreto legge n. 312 del 27 giugno 1985 (<sup>189</sup>), ha esteso l'applicazione del vincolo paesaggistico ai sensi della legge n. 1497 del 29 giugno 1939 a intere categorie morfologiche di territori. Una di queste categorie è costituita da <<le zone umide incluse nell'elenco di cui al D.P.R. 13 marzo 1976 n. 448>>

---

<sup>188</sup>) In G.U. n. 173 del 27 luglio 1993.

<sup>189</sup>) Il decreto legge è in G.U. n. 152 del 29 giugno 1985, la legge in G.U. n. 197 del 22 agosto 1985.

(art. 1 lettera i)). <<In sostanza la legge n. 431, e l'interpretazione che ne ha poi data la Corte Costituzionale, hanno ribadito il valore primario estetico-culturale del paesaggio, la sua preminenza su altri valori, la necessità che tutte le Regioni ristudino il territorio comprendente le nuove categorie tutelate "con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali">> <sup>(190)</sup>.

Contrariamente alla legge n. 1497, che prevede l'imposizione del vincolo su beni singolarmente individuati a seguito di un procedimento amministrativo, i territori compresi nelle categorie indicate dalla legge n. 431 sono sottoposti automaticamente al vincolo paesaggistico dal giorno di entrata in vigore della normativa e senza che sia necessario alcun provvedimento di individuazione da parte della regione (la cui competenza in materia è stabilita dall'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977).

La sostanza del vincolo consiste nel divieto di distruggere o apportare alcuna modifica all'aspetto esteriore della località o dell'immobile vincolato (art. 7 legge n. 1497) in assenza della preventiva autorizzazione della regione o dell'ente sub-delegato. Il divieto è assistito dalla sanzione prevista dall'art. 734 del codice penale: <<Chiunque mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità, è punito con l'ammenda da lire due milioni a dodici milioni>>. In caso di condanna, il giudice deve

---

<sup>190</sup>) ANTONIO MANSI, La (tacita) abrogazione nella Regione Friuli-Venezia Giulia (e in tante altre regioni) della legge 29 giugno 1939 n. 1497 e della legge 8 agosto 1985 n. 431, in Riv. giur. amb., 1989, pag. 79 e segg..

ordinare <<la rimessione in pristino dello stato originario dei luoghi a spese del condannato>> (art. 1 sexies legge n. 431) <sup>(191)</sup>.

La previsione dell'art. 1 bis della legge è poi di notevole interesse. Per le categorie di beni sottoposte a vincolo (quindi anche per le zone umide di importanza internazionale) <<le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986>>. Decorso inutilmente il termine, il Ministero per i beni culturali e ambientali esercita i poteri sostitutivi previsti dal D.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4 e 82). L'art. 6, comma 8, della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (n. 349 del 1986) prevede poi che detti poteri siano esercitati di concerto fra i due ministeri.

La Corte Costituzionale, come è noto, con la sentenza n. 151 del 1986, ha "difeso" la normativa, che ha introdotto <<una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale>>, ritenuto primario ed <<insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro>> <sup>(192)</sup>.

In dottrina la formulazione relativa agli strumenti pianificatori ha suscitato un vasto dibattito. Una prima questione

---

<sup>191)</sup> <<Tali vincoli non sono modificabili, a differenza di quelli imposti con provvedimenti amministrativi, sia dello Stato che delle Regioni. Questi ultimi possono essere annullati o modificati ai sensi dell'art. 14 del regolamento di attuazione della legge 1497/39 e con le limitazioni disposte dal III comma dell'art. 82 D.P.R. 616/77>>. V. PARISIO, cit., in particolare pag. 575.

<sup>192)</sup> La sentenza si legge in Foro it., 1986, I, 2690 e segg..

affrontata è stata quella della collocazione della materia rispetto alle competenze regionali (se trasferite o delegate). Altri argomenti affrontati hanno riguardato il ruolo dei ministeri, delle regioni a statuto speciale ecc. Senza voler dare un quadro esaustivo di tali complesse problematiche, anche perchè non rientrerebbe nelle finalità di questo lavoro, si riportano alcune posizioni che evidenziano le difficoltà insite nella configurazione e nell'attivabilità di tali strumenti ai fini della protezione delle porzioni di territorio riguardate dalla legge, ivi comprese le zone umide.

Secondo Vera Parisio <<La legge 431/85 stabilisce una sorta di equipollenza tra piani paesistici e piani urbanistico-territoriali (...). La legge non definisce il contenuto di questi strumenti di pianificazione territoriale, ma proprio per la formulazione stessa usata dal legislatore, essi devono tener conto oltre che degli elementi paesistici in senso stretto, anche di quanto attiene allo sviluppo produttivo e sociale del territorio considerato. In sostanza si rivolge l'azione di pianificazione urbanistica verso la più ampia direzione della disciplina delle risorse territoriali>> <sup>(193)</sup>.

Secondo Valerio Onida <<In prospettiva (...) potrebbero non esservi più <bellezze naturali> da proteggere affidandone la tutela ad una specifica autorità diversa da quelle che governano il territorio; ma solo un territorio da governare nel rispetto di tutti i valori in esso presenti, attraverso opportune procedure e con l'intervento delle diverse istanze di governo e di amministrazione a cui la legge affida la cura dei diversi interessi collettivi che al territorio fanno capo,

---

<sup>193</sup>) V. PARISIO, cit., in particolare pag. 577.

e che in tutte le decisioni incidenti sul territorio debbono trovare corretta composizione>> (<sup>194</sup>)

Più articolata la visione di Beniamino Caravita: <<Sicuramente non è fenomeno infrequente quello per cui uno stesso istituto o strumento assume valenze e funzioni diverse: nel caso dei piani paesistici, tuttavia, la vicenda per cui essi diventano luogo di incrocio e di sovrapposizione della disciplina urbanistica, paesistica e ambientale (...) assume un valore quasi simbolico dei problemi e delle difficoltà concettuali menzionate>> (<sup>195</sup>).

Antonio Mansi rileva polemicamente la <<passiva inerzia con cui sono abbondantemente trascorsi i termini affidati alle Regioni perchè venissero redatti i piani territoriali paesistici; termini scaduti da un pezzo senza che il Ministero abbia tentato di attuare quei poteri sostitutivi o quanto meno di indirizzo e di coordinamento che pure gli competono>> (<sup>196</sup>). E' doveroso però riportare un più recente dato tratto dal rapporto annuale dell'associazione Legambiente sullo stato dell'ambiente in Italia, che indica per 12 regioni e una provincia autonoma l'avvenuta approvazione del Piano paesistico regionale, mentre per la metà delle rimanenti tale elaborazione risulta in corso (<sup>197</sup>).

---

<sup>194</sup>) V. ONIDA, Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale, in Riv. giur. amb., 1989, pag. 749 e segg..

<sup>195</sup>) B. CARAVITA, cit., pag. 27.

<sup>196</sup>) A. MANSI, cit., pag. 95.

<sup>197</sup>) AAVV - LEGAMBIENTE, Ambiente Italia 1995, Edizioni Ambiente, Milano, 1995, pag. 209. I dati sono il risultato di un questionario cui sono stati sottoposti gli assessorati competenti (di solito quelli all'ambiente) Le regioni che hanno approvato il piano paesistico sono: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino, Umbria, Veneto. Quelle con elaborazione in corso: Alto Adige, Lombardia, Sicilia, Valle

In ogni caso, riprendendo il riferimento alle zone umide, la loro inclusione nella pianificazione paesaggistica, implicando una valutazione puntuale dell'uso del territorio, contribuisce a promuoverne uno sfruttamento razionale che non ne alteri le caratteristiche fondamentali, costituendo un elemento importante dell'attuazione dell'obbligo di conservazione di questi ambienti. Tuttavia la possibilità, propria di questa attività pianificatoria, di considerazione delle emergenze ambientali di rilievo regionale o anche meramente locale, avrebbe potuto costituire l'occasione per un regime vincolistico esteso a tutte le aree umide, e non solo a quelle di importanza internazionale come indicato nel citato art. 1 lettera i) della legge 431. Queste ultime infatti ricevono già, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, vari tipi di tutela a partire dagli effetti del provvedimento di designazione, mentre le zone umide "minori" costituiscono, come vedremo, uno degli ambienti più minacciati del nostro paese. E' vero che le regioni potranno (ma non dovranno) includere anche zone umide di importanza minore di quella delle zone Ramsar nei piani paesistici, e che tali ambienti potrebbero comunque godere della protezione "puntuale" prevista dalla legge 1497/1939, ove venisse singolarmente imposto il vincolo paesaggistico dalla autorità competente. Una previsione normativa generale (come l'inclusione in precise categorie quali quelle previste dalla legge 431) avrebbe comunque costituito un'occasione di tutela di portata ben più rilevante.

---

d'Aosta. Le regioni Calabria, Molise, Puglia e Sardegna non hanno fornito risposte.

Ma non è solo questa occasione mancata a costituire un limite generale all'applicazione della tutela paesaggistica alle zone umide. Un rilievo di carattere generale investe la concreta applicazione della legge Galasso: <<Diverse Regioni hanno scelto di subdelegare le funzioni (o meglio parte delle funzioni) attinenti la tutela delle bellezze naturali>>. <<<Secondo quanto previsto dalla legge n. 382/1975, la subdelega può essere disposta a favore della Provincia, ovvero a favore del Comune. Nel primo senso, si è determinata la Regione Veneto che ha subdelegato alle Province le funzioni di gestione del vincolo paesistico, mantenendo così una alterità tra Ente titolare del potere di rilasciare l'autorizzazione paesistica ed Ente titolare del diverso potere di provvedere alle domande di concessione/autorizzazione edilizia>>. <<Ci si deve chiedere infatti se questo assetto di competenze, che comporta la coincidenza di poteri diversi in capo allo stesso soggetto (...) non comporti il rischio di una compromissione, sotto il profilo appunto dell'affievolimento della tutela, del valore "paesaggio/ambiente" che la Costituzione ha collocato tra i principi fondamentali>> (198).

Antonio Mansi precisa, facendo riferimento all'organizzazione dello Stato: <<Alla netta distinzione di concetti e di materie tra urbanistica e beni paesaggistici che abbiamo messo in risalto, deve corrispondere secondo noi, nella rispettiva tutela e nell'esercizio delle corrispondenti attività, una netta distinzione tra organi amministrativi preposti e procedure; ciò se si desidera che la tutela sia effettiva. In campo statale la rilevanza del paesaggio trova il suo

---

<sup>198</sup>) M. FILIPPI, Note sulla Subdelega delle regioni agli enti locali in tema di bellezze naturali, in Riv. giur. amb., 1994, pag. 221 e segg.. M. Filippi è consigliere del TAR della Lombardia.

*contrappunto organizzativo nel Ministero per i beni (culturali e) ambientali che sovrintende alla loro tutela attraverso il proprio apporto centrale e quello periferico (...) un Ministero che, di volta in volta, e a seconda delle circostanze, può venire a trovarsi in contrasto, nell'esplicazione del proprio mandato, con altri dicasteri preposti alla realizzazione di altri fini>>. <<Tale completa autonomia funzionale ed amministrativa in materia di tutela del bene paesaggistico non si rinviene invece nell'organizzazione delle Regioni (...). Risulta pertanto che il provvedimento che sarà adottato, sarà il frutto di una comparazione tra interessi diversi, talvolta contrastanti; e, stante l'attuale composizione delle Giunte Regionali, l'interesse paesaggistico sarà destinato a soccombere>> (199).*

Anche per queste ragioni è da ritenersi che le zone umide ricevano una tutela più efficace dalla legge sulle aree protette non solo perchè questa può applicarsi a tutti i tipi di zone umide esistenti, ma anche perchè essa prevede precise istituzioni di protezione, strumenti pianificatori, incentivi e finanziamenti, che rendono meno generica e sfumata l'azione di tutela e di promozione e la imputano a soggetti precisamente individuati (200).

---

<sup>199)</sup> A. MANSI, cit., in particolare pag. 89 e 93.

<sup>200)</sup> Così ad es. S. CIVITARESE MATTEUCCI in Sull' individuazione del bene giuridico protetto dalla normativa sui beni ambientali, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 518 e segg.. A proposito della tutela di ecosistemi mediante vincoli paesaggistici, l'autore osserva che <<l'intervento pubblico non presenterebbe la complessità di attività amministrative che caratterizza l'istituzione di un parco o di una riserva regionali o statali, poichè l'amministrazione si limita ad emettere un atto di certazione e poi a "gestire" il vincolo sostanzialmente attraverso forme di controllo preventivo sulle attività di trasformazione degli immobili. Viceversa l'istituzione di un'area protetta, com'è noto, presenta due profili ben distinti, da un lato comportando, anch'essa conformazione del territorio (...) e dall'altro aprendo la strada ad una serie di procedimenti organizzatori che creano uno o più soggetti ad hoc - ente parco, consorzio, comunità del parco,

### 3.4.3.3 LE ZONE UMIDE NELLA LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE

L'insufficiente determinazione delle misure di protezione nei decreti ministeriali di designazione delle zone umide di importanza internazionale e i limiti operativi della legge 431/85, ancorata ad aspetti vincolistici e pianificatori, ma senza prevedere misure promozionali, incentivi e strutture amministrative nel campo della protezione rendono gli strumenti messi a disposizione dalla legge 394 sulle aree protette di gran lunga i più consistenti ai fini della tutela attiva delle zone umide.

Le speranze legate all'entrata in vigore della legge quadro sono efficacemente interpretate da Bruno Agricola, Direttore Generale del servizio Conservazione della natura del Ministero dell'Ambiente: *<<con la recente legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 6 dicembre 1991), anche le zone umide sono state incluse in tale categoria di tutela, con la possibilità, ove le misure di conservazione risultino assenti, di poter realizzare i modelli di protezione previsti dalla Convenzione di Ramsar. Anche per queste aree, quindi, seguendo il tracciato indicato dalla legge quadro e dai suoi strumenti attuativi, primo fra tutti il "programma triennale per le aree naturali protette", è possibile prevedere sia forme di gestione più organiche e maggiormente in sintonia con gli obiettivi di conservazione, sia uno specifico programma di finanziamenti. L'auspicio e il mio impegno concreto è che oggi anche le zone umide non rappresentino più soltanto*

---

*ecc. - per l'esercizio di funzioni molto più ampie di quelle di mero controllo (programmatorie, di promozione ed incentivazione, di attività conoscitive, ecc.).>>.*

*un vincolo, ma anche un'occasione di sviluppo sostenibile per le comunità locali, oltre che un patrimonio di inestimabile valore scientifico ed ecologico da tramandare alle future generazioni>> (201).*

Abbiamo già visto nei paragrafi precedenti che le zone umide rientrano fra le categorie di aree protette disciplinate dalla legge, sia in quanto possono essere ricomprese in parchi o riserve naturali istituiti per tutelare ecosistemi lacuali, fluviali o marini, sia, limitatamente alle zone umide di importanza internazionale, come ulteriore, specifica categoria che integra la classificazione di cui all'art. 2 della legge 394/91. In questo secondo caso si applicheranno alle zone umide una serie di strumenti generali previsti dalla legge per tutte le categorie di aree protette. Nelle zone umide ricomprese in parchi o riserve naturali, saranno applicabili anche gli strumenti specifici previsti per tali istituti.

#### 3.4.3.3.1 GLI STRUMENTI GENERALI E GLI ORGANISMI CENTRALI

La legge delinea un insieme di strumenti di portata generale, applicabili sia alle aree protette esistenti sia in alcuni casi a quelle da istituire. Si tratta della Carta della natura, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, del Programma triennale per le aree protette e dell'Elenco ufficiale delle stesse. A questi vanno aggiunti gli organismi di livello nazionale istituiti ai fini dell'applicazione della legge, le misure di salvaguardia, le previsioni in materia di sorveglianza.

---

<sup>201</sup>) B. AGRICOLA, Presentazione all'Inventario delle zone umide del territorio italiano (a cura di G. DE MARIA), Ministero dell'ambiente, Roma, 1992, pag. III.

A) La Carta della natura e le linee fondamentali dell'assetto del territorio. La prima, prevista all'art. 3 comma 3, <<individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, evidenziando i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale>>. La portata di questo strumento conoscitivo per una completa catalogazione delle zone umide è evidente, ed è in base alla carta che dovranno essere identificate, ai sensi dell'art. 3 comma 2 le linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali. Tali linee <<costituiscono la base per la pianificazione del territorio nazionale>> (202). La Carta e le linee fondamentali presuppongono un accertamento di natura tecnica e scientifica (da parte dei servizi tecnici nazionali) dei valori naturali del territorio, per i quali è così individuata una autonoma rilevanza (203).

B) Il Programma triennale per le aree protette. Previsto all'art. 4 della legge, avrebbe dovuto essere redatto in base ai dati della Carta e alle linee fondamentali di cui all'art. 3, (oltre che in base alle disponibilità finanziarie). In realtà, per la predisposizione

---

<sup>202</sup>) N. MARTINO, introduzione alla voce Aree protette, in Il Codice dell'ambiente, La Tribuna, Piacenza, 1995, pag. 601 e segg.. Ai sensi dell'art. 3 comma 2 della legge 394/91, le linee fondamentali dell'assetto del territorio sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, previa deliberazione del Comitato.

<sup>203</sup>) P. MADDALENA nel commento all'art. 3 della legge, in AAVV, Aree Naturali Protette ..., cit., pag. 54 e segg., sottolinea come questi strumenti costituiscano un ribaltamento dell'impostazione di cui al D.P.R. 616 del 1977, in cui le linee fondamentali dell'assetto del territorio erano identificate <<con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale e alla tutela ambientale ed ecologica del territorio, nonché alla difesa del suolo>> (art. 81). Nella legge 394/91 invece l'articolazione degli interventi sul territorio non è più il parametro di riferimento, ma i valori naturali del territorio sono considerati in relazione alle loro esigenze specifiche, frutto di un attento esame scientifico.

del primo Piano, adottato con Deliberazione del Comitato per le aree naturali protette del 21 dicembre 1993 <sup>(204)</sup>, non si è attesa la pubblicazione degli altri due strumenti, prevalendo un atteggiamento pragmatico che ha evitato una lunga attesa <sup>(205)</sup>.

Il Programma contiene le misure principali di coordinamento e di programmazione delle attività previste dalla legge. Esso infatti specifica i territori che formano oggetto del Sistema delle aree protette di interesse internazionale, nazionale e regionale (art. 4 comma 1 lettera a)); indica il termine per l'istituzione di nuove aree protette o per l'ampliamento di quelle esistenti (lett. b)); definisce il riparto delle disponibilità finanziarie per ciascuna area e per ciascun esercizio finanziario (c)); prevede contributi per le regioni per l'istituzione di aree protette e le attività svolte in queste (d)); determina i criteri e gli indirizzi ai quali debbono uniformarsi lo Stato, le regioni e gli organismi di gestione delle aree protette nell'attuazione del Programma, comprese l'informazione e l'educazione ambientale rivolte alle popolazioni interessate (e)) <sup>(206)</sup>.

---

<sup>204)</sup> In G.U. n. 94 del 23 aprile 1994. Il punto 3.1 del Programma si apre con un'avvertenza: <<Il primo programma triennale per le aree naturali protette nasce con temi e modalità che lo differenziano dalla iniziale previsione legislativa>>.

<sup>205)</sup> Alla data di giugno 1995, né la Carta né le linee fondamentali risultavano infatti pubblicate. In un comunicato pubblicato dalla rivista Parchi, n. 15, dal titolo Gli impegni del Ministro Baratta, pag. 5, il Ministro dei Lavori Pubblici e Ambiente afferma che la Carta sarà pubblicata entro la fine dell'anno.

<sup>206)</sup> In base alle particolari modalità che caratterizzano il primo piano triennale, gli obiettivi principali sono stati ridimensionati nei seguenti:

- definizione del sistema nazionale delle aree naturali protette (attraverso l'elenco di cui al paragrafo seguente);
- promozione di una più efficace politica di conservazione nei territori interessati da aree protette;
- ripartizione delle risorse finanziarie e definizione delle procedure per il loro utilizzo.

Le zone Ramsar, in quanto aree protette di interesse internazionale, sono quindi ricomprese nel Programma. Tuttavia, analizzando il primo Programma triennale, a parte la citazione della Convenzione di Ramsar (e delle altre fonti che analizzeremo nel capitolo 4) nel "Quadro internazionale di riferimento per le politiche nazionali di conservazione della natura", non si ritrovano specifiche disposizioni né voci di spesa applicabili direttamente alle zone umide. Ciò si spiega sia col fatto che la stessa legge quadro (art. 4 comma 6) prevede che il primo Programma triennale <<finalizza non meno di metà delle risorse (...) ai parchi e riserve regionali esistenti, a quelli da istituire e a quelli da ampliare>>, sia con la considerazione che le misure amministrative nelle zone umide di importanza internazionale continuano a competere anche alle regioni <sup>(207)</sup>, e quindi saranno le regioni a destinare parte dei finanziamenti ricevuti tramite il Programma alle zone Ramsar <sup>(208)</sup>. In ogni caso, date le precarie condizioni di molte zone umide, una maggior precisione nel Programma non sarebbe stata superflua, visto che la destinazione di fondi per le zone Ramsar almeno per il triennio 1994-96 cui il programma si riferisce, non appare scontata.

---

<sup>207)</sup> In base a quanto abbiamo visto nel § 3.4.3.1.

<sup>208)</sup> E' quanto ha fatto ad es. la Toscana individuando nel primo programma regionale per le aree protette (Deliberazione del Consiglio Regionale n. 133 del 1 marzo 1995, in Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 38 del 24.5.1995) la zona umida di importanza internazionale della Diaccia Botrona come area destinataria di specifici finanziamenti. Le altre zone Ramsar del territorio toscano tuttavia non ricevono finanziamenti né nel Piano nazionale né in quello regionale.

Il primo piano nazionale ripartisce le disponibilità finanziarie assegnando 85 miliardi alle regioni (anche in relazione al numero di aree protette già istituite) e 95 miliardi allo Stato (per i parchi nazionali, l'agricoltura nelle aree protette, le aree marine).

Le risorse destinate alle regioni potranno essere utilizzate per istituire parchi o aree protette regionali nelle zone umide di importanza diversa da quella internazionale (<sup>209</sup>).

C) L'Elenco ufficiale delle aree naturali protette. La sua approvazione è compito del Comitato per le aree naturali protette (art. 3 comma 4 lett. c)), mentre l'aggiornamento e le relative certificazioni sono curate dal Ministro dell'ambiente (art. 5 comma 2). Inoltre <<*L'iscrizione nell'elenco ufficiale delle aree protette è condizione per l'assegnazione di contributi a carico dello Stato*>> (art. 5 comma 3).

Il primo elenco ufficiale pubblicato (<sup>210</sup>) risulta allegato al programma triennale di cui abbiamo parlato in precedenza e, ai sensi dello stesso programma, (punto 3.2) definisce il sistema delle aree naturali protette. L'Elenco riporta, in base alla definizione del Comitato delle zone umide di importanza internazionale come specifica categoria di aree protette, una lista di zone umide. Ebbene, in tale lista non compaiono tutte le zone Ramsar individuate dal nostro paese, ma solo 34 di esse. Le 11 mancanti costituiscono oltre la metà della superficie di zone Ramsar designate dall'Italia! (<sup>211</sup>).

---

<sup>209</sup>) In base a quanto abbiamo visto nel paragrafo 3.4.2.2, essendo il criterio della rilevanza dell'interesse a definire la possibilità di istituire una riserva naturale nazionale o regionale, ed essendo le zone Ramsar aree di interesse internazionale, quindi sovraordinato a quello regionale, in esse potranno essere istituite solo riserve statali.

<sup>210</sup>) In G.U. n. 62 del 16 marzo 1994.

<sup>211</sup>) Riportiamo per brevità solo le zone umide non iscritte nell'Elenco (del quale non risultano aggiornamenti fino alla fine del 1995): si tratta del lago di Tovel, Marano Lagunare, Valle di Gorino, Valle Bertuzzi, comprensorio di Comacchio, Piallassa della Baiona, Diaccia Botrona, Torre Guaceto, Stagno di Cabras, pescheria Corru S'Ittiri e stagno di S. Giovanni e Marceddi, stagno Pauli Maiori. Complessivamente ricoprono 30.909 ettari.

Il "mistero" dell'incompletezza dell'elenco riguardo alle zone umide è spiegato in un articolo apparso sulla rivista "Parchi", redatto da 4 membri della Segreteria tecnica aree protette <sup>(212)</sup>. L'articolo evidenzia che le 34 zone Ramsar non sono state oltretutto neanche iscritte per l'intera superficie, ma per soli 8.759 ettari complessivi (circa un settimo della superficie Ramsar in Italia, lo 0,03% della superficie nazionale corrispondente allo 0,41% delle aree protette). In particolare, sono stati considerati dalla Segreteria alcuni requisiti fondamentali, dopo un'istruttoria volta ad individuare una serie di criteri-base (criteri naturalistici; coerenza con le norme di salvaguardia previste dalla legge 394/91; esistenza di un provvedimento istitutivo formale; gestione dell'area da parte di enti locali o enti appositamente istituiti; esistenza di bilancio). I requisiti che hanno portato ad escludere la maggior parte delle zone umide sono stati la vigenza di norme non conformi alla legge quadro, anche per quanto riguarda la disciplina dell'esercizio venatorio (poichè la caccia è esplicitamente vietata dalla legge 394/91 ma attualmente consentita in molte zone umide). Il dato sopra riportato è quindi relativo alle <<sole parti del territorio protetto con normative assimilabili al dettato della legge quadro>> <sup>(213)</sup> e <<su cui vige il

---

Un limite dell'Elenco è il fatto che in esso non è riportata la superficie delle singole aree.

<sup>212)</sup> N. CIMINI, C. FRANCESCHETTI, N. MARTINO, F. RENZI, L'elenco ufficiale del sistema delle aree naturali protette, in Parchi, n. 12, giugno 1994, pag. 7 e segg..

<sup>213)</sup> Ibidem, in particolare pag. 9.

Anche nel primo programma triennale sono riportate indicazioni in proposito. Al punto 3.1 si legge infatti: <<l'iscrizione in tale Elenco è condizione per l'assegnazione di contributi a carico dello Stato. Tale condizione garantisce che le risorse finanziarie siano destinate alle aree naturali ove siano effettivamente presenti i valori

*divieto di esercizio di attività venatorie (in pratica assimilando parte dei territori ad aree contigue, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 394/91)>> (214).*

Le considerazioni che hanno determinato il "ridimensionamento" delle zone Ramsar costituiscono indubbiamente un indicatore (alquanto scoraggiante) dello stato di applicazione della convenzione. Il passaggio, con la legge 394/91, ad una gestione attiva degli strumenti di protezione (che supera l'impostazione che vede nel vincolo, tendenzialmente non modificabile, l'approdo ultimo delle strategie di conservazione), evidentemente richiede standard e verifiche dello stato di fatto e di diritto delle zone umide. In questo la legge 394/91 si differenzia anche dalla 431/85 (che invece come abbiamo visto si applica automaticamente a tutte le zone Ramsar). Ma la sottoposizione a verifica dello stato delle zone umide anche se evidenzia una situazione nettamente insufficiente è del resto una garanzia in positivo, perchè gli strumenti introdotti dalla legge e gli

---

*ambientali previsti dalla Legge Quadro e nelle quali esistano adeguate forme di gestione e di tutela>>.*

Nell'articolo pubblicato sulla rivista Parchi si precisa: <<la superficie di territorio nazionale sottoposto a particolari forme di tutela e di gestione, così come indicato dalla 394/91, è di 2.148.278 ettari pari al 7,13% della superficie nazionale. Il sistema è composto di 445 aree>>. Oltre alle 34 zone umide, sono iscritti 17 parchi terrestri (64,24% delle aree protette), 140 riserve naturali statali terrestri (3,66%), 8 riserve marine statali, 75 parchi naturali regionali (28,76%), 172 riserve naturali regionali (2,93%). I dati non tengono conto delle previsioni relative all'applicazione di molte convenzioni internazionali, tra cui quella sulla biodiversità, nè degli habitat di interesse comunitario indicati dalla direttiva Cee n. 92/43. Queste forme di protezione, insieme ai nuovi parchi nazionali e all'ampliamento delle altre aree protette, potrebbero riportare l'Italia a standard più vicini alla media europea.

<sup>214)</sup> Ibidem. L'art. 32 della legge consente l'esercizio della caccia, della pesca e delle attività estrattive nelle aree contigue alle aree protette. I confini delle aree contigue sono determinati dalle Regioni d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta.

organismi deputati alla sua applicazione dovranno tendere all'obiettivo di ricomprendere progressivamente tutte le zone Ramsar nel sistema delle aree protette, per la scelta di individuarle come specifica categoria ai sensi della legge ma anche in virtù degli impegni internazionali assunti con la ratifica della convenzione.

L'affermazione che la legge 394/91 rappresenta l'occasione più significativa per la tutela delle zone umide va quindi puntualizzata nel senso che questa ha messo in moto un iter che dovrà portare, tramite l'applicazione dei vari strumenti a disposizione, ad elevare il livello di salvaguardia delle zone umide fino alla soglia sufficiente a farle entrare tutte e a pieno titolo nel sistema delle aree protette. In questo processo determinante sarà il ruolo delle regioni, anche in virtù di quanto abbiamo visto in precedenza <sup>(215)</sup>.

D) Gli organismi centrali d'indirizzo. La legge, oltre a definire le competenze in materia dei vari ministeri (fra i quali gioca un ruolo preminente il ministero dell'ambiente) istituisce all'art. 3 tre organismi centrali: il Comitato per le aree naturali protette (commi da 1 a 6), la Consulta tecnica per le aree naturali protette (commi 7 e 8) e la Segreteria tecnica del Comitato e della Consulta (comma 9). Anche in questo aspetto la legge 394/91 si differenzia dalla 431/85: in aggiunta alle competenze ministeriali e all'obbligo generale per la pubblica amministrazione di applicare la legge, si è scelto di istituire organismi ad hoc con il compito di coordinare e verificare l'attuazione della legge stessa.

---

<sup>215</sup>) Da notare che nell'esempio che abbiamo riportato precedentemente riguardo al Piano triennale, la zona umida della Diaccia Botrona, per cui la regione Toscana ha previsto finanziamenti, è l'unica presente sul territorio regionale non iscritta nell'elenco.

Il Comitato è stato costituito pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge ma ha cominciato a funzionare nel settembre 1993 (<sup>216</sup>). La composizione del Comitato realizza il raccordo fra Stato e regioni nella materia, e dovrebbe evitare il ripetersi dei conflitti che come abbiamo visto hanno in più casi determinato le pronuncie della Corte Costituzionale (<sup>217</sup>). Sono di competenza del Comitato le scelte fondamentali di programmazione e indirizzo (che riguardano anche gli strumenti che abbiamo esaminato ai punti precedenti).

*<<La Consulta esprime pareri per i profili tecnico-scientifici in materia di aree naturali protette, di sua iniziativa o su richiesta del Comitato o del Ministro dell'ambiente>>* (art. 3 comma 8). Il rilievo di questa disposizione è significativo per tutte le aree protette ma in particolare per le zone umide per le quali un approccio scientifico è indispensabile ai fini della valutazione delle varie funzioni ecologiche (<sup>218</sup>). Insediata nel 1992, lavora in maniera

---

<sup>216</sup>) Il Comitato è stato istituito con decreto del 23 luglio 1992, in G.U. n. 187 del 10 agosto 1992. L'art. 3 comma 5 della legge prevede che debba essere convocato dal Ministro dell'ambiente almeno due volte l'anno, ma esso non risulta essere stato più riunito dal dicembre 1993, come risulta dal documento approvato alla fine del convegno sui "Parchi e le aree naturali protette regionali" svoltosi a Firenze il 5 e 6 ottobre 1995 (un breve resoconto è in M. VITA, Parchi difficili, in Notizie Verdi n. 18 del 14.10.95, pag. 10).

<sup>217</sup>) Il Comitato è composto da 6 ministri e da 6 presidenti di regione o provincia autonoma. Alle sedute relative a singole aree protette partecipano, con voto consultivo, i presidenti delle regioni nel cui territorio ricade l'area.

<sup>218</sup>) P. MADDALENA nel commento all'art. 3 della legge, cit., pag. 59, afferma in proposito: *<<Ciò significa che in tema di protezione della natura, stante il rilevante valore della materia, l'attività amministrativa non soggiace soltanto a scelte di carattere politico, ma anche a scelte imposte dalle necessità che la scienza e la tecnica suggeriscono. Sono disposizioni, queste, che evidenziano i toni più alti di questa legge quadro>>*.

continuativa <sup>(219)</sup>. <<Tra gli organi, è quello che si avvicina di più, anche come qualità del lavoro, alla previsione legislativa. Tuttavia, la sua attività ha suscitato fin dall'inizio reazioni conflittuali nel vertice politico del Ministero>> <sup>(220)</sup>.

La Segreteria tecnica del Comitato e della Consulta ha funzioni istruttorie e di segreteria dei due organismi. E' composta da (non più di) 20 esperti di elevata qualificazione e da un contingente di personale (per un massimo di 30 unità) comandato fra i dipendenti dei ministeri presenti nel comitato, delle regioni e delle province autonome. In questi anni, ha operato con una composizione molto più ristretta rispetto alle previsioni di legge <sup>(221)</sup>.

---

<sup>219)</sup> La Consulta, ai sensi dell'art. 3 comma 7 della legge, è costituita da 9 esperti particolarmente qualificati per l'attività e per gli studi realizzati in materia di conservazione della natura nominati per 5 anni dal Ministro dell'ambiente. Un membro è nominato dal Consiglio Nazionale delle ricerche, gli altri scelti su rose di nomi nelle seguenti proporzioni:

- 3 fra i nomi presentati da associazioni di protezione ambientale;
- 3 fra quelli presentati dall'Accademia Nazionale dei Lincei, dalla Società botanica italiana e dall'Unione zoologica italiana;
- 2 fra quelli proposti dai presidenti dei parchi nazionali e regionali.

La Consulta è stata costituita con decreto del 23 aprile 1992, registrata alla Corte dei conti in data 7 luglio 1992, insediata il 16 novembre 1992.

<sup>220)</sup> M. SIGNORINO, L'attuazione della legge-quadro, in Parchi, n. 15, giugno 1995, pag. 13 e segg.. L'articolo prosegue: <<nel 1993 il Governo ne ha proposto la soppressione (respinta poi dal parlamento) e comunque non ha riconosciuto ai suoi componenti gli emolumenti previsti dalla legge, che in tal modo intendeva farne uno strumento di consulenza continuata e impegnata. La Consulta, inoltre, risente della precaria situazione della Segreteria Tecnica>>. Signorino è membro della Consulta scelto fra i nomi proposti dagli enti parco.

<sup>221)</sup> La Segreteria è stata costituita con decreto del 23 aprile 1992, registrato alla Corte dei conti in data 7 luglio 1992.

Nell'articolo citato alla nota precedente, Signorino afferma: <<Il contingente di 20 esperti è stato completato solo nel dicembre 1993, mentre rimane quasi del tutto sgruarnito il contingente di personale in posizione di comando: delle 30 unità previste, infatti, sono attualmente in servizio solo 9. (...) In più, invece del ruolo definito dalla legge, e a causa delle carenze di organico del Servizio

E) Le misure di salvaguardia e la sorveglianza. Le prime, disciplinate all'art. 6 della legge quadro e dall'art. 7 della legge n. 59 del 1987 (<sup>222</sup>), possono vietare qualsiasi trasformazione dello stato dei luoghi. Possono essere adottate in caso di necessità ed urgenza dal Ministro dell'ambiente e dalle regioni, secondo le rispettive competenze, nelle aree da proteggere ai sensi della legge quadro. Inoltre, per le aree da istituire indicate nel programma triennale (<sup>223</sup>) e fino all'istituzione operano automaticamente le misure generali indicate nel 3° comma dell'articolo. Tra queste, è rilevante nel caso di istituzione di aree protette che comprendano zone umide il divieto di <<qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici (...)>>.

L'art. 21 comma 2 della legge dispone: <<La sorveglianza sui territori delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale è esercitata, ai fini della presente legge, dal Corpo forestale dello Stato (...)>>. Per le aree protette regionali possono essere stipulate convenzioni tra Corpo forestale e regioni (art. 27

---

*conservazione della natura, la segreteria ha finito con lo svolgere funzioni proprie del servizio stesso. (...) di conseguenza, non è stato garantito un adeguato supporto tecnico alle determinazioni del Comitato e della Consulta, sguarnendo così le funzioni di indirizzo e programmazione>>.*

<sup>222</sup>) La legge n. 59 del 1987, in G.U. n. 52 del 4 marzo 1987, è intitolata alle "Disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente". L'articolo 7 disciplina le procedure per l'adozione di misure di salvaguardia nei territori da destinarsi a parchi nazionali, riserve naturali statali e riserve marine.

<sup>223</sup>) Come abbiamo osservato in precedenza, il primo programma non contiene indicazioni su aree da istituire.

comma 2). Senza voler qui affrontare i problemi sorti in base a questa disposizione è sufficiente dire che lo strumento si rivela efficace ai fini della repressione immediata di atti che potrebbero compromettere il territorio, la flora e la fauna delle aree protette e quindi delle zone umide in esse comprese (<sup>224</sup>).

---

<sup>224</sup>) I problemi su questa disposizione riguardano la doppia dipendenza (dagli enti di gestione delle aree protette e dal Corpo forestale dello Stato) degli agenti, i loro rapporti con altri corpi (guardie dei parchi "storici", guardie giurate delle province e delle associazioni ambientaliste), la consistenza dell'organico del Corpo forestale.

#### 3.4.3.3.2 PARCHI, RISERVE NATURALI, AREE PROTETTE MARINE

L'istituzione di aree protette nelle zone umide è la forma di tutela più completa fornita dal nostro ordinamento per la protezione di questi ambienti, ed in generale del patrimonio naturale del paese. Ricordiamo che tutte le aree protette (ad eccezione di quelle di interesse locale) sono sottoposte automaticamente a vincolo paesaggistico dalla legge 431/85, che ha inserito nell'art. 82 del D.P.R. 616/77, fra le varie categorie di territori, <<*i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi*>>. In questo modo, in zone umide di valore diverso da quello internazionale, ma nelle quali siano istituite aree protette, si avrà un livello di protezione analogo alle zone Ramsar per quanto riguarda la tutela paesaggistica.

Per i vari istituti, la legge 394/91 precisa le caratteristiche degli organismi di gestione, degli strumenti pianificatori, dei regolamenti attuativi, dettando norme quadro per le aree protette regionali <sup>(225)</sup>. In questa sede non sarà possibile esaminare dettagliatamente tutti questi elementi, dato che la disciplina dei singoli istituti è alquanto complessa e numerosi sono gli aspetti problematici relativi all'interpretazione e all'attuazione della legge. Ci limiteremo a tracciare un quadro riassuntivo degli istituti di livello nazionale e regionale, verificando anche se nell'istituzione di nuove aree protette disposta dalla legge e nelle

---

<sup>225)</sup> L'art. 28 della legge dispone che entro 12 mesi dall'entrata in vigore le regioni adeguino la loro legislazione alle disposizioni contenute nel titolo III (articoli da 22 a 28).

norme programmatiche relative alle aree di reperimento sono ricomprese zone umide non protette dalla convenzione di Ramsar.

A) I parchi nazionali e i parchi naturali regionali. I parchi nazionali sono l'istituto più importante tra quelli disciplinati dalla legge, in termini di completezza della disciplina (<sup>226</sup>). Su tale disciplina si modellano poi le norme quadro per l'adeguamento della legislazione regionale, relative ai parchi naturali regionali. Si applicano a entrambi i tipi di parco le misure di incentivazione previste dall'art. 7, che attribuiscono priorità nell'erogazione di finanziamenti (statali e regionali) a comuni e province il cui territorio è compreso (anche in parte) in un parco per l'esecuzione di interventi, impianti ed opere; le misure si applicano anche a privati per iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità del parco.

Un parco nazionale è costituito in Ente parco con personalità di diritto pubblico (art. 9 comma 1). Gli organi dell'Ente sono il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti, la Comunità del parco (art. 9 comma 2 (<sup>227</sup>)).

---

<sup>226</sup>) Come abbiamo visto nelle note precedenti relative all'Elenco delle aree protette, anche in termini di estensione territoriale i parchi nazionali rivestono un ruolo prioritario nel sistema delle aree protette.

<sup>227</sup>) I successivi commi dell'art. 9 e l'art. 10 disciplinano la composizione e il funzionamento degli organi del parco. Tutti gli organi durano in carica 5 anni ed i membri possono essere confermati una sola volta. L'Ente parco è sottoposto alla vigilanza dello Stato con l'applicazione della legge n. 70 del 1975 concernente gli enti cosiddetti parastatali.

Il *Presidente* è nominato dal Ministro dell'ambiente d'intesa coi presidenti delle regioni o delle province autonome. Ha la legale rappresentanza dell'Ente parco, ne coordina l'attività e adotta i provvedimenti urgenti e indifferibili.

Il *Consiglio direttivo* è formato dal Presidente e da 12 componenti nominati dal Ministro dell'ambiente sentite le regioni interessate, scelti nelle seguenti proporzioni (che garantiscono accanto alla

L'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco è disciplinato dal regolamento del parco (art. 11), adottato dall'Ente parco e approvato dal Ministro dell'ambiente sentita la consulta (e previo parere degli enti locali interessati). Vigono però tutta una serie di divieti generali (cui il regolamento può eventualmente derogare), tra cui alcuni sono particolarmente rilevanti per il mantenimento degli habitat umidi: la cattura, l'uccisione, il disturbo delle specie animali; la raccolta delle specie vegetali (fatte salve le attività agro-silvo-pastorali); la modificazione del regime delle acque.

<<La tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all'Ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco>> (art. 12 comma 1, che disciplina anche i principali contenuti<sup>(228)</sup>). Il piano è predisposto dall'Ente parco e adottato dalla regione.

---

rappresentanza degli interessi locali quelli statali, scientifici e ambientalistici):

- 5 membri su designazione della Comunità del parco;
- 2 su designazione delle associazioni di protezione ambientale;
- 2 su designazione dell'Accademia nazionale dei lincei, della Società botanica italiana, dell'Unione zoologica italiana, del C.N.R. e delle Università con sede nelle province nei cui territori ricade il parco;
- 1 designato dal Ministro dell'agricoltura e foreste;
- 2 designati dal Ministero dell'ambiente.

Il Consiglio direttivo può eleggere al suo interno una *Giunta esecutiva* formata da 5 membri compreso il Presidente.

Il *Collegio dei revisori dei conti* è nominato dal Ministro del tesoro ed è formato da 3 componenti.

La *Comunità del parco* è costituita dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono comprese le aree del parco. E' organo consultivo e propositivo dell'Ente parco. Esprime parere obbligatorio sugli atti più importanti dell'Ente parco: il regolamento, il piano per il parco, il bilancio e il conto consuntivo. Delibera, previo parere vincolante del Consiglio direttivo, il piano pluriennale economico e sociale. Costituisce il raccordo tra comunità locale e parco (che rappresenta anche interessi prioritari rispetto a quelli della comunità stessa).

<sup>228</sup>) I contenuti obbligatori del piano sono:

Sostituisce i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Ad un altro strumento di pianificazione sono affidate le iniziative per la promozione dello sviluppo economico e sociale delle collettività locali: il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, elaborato dalla Comunità del parco (col parere vincolante del Consiglio direttivo) e approvato dalla regione (art. 14 (<sup>229</sup>)).

- 
- organizzazione generale del territorio e sua zonizzazione (articolazione in parti caratterizzate da forme differenziate di uso e tutela);
  - vincoli, destinazioni di uso pubblico e privato e norme di attuazione;
  - sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riferimento ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;
  - sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco;
  - indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, fauna e l'ambiente naturale.

La suddivisione del territorio in base al diverso grado di protezione prevede (art. 12 comma 2):

- *riserve integrali* nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;
- *riserve generali orientate* nelle quali sono vietate nuove opere edilizie e ampliamenti ed opere di trasformazione del territorio ma possono essere consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, infrastrutture e interventi di gestione delle risorse naturali;
- *aree di protezione* nelle quali possono continuare le attività agro-silvo-pastorali, la pesca e la raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata la produzione artigianale di qualità;
- *aree di promozione economica e sociale* nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e alla fruizione del parco da parte dei visitatori.

A proposito dell'art. 12, G. F. CARTEI in Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio, cit., in particolare pag. 630, osserva: <<tale disposizione (...) sembra attribuire al suddetto strumento pianificatorio, altresì, un implicito significato urbanistico, non troppo dissimile, invero, da quello posseduto dal piano urbanistico-territoriale previsto dalla disposizione di cui all'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985>>.

<sup>229</sup>) Il piano in particolare può prevedere: sovvenzioni a privati e enti locali; predisposizione di impianti per depurazione e risparmio energetico; servizi e impianti di carattere turistico-naturalistico; agevolazione o promozione di attività artigianali, agro-silvo-

Per i parchi regionali, il soggetto gestore può essere un apposito ente di diritto pubblico ma anche un consorzio fra enti locali (<sup>230</sup>). Sono previsti gli stessi organi e strumenti di pianificazione dei parchi nazionali, con disciplina e composizione regolate dalle leggi regionali istitutive e dallo statuto del parco. Istituzione e gestione devono prevedere la partecipazione degli enti locali interessati (<sup>231</sup>). L'istituzione di parchi e riserve naturali regionali deve avvenire utilizzando soprattutto i demani e patrimoni forestali regionali, provinciali, comunali e di enti pubblici (art. 22 comma 3 (<sup>232</sup>)).

Passando ad esaminare la parte istitutiva della legge, osserviamo innanzitutto che la maggior parte dei parchi istituiti

---

pastorali, culturali, sociali. Una quota di tali attività deve essere diretta a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, e l'accessibilità e la fruizione in particolare per i portatori di handicap.

<sup>230</sup>) L'art. 23 fa riferimento anche agli organismi associativi previsti dalla legge 142/90. Tuttavia le forme associative previste da tale legge sono i consorzi e le unioni di comuni (preparatorie alla fusione): questa disposizione è quindi ridondante. Riportiamo un'osservazione tratta da R. MOSCHINI, La legge quadro sui parchi, Maggioli, Rimini, 1992, pag. 47 e segg.: <<L'ente che ne scaturirà dovrà garantire, pur nel raccordo tra i 3 livelli: regione, comune, parco, l'unicità del soggetto titolare. L'insistenza sul consorzio anche a carattere obbligatorio può suscitare però qualche perplessità proprio alla luce della legge 142. La legge infatti relega (...) il consorzio (art. 25) in una posizione assai marginale>>.

<sup>231</sup>) L'art. 22 primo comma della legge fa salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province ai sensi dell'art. 14 della legge n. 142 del 1990 (funzioni previste in vari settori fra cui la difesa del suolo, la tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, la protezione della flora e della fauna, parchi e riserva naturali). La partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione si realizza ai sensi dell'art. 22 <<attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio>>.

<sup>232</sup>) Approfondiremo questa disposizione alla fine del paragrafo.

all'art. 34 sono relativi a territori montani: solo nel parco del Gargano vi è una significativa presenza di zone umide. Anche nei parchi istituiti prima della legge quadro la presenza di zone umide è scarsa, ad eccezione dei parchi nazionali d'Abruzzo e del Circeo (<sup>233</sup>). Lo stesso vale per le aree di reperimento (territori prioritari per l'eventuale istituzione di ulteriori parchi nazionali) elencate nello stesso art. 34, tutte relative ad aree montane. La sola disposizione della legge quadro relativa ad una zona umida (oltretutto di eccezionale importanza) è la prevista istituzione del parco naturale interregionale del Delta del Po, subordinata all'intesa fra Ministro dell'ambiente e regioni Veneto e Emilia Romagna, intesa non ancora perfezionata (art. 35 comma 4 (<sup>234</sup>)).

---

<sup>233</sup>) Le zone umide del parco del Gargano sono il lago di Lesina (6300 ettari, in parte riserva naturale dello Stato, in parte oasi di protezione) e il lago di Varano (7380 ettari, in parte oasi di protezione, in parte non sottoposta ad alcun tipo di tutela).

I parchi istituiti all'art. 34 sono: Cilento e Vallo di Diano, Gargano, Gran Sasso e Monti della Laga, Maiella, Val Grande, Vesuvio. L'art. 34 prevede anche l'istituzione d'intesa con la regione Sardegna del parco del Golfo di Orosei, Gennargentu e Isola dell'Asinara, ma l'iter istitutivo non è ancora concluso.

A questi parchi sono da aggiungere i 5 parchi nazionali storici, la cui disciplina deve adeguarsi ai principi della legge 394/91 (art. 35 commi 1 e 2): Stelvio, Abruzzo, Gran Paradiso, Circeo e Calabria. Zone umide sono presenti nel parco d'Abruzzo (lago di Barrea) e del Circeo (lago di Sabaudia, Pantani dell'Inferno, Laghi di Fogliano, Monaci e Caprolace).

Altri sei parchi erano stati istituiti prima dell'approvazione della legge quadro, dalla legge n. 67 del 1988 e dalla n. 305 del 1989. Si tratta di: Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monti Sibillini, Pollino, Aspromonte, Arcipelago Toscano. Non comprendono zone umide ricomprese nel citato Inventario delle zone umide del territorio italiano.

<sup>234</sup>) La legge prevedeva un termine di 2 anni dall'entrata in vigore per l'istituzione del parco interregionale, superato il quale sarebbe stato istituito un parco nazionale. Il termine è stato prorogato per ben 3 volte (di cui l'ultima al 31 dicembre 1995 con d.l. 30 luglio 1994 n. 476).

Questo quadro trova una spiegazione nelle difficoltà che l'istituzione di nuovi parchi incontra (soprattutto per la forte ostilità delle popolazioni locali, determinata anche dagli elementi vincolistici previsti dalla legge (<sup>235</sup>)), e che evidentemente si suppone siano meno evidenti in aree scarsamente antropizzate come le aree montane. Le residue zone umide del territorio italiano non ancora sottoposte a tutela sono infatti perlopiù interessate da varie attività

---

<sup>235</sup>) Di queste difficoltà legate in gran parte ai continui ritardi da parte dello Stato e delle regioni nell'attuazione della legge (ritardi che hanno portato anche ad immobilizzare, per la quasi totalità, i finanziamenti previsti dal Piano triennale e finalizzati anche allo sviluppo delle comunità locali, finendo per accentuare il peso degli elementi vincolistici rispetto a quelli propulsivi per l'economia locale), danno conto alcuni recenti articoli pubblicati su varie riviste, fra cui A. ZOCCHI, Parchi difficili, in Notizie verdi, n. 4, 25.2.95, che afferma: <<In questo modo si alimentano le ragioni di chi il parco non lo vuole e si rafforzano le resistenze della popolazione che invece è l'attore principale di questa svolta verso uno sviluppo sostenibile per l'ambiente>>.

Anche le conclusioni dell'articolo di M. SIGNORINO citato in precedenza sono rivolte ad analoghe preoccupazioni: <<La creazione di un parco è un'operazione difficile e complessa, proprio perchè implica l'imposizione di vincoli pesanti sul territorio e sulla vita delle comunità locali, come pure un sostanziale svuotamento dei poteri delle amministrazioni locali. Essa quindi non può essere ridotta a una serie di decreti, ma dev'essere realizzata sulla base di un progetto complessivo rispondente, secondo i principi dello sviluppo sostenibile, alle caratteristiche di ciascuna area>>. In questo quadro <<L'ostilità delle comunità locali, d'altra parte, ha già assunto dimensioni preoccupanti, e il suo superamento non è certo facilitato dalle frequenti oscillazioni del Ministero fra durezze e cedimenti>>.

Anche le organizzazioni internazionali hanno più volte affrontato l'argomento. Citiamo per tutte il lavoro del Consiglio d'Europa che ha cercato, anche con l'istituzione del Diploma europeo assegnato alle aree protette meglio gestite, di sviluppare strategie e metodologie di approccio per integrare protezione, partecipazione e sviluppo delle comunità locali. Alcune delle soluzioni proposte (educazione, collaborazione con la stampa, informazione a livello locale, partecipazione diretta della popolazione, ricadute economiche delle zone protette) sono contenute in AAVV, Parcs, plans et population, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1987. Da notare che il primo programma triennale rivolge una particolare attenzione ai temi dell'educazione e informazione delle popolazioni interessate all'istituzione di un'area protetta, stanziando a tal fine 15 miliardi (sui 95 previsti per le aree protette statali).

economiche e da un regime di proprietà a maggioranza privata (fatti che spiegano, come vedremo più avanti, anche il "rallentamento" delle designazioni ai fini della Convenzione di Ramsar). Ne è la riprova il fatto che l'unica disposizione relativa a un complesso di zone umide (il delta del Po) si affida ad un ruolo propulsivo e di stimolo dello Stato nei confronti delle istituzioni locali, ma senza neanche tentare forzature che probabilmente renderebbero impossibile l'istituzione (e sicuramente la gestione) del costituendo parco.

Analoghe difficoltà probabilmente saranno incontrate dalle regioni per l'istituzione di parchi regionali su complessi di zone umide.

Per le zone umide di estensione più limitata e di particolare valore naturalistico, comunque, la mancanza di previsioni della legge si spiega con la possibilità di esercitare su di esse le forme di tutela previste dall'istituzione di riserve naturali.

B) Le riserve naturali. Molto più scarse le disposizioni riguardanti le riserve naturali. Per quanto riguarda le riserve statali, la legge si limita a disporre il contenuto obbligatorio del decreto istitutivo: determinazione dei confini e dell'organismo di gestione (<sup>236</sup>), precisazione delle caratteristiche, delle finalità e dei

---

<sup>236</sup>) La legge non individua specificamente la composizione dell'organismo di gestione, a differenza di quanto previsto per i parchi nazionali. Finora le riserve naturali statali sono state gestite dal Ministero dell'agricoltura e foreste, tramite il Corpo forestale dello Stato e l'ex azienda di Stato per le Foreste demaniali. Il referendum abrogativo del Ministero agricoltura e foreste e l'impianto generale della legge 394/91 che sottolinea il ruolo della popolazione e degli enti locali nell'istituzione e gestione di tutte le aree protette, anche nazionali (per i parchi nazionali, con l'istituzione della Comunità del parco e i membri da essa nominati nel Consiglio direttivo) implicano una revisione dei meccanismi gestionali che preveda il coinvolgimento degli enti locali. Così in S. LEONI, commento all'art. 17, AAVV, Aree Naturali Protette ..., cit., pag. 134 e segg.

vincoli principali, criteri principali e indicazioni per la redazione del piano di gestione e del regolamento attuativo della riserva (per il quale rinvia all'art. 11, relativo, come abbiamo visto, al regolamento del parco). Il piano e il regolamento sono adottati dal Ministro dell'ambiente (sentite le regioni a statuto ordinario e d'intesa con quelle a statuto speciale e le province autonome). L'articolo elenca poi 2 divieti generali: la discarica di rifiuti solidi e liquidi e l'accesso nelle riserve integrali a persone non autorizzate.

Per gli aspetti organizzativi delle riserve naturali regionali la legge non prevede disposizioni precise, a parte quelle generali contenute nell'art. 22 e relative anche ai parchi (partecipazione degli enti locali, adozione di regolamenti, divieto dell'attività venatoria salvo i prelievi e abbattimenti selettivi finalizzati al riequilibrio ecologico).

Anche per le riserve vale il disposto dell'art. 22 comma 3 sulle aree di proprietà pubblica (che approfondiremo alla fine del paragrafo).

C) Le aree protette marine. Per completezza, merita infine un breve cenno una categoria di aree protette che finora non ha ricevuto grande diffusione, ma che può riguardare zone umide costiere che si estendono in acque marine (<sup>237</sup>). Le riserve marine sono previste dalla

---

<sup>237</sup>) Questa categoria di aree protette ha incontrato i maggiori conflitti soprattutto da parte delle regioni a statuto speciale che hanno lamentato la lesione da parte dello Stato delle funzioni amministrative in materia di protezione della natura. Finora sono state istituite 7 riserve ai sensi della legge 979/82, ma solo per 2 è stato emanato il regolamento di esecuzione. Una ulteriore riserva è stata istituita dopo l'entrata in vigore della legge 394/91 (isola di Budelli). Queste sono le sole aree protette marine comprese nell'Elenco delle aree naturali protette, nella categoria delle riserve naturali statali.

legge 979/82 "Disposizioni per la difesa del mare" <sup>(238)</sup>. Le aree protette marine sono inoltre previste dal Protocollo di Ginevra sulle aree del Mediterraneo particolarmente protette <sup>(239)</sup>. La disciplina relativa è integrata dagli articoli 18, 19 e 20 della legge 394/91 che aggiunge alle riserve la possibilità dell'istituzione di parchi marini. Queste aree protette non costituiscono una categoria a sé stante (nell'Elenco sono infatti ricomprese fra le riserve statali, non sono stati classificati parchi marini), e si differenziano dai parchi nazionali e dalle riserve statali per alcuni profili istitutivi e gestionali <sup>(240)</sup>. Per quanto non espressamente disciplinato per queste

---

Ricordiamo che la convenzione di Ramsar comprende nella definizione di zone umide anche le distese di acqua marina fino a 6 metri di profondità (art. 1 ) e le isole e le distese di acqua marina con profondità superiore se situate entro i confini di zone umide di maggiore estensione (ad es. lagune, arcipelaghi, estuari (art. 2)).

<sup>238)</sup> S.O. alla G.U. n. 16 del 18 gennaio 1983. La legge, all'art. 25 recita: <<Le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono>>.

<sup>239)</sup> Del Protocollo, ratificato in Italia con legge n. 124 del 1985, parleremo nel capitolo successivo. Il protocollo è richiamato anche nell'art. 2 comma 4 della legge 394/91 con riferimento alla classificazione delle aree naturali protette in ambiente marino.

<sup>240)</sup> L'art. 18 prevede che l'istituzione avvenga da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con quello della marina mercantile e d'intesa col Ministro del tesoro, dopo un'istruttoria preliminare (ai sensi della legge 979/82). Ricordiamo che il Ministero della marina mercantile è stato soppresso dall'art. 1 comma 8 della legge n. 531 del 1993. Il comma 9 istituisce il Ministero dei trasporti e della navigazione. Il comma 10 dello stesso articolo trasferisce al Ministero dell'ambiente le funzioni in materia di tutela dell'ambiente marino. L'art. 19 della legge 394/91, relativo alla gestione delle aree protette marine, prevede un potere di vigilanza dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare. La gestione può essere affidata alle capitanerie di porto o, tramite convenzione, a enti pubblici, istituzioni scientifiche, associazioni. L'articolo dispone poi una serie di divieti generali (tra cui alcuni in materia di tutela delle

aree protette, si applicano ai parchi marini le disposizioni relative ai parchi nazionali e alle riserve marine quelle della legge 979/82 non in contrasto con la legge 394/91.

Da notare che sia la legge 394/91 (art. 36) che la legge 979/82 (art. 31) prevedono, fra le aree di reperimento nelle quali possono essere istituiti parchi marini e riserve marine, alcune zone umide o tratti di mare prospicienti zone umide <sup>(241)</sup>.

D) Aree protette e proprietà pubblica. Abbiamo visto che la legge prevede (art. 22 comma 3) che l'istituzione di parchi e riserve regionali debba riguardare soprattutto demani e patrimoni di enti pubblici. L'art. 31 della legge quadro al comma 2 prevede la trasmissione dal parte del Ministro dell'agricoltura e foreste al Comitato per le aree naturali protette dell'elenco delle aree individuate dal D.M. 20 luglio 1987 <sup>(242)</sup> e delle altre aree nella sua disponibilità con la proposta della loro destinazione ad aree protette statali e regionali <sup>(243)</sup>. La lettura complessiva di queste disposizioni

---

specie animali e vegetali e della qualità delle acque) e prevede che i beni del demanio marittimo esistenti all'interno dell'area fanno parte di essa.

<sup>241)</sup> Per la legge 394/91 si tratta di: Foce dell'Ombrone (Toscana), Stagnone di Marsala, Pantani di Vendicari (Sicilia). Per la legge 979/82: Torre Guaceto (Puglia), Penisola del Sinis (Sardegna).

<sup>242)</sup> In G.U. n. 175 del 29 luglio 1987. Il decreto, emanato dal Ministro dell'ambiente di concerto con quello delle finanze e dell'agricoltura e foreste, si riferisce principalmente a boschi e foreste (ritenendo che il tradizionale demanio forestale dello stato e delle regioni possa essere considerato <<demanio naturalistico dello Stato e delle regioni>>) ma anche alle <<altre aree di interesse naturalistico>>, ritenendo <<che è opportuno provvedere alla istituzione di riserve naturali nei territori di interesse naturalistico facenti parte del demanio o del patrimonio disponibile o indisponibile dello Stato>>.

<sup>243)</sup> L'articolo specifica che tale adempimento costituisce anche un completamento dei trasferimenti effettuati ai sensi dell'art. 68 del D.P.R. n. 616 del 1977. Tale articolo disponeva la soppressione dell'azienda di Stato per le foreste demaniali e il trasferimento alle

indica chiaramente la volontà di trasformare progressivamente tutte le aree di proprietà pubblica che rivestono un interesse naturalistico in aree protette statali o regionali. L'affermazione può sembrare ovvia ma i casi di aree di proprietà pubblica non interessate dall'istituzione di aree protette sono numerosi. In particolare per le zone umide, limitandosi a quelle elencate nell'Inventario pubblicato dal Ministero dell'ambiente, esse ammontano a oltre 60.000 ettari (<sup>244</sup>), un'estensione leggermente superiore alle zone Ramsar !

---

regioni delle sue funzioni e beni. Dal trasferimento erano esclusi terreni e aree boschive (per un massimo dell'1% del complessivo patrimonio dell'azienda) da destinare a scopi scientifici, sperimentali e didattici di interesse nazionale.

<sup>244</sup>) Nella cifra elencata nel testo sono ricomprese anche aree di demanio marittimo. L'estensione è però relativa alle sole aree interamente demaniali, quindi necessariamente approssimata per difetto. Solo in Veneto, nella laguna veneta e delta del Po le aree in parte demaniali (l'inventario non specifica per quale superficie) sono 17 per varie migliaia di ettari. Sono evidenti i vantaggi per la protezione di una adeguata politica di acquisizione pubblica (perseguita in Europa da vari stati come accennato in altri paragrafi). La legge 394 prevede la possibilità di acquisti e espropriazioni per gli enti parco (art. 15) finanziabili anche con il programma triennale (art. 4 comma 9).

Anche in quelle interamente demaniali non sono considerate nel totale quelle interessate da aree protette anche se solo in parte.

Le 16 aree di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici elencate nell'inventario e non interessate da aree protette per l'intera estensione (al massimo da misure urbanistiche o da oasi di protezione ai fini della normativa sulla caccia) sono: in Piemonte: lago di Viverone (578 ettari), lago di Candia (687 ettari); in Veneto: Valle Millecampi (1608), lago di Garda (8900); In Friuli: Marano Lagunare-Foci dello Stella (15850), Foci Tagliamento-Porto Buso (2760), Porto Buso-Grado (2500), Grado-Foci Isonzo (3100), Foci Isonzo-Foci Timavo (1300); In Umbria: lago Trasimeno (12800); in Lazio: lago di Bracciano (5764); in Puglia: Daunia Risi (1020), laghi di Alimini (1005); in Sicilia: lago di Pergusa (157); in Sardegna: stagno di Cabras (3575), stagno di Pauli Maiori (287), stagni Corru S'Ittiri e S. Giovanni e Marceddi (2610). La somma di tali estensioni è 61.401 ettari. Alcune sono zone Ramsar.

3.5 UN'INTERPRETAZIONE EVOLUTIVA DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR NELL'ORDINAMENTO ITALIANO. L'ART. 44 DELLA COSTITUZIONE E LA "BONIFICA DELLE TERRE"

Francesco Lettera, all'inizio dello scritto sulle zone umide che costituisce uno dei pochi lavori sistematici sull'argomento rintracciabili in dottrina, rilevava: <<la nozione di territorio, quale si può desumere dai precetti costituzionali, appare focalizzata sulle sole terre emerse, prevedendosi il razionale sfruttamento del suolo, obblighi e vincoli per la proprietà terriera, incentivi per le zone montane (art. 44 Costituzione); sorgenti, corsi d'acqua, laghi, lagune ed acque marine non formano oggetto di alcuna norma costituzionale, rendendo evidente che il costituente non ha fermato la propria attenzione sul territorio idrico nazionale>> <sup>(245)</sup>.

L'art. 44 della Costituzione è emblematico in proposito: <<Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre (...)>>. Francesco Lettera osservava: <<Il rispetto del bilancio

---

<sup>245</sup>) F. LETTERA, Le zone umide, cit.. L'autore riporta in nota alcune precisazioni definitorie: <<L'urbanistica offre del territorio una visione geometrica, fondata sulla delimitazione delle superfici piane; il territorio idrico - costituito dagli spazi dove si compie e si perpetua il ciclo dell'acqua - è invece tridimensionale in quanto si estende in profondità (...), riguarda tutti gli spazi dove inizia il fenomeno dell'infiltrazione e della percolazione delle acque. La locuzione ambiente idrico è impiegata nei testi comunitari per indicare le acque dolci e le acque marine; essa riguarda anche le acque sotterranee. L'espressione corpo idrico è usata per la prima volta dalla legislazione per la tutela delle acque dall'inquinamento, la legge 10 maggio 1976, n. 319>>.

*dell'acqua di ciascun bacino idrografico costituisce una acquisizione molto recente né la notazione sul quadro costituzionale vuole avere valore diverso da una ricognizione del contesto culturale e giuridico di un periodo fondamentale della storia nazionale; l'attuazione delle riforme istituzionali offre l'occasione per adottare norme primarie adeguate alle esigenze di tutela e salvaguardia del territorio idrico>>.*

Circa un anno dopo la pubblicazione di questo scritto, la legge 18 maggio 1989, n. 183, intitolata "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" (<sup>246</sup>) pone le prime significative premesse nella connotazione di un profondo mutamento nella tutela del territorio idrico nel nostro ordinamento giuridico, mutamento che sarà completato nel quinquennio successivo da altre significative disposizioni.

Bisogna ricordare la legge 10 maggio 1976, n. 319 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" (<sup>247</sup>), conosciuta come "legge Merli", che costituisce un interessante precedente che impone già procedimenti pianificatori volti al risanamento delle acque (<sup>248</sup>), anche se <<Il difetto di fondo della legge consiste nell'uso del criterio degli standards degli effluenti, che pur semplificando l'attività dell'amministrazione, non permettono di prendere in considerazione lo stato complessivo del corpo idrico recettore, stato che potrebbe

---

<sup>246</sup>) In S.O. alla G.U. n. 120 del 25 maggio 1989, n. 38.

<sup>247</sup>) In G.U. n. 141 del 29 maggio 1976.

<sup>248</sup>) La legge 319 prevede all'art. 1 comma 1 lettera c) fra i compiti dello Stato <<la redazione di un piano generale di risanamento delle acque, sulla base di piani regionali>> e all'art. 7 un censimento dei corpi idrici finalizzato alla redazione del piano nazionale di risanamento.

*peggiore a causa della sommatoria degli inquinamenti>> <sup>(249)</sup> <<Gli altri limiti della Legge Merli stanno nell'aver sposato la logica dei rinvii e delle proroghe nell'adeguamento degli scarichi ai parametri stabiliti; nel non aver previsto un adeguato apparato di controllo; nell'aver trascurato le sanzioni per quegli Enti pubblici che non avessero applicato quanto indicato in materia di programmazione delle risorse idriche (la grande novità della legge)>> <sup>(250)</sup>.*

I limiti della legge Merli, soprattutto per quanto riguarda l'approccio parziale alla tutela dei corpi idrici, fanno risaltare le innovazioni introdotte dalla legge n. 183/89.

L'aspetto saliente della legge è quello di riportare nell'ambito di una pianificazione a livello di bacino idrografico (e non di artificiali suddivisioni amministrative, che spesso non tengono conto dei connotati fisici del territorio, con conseguenze disastrose sui suoi equilibri), e dell'attività dell'Autorità di bacino ad essa preposta, tutti gli interventi che incidono sull'equilibrio ecologico di un comprensorio naturale, con priorità alla conservazione, recupero e rinaturalizzazione del territorio. <<La difesa del suolo (che si attua nel bacino idrografico inteso come ecosistema unitario) diviene così funzione generale della tutela dell'ambiente, uscendo dal proprio

---

<sup>249)</sup> B. CARAVITA, Diritto pubblico dell'ambiente, cit., pag. 173.

<sup>250)</sup> A. PILEGGI, Merli, Galli & C., in Aut & Aut, quotidiano delle autonomie toscane, 26 settembre 1994, pag. 1.  
F. GIAMPIETRO, in I decreti legislativi del 1992 sulla tutela della qualità delle acque e degli scarichi pericolosi e le nuove competenze della provincia, in Riv. giur. amb., 1995, pag. 387 e segg., riferisce delle due sentenze (del 13.12.90 e del 28.2.91) con cui la Corte di giustizia delle Comunità Europee ha sanzionato la violazione da parte dell'Italia della disciplina comunitaria sulle acque. La Corte ha più volte sottolineato che in varie ipotesi le disposizioni della legge 319/76 apparivano formulate in modo impreciso e generico, non rispondente pienamente al principio della certezza del diritto.

alveo tradizionale ed intrecciandosi irreversibilmente con le altre finalità della legge>> <sup>(251)</sup>.

L'art. 1 comma 1 (intitolato "Finalità della legge") riporta: <<La presente legge ha per scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi>> <sup>(252)</sup>. L'art. 3 ("Le attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione"): <<Le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità indicate all'articolo 1 curano in particolare:

a) la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico;

---

<sup>251)</sup> G. POLIANDRI, Le Autorità di bacino nazionale nella legislazione successiva alla legge quadro sulla difesa del suolo, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 769 e segg.

<sup>252)</sup> Al terzo comma dello stesso articolo vengono riportate alcune definizioni: <<Ai fini della presente legge si intende:  
a) per suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali;  
b) per acque: quelle meteoriche, fluviali, sotterranee e marine;  
c) per corso d'acqua: i corsi d'acqua, i fiumi, i torrenti, i canali, i laghi, le lagune, gli altri corpi idrici;  
d) per bacino idrografico: il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonchè il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare e il litorale marittimo prospiciente (...)>>. Come si può notare le zone umide come definite nella Convenzione di Ramsar rientrano fra i corpi idrici disciplinati dalla legge, come anche specificato nel successivo art. 3.

*b) la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide;*

*(...)*

*m) la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette;*

*(...)>>.*

Senza entrare nel merito dei meccanismi procedurali previsti dalla legge, e delle relazioni tra i soggetti preposti alla sua attuazione (che per il rischio di una certa macchinosità e di conflittualità tra Ministero dell'ambiente e Ministero dei lavori pubblici sono stati sottoposti a serrate critiche <sup>(253)</sup>), occorre rimarcare come le attività di bonifica debbano ora essere ricomprese all'interno di un complessivo processo pianificatorio che tenga conto in maniera significativa degli aspetti ambientali dell'uso del suolo e della difesa dei corsi d'acqua e delle zone umide. La tutela ambientale e la costituzione di parchi e aree protette sono riguardati dalla legge 183 come aspetti da curare in maniera particolare.

---

<sup>253)</sup> I soggetti competenti a livello statale sono: Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dei lavori pubblici, Ministro dell'ambiente (di cui sono definite le competenze agli articoli 4 e 5), e altri organi di nuova istituzione (Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali - art. 4 -, Comitato nazionale per la difesa del suolo - art. 6 -, Direzione generale della difesa del suolo - art. 7 -, servizi tecnici nazionali - art. 9-). Il Capo III (articoli da 10 a 12) descrive le competenze delle regioni, degli enti locali e di altri soggetti con sede nel bacino idrografico, e delle neo-istituite autorità di bacino.

La bonifica è ora intesa come un'attività strumentale finalizzata alla difesa del suolo e alla tutela degli aspetti ambientali, piuttosto che come un fine superiore dell'attività degli enti pubblici. All'interno dell'attività pianificatoria, quindi <<andranno privilegiate le soluzioni che meglio integrano esigenze di tipo idraulico con esigenze di salvaguardia ambientale>> <sup>(254)</sup>.

E' evidente già da queste prime considerazioni come il precetto costituzionale debba essere interpretato alla luce delle nuove acquisizioni scientifiche e delle mutate esigenze economico-sociali, di cui sono espressione le norme contenute nella legge n. 183.

Il quadro normativo è arricchito da alcuni decreti legislativi con cui si è data attuazione ad una serie di direttive comunitarie in materia di tutela delle acque dagli inquinamenti <sup>(255)</sup>. Anche tali decreti si pongono nella prospettiva della tutela della qualità e degli usi dei corpi idrici e delle loro componenti biotiche <sup>(256)</sup>. Il più interessante ai nostri fini è il decreto 25 gennaio 1992, n. 130 sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci. Nell'ambito della

---

<sup>254</sup>) COMMISSIONE MINISTERIALE FIUME MAGRA, Indicazioni propositive per la redazione del piano di bacino, in Biologia ambientale, n. 2, 1990, pag. 14 e segg..

<sup>255</sup>) Si tratta dei decreti legislativi in data 25 e 27 gennaio 1992, relativi alle direttive numero 78/659, 79/923, 80/68, 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 88/347 e 90/415. Il testo di tali decreti è raccolto in Riv. giur. amb., 1992, pag. 495 e segg. Queste direttive realizzano un sistema comunitario di prescrizioni, in attuazione della direttiva madre 76/464 (che fu all'origine anche della legge 319/76) emanata a seguito del primo programma d'azione della CEE in materia di ambiente.

<sup>256</sup>) Le norme introdotte dai decreti sono dettagliatamente esaminate da F. GIAMPIETRO, I decreti legislativi del 1992 sulla tutela della qualità delle acque ..., cit. alla precedente nota 96.

designazione delle acque che necessitano di protezione o miglioramento e nell'ambito dei piani regionali di risanamento previsti all'art. 10 dovranno essere privilegiati:

*<a) i corsi d'acqua, che attraversano il territorio di parchi nazionali e riserve naturali dello Stato, di parchi e riserve naturali regionali;*

*b) i laghi naturali e artificiali, gli stagni ed altri corpi idrici situati nei predetti ambiti territoriali;*

*c) le acque dolci comprese nelle zone umide dichiarate "di importanza internazionale" ai sensi della convenzione di Ramsar sulla protezione delle zone umide, nonché quelle comprese nelle <oasi di protezione della fauna> istituite dalle regioni (...)*

*d) le acque dolci che, ancorché non comprese nelle due precedenti categorie, presentino, un rilevante interesse scientifico, naturalistico o ambientale in quanto costituenti habitat di specie animali o vegetali rare o in via di estinzione ovvero in quanto sede di complessi ecosistemi acquatici meritevoli di conservazione>> (art. 5, comma 1).*

Le disposizioni del decreto, che prevedono anche l'integrazione del piano generale di risanamento delle acque previsto dalla legge 10 maggio 1976, n. 319 <sup>(257)</sup>, non solo sono volte alla tutela dell'ambiente idrico ma privilegiano nella necessaria azione di risanamento le aree di interesse naturalistico e le zone umide di importanza internazionale, prevedendo sanzioni anche penali per chi causa il peggioramento della qualità delle acque.

---

<sup>257)</sup> Ne abbiamo parlato alla precedente nota 142).

La legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche", si pone come una vera e propria legge quadro sugli usi delle acque (<sup>258</sup>). I primi 3 commi dell'art. 1 (Tutela e uso delle risorse idriche) dispongono:

*<<1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà.*

*2. Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.*

*3. Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici>>.*

Il riferimento alla rinnovabilità delle risorse e al riconoscimento dei diritti e delle aspettative delle generazioni future a fruire di tali risorse costituiscono una delle applicazioni più chiare del concetto di sviluppo sostenibile (di cui abbiamo parlato nel capitolo 2) nel nostro ordinamento.

L'art. 25 (disciplina delle acque nelle aree protette) detta al comma 1 un altro fondamentale principio: *<<Nell'ambito delle aree naturali protette nazionali e regionali, l'ente gestore dell'area protetta, sentita l'Autorità di bacino, definisce le acque sorgive, fluenti e sotterranee necessarie alla conservazione degli ecosistemi, che non possono essere captate>>.* Questa deroga all'uso generale delle acque definito all'art. 2 *<<L'uso dell'acqua per il consumo umano è*

---

<sup>258</sup>) In S.O. alla G.U. n. 14 del 19 gennaio 1994, n. 11.

*prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico (...)>> consente all'interno delle aree protette di privilegiare la conservazione degli habitat perfino sull'uso potabile della risorsa idrica, quando nella prassi dei decenni precedenti la conservazione degli habitat è rimasta subordinata a tutti gli usi legati all'attività umana, compresi quelli agricoli e industriali.*

Nella stessa direzione interviene la legge 5 gennaio 1994, n. 37 "Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche" <sup>(259)</sup> che all'art. 5 espressamente si raccorda alle innovazioni introdotte dalla legge n. 183: *<<Sino a quando non saranno adottati i piani di bacino (...) previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni, i provvedimenti che autorizzano il regolamento del corso dei fiumi e dei torrenti, gli interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque (...) devono essere adottati sulla base di valutazioni preventive e studi di impatto, redatti sotto la responsabilità dell'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo, che subordinino il rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni al rispetto preminente del buon regime delle acque, alla tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni interessati, alla tutela degli aspetti naturalistici e ambientali coinvolti dagli interventi progettati>>.*

*<<L'importanza di quest'ultima previsione è evidente, soprattutto per quei casi, numerosi, in cui l'aggressione ad un determinato biotopo non avviene direttamente, ma per effetto indiretto di un intervento in altra area (si pensi al regolamento del corso di un*

---

<sup>259)</sup> Ibidem.

*tratto di fiume a monte di un lago individuato come area di sosta o nidificazione per gli uccelli acquatici ai sensi della convenzione di Ramsar>> (260).*

*<<Alla luce della più recente evoluzione normativa (...) sembra, quindi, suscettibile di riconsiderazione l'intera impostazione che tradizionalmente ha permeato il nostro ordinamento giuridico-costituzionale, secondo cui nella nozione di territorio non trovano posto che le terre salde mentre si è dato addirittura rilievo costituzionale alla bonifica delle terre (art. 44). Il nuovo contesto culturale e normativo si presenta certamente più idoneo non solo per una corretta ed equilibrata gestione degli usi delle acque, ma anche per la tutela di quegli ambienti, un tempo ritenuti solo fonti di malattie, ove le acque e le terre si congiungono e si confondono costituendo ecosistemi che gli ecologi ritengono tra quelli a più alta produttività biologica e varietà di specie animali e vegetali. Il problema, come sempre, è l'effettività delle norme, che dipende, oltre che dalla buona fattura delle stesse, dalla capacità e volontà di costruire le strutture organizzative e di metterle in grado di funzionare>> (261).*

Ecco quindi che il nuovo quadro normativo pone gli aspetti attuativi della convenzione di Ramsar e la gestione delle aree protette all'interno di una visione più complessiva dove la protezione è rivolta non soltanto a singoli biotopi riguardati in maniera discontinua rispetto al territorio circostante, ma ad un uso complessivo delle

---

<sup>260</sup>) S. CIVITARESE MATTEUCCI, La tutela delle zone umide..., cit., in particolare pag. 678.

<sup>261</sup>) Ibidem, in particolare pag. 679.

risorse che garantisca anche la persistenza di habitat di particolare valore e la loro trasmissione alle generazioni future.

In questo quadro tornano di straordinaria attualità le considerazioni di Alessandro Pace al convegno internazionale su "Le zone umide: dalla bonifica integrale alla utilizzazione per la collettività" svoltosi a Venezia nel 1982: <<sia perché l'art. 1 del testo unico del 1933 non implica di necessità che alla bonifica integrale si provveda esclusivamente con piani generali di lavori in comprensori in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose; sia perché alla sensibilità dei Costituenti non sfuggì che fossero le future leggi ordinarie, e non la Costituzione, a doversi occupare della più <alta produttività dei terreni> (...); sia infine perché è comunque evidente che l'obiettivo prioritario dell'art. 44 Cost. è <il razionale sfruttamento del suolo> ... è per tutte queste concorrenti ragioni che deve ritenersi che nulla, nell'art. 44, può essere letto come una controindicazione costituzionale nei confronti di una politica del territorio che, mercé il razionale sfruttamento dello stesso, salvaguardi e provveda alla ricostituzione delle zone umide necessarie all'equilibrio ambientale>> <sup>(262)</sup>.

Queste considerazioni sono ancor più vere 13 anni dopo proprio per le norme che hanno innovato l'ordinamento nella direzione di una più piena tutela dell'ambiente idrico nel suo complesso, al punto da rendere difficilmente contestabile la considerazione che <<L'evoluzione dell'ordinamento dovrebbe portare anche una interpretazione adeguatrice dell'art. 44 Cost.>> <sup>(263)</sup>.

---

<sup>262)</sup> A. PACE, Le <<Zone umide>>..., cit., in particolare pag. 199 e 200.

<sup>263)</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, cit., in particolare pag. 679.

### 3.6 CONSIDERAZIONI SULL'EFFETTIVITA' E L'EFFICACIA DELLA CONVENZIONE DI RAMSAR NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: UN BILANCIO DI 20 ANNI DI APPLICAZIONE (L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE; LA FINE DELLA BONIFICA AGRICOLA)

Per completare l'analisi dell'applicazione in Italia della convenzione sulle zone umide, cercheremo ora di individuare alcuni indicatori che permettano di esprimere valutazioni sul grado di effettività ed efficacia della convenzione nel nostro paese. Queste valutazioni non pretendono di essere esaustive dell'argomento, ma si limitano ad una rassegna della (scarsa) bibliografia disponibile.

Un indicatore dell'effettività della convenzione è costituito dal ruolo che l'Italia ha avuto riguardo ai meccanismi applicativi della convenzione, in rapporto al comportamento di altri paesi. Innanzitutto, l'interesse per le zone umide è sicuramente documentato dal fatto che, dopo circa 1 mese dalla entrata in vigore della convenzione (21 dicembre 1975), l'Italia la ha sottoscritta presso l'UNESCO (il 10 gennaio 1975), anche se poi sono decorsi ben 2 anni per la sua entrata in vigore (14 aprile 1977), comunque come quindicesimo paese a livello mondiale.

L'italia ha poi mantenuto un ruolo attivo a livello internazionale all'interno della convenzione, organizzando a Cagliari la prima Conferenza delle parti, dal 24 al 29 novembre 1980, e curando l'edizione degli atti (<sup>264</sup>).

---

<sup>264</sup>) La conferenza è stata organizzata dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e dalla Regione Autonoma della Sardegna con l'assistenza dell'U.I.C.N. e dell'I.W.R.B. e con l'aiuto finanziario dell'U.N.E.P., dell'U.N.E.S.C.O. e del W.W.F..

Nel triennio precedente alla Conferenza di Cagliari il ruolo del nostro paese è stato determinante nel delineare una applicazione pratica estesa della facoltà di aggiungere altre zone all'elenco di quelle di importanza internazionale in momenti successivi alla ratifica della convenzione: <<l'unica Parte Contraente oltre l'Australia che (al giugno 1980) aveva aggiunto nuove zone umide alla sua lista, è l'Italia. L'Italia ha designato 18 zone umide alla presentazione degli Atti di ratifica il 14 dicembre 1976. Da allora, per cinque volte, l'Italia ha arricchito la sua lista>> <sup>(265)</sup>. Questo esempio ha stimolato gli altri paesi rendendo l'obbligo della designazione di almeno una zona largamente superato.

Il ruolo internazionale è stato mantenuto con l'organizzazione della Conferenza di Grado del 1991 che, sebbene non si collochi tra i meeting delle Parti contraenti, ha avuto un ruolo fondamentale nel delineare un piano d'azione per le zone umide della regione mediterranea.

Purtroppo è da registrare un affievolimento dell'attenzione istituzionale all'evoluzione della convenzione (evoluzione che abbiamo descritto nel capitolo 2): l'Italia ha ratificato il protocollo di Parigi di emendamento della convenzione nel 1987 (con 5 anni di ritardo dalla sua entrata in vigore, superata dalla maggior parte dei paesi che già aderivano alla convenzione quando il protocollo è stato firmato), e al 30.6.94 non risultava aver ancora ratificato gli emendamenti di

---

<sup>265</sup>) D. A. SCOTT e M. SMART, La Convenzione di Ramsar: aspetti tecnici, in AAVV, Atti della Conferenza sulla conservazione delle zone umide di importanza internazionale (Cagliari 1980), Supplemento alle Ricerche di biologia della selvaggina, INBS, Bologna, 1982, pag. 275 e segg. e in particolare pag. 288.

Regina (in vigore dal 1994, ma accettati da alcuni paesi già a partire dal 1988 <sup>(266)</sup>).

Sicuramente, l'aspetto più emblematico dell'applicazione della convenzione di Ramsar nel nostro Paese è che essa ha apposto la parola fine alla pratica secolare della bonifica dei terreni per uso agricolo, facendo cessare un processo che ha portato, dall'unità ad oggi, alla scomparsa di più dei tre quarti delle zone umide italiane. Si tratta di un fondamentale indicatore dell'effettività della convenzione, che prova che essa non è rimasta una pura petizione di princìpi: *<<dal momento della entrata in vigore della Convenzione, non è più stata prosciugata nessuna zona umida, mentre per diversi casi si è instaurato un regime di protezione. In ogni caso è ormai definitivamente chiusa per l'Italia la politica di prosciugamento delle zone umide per scopi agricoli (bonifica), mentre per quanto riguarda la politica dell'uso del territorio le zone umide vengono considerate aree comunque da proteggere.>>* <sup>(267)</sup>.

La portata storica di questo cambiamento è evidente, anche se occorre dire che la minore importanza della produzione agricola rispetto a quella industriale soprattutto a partire dal dopoguerra pone alcuni limiti all'entità del cambiamento. La bonifica per altri scopi (insediamenti turistici, industriali, infrastrutturali) non è sicuramente cessata, ma pur sempre di bonifica si tratta. L'allarme lanciato nella Conferenza di Grado, conclusasi con una "Dichiarazione"

---

<sup>266</sup>) La fonte di riferimento di queste considerazioni è il documento varie volte citato Contracting parties to the Ramsar Convention del 30.6.94.

<sup>267</sup>) MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE - GESTIONE DELLA BONIFICA, Italia - Rapporto nazionale, presentato alla Conferenza di Cagliari, in Atti della Conferenza, cit., pag. 749 e segg..

sulle zone umide mediterranee, è una testimonianza di come in materia di protezione nessun risultato possa mai darsi come definitivamente acquisito. La sesta premessa della Dichiarazione recita infatti: <<Considerando che alcuna zona umida mediterranea può considerarsi al sicuro da ulteriori forme di degrado e distruzione a causa di attività incompatibili, come l'agricoltura e l'acquacoltura intensive, gli effetti di disturbo di una pressione venatoria troppo elevata, la costruzione di dighe, l'urbanizzazione e il turismo o l'eccessivo sfruttamento delle loro risorse naturali>>, ed è seguita poco dopo dalla raccomandazione che tutte le organizzazioni sovranazionali, i governi mediterranei e le organizzazioni non governative si facciano carico dell'obiettivo di <<Fermare e invertire la perdita ed il degrado delle zone umide mediterranee>> <sup>(268)</sup>.

Oltre alla fine della bonifica per scopi agricoli, altri aspetti dell'attività istituzionale documentano il livello di effettività della convenzione in Italia. Il convegno nazionale "Zone umide: una ricchezza naturale da valorizzare e proteggere" (Roma, 1978) ed il "Manuale di gestione delle zone umide" (Roma, 1981), oltre ad una lunga serie di convegni, dibattiti e studi relativi a singoli ambienti umidi costituiscono le principali attività in materia del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

L'attività è poi proseguita col Ministero dell'ambiente: le iniziative principali sono state la Conferenza di Grado (1991), la pubblicazione dell' Inventario delle zone umide del territorio italiano (1992), e la partecipazione al Progetto Medwet per la conservazione

---

<sup>268</sup>) La Dichiarazione di Grado sulle zone umide mediterranee è in I.W.R.B. e I.N.B.S., Managing mediterranean wetlands and their birds, I.W.R.B., Slimbridge, U.K., 1992, pagg. 12 e 13.

delle zone umide mediterranee (iniziato anch'esso nel 1992 (<sup>269</sup>)) la cui segreteria è accolta presso la sede del Ministero, che ha anche fornito insieme al WWF Italia il personale necessario.

L'applicazione della convenzione ha anche determinato alcuni adattamenti organizzativi nel Ministero, culminati nell'istituzione del Segretariato Nazionale Ramsar, avvenuta nel 1991.

*<<Proprio in ottemperanza alle raccomandazioni di Grado nasce l'idea di creare un Segretariato Nazionale Ramsar sul modello di quello internazionale, ma con compiti più specifici: promuovere e coordinare la politica per le zone umide italiane>> (<sup>270</sup>).*

Il Segretariato, composto da un Comitato tecnico-scientifico e da una Segreteria tecnica, sta procedendo dal 1992 ad una

---

<sup>269</sup>) Il progetto MEDWET, nato come coordinamento delle iniziative all'interno delle Convenzioni di Ramsar, Berna e Barcellona, con la collaborazione della Comunità Europea, prevede una prima fase preparatoria (fino al dicembre 1995) su cinque settori principali di intervento:

- monitoraggio e inventario delle zone umide (revisione degli inventari esistenti secondo una metodologia standard valida per tutti i paesi)
- gestione delle zone umide (prevede la formalizzazione di metodologie e la pubblicazione di un manuale aggiornato con considerazioni tecniche e legali-amministrative)
- educazione e formazione (formazione di personale per la gestione di zone umide)
- sensibilizzazione del pubblico (diffusione di materiale audiovisivo, corsi e stages per pubbliche amministrazioni e strutture educative)
- applicazioni dei risultati delle ricerche (accesso alle informazioni scientifiche, lista di istituzioni e ricercatori coinvolti nella ricerca sulle zone umide). Il progetto è descritto in: T. PAPAYANNIS, Medwet - Un'azione integrata per la conservazione delle zone umide mediterranee, trad. it. di A. MONTEMAGGIORI del segretariato Medwet, relazione presentata al convegno "Zone umide mediterranee: gestione e salvaguardia: la realtà mantovana", Mantova 5-6 ottobre 1994, Comune di Mantova e Parco del Mincio, dattiloscritto.

<sup>270</sup>) G. ZACCARIA, Il Segretariato Nazionale Ramsar, in G. DE MARIA (a cura di), Inventario delle zone umide del territorio italiano, cit., pag. V.

ricognizione sistematica della consistenza delle zone umide italiane di cui l'Inventario del 1992 è il primo risultato.

Per quanto riguarda la designazione di zone umide di importanza internazionale e le misure di protezione, abbiamo visto (capitolo 3, paragrafo 3.4.3.1) come il decreto 3 maggio 1993 relativo all'ampliamento della zona umida di Valle Averno costituisca il miglior esempio della collaborazione fra Stato e regioni in materia.

Purtroppo, alcuni elementi di fatto riducono fortemente la portata, in termini di effettività, del nuovo quadro normativo: il decreto del 1993 non è solo il primo del "nuovo corso": è anche l'ultimo decreto di designazione di zone Ramsar in Italia. E' come se i nuovi strumenti forniti dalla legge quadro sulle aree protette per la gestione delle zone umide avessero causato anche nuove incertezze nell'azione degli organi preposti. Analogamente, la stessa istituzione del Ministero dell'ambiente non ha accelerato in termini quantitativi il processo attuativo della convenzione di Ramsar: questo Ministero in quasi 10 anni di attività ha proceduto alla designazione di sole 3 zone umide (Biviere di Gela, Valle Averno, Diaccia Botrona) per complessivi 3.256 ettari (meno del 6% del totale delle zone Ramsar), contro le 43 aree dichiarate di importanza internazionale nel decennio precedente dal Ministero agricoltura e foreste.

Le spiegazioni del fenomeno sono senz'altro da ricondursi a cause extragiuridiche, e in parte si legano alle stesse difficoltà attuative che incontra la legge 394. Si possono comunque aggiungere due osservazioni che forse possono contribuire a meglio definire il quadro complessivo.

Il Ministero dell'ambiente riunisce tutta una serie di competenze a livello nazionale, non solo in materia di protezione della natura ma anche di difesa dall'inquinamento, valutazione dell'impatto ambientale di opere pubbliche e private, attività estrattive, assetto del territorio e difesa del suolo ecc. L'entrata in vigore della legge 394 ha impegnato il Ministero in una serie di attività e funzioni di coordinamento con le regioni e le amministrazioni locali coinvolte nell'istituzione e gestione di parchi e riserve, come dimostra la intensa decretazione in materia a partire dal 1992. A questo si aggiungono gli impegni che abbiamo visto riguardo alla convenzione di Ramsar (progetto Medwet, Segretariato Ramsar). Dato che l'istruttoria per la designazione di una zona umida di importanza internazionale richiede un certo sforzo organizzativo (e i decreti dimostrano che col passare del tempo sono stati effettuati studi sempre più approfonditi, forse anche per evitare ricorsi dei privati contro le designazioni, come abbiamo visto essere avvenuto per la zona umida pugliese di Torre Guaceto), si può pensare che l'azione del Ministero sia stata in gran parte assorbita da altre attività, ritenute prioritarie. Un dato contribuisce a suffragare tale ipotesi: il numero di dipendenti del Ministero dell'Ambiente italiano non arriva a 200 unità, contro i quasi 900 dell'Olanda e i circa 600 di Francia, Germania e Regno Unito <sup>(271)</sup>.

---

<sup>271)</sup> Il dato è tratto da un grafico riguardante la gestione ambientale dei paesi OCSE in AAVV - LEGAMBIENTE, Ambiente Italia 1995, cit., pag. 183 .

Una conferma dell'ipotesi qui formulata è nell'articolo di G. COGLIANDRO, La protezione dell'ambiente in Italia, in Riv. giur. amb., pag. 170 e segg., in particolare pag. 181. Tra l'altro, l'autore afferma: <<A fronte del rilevante aumento dei compiti istituzionali del Ministero, sono rimaste pressochè immutate le risorse umane e materiali>>. Per questo il Ministero dell'ambiente ha elaborato un disegno di legge di riforma che prevede <<l'aumento di personale e il potenziamento organizzativo>>.

Un altro fattore che costituisce un forte limite alla designazione di ulteriori zone umide di importanza internazionale è probabilmente la struttura della proprietà di tali zone nel paese: <<Most wetlands designated under the Ramsar Convention have multiple ownership by government and private interests (...). Sometimes only a small part of the designated area is stated-owned>> <sup>(272)</sup>. Se questo è vero per le aree designate, lo è anche, e in misura maggiore, per quelle da designare, che spesso sono totalmente di proprietà privata.

Potremmo ipotizzare che, dopo una prima serie di designazioni in aree (totalmente o parzialmente) di proprietà pubblica, siano rimaste aree per le quali il Ministero, visti anche i limitati mezzi a disposizione, non è in grado di affrontare (almeno non senza l'intervento di regioni e enti locali) le difficoltà di una designazione che potrebbe sollevare conflitti e di una successiva, conseguentemente problematica, gestione. Preoccupazioni di questo genere sono rintracciabili già nelle considerazioni relative ai primi anni di applicazione della convenzione. Si legge negli atti della Conferenza di Cagliari che secondo sette parti contraenti (tra cui l'Italia) <<sarebbe stato irresponsabile designare siti sui quali esse non avevano nessun controllo a livello nazionale>> <sup>(273)</sup>.

Da ultimo è da notare la pressoché completa mancanza di una acquisizione al patrimonio pubblico delle aree di rilevante interesse ecologico nel nostro paese, contrariamente a quanto avviene ad esempio

---

<sup>272)</sup> A. RUSSI, Application of the Ramsar Convention to Italian wetlands: problems and prospects, in Managing Mediterranean wetlands, cit., pag. 17 e segg.

<sup>273)</sup> D. A. SCOTT e M. SMART, La Convenzione di Ramsar: aspetti tecnici, cit., in particolare pag. 288.

in Francia attraverso il "Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres", ente di stato creato nel 1975 <<per svolgere una politica di salvaguardia dei litorali e di rispetto dei siti naturali e dell'equilibrio ecologico. In diciassette anni di attività il Conservatoire, che per legge può acquistare ma non vendere, ha comprato oltre 40 mila ettari di territorio>> (274).

Riguardo all'efficacia della convenzione, verranno considerati solo tre dei possibili indicatori, che evidenziano in maniera più immediata alcuni problemi e alcuni successi dell'applicazione del trattato.

Il primo indicatore è costituito dalla copertura geografica. Sono state designate zone umide per la lista Ramsar in tutte le regioni italiane dove sono presenti zone umide di rilievo internazionale, ad eccezione del Piemonte (dove sono presenti alcune garzaie di importanza internazionale (275)).

Ma più del dato regionale è interessante un altro aspetto geografico: << i territori della laguna di Venezia, del Delta del Po, del Golfo di Manfredonia e del Sinis e Golfo di Oristano, per le loro

---

<sup>274</sup>) A. BARDI, Non vendete la natura!, in Panda, mensile del WWF Italia, marzo 1993, pag. 15. L'articolo riferisce di un elenco di 114 beni patrimoniali dello Stato per i quali sono state individuate caratteristiche di alienabilità, pubblicato il 21 novembre 1992, e comprendente, tra l'altro, la zona umida internazionale della Diaccia Botrona in provincia di Grosseto. Questo provvedimento non ha finora avuto realizzazione, ma è comunque indicativo dell'atteggiamento contraddittorio di alcune componenti istituzionali (in questo caso l'articolo citava la Presidenza del Consiglio).

<sup>275</sup>) Le regioni con zone umide di importanza internazionale sono: Lombardia (6 zone), Trentino-Alto Adige (1), Friuli-Venezia Giulia (2), Veneto (2), Emilia-Romagna (10), Toscana (4), Umbria (1), Abruzzo (1), Lazio (5), Puglia (3), Sicilia (2), Sardegna (8), Calabria (1). In Campania, Marche, Basilicata e Liguria sono presenti allo stato attuale delle ricerche solo zone di importanza nazionale ed in numero limitato (5 in totale).

*caratteristiche ambientali, sarebbero da ritenersi di valore internazionale per la loro intera estensione>> (276), mentre la designazione ai fini della convenzione è avvenuta per questi 4 grandi sistemi umidi solo per singole aree, a volte anche modeste (Valle Averso, unica zona Ramsar della laguna veneta, copre circa un centesimo della superficie lagunare). Questo è uno dei più grossi limiti dell'applicazione della convenzione in Italia: la mancata designazione di un vasto complesso di zone umide, paragonabile ad esempio alla Camargue francese, al Coto Donana spagnolo o al Wadden Sea esteso tra Danimarca, Germania e Olanda. La frammentarietà delle designazioni italiane (che fa sì che il totale delle 46 zone Ramsar non arrivi a coprire 60.000 ettari, spesso superati da una singola zona anche in paesi di superficie inferiore all'Italia, come l'Austria) contrasta con le esigenze di protezione dei quattro complessi territoriali sopra citati, per i quali la dichiarazione di importanza internazionale avrebbe potuto costituire uno stimolo alla conservazione e alla gestione.*

Il secondo indicatore è relativo alla copertura ecologica. La designazione di numerose aree diffuse sul territorio ha permesso di ottenere una vasta copertura a livello di ecosistemi acquatici, includendo nella lista una selezione dei più importanti tipi di zone umide sia naturali che artificiali presenti nel paese. Tra gli ambienti naturali sono rappresentati piccoli laghi interni, laghi montani e costieri, sponde e letti fluviali, paludi, lagune, valli da pesca. Tra gli ambienti artificiali casse di espansione, vasche di colmata e

---

<sup>276</sup>) G. DE MARIA (a cura di), Inventario delle zone umide ....., cit., pag. 11.

bacini artificiali. Questa attenzione, che non si è limitata alla sola importanza delle zone umide per gli uccelli acquatici ma ha fatto riferimento anche agli aspetti botanici e di rappresentatività e rarità degli ambienti designati, trova le sue radici in alcuni importanti studi tra cui è di particolare rilievo (anche perchè citato in molti dei decreti di designazione di zone umide) il "Censimento dei biotopi di rilevante interesse vegetazionale meritevoli di conservazione in Italia", realizzato dalla Società Botanica Italiana con la collaborazione della Azienda di Stato per le Foreste Demaniali (<sup>277</sup>).

Riguardo agli aspetti ornitologici abbiamo già citato nel capitolo precedente la "Shadow list" compilata dall'I.W.R.B. tenendo conto dei criteri relativi alla grandezza delle popolazioni ornitiche in Europa (<sup>278</sup>). Abbiamo visto come secondo gli autori le zone umide designate di importanza internazionale dall'Italia siano solo una piccola parte di quelle esistenti, che coprono in realtà una superficie di oltre 270.000 ettari. Per quanto questo dato necessiti di approfondimenti, crediamo si possa convenire con gli autori che <<*If all this sites were to be designated for the Ramsar List, there would be greater grounds for optimism about the future of wetlands in Europe*>>.

---

<sup>277</sup>) Lo studio, coordinato dal grande botanico Franco Pedrotti, è stato pubblicato dall'Università di Camerino nel 1971 e completato con un secondo volume nel 1979, e costituisce tutt'oggi un punto di riferimento importante nelle iniziative di protezione in Italia (è stato utilizzato come base di partenza anche per il progetto Bioitaly nell'ambito della direttiva CEE sugli habitat come vedremo nel prossimo capitolo). Nel primo volume sono indicati 314 biotopi e nel secondo 249. Purtroppo, solo una parte di tale biotopi è stata negli anni sottoposta a una qualche forma di protezione (come parco o riserva nazionale o regionale). Vedere anche nel capitolo 4 il § 4.6.3.

<sup>278</sup>) M. J. LANGEVELD e R. F. A. Grimmet, Important bird areas in Europe - Wetlands for the shadow list of Ramsar sites, IWRB e ICPB, Slimbridge, UK, 1990.

L'ultimo indicatore riguarda l'efficacia a livello di sito della convenzione. Per quanto un'analisi delle modificazioni ecologiche delle zone umide italiane di importanza internazionale sia impossibile in questa sede, occorre ripetere che ben 5 zone sono iscritte nel "Registro di Montreux" dei siti Ramsar le cui caratteristiche ecologiche sono suscettibili di modifica: lo stagno di Molentargius e quello di Cagliari (iscritti nel 1990), la laguna di Orbetello, Torre Guaceto e la palude della Diaccia Botrona (iscritti nel 1993). Occorre anche dire *a contrario* che le altre 41 zone umide non presentano situazioni di rischio tali da comportare alterazioni delle condizioni ecologiche complessive, quindi per questo aspetto la protezione delle zone Ramsar ha sortito effetti di qualche rilievo.

*"Une petite bise au gout de sel,  
venue de la haute mer,  
mais chargée en passant  
de toute la buée fade des étangs"*

GEORGE BERNANOS  
**Sous le soleil de Satan**

#### Capitolo 4

LE ULTERIORI FONTI INTERNAZIONALI CHE  
PREVEDONO LA PROTEZIONE DEGLI HABITAT NATURALI  
E DELLE ZONE UMIDE. LA LORO ESECUZIONE IN  
ITALIA

#### 4.1. DELIMITAZIONE DELLA MATERIA

La circostanza che rende la convenzione di Ramsar il primo moderno trattato internazionale applicabile alla protezione degli habitat, e nella fattispecie di un habitat particolare, costituito dalle zone umide, rende necessaria un'analisi finalizzata ad evidenziare se, nei successivi trattati e nelle altre fonti di diritto internazionale applicabili nell'ordinamento italiano (e ancor più nelle norme emanate dagli organi della Comunità Europea) siano presenti disposizioni relative alla salvaguardia delle zone umide che possono contribuire ad incrementare il livello di tutela garantito dalla suddetta convenzione a questi ambienti sul territorio italiano.

In altre parole cercheremo di verificare se i progressi degli strumenti giuridici rivolti alla tutela degli habitat e in particolare delle zone umide, che in parte hanno stimolato come abbiamo visto (specialmente nel capitolo 2) una revisione e un aggiornamento del trattato di Ramsar, hanno anche determinato la venuta alla luce di ulteriori norme applicabili alla protezione di questi habitat (<sup>279</sup>).

---

<sup>279</sup>) Una considerazione analoga a quella qui esposta è contenuta nel documento di F. BURHENNE-GUILMIN e C. DE KLEMM, La Convenzione di Ramsar: aspetti giuridici, in AAVV, Atti della Conferenza ..., cit., pag. 379 e segg., in particolare pag. 380: <<Probabilmente nel 1971, più di un anno prima della Conferenza di Stoccolma, gli Stati non erano ancora pronti ad accettare provvedimenti vincolanti e impegni finanziari. Quindi si credette fosse preferibile un approccio graduale al problema della conservazione delle zone umide. Questo si riflesse nel testo della Convenzione adottato alla Conferenza di Ramsar, che può essere considerato un primo passo verso un sistema efficace di conservazione delle zone umide ed anche il massimo che in quel tempo gli Stati firmatari erano preparati ad accettare>>.

L'analisi riguarderà una serie di fonti pattizie (trattati multilaterali) nelle quali la protezione degli habitat è oggetto di precise disposizioni, e non una conseguenza indiretta di altre previsioni. Verranno esaminate solo le fonti pattizie che sono state in qualche modo applicate in Italia ai fini della protezione degli habitat e delle zone umide.

Verranno quindi escluse dalla trattazione due convenzioni internazionali di carattere globale di enorme importanza per la protezione delle risorse naturali ma i cui effetti sulla protezione delle zone umide in Italia sono solo indiretti: la CITES (Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via d'estinzione, Washington 1973), che prevede limitazioni e divieti al commercio di specie minacciate (e il cui effetto indiretto può essere quello di garantire la sopravvivenza anche di specie presenti nelle zone umide, contribuendo in questo al mantenimento dei processi ecologici fondamentali) e la Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (Parigi 1972), che può applicarsi anche ad aree site in o comprendenti zone umide, ma il cui fine principale è quello di fornire aiuti per la conservazione dei beni di rilevanza mondiale ai paesi sprovvisti di fondi o di capacità tecniche: nessun sito naturale italiano è incluso tra quelli compresi nella World Heritage List prevista dalla convenzione <sup>(280)</sup>.

---

<sup>280</sup>) Questa caratteristica della convenzione spiega anche la scarsissima bibliografia in proposito relativa all'Italia. Una breve nota sulla sua applicazione a livello mondiale è in WWF ITALIA (a cura di), Strategia Mondiale della Conservazione, Roma, 1980, § 15.

In L. MIGLIORINO, La cooperazione internazionale per la creazione di zone protette e il progetto di Parco naturale del Carso, in Riv. giur. amb., 1992, pag. 187 e segg., si ribadisce la <<necessità di guardare a questa convenzione come ad uno strumento giuridico internazionale che si prefigge principalmente lo scopo di assistere gli Stati più poveri

Suddivideremo le fonti da analizzare in tre gruppi, secondo un criterio da un lato cronologico (con conseguenze sulle caratteristiche di operatività delle fonti) dall'altro legato alle caratteristiche formali di esse.

Il primo gruppo è costituito da una serie di fonti pattizie emanate prima della Conferenza dell' ONU su ambiente e sviluppo (Rio, 1992) e comprende la *Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli* (Parigi, 1950), la *Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa* (Berna, 1979), la *Convenzione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica* (Bonn, 1979), e il *Protocollo relativo alle aree particolarmente protette del Mediterraneo* (Ginevra 1982) adottato nel quadro della Convenzione di Barcellona sulla protezione del Mediterraneo dall'inquinamento (1976 <sup>(281)</sup>).

Il secondo gruppo è costituito dalle due direttive delle Comunità Europee (entrambe del Consiglio) in materia di protezione della natura che hanno effetti sulla protezione delle zone umide: la direttiva 79/409 del 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici e la 92/43 del 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva "Habitat"); rilevante ai nostri fini è poi il

---

*nella protezione del patrimonio culturale e naturale di interesse universale che si trovi nel loro territorio>>.*

I siti naturali compresi nella World Heritage List per l'Europa sono 15 (quelli culturali 120), concentrati per la maggior parte nei paesi dell'est e del sud Europa. Fonte: AAVV, Action Plan for Protected Areas in Europe, IUCN, Gland, Switzerland, 1993, pagg. 63-64.

<sup>281)</sup> Dato che il protocollo di Ginevra si inserisce nella convenzione di Barcellona è stato ricompreso nel primo gruppo di trattati.

regolamento n. 1973/92 del Consiglio del 1992 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE).

Infine, verrà esaminata la più recente convenzione globale in materia di protezione: la Convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 1992).

Occorre dire che in questa sede la distinzione spaziale relativa all'applicazione dei trattati, che li suddivide in globali e regionali, non è rilevante in quanto la prospettiva cui si fa riferimento è quella dell'applicabilità al territorio italiano.

Riguardo alla trattazione congiunta di fonti formalmente diverse: fonti convenzionali come i trattati e atti delle istituzioni comunitarie emanate da una organizzazione internazionale (che non richiedono un'adesione da parte del nostro paese sussistendo anzi un obbligo di adattamento), vedremo come nella pratica applicazione le differenze tendano ad assottigliarsi, venendo spesso in considerazione entrambi i tipi di fonte contestualmente in atti normativi o amministrativi, con conclusioni interpretative analoghe nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

Il fatto poi che le fonti appartenenti ai tre gruppi non contengano sempre riferimenti espliciti alle zone umide ma spesso soltanto ad habitat di specie animali o vegetali, non costituisce una limitazione alla loro applicabilità alle zone umide, perchè queste fonti si riferiscono a numerose specie che legano la totalità o alcune fasi vitali della loro esistenza alle zone umide (<sup>282</sup>).

---

<sup>282</sup>) E' il caso ad esempio delle varie specie di aironi elencate nell'all. I della direttiva CEE sugli uccelli, o degli anfibi nell'all. I della convenzione di Berna.

Del resto, abbiamo già notato <sup>(283)</sup> a proposito della designazione delle zone umide di importanza internazionale che gli ultimi decreti ministeriali contengono il riferimento oltre che alla convenzione di Ramsar anche ad alcune delle fonti elencate.

Anche il primo programma per le aree naturali protette nell'ambito della legge 394/91 definisce un quadro internazionale di riferimento di cui le conferenze ONU (di Stoccolma del 1972 e di Rio del 1992), le convenzioni internazionali e le direttive CEE che analizzeremo più avanti costituiscono gli elementi fondamentali.

Infine, un approccio che fa riferimento agli habitat di determinate specie potrebbe in alcuni casi essere più generale e più efficace riguardo ai fini protezionistici della tutela di singole tipologie di habitat: si pensi a quelle specie che per vivere hanno bisogno di numerosi habitat, contigui o collegati (che ad esempio nidificano vicino all'acqua ma si alimentano sulla terraferma, in prati o boschi, o viceversa).

#### 4.2 GLI ALLEGATI ALLE CONVENZIONI E AGLI ALTRI ATTI

Una particolarità comune alla maggior parte delle fonti di cui ci occuperemo è che il testo delle medesime è accompagnato da uno o più allegati (separati dall'articolato) che elencano fattispecie cui la

---

<sup>283)</sup> Capitolo 3, § 3.4.1.1 sulla struttura dei provvedimenti di designazione delle zone umide di importanza internazionale. Il collegamento tra le varie convenzioni è poi testimoniato dall'attività dell'Ufficio Ramsar. Si legge in RAMSAR BUREAU, Annual report 1994, info-sheet, Gland, Switzerland, 1995, pag. 3: <<Throughout the year, the Bureau has maintained planning and coordination contact with the other environmental convention secretariats especially the Biodiversity, CITES, Migratory Species, Bern, Barcelona, and World Heritage Convention>>.

fonte si riferisce. Gli allegati possono contenere elenchi di specie animali e vegetali, tipi di habitat, metodi di cattura e altre forme di sfruttamento consentiti o vietati ecc..

La tecnica dell'utilizzo di allegati, non applicata alla convenzione di Ramsar (che avrebbe potuto contenere ad esempio l'elenco delle specie ricomprese nella definizione di "uccelli acquatici", che resta in questo modo alquanto generica), è descritta, per le convenzioni, da Maria Clara Maffei <sup>(284)</sup>: <<Il sistema di elencare le specie in allegati ha innanzi tutto un'utilità pratica in quanto di solito essi sono più facilmente emendabili rispetto alle disposizioni convenzionali, spesso non richiedendosi, per tali emendamenti, l'accettazione esplicita degli Stati ma la sola assenza di obiezioni>>. L'autrice sottolinea le opportunità di aggiornamento degli allegati alla luce del mutare delle conoscenze scientifiche e tecnologiche relative alle specie e alla loro utilizzazione, e la loro funzione di facilitazione del compito degli operatori che devono individuare le specie o gli habitat protetti dagli accordi.

Anche per gli allegati alle direttive della Comunità Europea sono previste procedure di modifica più rapide di quelle di adozione delle direttive stesse. Ad es. nell'ultimo considerando della direttiva CEE sulla protezione degli uccelli selvatici si legge: <<considerando che il progresso scientifico e tecnico impone un rapido adeguamento di alcuni allegati; che, per facilitare l'attuazione dei provvedimenti necessari, bisogna prevedere una procedura che assicuri una stretta cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione (...)>>.

---

<sup>284</sup>) M. C. MAFFEI, La protezione internazionale delle specie animali minacciate, cit., pag. 58 e segg..

Non intendiamo affrontare qui le varie problematiche legate all'utilizzo di questa tecnica (ad esempio l'eshaustività o meno delle liste rispetto alla presenza di definizioni generiche o altri problemi interpretativi), ma solo segnalarne l'esistenza, dato che spesso, purtroppo, non vengono riportati nelle raccolte normative in materia.

#### 4.3 LE CONVENZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE CONTENENTI NORME A TUTELA DEGLI HABITAT ADOTTATE PRIMA DELLA CONFERENZA ONU SU AMBIENTE E SVILUPPO DEL 1992 E LA LORO ESECUZIONE IN ITALIA

##### 4.3.1 ALCUNE CARATTERISTICHE COMUNI ALLE FONTI PATTIZIE. LA DICHIARAZIONE DI STOCCOLMA DEL 1972

Per spiegare alcune delle caratteristiche principali delle convenzioni del primo gruppo, e del modo in cui sono state applicate in Italia, occorre fare riferimento ad alcune norme del diritto internazionale in materia di protezione dell'ambiente vigenti all'epoca della stesura delle convenzioni (nel periodo che va dalla fine della guerra mondiale alla conclusione, nel 1992, della conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno).

Se da un lato comincia in questo periodo a farsi strada la percezione della globalizzazione delle problematiche ecologiche, e si passa dall'attenzione rivolta alla protezione di singole specie viventi alla considerazione degli habitat come elemento fondamentale rispetto agli obiettivi di preservazione delle specie, si assiste tuttavia ad una resistenza degli Stati ad accettare regolamentazioni internazionali nella gestione delle risorse naturali presenti sul proprio territorio (<sup>285</sup>).

---

<sup>285</sup>) Queste considerazioni sono tratte in gran parte dal testo citato alla nota precedente.

Anche in questo caso non intendiamo procedere ad una trattazione esaustiva delle problematiche indicate. Tuttavia questa "resistenza" statale costituisce una chiave interpretativa fondamentale per comprendere le modalità di applicazione delle convenzioni in Italia, e merita per questo un minimo approfondimento.

Il "luogo" giuridico nel quale il nuovo atteggiamento nei confronti degli habitat e dell'ambiente globale si unisce alle resistenze cristallizzate nel diritto internazionale generale è la Dichiarazione sull'ambiente adottata il 16 giugno 1972 a Stoccolma nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente <sup>(286)</sup>. Sebbene si tratti di un atto non cogente ma di "soft law" <sup>(287)</sup>, le sue formulazioni sono molto significative.

La Dichiarazione si articola in principi. Sono dedicati alla protezione della natura il secondo e più precisamente ai nostri fini il quarto: *<<L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvage et leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés par un*

---

<sup>286</sup>) La Dichiarazione è riportata in Riv. dir. internaz., 1972, pag. 779 e segg.. La Conferenza, che si è svolta dal 5 al 12 giugno 1972, ha avuto il senso di codificare una serie di principi (accennati solo in termini molto generali nella Carta delle Nazioni Unite), per impostare globalmente la lotta all'inquinamento e la protezione della natura.

<sup>287</sup>) *<<La soft law (...) costituisce quel tipo di diritto internazionale che pur non essendo produttivo di precisi obblighi e diritti, tende tuttavia a "occupare" spazi in precedenza lasciati alla discrezionalità degli stati, ponendo su di essi una simbolica ipoteca di successiva regolamentazione a carattere obbligatorio. Questo procedimento è stato adottato sin dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 che ha costituito un punto di partenza fondamentale per lo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente>>*. Così in S. SCAMUZZI (a cura di), Costituzioni Razionalità Ambiente, Boringhieri, Torino, 1994, pag. 455.

*concours de facteurs défavorables*>> (288). Si noti che il riferimento è all'uomo e non agli Stati. Il principio 21 precisa infatti: <<*Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale*>>: questi sono gli unici due casi in cui si ammettono doveri per gli Stati. La protezione della natura all'interno del proprio territorio invece costituisce un obbligo morale ma non giuridico per il diritto internazionale del tempo.

Osservava Alberto Ferone: <<*La Dichiarazione di Stoccolma dimostra come si è ancora molto lontani dall'affrontare con una visione realmente unitaria i problemi connessi alla degradazione ambientale (...). La Dichiarazione di Stoccolma non si è discostata dai principi di diritto internazionale vigente, demandando la statuizione di nuove norme all'attività pattizia che gli Stati intraprenderanno*>> (289).

---

<sup>288</sup>) Il testo del secondo principio è il seguente: <<*Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin*>>. Il quarto principio contiene l'ulteriore affermazione: <<*La conservation de la nature, et notamment de la flore et de la faune sauvages, doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique*>>.

<sup>289</sup>) A. FERONE, La conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, in Riv. dir. internaz., 1972, pag. 701 e segg.. La Conferenza ha poi approvato una serie di 109 raccomandazioni che delineano un Piano d'azione per l'ambiente, assistito da un fondo aperto al contributo volontario dei governi. E' stato inoltre istituito l'UNEP, il programma dell'ONU per l'ambiente.

Purtroppo anche l'attività pattizia non si discosterà significativamente dai suddetti principi (<sup>290</sup>).

#### 4.3.2 LA CONVENZIONE INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DEGLI UCCELLI ADOTTATA A PARIGI IL 18 OTTOBRE 1950

Questa convenzione, che sostituisce la convenzione del 1902 per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura, segna indubbiamente un progresso nei trattati (<sup>291</sup>). La legge che dà esecuzione alla convenzione nell'ordinamento italiano è la n. 812 del 24 novembre 1978 (<sup>292</sup>).

L'oggetto principale della convenzione è enunciato all'art. 1: <<La presente Convenzione ha per oggetto la protezione degli uccelli

---

<sup>290</sup>) Anche la successiva Carta Mondiale della Natura, adottata con risoluzione n. 37/7 dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1982, si pone in termini analoghi a quelli della Dichiarazione del 1972: <<La carta mondiale della natura, del resto, mentre (...) da un lato enuncia, tra i suoi principi generali, numerosi doveri relativi alla tutela ambientale senza precisarne i destinatari, dall'altro ribadisce l'impegno degli Stati a non causare danno ai sistemi naturali posti sotto l'altrui giurisdizione o al di là delle giurisdizioni nazionali, rispecchiando così la differenza redazionale che già avevamo rilevato per la dichiarazione di Stoccolma>>. Così in M. C. MAFFEI, La protezione ..., cit., pag 324 e segg.. La Carta Mondiale della Natura è riportata in Riv. dir. internaz., 1983, pag. 499 e segg..

<sup>291</sup>) Ad es. la convenzione del 1902 definiva nocive numerose specie di uccelli, tra cui i rapaci, che invece sono particolarmente protetti dalle fonti attuali, trattandosi di specie assai danneggiate dall'inquinamento soprattutto di origine agricola.

<sup>292</sup>) In G.U. n. 357 del 23 dicembre 1978. Al testo ivi riportato si farà riferimento nella trattazione, sebbene il testo facente fede sia unicamente quello in lingua francese. La convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 6 settembre 1979. Gli altri paesi contraenti sono: Belgio, Spagna, Grecia, Lussemburgo, Olanda, Svezia, Svizzera, Turchia. L'entrata in vigore per i primi paesi aderenti è il 17 gennaio 1963. Fonte: S. OSCHINSKY, P. JENARD, L'espace juridique et judiciaire européen - examen de 250 conventions, Bruylant, Bruxelles, 1993, pag. 751 e segg..

viventi allo stato selvatico>> e precisato all'art. 2: <<Salvo le eccezioni previste (...) devono essere protetti: a) almeno durante il loro periodo di riproduzione, tutti gli uccelli e, inoltre, i migratori durante il loro percorso di ritorno verso il loro luogo di nidificazione ed in particolare in marzo, aprile, maggio, giugno e luglio; b) durante tutto l'anno le specie minacciate di estinzione o che presentino un interesse scientifico>>.

Le norme principali consistono nello stabilire <<i mezzi di caccia e di cattura leciti, vietati o da vietare progressivamente nel tempo>> (<sup>293</sup>). Questa convenzione, sebbene preceda di venti anni l'enunciazione nella dichiarazione di Stoccolma delle norme di diritto internazionale vigenti, presenta quindi alcune previsioni indubbiamente cogenti anche per la protezione delle risorse naturali presenti nel territorio di singoli stati (gli uccelli selvatici nidificanti, indipendentemente dall'appartenere a specie migratrici). E' semmai nelle eccezioni e nella dilazione temporale degli obblighi che si ritrovano i caratteri descritti al paragrafo precedente.

Tuttavia, proprio le previsioni relative alla protezione degli habitat degli uccelli sono quelle che presentano un carattere meno vincolante (<sup>294</sup>). L'art. 11 al 1° comma riporta infatti: <<Allo scopo di attenuare le conseguenze della rapida sparizione per fatto

---

<sup>293</sup>) F. LENARDI, Per una cultura faunistico venatoria, Arti Grafiche Friulane, Udine, 1990, pag. 101. Non si riportano gli articoli relativi in quanto non rientrano specificamente nell'argomento della protezione degli habitat.

<sup>294</sup>) Avevamo già osservato questo carattere della conv. di Parigi confrontandola con la conv. Ramsar nel capitolo 2, § 2.1.2. La convenzione poi non prevede nessuna struttura amministrativa autonoma volta a promuovere l'applicazione delle norme previste, mentre come abbiamo visto questo iniziale difetto è stato "corretto" nelle modifiche apportate alla conv. Ramsar.

dell'uomo, dei luoghi favorevoli alla riproduzione degli uccelli, le Alte Parti contraenti si impegnano ad incoraggiare ed a favorire immediatamente, con tutti i mezzi possibili, la creazione di riserve acquatiche o terrestri, di dimensioni ed in ubicazioni appropriate ove gli uccelli possano nidificare ed allevare le loro nidiate in sicurezza ed ove gli uccelli migratori possano ugualmente riposarsi e trovare il proprio nutrimento in tutta tranquillità>>.

E' nello stesso senso infatti che la convenzione è stata interpretata nella sua applicazione in Italia: scrive Roberto Caranta, commentando la sentenza del Consiglio di Stato n. 100 del 27 febbraio 1991 <sup>(295)</sup> che ad essa il supremo consesso amministrativo <<ha riconosciuto carattere dettagliato, e non meramente programmatico>>. Ma il carattere dettagliato è proprio soltanto delle norme <<che pongono divieti e limiti nell'esercizio della caccia, senza necessità di ulteriori specificazioni da parte del legislatore nazionale>> <sup>(296)</sup>, quindi non della norma sugli habitat. Lo stesso autore precisa comunque: <<se pur l'individuazione delle disposizioni immediatamente applicabili possa dar luogo a dubbi, per le parti in cui la Convenzione non detti obblighi diretti od imponga divieti specifici, lasciando così un margine di discrezionalità al legislatore e, in seconda battuta,

---

<sup>295)</sup> R. CARANTA, La questione della diretta applicabilità della normativa comunitaria in materia di caccia, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 508 e segg., in particolare pag. 511. La sentenza (una delle poche in materia), del Consiglio di Stato, sezione VI, relativa ad un ricorso del WWF contro alcune disposizioni del calendario venatorio della Regione Marche, esamina anche alcune caratteristiche della direttiva CEE 79/409 sulla protezione degli uccelli e della conv. Berna, quindi su di essa ritorneremo affrontando questi argomenti.

<sup>296)</sup> Ibidem, alla nota 7). Analoghe considerazioni sono tratte da C. DI PAOLO, La tutela degli uccelli selvatici tra normativa internazionale e comunitaria, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 524 e segg., in particolare pagg. 531-532.

*alle amministrazioni nazionali, i provvedimenti dell'autorità sarebbero comunque sindacabili dal giudice amministrativo sotto il profilo di un eventuale eccesso di potere; infatti le convenzioni di cui trattasi sono venute a far parte, con la legge di recepimento, del diritto nazionale, e pertanto i fini che esse pongono non possono che imporsi all'autorità amministrativa>>. Questo è quindi il livello di efficacia (osseremmo dire alquanto residuale) riconosciuto all'art. 11 della convenzione <sup>(297)</sup>.*

---

<sup>297)</sup> Peraltro in dottrina non si ritrovano riferimenti circa applicazioni della norma nei termini indicati.

4.3.3 LA CONVENZIONE RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DELLA VITA SELVATICA E DELL'AMBIENTE NATURALE IN EUROPA, ADOTTATA A BERNA IL 19 SETTEMBRE 1979

<<La presente Convenzione ha per scopo di assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro habitats naturali, in particolare delle specie e degli habitats la cui conservazione richiede la cooperazione di vari Stati, e di promuovere simile cooperazione>> (art. 1 comma 1). La ratifica ed esecuzione della convenzione di Berna nel nostro paese sono disposte dalla legge n. 503 del 5 agosto 1981 (<sup>298</sup>).

Quattro allegati obbligano le parti contraenti ad assumere impegni precisi (<sup>299</sup>). <<Già dal contenuto degli allegati appare

---

<sup>298</sup>) In Suppl. Ord. alla G.U. n. 250 dell'11 settembre 1981. Anche qui, si fa riferimento per praticità al testo non ufficiale in italiano, e non ai testi ufficiali indicati nella convenzione.

La convenzione è entrata in vigore per l'Italia l'1 giugno 1982. Gli altri paesi contraenti sono per l'Europa: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria. La convenzione è aperta anche a paesi extra-europei, sia nel segno della cooperazione internazionale che al fine di proteggere le specie migratrici: risultano aderenti infatti Senegal e Burkina Faso. Tra le parti contraenti risulta anche la Comunità Economica Europea. Fonti: AAVV, The Bern Convention on nature conservation, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1991, pagg. 12-13; AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 67.

<sup>299</sup>) <<L'allegato I comprende 119 specie vegetali attualmente minacciate di estinzione che dovranno essere protette severamente; sono soprattutto specie dell'Europa meridionale. L'allegato II comprende le specie animali protette completamente e che perciò è vietato cacciare. Fra questi animali vi sono 55 specie di mammiferi, 294 specie di uccelli, 34 specie di rettili e 17 anfibi. Nell'allegato III figurano animali che richiedono una certa protezione ma ancora sufficientemente numerosi da consentire una caccia ridotta (...). Infine il IV allegato enumera i mezzi ed i metodi di caccia vietati per le specie citate nell'allegato III>>. In MINISTERO DELL'AMBIENTE (a cura di), Le

evidente come la Convenzione sia permeata da uno spirito di conservazione globale, cui ogni Stato aderente deve richiamarsi nell'emanazione delle proprie leggi e dei propri regolamenti. Per la verità la Convenzione prevede anche la possibilità di deroghe, ma "a condizione che non esista un'altra alternativa soddisfacente e che la deroga non sia di danno alla sopravvivenza della popolazione interessata">> <sup>(300)</sup>.

Il Capitolo II della convenzione, composto dal solo art. 4, è intitolato alla protezione degli habitat. Il 1° comma dell'art. 4 recita: <<Ogni parte contraente adotterà necessarie e appropriate leggi e regolamenti al fine di proteggere gli habitats di specie di flora e fauna selvatiche, in particolare quelle enumerate agli allegati I e II, ed al fine di salvaguardare gli habitats naturali che minacciano di scomparire>> <sup>(301)</sup>. Un'altra norma è contenuta nell'art. 6 lett. b) che

---

raccomandazioni del Consiglio d'Europa per la conservazione della natura, Musumeci, Aosta, 1989, pag. 73.

<sup>300)</sup> F. LENARDI, Per una cultura faunistico venatoria, cit., pag. 103.

<sup>301)</sup> L'art. 4 prosegue:

<<2. Le parti contraenti, nell'ambito della loro politica di pianificazione e sviluppo, terranno conto delle esigenze connesse con la conservazione di zone protette di cui al paragrafo precedente, al fine di evitare o ridurre al minimo il deterioramento di tali zone.

3. Le parti contraenti si impegnano a prestare particolare attenzione alla protezione delle zone che rivestono importanza per le specie migratrici enumerate agli allegati II e III e che sono adeguatamente situate lungo le rotte di migrazione, quali aree di svernamento, raduno, alimentazione, riproduzione o muta.

4. Le parti contraenti si impegnano a coordinare per quanto necessario i loro sforzi onde proteggere gli habitats naturali contemplati dal presente articolo quando situati in zone di frontiera>>. Ai sensi di questo articolo, sono gestiti dalla convenzione due gruppi di riserve: la Rete Europea delle riserve biogenetiche (289 siti nel 1993 per oltre 3 milioni di ettari) e la Rete delle aree insignite del Diploma del Consiglio d'Europa (34 siti nel 1990). Fonte: AAVV, The Bern Convention, cit. pag. 15; AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 67. La seconda fonte denuncia la grave carenza di fondi che rende difficoltosa una adeguata gestione delle aree.

vieta, per le specie enumerate all'allegato II <<il deterioramento o la distruzione intenzionali dei siti di riproduzione o di riposo>> <sup>(302)</sup>.

Anche nel caso della convenzione di Berna, non si può certo dire di trovarsi di fronte a norme di carattere obbligatorio per gli Stati. Oltretutto, la convenzione ammette riserve (da formulare al momento della ratifica), sia rispetto alle specie comprese nei primi tre allegati che rispetto ai metodi di uccisione o cattura elencati nell'allegato IV nella loro applicazione a determinate specie.

Rispetto alla convenzione di Parigi, tuttavia, il raggiungimento dei fini previsti dalla convenzione è garantito da un Comitato permanente (disciplinato al capitolo VI, artt. 13-15 <sup>(303)</sup>). Abbiamo visto che un'analogia struttura si è dimostrata di vitale importanza per l'applicazione della convenzione di Ramsar.

L'applicazione della convenzione è poi seguita dagli organi del Consiglio d'Europa, che ha avuto oltretutto un ruolo determinante nella nascita del trattato. Ma a questo proposito scrive Maria Clara Maffei: <<La più recente raccomandazione 1033(1986) relativa alla conservazione della vita selvatica in Europa riguarda invece l'applicazione della conv. Berna ritenuta insoddisfacente in quanto la

---

Disposizioni di dettaglio sulla tutela degli habitat sono contenute anche in altri articoli della convenzione.

<sup>302)</sup> <<L'art. 6, lett. b) della conv. Berna (...) viene generalmente interpretato in riferimento ai soli siti importanti, in quanto la sua applicazione sarebbe praticamente irrealizzabile se la si riferisse a tutti i siti di quel genere>>. M. C. MAFFEI, La protezione ..., cit., pag 214.

<sup>303)</sup> Tra le funzioni del Comitato vi è la possibilità di formulare proposte di modifica della convenzione e degli allegati, raccomandazioni alle Parti contraenti circa l'applicazione della convenzione, proposte per la conclusione di accordi fra Stati contraenti e non contraenti, raccomandazioni a Stati non contraenti ad aderire al trattato.

legislazione adottata dagli Stati in seguito alla ratifica "n'est pas toujours efficace ou bien appliquée". L'assemblea, pertanto, si rivolge al comitato permanente della convenzione perchè adotti una posizione più decisa e raccomandazioni positive, poichè "(...) on laisse s'aggraver, sans doute dangereusement, la dégradation du patrimoine naturel de l'Europe">> <sup>(304)</sup>.

L'applicazione in Italia è passata per due fasi. In un primo tempo si è ritenuto che gli art. 6 (che come abbiamo visto contiene anche una norma sugli habitat) e 8 (sui mezzi di cattura e uccisione) fossero direttamente precettivi in Italia a seguito dell'ordine di esecuzione contenuto nella legge n. 503/1981 <sup>(305)</sup>. Successivamente la Corte Costituzionale, dapprima nella sentenza n. 830 del 21 luglio 1988 e successivamente nelle sentenze n. 124 del 16 marzo 1990 e n. 346 del 20 luglio 1990 <sup>(306)</sup> ha affermato invece il carattere unicamente

---

<sup>304</sup>) M. C. MAFFEI, La protezione ..., cit., pag 260.

<sup>305</sup>) TAR Sicilia-Catania, sent. n. 608 del 30 maggio 1986, in I TAR, 1986, parte I, pag 2557 e segg. e Cons. giust. amm. Sicilia, sent. n. 4 del 25 gennaio 1988, in Giust. civ., 1989, I, pag. 1644 e segg.. Di avviso contrario la sentenza del TAR Veneto n. 273 del 2 aprile 1985, in I TAR, 1985, parte I, pagg 1780 e segg. e TAR Toscana, sent. n. 20 del 21 gennaio 1989, in Foro amm., 1989, pag. 2456 e segg.. Una rassegna completa delle varie pronunce sulla convenzione è in M. C. MAFFEI, La protezione ..., cit., pag 80 e segg. e R. CARANTA, La questione della diretta applicabilità ..., cit., pag. 511.

<sup>306</sup>) La sent. n. 830/1988 è pubblicata in Riv. dir. internaz., 1988, pag. 677 e segg.. In essa si afferma: <<la Convenzione di Berna, dopo avere enunciato generalissimi principi ed intenti relativi alla necessità di tutelare la vita selvatica e l'ambiente naturale in Europa, prevede espressamente una normazione interna di attuazione>>. La sent. n. 124/1990 è pubblicata nella stessa rivista, 1990, pag. 155 e segg.. Vi si legge, riguardo agli artt. 6 e 8 della convenzione: <<Indubbiamente le norme citate della Convenzione, le quali si rivolgono alle <parti contraenti> impegnandole a introdurre certe regole di condotta nei rispettivi ordinamenti interni, non sono in questi direttamente operanti>>. Tuttavia la sentenza afferma che gli articoli della convenzione possono costituire <<validi parametri di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi delle regioni a statuto speciale, in riferimento alla norma dei loro statuti che

programmatico delle due norme e dell'intera convenzione, negandone la diretta operatività all'interno dell'ordinamento e negando (come invece era stato per la convenzione di Ramsar) l'esistenza di un potere statale inerente all'istituzione di riserve in ottemperanza a un obbligo internazionale. Questa interpretazione è stata ripresa da ultimo dalla VI sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 100 del 27 febbraio 1991 (<sup>307</sup>), nella quale si legge: <<il collegio rileva che la Convenzione di Berna contiene disposizioni che non sono immediatamente applicabili, in quanto dettano obblighi per gli Stati aderenti che si impegnano a realizzare determinati obiettivi attraverso l'adozione di ulteriori misure>>.

Anche per questa convenzione quindi si deve concludere che essa fornisce strumenti non immediatamente attivabili ai fini della protezione degli habitat, salvo le stesse considerazioni che abbiamo

---

*vincola la potestà legislativa primaria al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato>>.*

Questi principi sono ribaditi nella sentenza n. 346 del 1990, pubblicata in Riv. giur. amb., 1991, pag. 277 e segg., che afferma che la convenzione (parificata, per questo aspetto, alla direttiva CEE 79/409 in materia di protezione dell'avifauna) non è <<tale da giustificare il potere statale di individuazione dell'area naturalistica (...) come necessario mezzo di adempimento di un obbligo internazionale>> come invece era avvenuto per la convenzione di Ramsar. Si afferma inoltre che la convenzione, prevedendo una normativa interna di attuazione e rinviando alla ripartizione di attribuzioni tra Stato e regioni prevista dalle norme costituzionali, fa salvo il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle regioni per evitare la responsabilità verso gli altri stati contraenti. La sussistenza di un obbligo internazionale, secondo la Corte, non può essere desunta genericamente, ma <<dev'esser comprovata da rigorosi procedimenti ermeneutici e da seri argomenti giustificativi>>, trattandosi di <<limiti alla competenza regionale nelle materie trasferite la cui natura e la cui consistenza sono tali da comportare una eccezionale alterazione della ripartizione dei poteri stabilita con norme di rango costituzionale>>.

Per queste sentenze vedere anche la nota 68).

<sup>307</sup>) In Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 506 e segg..

riportato per la convenzione di Parigi circa il profilo dell'eventuale eccesso di potere in sede di giustizia amministrativa.

#### 4.3.4 LA CONVENZIONE RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DELLE SPECIE MIGRATORIE APPARTENENTI ALLA FAUNA SELVATICA ADOTTATA A BONN IL 23 GIUGNO 1979

Lo scopo della convenzione è la conservazione delle specie migratorie, con particolare attenzione a quelle minacciate. La ratifica ed esecuzione della convenzione in Italia sono disposte dalla legge n. 42 del 25 gennaio 1983 (<sup>308</sup>).

Le <<*misure necessarie per la conservazione delle specie e del loro habitat*>> sono indicate nell'art. II al 3° comma: <<*In particolare le Parti:*

a) *dovrebbero promuovere lavori di ricerca relativi alle specie migratorie, cooperare a tali lavori o fornire il proprio appoggio;*

b) *si sforzano di accordare una protezione immediata alle specie migratorie elencate nell'Allegato I;*

c) *si sforzano di concludere <Accordi> sulla conservazione e la gestione delle specie migratorie elencate nell'Allegato II.>>*

L'Allegato I elenca le specie minacciate (appartenenti alle classi dei mammiferi, uccelli, rettili, pesci, insetti). Per le specie comprese in questo allegato le Parti si adoperano: <<*per conservare e, quando ciò sia possibile ed opportuno, per restaurare quegli habitat*

---

<sup>308</sup>) In Suppl. Ord. alla G.U. n.48 del 18 febbraio 1983. La convenzione è entrata in vigore l'1 novembre 1983: comunicazione del Ministero degli affari esteri in G.U. n. 1 del 2 gennaio 1985.

*della specie in questione che siano importanti per allontanare da detta specie il pericolo di estinzione che la minaccia>> (art. III comma 4. lett. a)).*

*L'Allegato II <<enumera le specie migratrici che si trovano in cattivo stato di conservazione e che richiedono la conclusione di accordi internazionali per la loro conservazione e gestione, nonché quelle il cui stato di conservazione trarrebbe grande vantaggio dalla cooperazione internazionale derivante dalla stipula di un accordo internazionale>> (art. IV comma 1.). Pertanto una specie può appartenere contemporaneamente a entrambi gli allegati. Anche gli Accordi dovranno ove necessario prevedere <<conservazione e, laddove necessario e possibile, ripristino degli habitat che sono importanti ai fini del mantenimento di condizioni favorevoli di conservazione, nonché protezione degli habitat stessi nei confronti dei diversi fattori che potrebbero arrecare danno, ivi compreso il controllo rigoroso della introduzione di specie esotiche nocive alla specie migratrice interessata ed il controllo di quelle specie che vi sono state già immesse>>, oltre al mantenimento <<di una rete di habitat appropriati>> e, laddove auspicabile, <<la messa a disposizione di nuovi habitat favorevoli (...) o, ancora, la reintroduzione di detta specie negli habitat stessi>> (art. V comma 5. lett. e), f), g)).*

*L'art. I della convenzione contiene anche una definizione di habitat, da ritenersi operante nell'ordinamento italiano in virtù dell'ordine di esecuzione contenuto nella legge 42/1983: <<per <habitat> s'intende ogni zona all'interno dell'area di distribuzione di*

*una specie migratrice che offra le condizioni di vita necessarie alla specie in questione>> (309).*

Osserva Maria Clara Maffei: *<<la conv. Bonn, mentre per le specie dell'allegato I appronta una protezione efficace dal momento dell'entrata in vigore della convenzione, non garantisce nessuna tutela alle specie dell'allegato II, almeno fino a quando i successivi accordi non siano effettivamente conclusi ed in vigore>> (310). Purtroppo <<solo dopo più di undici anni dalla conclusione della conv. Bonn, il 16 ottobre 1990, è stato stipulato il primo accordo a norma dell'art. IV>> (311).*

Le azioni per raggiungere l'obiettivo principale della convenzione di Bonn, e cioè la conclusione di accordi per la gestione di iniziative coordinate a difesa delle specie e degli habitat, sembrano quindi muovere soltanto da pochi anni i primi passi. Forse è anche per questo che la bibliografia relativa a questa convenzione è particolarmente scarsa soprattutto riguardo alla sua applicazione in Italia. Il nostro paese partecipa tuttavia al lavoro preparatorio per quello che sarà il più importante accordo sotto l'egida della convenzione: l'accordo per la conservazione dell'avifauna acquatica del

---

<sup>309)</sup> Ai sensi dello stesso articolo, *<<per <area di distribuzione> s'intende l'insieme delle superfici terrestri o acquatiche abitate, frequentemente o in via temporanea, attraversate o sorvolate da una specie in un qualsiasi momento del suo itinerario migratorio abituale>>.*

<sup>310)</sup> M. C. MAFFEI, La protezione ..., cit., pag 84.

<sup>311)</sup> Ibidem, pag. 348. Si legge nella Strategia Mondiale della Conservazione, cit., § 15: *<<La Convenzione sulle Specie Migratrici, che è potenzialmente efficace, riveste quindi una notevole importanza. Sarebbe opportuno che i governi aderissero alla convenzione senza indugi e che le organizzazioni nazionali e internazionali li aiutassero a metterla in pratica>>.*

Paleartico occidentale: <<un piano di gestione in bozza stabilisce il tipo di politica da seguire per un periodo di 10-15 anni e una bozza di piano di azione formula azioni concrete per i primi 5 anni. La regione mediterranea ha un numero relativamente alto di specie di avifauna acquatica minacciate e siti non protetti di importanza internazionale>> (<sup>312</sup>). Uno degli scopi principali di questo accordo è l'incremento del numero di zone umide protette nel Mediterraneo, in collaborazione con gli organi della convenzione di Ramsar.

#### 4.3.5 IL PROTOCOLLO RELATIVO ALLE AREE SPECIALMENTE PROTETTE DEL MEDITERRANEO ADOTTATO A GINEVRA IL 3 APRILE 1982 NEL QUADRO DELLA CONVENZIONE DI BARCELLONA DEL 16 FEBBRAIO 1976 SULLA TUTELA DEL MAR MEDITERRANEO DALL'INQUINAMENTO

*<<Il suo scopo consiste nell'assicurare la tutela di alcune zone marine particolarmente rilevanti ai fini della salvaguardia del paesaggio, delle risorse e del patrimonio culturale che caratterizzano la regione mediterranea, attraverso la creazione di aree a protezione speciale.*

*Il protocollo prevede, tra le principali misure che gli Stati dovrebbero adottare a tutela di queste aree, degli habitat o degli ecosistemi che esse rappresentano, la creazione di zone cuscinetto intorno all'area protetta (art. 5), la cooperazione con altri Stati (...), la proibizione o la regolamentazione di determinate attività*

---

<sup>312</sup>) Riassunto in italiano da: G. C. BOERE e M. W. J. VAN ROOMEN, The role of the proposed Western Palearctic Waterfowl Agreement in arresting and reversing wetland loss and degradation in the Mediterranean, in Managing mediterranean wetlands and their birds, cit., pag. 273 e segg.

(artt. 7 e 9) e l'adozione di procedure di informazione degli altri Stati (artt. 8 e 14) e del pubblico (art. 11)>> (313).

Il protocollo, ratificato con legge n. 127 del 5 marzo 1985, è entrato in vigore nel nostro paese il 23 marzo 1986 (la convenzione di Barcellona è in vigore dal 5 marzo 1979) (314). E' conosciuto anche come Protocollo ASP (Aree Specialmente Protette). Il protocollo di Ginevra è poi citato nell'art. 2 comma 4 della legge 394/91 ai fini della classificazione delle aree protette marine (315).

L'esigenza di incrementare le aree protette del mediterraneo è particolarmente stringente: con riguardo alle zone umide costiere, la percentuale di aree di importanza internazionale non sottoposta a protezione varia dal 61,4% per la parte occidentale del mare al 72,8% per quella orientale (316).

Nel giugno del 1995 i ministri dell'ambiente dei paesi mediterranei si sono incontrati a Barcellona per fare il punto sulla situazione ambientale del Mediterraneo e sullo stato di attuazione

---

<sup>313</sup>) L. PINESCHI, I trattati internazionali in materia di ambiente entrati in vigore per l'Italia nel 1987, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 713 e segg.. In realtà il protocollo è entrato in vigore per l'Italia nel 1986, ma non essendo stato pubblicato il comunicato sulla Gazzetta Ufficiale ne è stata data segnalazione con ritardo.

<sup>314</sup>) La legge n. 127 del 1985 è in S.O. alla G.U. n. 89 del 15 aprile 1985, la ratifica ed esecuzione della convenzione di Barcellona sono disposte dalla legge n. 30 del 1979, in S.O. alla G.U. n. 40 del 9 febbraio 1979. L'entrata in vigore della convenzione è comunicata in G.U. n. 81 del 22 marzo 1979. Oltre all'Italia, sono parti del protocollo: Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Malta, Spagna, Tunisia e Turchia. Il protocollo è stato approvato anche dalla CEE. Fonte: L. PINESCHI, I trattati internazionali ..., cit..

<sup>315</sup>) Ne abbiamo parlato nel precedente capitolo, paragrafo 3.4.3.3.2, relativamente alle aree protette marine.

<sup>316</sup>) Dati tratti da G. C. BOERE e M. W. J. VAN ROOMEN, The role of the proposed Western Palearctic Waterfowl Agreement ..., cit., pag. 276.

della convenzione. E' emerso un quadro sconcertante che sancisce una efficacia molto limitata della convenzione: l'inquinamento non accenna a diminuire (il Mediterraneo è il bacino del pianeta che presenta il maggior livello di inquinamento da idrocarburi), mentre aumenta il disturbo antropico degli ecosistemi costieri e non si è registrato un significativo aumento delle aree protette, a fronte di un aumento continuo della popolazione e delle presenze turistiche nel bacino <sup>(317)</sup>.

Il giudizio drastico sull'applicazione del protocollo <<il Protocollo ASP non è riuscito a decollare e a influenzare come sperato le politiche di conservazione degli Stati membri, rimanendo semplicemente una fragile base di intenti che, nel corso dell'ultimo decennio, non è stata quasi mai seguita da azioni concrete sul piano giuridico, socio-economico ed ecologico in favore della protezione della fascia costiera del bacino>> <sup>(318)</sup> è confermato per l'Italia dal fatto che i siti di importanza biologica ed ecologica designati dal nostro paese per l'inclusione nel Repertorio delle aree protette previsto dal protocollo (art. 3 comma 2) sono appena 10 (di cui solo 3

---

<sup>317)</sup> I dati sono tratti da 3 articoli pubblicati in Caos, trimestrale a cura di Legambiente, Milano, giugno 1995: G. CONTE (a cura di), Una fotografia del Mediterraneo, pag 4 e segg.; L. VENTURI e S. VENNERI, Un mare di petrolio, pag. 26 e segg.; P. GUGLIELMI, Il Programma Mediterraneo del WWF, pag. 32 e segg..

Gli unici elementi in controtendenza citati nell'articolo di G. Conte sono rappresentati dall'impegno dell'Unione Europea a destinare all'ambiente una parte consistente degli 11.000 miliardi stanziati per migliorare la cooperazione tra i paesi dell'area, e il lento ma costante diffondersi di programmi per lo sviluppo di tecnologie e processi puliti. Dal punto di vista giuridico, il WWF Internazionale mira a un rilancio della convenzione di Barcellona e del protocollo di Ginevra per <<migliorare l'efficacia e l'applicazione degli accordi presi all'interno del trattato per la protezione e corretta gestione della delicatissima fascia costiera mediterranea>> (P. GUGLIELMI, cit.).

<sup>318)</sup> Da P. Guglielmi, Il Programma ..., cit. alla nota precedente.

comprendono zone umide) e rappresentano soltanto un modesto campionario di aree già protette con altri strumenti internazionali o nazionali, ma non certo un incremento della quantità o del livello di protezione degli ecosistemi presenti sul nostro territorio (<sup>319</sup>). E' però probabile che l'attuazione del protocollo, data l'inclusione di questo nella legge quadro sulle aree protette, possa trovare nei prossimi anni nuovi impulsi.

#### 4.3.6 UN PRIMO BILANCIO RELATIVO AL CONTRIBUTO DELLE FONTI PATIZIE CHE PREVEDONO NORME DI TUTELA DEGLI HABITAT NATURALI ALLA PROTEZIONE DELLE ZONE UMIDE

E' necessario a questo punto trarre alcune conclusioni riguardo al contributo che le fonti analizzate forniscono, in termini di effettività ed efficacia, alla tutela delle zone umide nel nostro paese. Queste conclusioni saranno (molto parzialmente) riviste nel prosieguo del capitolo quando verrà analizzata una importante legge (la

---

<sup>319</sup>) Il primo comma dell'art. 3 del protocollo recita infatti: <<Le Parti creeranno, per quanto possibile, delle aree protette e si adopereranno per assicurarne la protezione e, se del caso, il risanamento nel più breve termine>>.

I dati sulle aree designate sono tratti da AAVV, Repertoire des aires marines et cotieres protégées de la Méditerranée, UNEP, Atene, 1990, pag. 110 e segg.. Le zone umide designate dall'Italia sono: Burano (zona Ramsar e riserva naturale dello Stato), il Circeo (parco nazionale, in parte costituito da zone umide, tutte designate ai sensi della convenzione di Ramsar), Orbetello (zona Ramsar e in parte riserva naturale dello Stato). Sono state poi designate 3 aree costiere e 4 riserve marine.

L'obiettivo primario del protocollo era quello di identificare, proteggere e gestire in modo appropriato tutte le zone costiere e marine a interesse ecologico più elevato. A tale scopo è stato istituito nel 1985 il Centro di Attività Regionale per le Aree Specialmente Protette con sede a Salammbò in Tunisia che gestisce anche la banca dati del Repertorio.

n. 157 del 1992 in materia di protezione della fauna e regolamentazione dell'attività venatoria) che ha inteso dare attuazione ad alcune delle convenzioni fin qui descritte.

Occorre subito dire che il moltiplicarsi di strumenti internazionali a tutela degli habitat è indubbiamente un indicatore di una presa di coscienza che finisce per avere un peso complessivo più ampio di quello che appare ad una prima indagine incentrata sull'analisi di atti giurisdizionali o amministrativi. Tuttavia in alcuni casi la sensazione che al rapido deteriorarsi delle condizioni ambientali si preferisca reagire da parte degli organismi internazionali e statali con solenni appelli e grandi manifestazioni di preoccupazione anzichè con concreti strumenti di intervento, è particolarmente intensa.

Le fonti pattizie che abbiamo esaminato, di per sè scarsamente vincolanti anche perchè adottate in un periodo di scarsa propensione degli stati ad accettare norme eterodirette, hanno anche ricevuto un livello di applicazione da parte degli stati medesimi che paradossalmente (come abbiamo visto per la conv. Bonn e il protocollo di Ginevra) sembra diminuire per i trattati più recenti (che hanno comunque superato largamente il decennio di vita). Probabilmente ha una portata generale la constatazione di Maria Clara Maffei circa il diverso grado di obbligatorietà che caratterizza nei trattati di questo periodo le norme sugli habitat rispetto a quelle sulla limitazione delle catture di individui appartenenti a specie in pericolo: <<La differenza di formulazione (...) può spiegarsi con il fatto che norme sulla regolamentazione delle catture sono spesso presenti nei vari ordinamenti nazionali indipendentemente dal recepimento della

*convenzione (quindi, in questo caso, lo sforzo richiesto per l'adattamento è minore), e con l'impatto più limitato che tale regolamentazione implica per settori di grande rilevanza economica come l'agricoltura e l'industria, rispetto al controllo di tutti i fattori che incidono sulla tutela dell'habitat>> (<sup>320</sup>).*

Per quanto riguarda l'esecuzione di questi trattati nel nostro paese, però, sembra essersi prodotto uno sforzo per primeggiare nella (dis)applicazione già abbastanza rilevante a livello internazionale.

Tutti i 4 trattati sono stati resi esecutivi con leggi che, a parte le formule di rito (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione) nulla aggiungono al testo dell'accordo, così come abbiamo osservato essere avvenuto per la convenzione di Ramsar. Ma mentre per questa sono intervenute nel tempo una serie di disposizioni normative che hanno progressivamente colmato la lacuna iniziale, per le altre convenzioni ciò non si è verificato, fatta eccezione per la legge sulla caccia cui abbiamo accennato.

Nei pochi casi in cui questi accordi sono stati sottoposti all'interpretazione autorevole della Corte Costituzionale o del Consiglio di Stato, se ne è ribadito il carattere programmatico e non immediatamente precettivo (perlomeno per quanto riguarda gli habitat), per cui si è ritenuto che tali accordi non abbiano inserito nell'ordinamento italiano norme generali a protezione degli ecosistemi. Finora quindi queste convenzioni hanno fornito strumenti di protezione degli habitat perlopiù attivabili in sedi di giurisdizione amministrativa (<sup>321</sup>). Se si

---

<sup>320</sup>) M. C. MAFFEI, La protezione ..., cit., pagg 210-211.

<sup>321</sup>) Anche qui vogliamo riportare una considerazione di M. C. Maffei nel testo più volte citato, pag. 329: <<nonostante la vigenza nel nostro

considera poi che, le rare volte in cui questi strumenti sono stati utilizzati, l'iniziativa si deve a soggetti privati (anche se portatori di interessi di carattere generale come le associazioni ambientaliste) si deve concludere che, se la tutela delle zone umide è un problema sottovalutato, per gli habitat in generale ci troviamo forse di fronte a un problema ignorato.

Nè vale a compensare questa conclusione la considerazione che alcune riserve naturali (o altri istituti di protezione) sono sorte in applicazione di questi strumenti: perlomeno per quanto riguarda le zone umide (ma ad es. per il protocollo di Ginevra la considerazione vale per tutte le aree designate) si è mantenuto il riferimento principale alla convenzione di Ramsar, quindi questi strumenti non hanno aggiunto molto a quelli già esistenti, mantenendo tutt'al più una funzione di rafforzamento delle previsioni del trattato sulle zone umide <sup>(322)</sup>.

L'indagine proseguirà riguardo agli altri due gruppi di fonti di diritto internazionale (norme CEE e convenzione di Rio) per verificare come questo quadro alquanto sconcertante viene in qualche misura modificato.

---

*Paese di numerose norme a tutela delle specie, soprattutto di origine pattizia, si riscontra una certa tendenza alla disapplicazione delle stesse in sede giurisprudenziale>>.*

<sup>322)</sup> Nell'Inventario delle zone umide del territorio italiano (cit. al capitolo 3) non è riportato nessun provvedimento di protezione motivato in base alle suddette convenzioni o alle leggi di ratifica ed esecuzione in Italia. In AAVV, Relazione sullo stato dell'ambiente, Ministero dell'ambiente, Roma, 1989, nel paragrafo sulla conservazione della natura (pag. 56 e segg.) sono citate soltanto la convenzione di Ramsar <<il più importante accordo internazionale sottoscritto dall'Italia in materia di aree protette>> e quella di Barcellona.

#### 4.4 GLI ATTI DELLA COMUNITA' EUROPEA IN MATERIA DI PROTEZIONE DELLA NATURA RILEVANTI AI FINI DELLA TUTELA DELLE ZONE UMIDE

##### 4.4.1 FONDAMENTO E PRINCIPALI TIPOLOGIE DEGLI ATTI DELLA COMUNITA' EUROPEA IN MATERIA DI AMBIENTE E LORO EFFICACIA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Ai fini dell'analisi delle due direttive (quella sulla protezione degli uccelli selvatici e la direttiva "habitat") della Comunità Europea in materia di protezione della natura applicabili alla tutela delle zone umide, è necessario premettere alcune considerazioni circa la complessiva azione della Comunità in materia di ambiente <sup>(323)</sup>.

In sintesi, è appena il caso di ricordare che lo sviluppo cronologico relativo al fondamento degli atti della Comunità in materia

---

<sup>323</sup>) In questa sede non è possibile un esame più dettagliato dell'argomento. In una serie di testi vengono esaminati vari aspetti giuridici dell'azione della CEE in materia di ambiente e protezione della natura:

M. C. MAFFEI, in La protezione ..., cit., pagg. 270-290 dedica un approfondito spazio all'azione della CEE in materia di protezione della fauna e degli habitat, descrivendo gli atti più rilevanti.

B. CARAVITA, in Diritto pubblico dell'ambiente, cit., pagg. 73-82, dedica all'argomento il capitolo V, ricostruendo le basi della politica comunitaria fino al quarto programma d'azione.

Un testo che contiene una organizzazione sistematica della materia è C. M. BONNEFOI, Droit européen de l'environnement, Delmas, Paris, 1993. Il capitolo I (protection de la flore et de la faune sauvages) analizza le direttive "uccelli selvaggi" e "habitat".

Questi due atti sono oggetto anche di alcuni paragrafi di AAVV, Action Plan ..., cit..

Il testo AAVV, Normativa comunitaria in materia ambientale, Volume 4 - Natura, Commissione delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1993, contiene una raccolta dei testi degli atti più importanti,, corredati da un breve commento, compresi gli allegati (non riporta però la direttiva Habitat).

Una visione sistematica e aggiornata della materia è infine in A. JAZZETTI, Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente, in Riv. giur. amb., 1995, pag. 33 e segg..

è passato da un primo momento in cui, in assenza di esplicite previsioni, nel Trattato di Roma del 25 marzo 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea, dell'ambiente come oggetto di competenza comunitaria, si è fatto ricorso ad una interpretazione estensiva di due articoli del Trattato <sup>(324)</sup> per permettere una legittimazione dei necessari interventi in questo campo.

Successivamente, prima l'Atto unico europeo (firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aja il 28 febbraio 1986) e poi il Trattato sull'Unione sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 hanno introdotto nel Trattato di Roma disposizioni <sup>(325)</sup> che contengono i fondamenti della politica ambientale comunitaria, ampliandone gli obiettivi in modo da renderla da una parte autonoma rispetto alle altre politiche intraprese dalla comunità, dall'altra una componente fondamentale di tali politiche (quest'ultima finalità è nota come principio di integrazione <sup>(326)</sup>).

---

<sup>324)</sup> Si tratta dell'art. 100, relativo al riavvicinamento delle legislazioni degli stati membri ai fini dell'instaurazione o del funzionamento del mercato comune, e dell'art. 235 relativo ai cosiddetti poteri impliciti, che prevede la procedura per l'emanazione di atti in materie non previste dal trattato CEE.

<sup>325)</sup> Le più rilevanti sono quella che modifica l'art. 2 del trattato di Roma, inserendovi la considerazione dell'azione comunitaria nel settore, e 4 nuovi articoli: il 100A sull'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di ambiente, e gli articoli 130R, 130S, 130T che individuano una competenza "aperta" in materia di ambiente, suscettibile di sviluppo, e dettano principi e procedure per l'emanazione di atti normativi.

<sup>326)</sup> Il principio di integrazione, formulato all'art. 130S, paragrafo 2, prevede che le esigenze in materia di protezione dell'ambiente debbano essere una componente integrata nelle altre politiche della comunità: in questo modo la protezione dell'ambiente viene ad avere effetti trasversali su tutte le altre politiche settoriali adottate dalla Comunità.

I problemi legati al duplice fondamento (protezione dell'ambiente e realizzazione del mercato interno) dell'azione comunitaria in materia ambientale, sono analizzati in N. DE SADELEER, Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale:

I vari tipi di atti normativi emanati dalle istituzioni comunitarie entrano in vigore in Italia in virtù della ratifica da parte del nostro paese del trattato istitutivo della C.E.E. (avvenuta con legge 14 ottobre 1957, n. 1203 <sup>(327)</sup>) e delle sue successive modifiche: legge n. 909 del 23 dicembre 1986 per l'Atto unico europeo e legge n. 454 del 3 novembre 1992 per il trattato di Maastricht <sup>(328)</sup>. Con una serie di sentenze la Corte Costituzionale, facendo anche riferimento alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee (ora dell'Unione) ha poi risolto il conflitto relativo al rapporto di regolamenti e direttive con la normativa nazionale <sup>(329)</sup>. Questo problema è stato affrontato anche da alcuni provvedimenti normativi <sup>(330)</sup>.

---

impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?, in Riv. giur. amb., 1994, pag. 345 e segg., da cui sono tratte anche le considerazioni iniziali di questa nota.

<sup>327)</sup> In Suppl. Ord. alla G.U. n.317 del 23 dicembre 1957.

<sup>328)</sup> Per l'Atto unico la legge è in Suppl. Ord. alla G.U. n.300 del 29 dicembre 1986. L'atto unico è entrato in vigore il 1° luglio 1987 (il comunicato è in G.U. n. 164 del 16 luglio 1987). Per il Trattato di Maastricht la legge è in G.U. n. 277 del 24 novembre 1992.

<sup>329)</sup> Per l'applicazione dei regolamenti, si vedano le sentenze n. 170 del 1984, n. 300 del 1984, n. 113 del 1985, n. 399 del 1987, n. 232 del 1989, n. 389 del 1989.

Riguardo alle direttive, le principali sentenze sono la n. 64 del 1990, la n. 168 del 1991, la n. 115 del 1993.

Sull'argomento: L. S. ROSSI, Diretta efficacia e meccanismi di attuazione delle direttive in materia ambientale in Italia, in Riv. giur. amb., 1991, pag. 11 e segg.; A. AMBROSI, Norme comunitarie direttamente applicabili e giudizio di costituzionalità in via principale, in Le Regioni, dicembre 1993, pag. 1761 e segg. (commento alla sent. n. 115 del 1993).

<sup>330)</sup> Ad es. la legge n. 183 del 1987, in Suppl. Ord. alla G.U. n.109 del 13 maggio 1987, la legge n. 86 del 1989, in G.U. n. 58 del 10 marzo 1989.

Riguardo alle tipologie di atti, ricordiamo che *<<il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri>>* (art. 189 2° comma del trattato C.E.E.), e rappresenta *<<la manifestazione più rilevante e compiuta della potestà normativa delle istituzioni comunitarie>>* <sup>(331)</sup>. *<<La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi>>* (art. 189 3° comma del trattato C.E.E.). La decisione, altro atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, si contraddistingue per la caratteristica essenziale costituita dalla *<<portata individuale, cioè dalla sua riferibilità ai soli destinatari, siano essi Stati membri o singoli individui>>* <sup>(332)</sup>. Da ultimo, sono rilevanti in materia di ambiente i programmi, con cui *<<il Consiglio determina le linee generali alle quali intende uniformare la sua attività futura in settori determinati>>* <sup>(333)</sup>.

Oltre agli atti che esamineremo più dettagliatamente nei paragrafi successivi, vogliamo qui ricordarne alcuni in quanto rilevanti ai fini della protezione degli habitat.

Riguardo ai programmi d'azione in materia ambientale (di cui i successivi si pongono rispetto ai precedenti come aggiornamenti e non

---

<sup>331)</sup> F. POCAR, Lezioni di diritto delle comunità europee, Giuffrè editore, Milano, 1986, pag. 184.

<sup>332)</sup> Ibidem, pag. 242.

<sup>333)</sup> Ibidem, pag. 254. Il testo prosegue, riferito ai programmi: *<<per quanto il valore giuridico di questi atti possa apparire dubbio, ad essi deve riconoscersi un effetto vincolante almeno nella misura in cui sia giustificato l'affidamento che da essi possa sorgere>>*. Il quadro è completato dagli atti non vincolanti (raccomandazioni e pareri, concessioni e autorizzazioni).

abrogazioni (<sup>334</sup>), mentre il primo non contiene riferimenti alla tutela degli habitat, il secondo, relativo agli anni 1977-1981, vi dedica un intero capitolo di cui alcuni paragrafi (da 154 a 159) riguardano la protezione delle zone umide d'importanza internazionale e l'auspicio rivolto agli Stati membri di ratificare la convenzione di Ramsar. Il terzo programma (1982-1986) fa esplicito riferimento alla Strategia Mondiale della Conservazione predisponendo per la prima volta mezzi finanziari comunitari a tutela degli habitat. Il quarto (anni 1987-1992) prevede misure volte alla salvaguardia del patrimonio naturale dell'Europa (compresa l'attuazione della direttiva sugli uccelli selvatici) e un particolare riferimento alla protezione dell'ambiente della regione mediterranea. Il quinto (dal 1993 al 2000) rivolge una particolare attenzione ai risultati della conferenza di Rio su ambiente e sviluppo predisponendo un approccio globale per il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile e, in materia di protezione della natura, ritiene prioritaria una strategia di tutela della biodiversità (<sup>335</sup>).

Per quanto riguarda le decisioni, sono da segnalare la n. 82/72 del Consiglio del 3 dicembre 1981 con cui la C.E.E. è divenuta parte della convenzione di Berna, la 82/461 del 24 giugno 1982 e la 84/132 del 1° marzo 1984 (anch'esse del Consiglio) di partecipazione alla convenzione di Bonn e al protocollo di Ginevra sulle zone

---

<sup>334</sup>) Così in M. C. MAFFEI, in La protezione ..., cit., pagg 273-274.

<sup>335</sup>) Una breve descrizione dei programmi, con particolare riferimento al V, è in C. M. DACLON, Il programma delle azioni della Comunità Europea per l'ambiente, in Dir. com. e scambi internaz., 1993, pag. 453 e segg..

specialmente protette del Mediterraneo (<sup>336</sup>). Tutti questi atti costituiscono la cornice giuridica in base alla quale la Comunità partecipa all'attività degli organi delle convenzioni che abbiamo esaminato, finanziandone in alcuni casi iniziative e programmi (come avviene ad es. per il progetto Medwet esaminato nei capitoli precedenti).

#### 4.4.2 LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N. 79/409 DEL 2 APRILE 1979 CONCERNENTE LA CONSERVAZIONE DEGLI UCCELLI SELVATICI

Questa direttiva (<sup>337</sup>) stabilisce una serie di misure rivolte alla protezione degli uccelli selvatici e dei loro habitat, in considerazione della diminuzione, spesso rapidissima, della popolazione di molte specie presenti in Europa, documentata anche da studi commissionati dalle istituzioni comunitarie (<sup>338</sup>). Il 9° considerando è riferito agli habitat: *<<considerando che la preservazione, il mantenimento o il ripristino di una varietà e di una superficie sufficienti di habitat sono indispensabili alla conservazione di tutte le specie di uccelli; che talune specie di uccelli devono essere*

---

<sup>336</sup>) Rispettivamente in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. L38 del 10 febbraio 1982, pag. 1; G.U.C.E. n. L210 del 19 luglio 1982, pag. 10; G.U.C.E. n. L68 del 10 marzo 1984, pag. 36.

<sup>337</sup>) In G.U.C.E. n. L103 del 25 aprile 1979, pag. 1. La direttiva è stata adottata ai sensi dell'art. 235 del Trattato di Roma, non essendo ancora state apportate le modifiche previste dall'Atto unico e dal Trattato di Maastricht.

<sup>338</sup>) Alcuni risultati di tali studi sono riportati nella Raccomandazione della Commissione del 20 dicembre 1974, n. 66, in G.U.C.E. n. L21 del 28 gennaio 1975, pag. 24: sulle 408 specie di uccelli selvatici presenti sul territorio comunitario, più di 200 sono in regressione e 58 minacciate di estinzione.

*oggetto di speciali misure di conservazione concernenti il loro habitat per garantirne la sopravvivenza e la riproduzione nella loro area di distribuzione (...)>>. L'art. 1 comma 2 specifica che la direttiva <<si applica agli uccelli, alle uova, ai nidi e agli habitat>>. Agli Stati membri viene attribuito il dovere di mantenere le popolazioni di uccelli a un livello corrispondente <<alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative>> (art. 2): queste ultime esigenze sono evidentemente secondarie rispetto allo scopo prioritario di conservazione. A tal fine <<gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire (...) una varietà e una superficie sufficiente di habitat>>, prevedendo l'istituzione di zone di protezione, il mantenimento degli habitat situati in tali zone, il ripristino e la creazione di biotopi (art. 3): come si vede, vengono delineate attività in positivo, e non solo una conservazione di tipo passivo delle risorse naturali.*

*L'allegato I della direttiva elenca una serie di specie particolarmente vulnerabili. Per esse sono previste misure speciali di conservazione degli habitat: a tal fine gli Stati membri classificano i territori più adatti (in numero e in superficie) come zone di protezione speciale (art. 4 comma 1). <<Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente (...) per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente alle zone d'importanza*

*internazionale*>>: art. 4 comma 2. I primi due commi dell'art. 4 definiscono quindi due diversi istituti: le zone di protezione speciale e le zone di protezione per i migratori. I due successivi commi dell'art. 4 indicano l'esigenza di predisporre una rete di habitat a protezione delle specie e di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat a partire dalle zone di protezione.

I successivi articoli regolamentano l'uccisione e la cattura degli uccelli e altri aspetti non rilevanti direttamente rispetto alla protezione degli habitat. Segnaliamo soltanto che questa direttiva pone un divieto generale di uccisione, cattura, detenzione e trasporto di tutte le specie di avifauna, ammettendo solo in via di eccezione e per le sole specie elencate nell'allegato II la possibilità di esercitare l'attività venatoria (per la quale comunque non si può ricorrere ai mezzi elencati nell'allegato IV, e che deve essere sottoposta a limitazioni temporali).

L'art. 12 prevede che gli Stati membri trasmettano ogni 3 anni una relazione sull'applicazione della direttiva. A sua volta la Commissione elabora una relazione riassuntiva che viene comunicata agli Stati membri (un generale potere di controllo della Commissione sugli atti della Comunità è previsto anche dal trattato di Roma: questo permette tra l'altro di promuovere ricorsi presso la Corte di giustizia).

L'art. 14 permette agli Stati membri di adottare misure di protezione più rigorose di quelle contemplate dalla direttiva (<sup>339</sup>).

---

<sup>339</sup>) Questa ultima disposizione è stata generalizzata per la materia ambientale dall'Atto unico con l'inserimento nel Trattato di Roma dell'art. 130T.

Entro due anni dalla notifica della direttiva gli Stati membri <<mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative>> necessarie a conformarvisi.

Gli allegati alla direttiva 79/409 sono stati modificati da due direttive della Commissione: la n. 84/411 del 25 luglio 1985 e la n. 91/244 del 6 marzo 1991 (<sup>340</sup>).

L'attuazione della direttiva a livello comunitario è stata alquanto faticosa: la Commissione ha intrapreso alcune decine di procedure di infrazione, riguardanti tutti gli stati membri. Alla fine del 1993 si contavano ben 9 sentenze della Corte di giustizia riguardanti Italia, Belgio, Germania Federale, Paesi Bassi, Francia e Spagna (<sup>341</sup>) per la presenza di disposizioni nazionali che contravvenivano agli obblighi comunitari: il nostro paese ha collezionato il maggior numero di violazioni.

La maggior parte delle violazioni accertate dalla Corte di giustizia riguardano le normative sulla caccia. Due sentenze però sono relative alle zone di protezione speciale di cui all'art. 4 comma 1.

La prima sentenza riguarda l'Italia ed è quella del 17 gennaio 1991 che decide la causa n. 334/89 intentata contro il nostro

---

<sup>340</sup>) Rispettivamente in G.U.C.E. n. L233 del 30 agosto 1985, pag. 23 e n. L115 dell'8 maggio 1991, pag. 41. Con queste modifiche le specie e sottospecie sottoposte a misure particolari di protezione comprese nell'all. I ammontano a 175. Altre modifiche che non hanno riguardato l'articolato ma solo l'aggiunta di una versione in altra lingua degli allegati sono state disposte per l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo alla CEE.

<sup>341</sup>) Si tratta delle cause n. 262/85, 157/89 e 334/89 riguardanti l'Italia; 247/85 il Belgio; 412/85 la R.F.T.; 236/85 e 339/87 i Paesi Bassi; 252/85 la Francia; 335/90 la Spagna. Altre pronunce, come quella relativa alla causa 57/89 verso la R.F.T. non hanno rilevato violazioni degli obblighi della direttiva ma hanno chiarito alcuni aspetti applicativi.

paese dalla Commissione delle Comunità Europee. La Commissione è ricorsa alla Corte per far constatare che l'Italia, non avendo adottato nel termine prescritto le misure necessarie per dare attuazione nell'ordinamento giuridico interno alla direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici, <<è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE>>. In particolare, l'Italia non ha adottato i provvedimenti derivanti dall'art. 4 comma 1 della direttiva 79/409 che <<impone agli Stati membri l'obbligo di adottare misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat delle specie indicate nell'allegato I della direttiva, al fine di garantirne la sopravvivenza e la riproduzione nella loro area di distribuzione>>. Nel giudizio <<La Repubblica italiana è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese>> (<sup>342</sup>).

Di particolare interesse è poi la sentenza del 2 agosto 1993 che decide la causa n. 335/90 contro la Spagna. La Spagna ha violato gli obblighi comunitari in quanto ha omesso di classificare le Maremme di Santona come zone di protezione speciale, e non ha adottato misure per salvaguardare gli habitat ivi presenti da inquinamento e deterioramento. Gli Stati membri, secondo la Corte, non sono

---

<sup>342</sup>) La sentenza è in Riv. giur. amb., 1991, pag. 671 e segg., con commento di R. MARTIRE, insieme alla sentenza, sempre del 17 gennaio 1991, che ha deciso la causa n. 157/89, a seguito del ricorso della Commissione contro la Repubblica italiana che, <<autorizzando la caccia a diverse specie di uccelli selvatici durante il periodo della nidificazione e durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza, nonché a diverse specie migratrici durante il ritorno verso il luogo di nidificazione>>, è venuta meno <<agli obblighi che le incombono in forza della direttiva (...) concernente la conservazione degli uccelli selvatici>>. Risulta evidente, nel confronto fra i dispositivi delle due sentenze, quale fosse l'atteggiamento del nostro paese nei confronti dell'esigenza di tutela delle specie migratrici. La legge sulla caccia n. 157/92, che analizzeremo al paragrafo 4.5 di questo capitolo, modificherà in parte questo quadro.

legittimati a derogare alle direttive adducendo la considerazione di interessi in queste non contemplati. Nel caso della direttiva 79/409 le esigenze ecologiche da essa tutelate possono essere subordinate soltanto a un superiore interesse generale, che in questo caso non sussiste nelle esigenze di ordine economico e sociale addotte dalla Spagna (costruzione di una strada, progetti di acquacoltura) per giustificare la mancata salvaguardia degli habitat <sup>(343)</sup>. In una precedente sentenza (del 28 febbraio 1991 causa n. 57/89, che non aveva riscontrato violazioni alla normativa comunitaria) la Corte aveva stabilito che una bonifica effettuata allo scopo di evitare pericoli di inondazione costituiva un esempio di superiore interesse generale (oltretutto eccezionale), mentre esigenze economiche e ricreative <<non costituiscono una deroga autonoma al regime di protezione fissato dalla direttiva>> <sup>(344)</sup>. Queste pronunce confermano la portata dell'art. 2 della convenzione. Indubbiamente una diffusa applicazione di questi criteri porterebbe ad un deciso ampliamento del livello di protezione degli habitat in Europa.

In Italia una serie di pronunce della magistratura amministrativa hanno negato qualsiasi tipo di operatività della fonte comunitaria in mancanza di un intervento del legislatore statale <sup>(345)</sup>.

---

<sup>343</sup>) Un estratto della sentenza commentato è in Dir. com. e scambi internaz., 1993, pag. 628-629 e in Riv. giur. amb., 1994, pag. 36-37, con commento di A. GRATANI.

<sup>344</sup>) In Dir. com. e scambi internaz., 1993, pag. 101-102 e in Riv. giur. amb., 1993, pag. 435-436, anche qui con commento di A. GRATANI.

<sup>345</sup>) Le sentenze principali della magistratura amministrativa sono quelle del TAR Veneto n. 273 del 2 aprile 1985, in I TAR, 1985 parte I, pag. 1780 e segg.; TAR Marche n. 116 del 10 aprile 1985, in Foro Amm., 1985, pag. 1976 e segg.; TAR Sicilia-Catania n. 608 del 30 maggio 1986, in I TAR, 1986, parte I, pag. 2557 e segg.; Consiglio di Stato n. 100 del 27 febbraio 1991, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 506 e segg., con commento di R. CARANTA, cit.. Un ulteriore commento a

La Corte Costituzionale, nelle sentenze n. 830 del 1988 e n. 346 del 1990, ha altresì affermato che la direttiva 79/409 (così come la convenzione di Berna, che come abbiamo visto è stata analizzata nelle medesime sentenze) non giustifica poteri statali di individuazione di un'area naturalistica in adempimento a un vincolo comunitario <sup>(346)</sup>.

---

quest'ultima sentenza è quello di C. DI PAOLO, La tutela degli uccelli selvatici tra normativa internazionale e comunitaria, nella stessa rivista, 1992, pag. 524 e segg.. Entrambi gli autori sottolineano come tali pronunce siano dissonanti da analoghe sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee, che ha stabilito la necessità di disapplicare la normativa interna difforme da quella comunitaria e secondo la quale nel caso di direttive che contengono disposizioni sufficientemente precise e incondizionate, (self executing) e ove ricorra la mancata emanazione da parte dello Stato della normativa di adeguamento, i singoli possono comunque opporre le previsioni comunitarie nei (soli) confronti dello Stato inadempiente. Anche la Corte Costituzionale, esaminando la giurisprudenza della Corte di giustizia, ha affermato la prevalenza sul diritto interno delle norme di direttive non ancora attuate ma che presentano i requisiti di self executing (vedere le sentenze citate alla precedente nota 51). Ai nostri fini si tratterebbe di appurare il carattere self-executing delle norme sugli habitat, che però non sembrano contenere disposizioni precise e incondizionate, non prevedendo standard, definizioni, parametri per l'individuazione ad es. delle zone di protezione speciale o delle zone poste lungo le rotte di migrazione.

<sup>346</sup>) Le sentenze della Corte Costituzionale sono citate alla precedente nota 28. In esse, a differenza di quelle della magistratura amministrativa citate alla nota precedente, non si nega la diretta efficacia della direttiva ma l'esistenza di un potere statale derivante da un vincolo sovranazionale, che comporti una alterazione nella ripartizione dei poteri tra Stato e regioni, poichè una direttiva comunitaria <<nelle materie riservate alle regioni e, tanto più, in una assegnata alla competenza esclusiva, comporta il riconoscimento alle stesse della relativa competenza di attuazione, salvo il potere di sostituzione dello Stato in caso di persistente inattività delle regioni medesime>> (sent. n. 346 del 1990). Analogamente, nella sentenza n. 830 del 1988: <<la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie attribuita alle regioni, nelle materie ad esse riservate (...) può essere derogata attraverso il potere sostitutivo dello Stato soltanto se le medesime persistano nella loro inattività nonostante la sollecitazione ad adempiere e, comunque, dopo che esse siano state sentite>>.

Osserva V. PARISIO, in Istituzione di riserve naturali regionali e poteri del Ministero dell'ambiente, in Riv. giur. amb., 1989, pag. 327 e segg. (commento alla sentenza n. 830 del 1988) che la sentenza può essere considerata <<un momento di ripensamento dovuto alle forti critiche della dottrina piovute sulla Corte dopo le sue sentenze nn. 123/80 e 223/84. In tali pronunzie la Corte aveva sostenuto l'esclusiva

E' necessario comunque precisare che tutte le pronunce di cui sopra risalgono al periodo precedente l'entrata in vigore della legge n. 157 del 1992 che ha recepito la direttiva, e alla sentenza della Corte di giustizia che abbiamo visto in precedenza.

L'istituzione delle zone di protezione speciale ai sensi dell'art. 4 è comunque avvenuta negli ultimi anni in Italia anche in carenza di specifici provvedimenti legislativi di attuazione della direttiva (anche in conseguenza dell'attività della Commissione e della procedura di verifica prevista dall'art. 12).

In base alla Risoluzione del Consiglio del 2 aprile 1979 relativa alla direttiva 79/409 <<il Consiglio invita gli Stati membri a comunicare alla Commissione (...) a) le zone di protezione speciale (...); b) le zone umide che essi hanno scelto o intendono scegliere quali zone umide di importanza internazionale>> (347).

Al 31 marzo 1993 erano state classificate come zone di protezione speciale 1109 siti sul territorio degli Stati membri per oltre 6.500.000 ettari (348). L'Italia aveva designato a quella data 74 aree per 310.400 ettari. Nel Piano d'Azione dell'IUCN per l'Europa, da

---

*competenza dello Stato a dare attuazione agli obblighi di protezione delle zone umide, discendenti dal trattato di Ramsar>>. In realtà, per quanto abbiamo visto nel precedente capitolo, parlando della legge quadro sulle aree protette, il riferimento all'interesse nazionale o sovranazionale della protezione della natura getta maggiori ombre su queste ultime pronunce, anche perchè la direttiva 79/409 non si riferisce soltanto alla materia "caccia" ma, soprattutto con le norme a tutela degli habitat, alla materia "protezione della natura". Comunque sia, nè lo Stato nè le regioni si sono distinti per la sollecitudine nel dare attuazione alla direttiva, come dimostrano le sentenze della Corte di giustizia che ne hanno verificato il grado di disapplicazione.*

<sup>347)</sup> In G.U.C.E. n. C103 del 25 aprile 1979, pag. 6.

<sup>348)</sup> Fonte: AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 58.

cui sono tratti questi dati, si legge però che solo il Belgio e la Danimarca si sono completamente conformati agli obblighi di designazione delle zone, e che in generale per molte delle zone designate non sono state prese da parte degli Stati membri le necessarie misure di protezione. In effetti, se si fa riferimento al dato di territorio nazionale protetto in percentuale, l'Italia anche qui riesce a conquistare una delle ultime posizioni (1% di territorio designato: in testa Danimarca col 22,3% e Belgio col 14,1%), seguita solo da Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito (<sup>349</sup>).

Occorre tuttavia riconoscere che l'istituzione delle zone di protezione speciale, per quanto anche in questo caso non sia stata colta l'occasione per colmare il "deficit di protezione" per gli habitat presenti sul territorio italiano, ha interessato anche una serie di zone umide non designate ai sensi della convenzione di Ramsar (<sup>350</sup>). Siamo quindi in presenza (per la prima volta nell'indagine iniziata in questo capitolo) di una fonte in base alla quale la

---

<sup>349</sup>) Il dato è confermato da altri documenti:rispetto sempre alle zone di protezione speciale: <<nel territorio italiano, solo il 9% è tutelato, contro il 97% della Danimarca, il 79% del Belgio, il 60% del Portogallo>>. Il livello di (dis)applicazione attuato dall'Italia è superato solo da Irlanda e Lussemburgo, non più dal Regno Unito che ha provveduto ad ulteriori designazioni. In A. ZOCCHI, Un' ecocoperta per l'Europa, in Notizie Verdi, 25 febbraio 1995, pag. 19. I dati dell'articolo sono tratti da AAVV, Birds in Europe, their status and conservation, I.C.P.B., Cambridge, UK, 1994.

<sup>350</sup>) Purtroppo il più volte citato Inventario delle zone umide del territorio italiano non riporta riferimenti alla direttiva come fonte in base alla quale sono stati presi provvedimenti di protezione, quindi non è agevole quantificare esattamente il numero di aree umide e la superficie protette per mezzo di questa fonte. Un esempio di applicazione è il decreto 27 aprile 1981 del Ministero agricoltura e foreste (in G.U. n. 135 del 19.5.81) che istituisce la riserva naturale del lago di Lesina (parte orientale) che non è una zona Ramsar, ma comunque <<un ambiente di fondamentale importanza per (...) specie comprese nell'allegato I della direttiva>>.

protezione delle zone umide riceve un incremento rispetto agli effetti della convenzione di Ramsar.

4.4.3 LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N. 92/43 DEL 21 MAGGIO 1992 RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E SEMINATURALI E DELLA FLORA E DELLA FAUNA SELVATICHE E IL REGOLAMENTO N. 1973/92 DEL CONSIGLIO DEL 21 MAGGIO 1992 CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO FINANZIARIO PER L'AMBIENTE (LIFE)

Esamineremo adesso il più importante e moderno strumento comunitario rivolto alla protezione della natura, che fin dal titolo evidenzia pienamente la portata generale delle sue norme. In effetti la direttiva "Habitat" <sup>(351)</sup> è, nel contesto dell'Europa comunitaria, la prima fonte che incrina l'assetto che si era espresso nella conferenza di Stoccolma del 1972: per la prima volta, come vedremo, vengono poste in essere procedure che non si limitano alla sensibilizzazione e all'appello agli Stati nel campo della protezione delle risorse naturali presenti sul loro territorio.

La direttiva è adottata a norma dell'art. 130S del trattato istitutivo della C.E.E., inserito come abbiamo visto dagli accordi che hanno modificato il trattato stesso ponendo le premesse per una politica ambientale con contenuti generali ed autonomi rispetto alle altre competenze comunitarie <sup>(352)</sup>.

---

<sup>351)</sup> In G.U.C.E. n. L206 del 22 luglio 1992, pag 7 e segg.

<sup>352)</sup> Il primo considerando infatti recita: <<considerando che la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità conformemente all'articolo 130R del trattato>>.

La direttiva nasce dalla considerazione del continuo processo di degrado degli habitat naturali in Europa e dalla grave minaccia per un numero crescente di specie selvatiche, con riferimento alla necessità di preservare il <<patrimonio naturale della Comunità>> (<sup>353</sup>). A tal fine taluni habitat e talune specie sono definiti come prioritari.

La direttiva si pone per molti aspetti come un completamento della direttiva 79/409 precedentemente esaminata, superando il limite (proprio come abbiamo visto di altre convenzioni in materia e anche dell'interpretazione dei primi anni di applicazione della convenzione di Ramsar) di una protezione rivolta soltanto ad alcuni gruppi di specie viventi ed ai rispettivi habitat: da questo punto di vista la direttiva si pone anche come una estensione ed un rafforzamento delle previsioni della convenzione di Berna, la cui applicazione è adesso più significativa riguardo ai paesi europei che non fanno parte dell'Unione e ai paesi africani che iniziano a sottoscriverla (<sup>354</sup>).

I principali elementi innovativi sono i seguenti:

- gli habitat sono tutelati come risorse in sè, come elementi di conservazione della biodiversità e non solo in funzione della protezione di specie viventi (art. 2);

- vi è una chiara previsione di interventi attivi di protezione: pianificazione delle attività di gestione e ripristino degli ambienti naturali e seminaturali; attività regolamentari, amministrative e contrattuali; valutazione dell'incidenza dei progetti

---

<sup>353</sup>) 4° considerando della direttiva.

<sup>354</sup>) Così in AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 66.

di qualsiasi tipo che intervengono sui siti protetti; misure compensative in caso di distruzione inevitabile di habitat (art. 6);

- sono indicate precise tempificazioni nell'adozione delle misure di protezione da parte degli Stati (art. 4);

- si prevede una procedura di concertazione tra la Commissione e gli Stati membri con decisione finale (unanime) del Consiglio in caso di inerzia degli Stati membri rispetto alla protezione di habitat o specie prioritarie (art. 5);

- si indicano precise metodologie ai fini della classificazione degli habitat (allegato I).

Forse il limite maggiore della direttiva consiste nella mancata previsione dell' obbligo di determinare una autorità amministrativa responsabile della gestione di uno o più siti protetti. Sicuramente tale necessità è implicita nel riferimento alle necessarie procedure pianificatorie collegate a misure di protezione. Inoltre un obbligo siffatto non potrebbe essere reso troppo puntuale stante la libertà dei singoli Stati membri di organizzare amministrativamente le attività di protezione. Tuttavia la presenza di una autorità è uno degli elementi più importanti nelle strategie di protezione (e questo è uno dei grandi meriti della legge quadro italiana sui parchi ).

Passando ad esaminare alcuni degli articoli più significativi, citiamo innanzitutto tre fra le 14 definizioni contenute nell'art. 1: si intende per <<*Habitat naturali: zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali*>>; <<*Habitat naturali di interesse comunitario: gli habitat che (...) i) rischiano di scomparire nella loro area di*

*ripartizione naturale; ovvero ii) hanno un'area di ripartizione naturale ridotta (...); ovvero iii) costituiscono esempi notevoli di caratteristiche tipiche di una o più delle cinque regioni biogeografiche* <sup>(355)</sup>*>>; <<Tipi di habitat naturali prioritari: i tipi di habitat naturali che rischiano di scomparire (...) e per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare (...)>>: ciò a causa della loro distribuzione ricompresa in gran parte nel territorio degli Stati membri.*

Gli articoli da 3 a 11 sono raggruppati sotto il titolo *<<Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie>>*.

Lo strumento principale per raggiungere gli scopi della direttiva è la *<<rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale>>*; questa rete comprende anche le zone di protezione speciale previste dalla direttiva 79/409.

L'art. 4 descrive la procedura con cui viene formato l'elenco dei siti che andranno a costituire la rete, e che prevede un accordo tra la Commissione e gli Stati membri (anche in questo caso quindi si è scelta la strada di un intervento esterno di stimolo e controllo della Commissione). L'elenco dovrà essere elaborato entro l'anno 1998. Una

---

<sup>355)</sup> Si tratta della regione alpina, atlantica, continentale, macaronesica e mediterranea.

volta costituita la rete (con l'intervento eventuale di cui all'art. 5 che abbiamo descritto all'inizio), gli stati membri stabiliscono le misure attive di conservazione di cui all'art. 6, prevedendo le eventualità di cofinanziamento previste all'art. 8. I termini temporali per le misure di protezione (e di finanziamento) sono tempi massimi: gli strumenti sono applicabili a partire dalla notifica della direttiva e dall'entrata in vigore del regolamento LIFE.

Il titolo <<*Tutela delle specie*>> comprende gli articoli da 12 a 16. Non sono comprese le specie di avifauna (neanche negli allegati) in quanto contemplate dalla direttiva 79/409. I titoli successivi regolamentano le attività di informazione e ricerca, le procedure di modifica degli allegati, le disposizioni complementari e finali.

Tra gli allegati il primo è quello contenente i <<*Tipi di habitat naturali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione*>>. I tipi di habitat menzionati sono quasi 200, e corrispondono a quelli classificati nell'ambito del programma CORINE <sup>(356)</sup>. Fra di essi sono ricomprese numerose tipologie di zone umide presenti sul territorio italiano, di

---

<sup>356</sup>) Decisione 85/338/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985. I risultati del programma, che ha prodotto un primo inventario dei siti di maggiore importanza per la Comunità europea sono stati pubblicati come AAVV, CORINE biotopes, CEE, Bruxelles, 1991. La pubblicazione comprende un volume riguardante la descrizione complessiva del progetto, uno sulla metodologia utilizzata, uno comprendente varie codifiche delle entità descritte nel database (ambienti, specie, attività umane ecc.) e l'ultimo contenente una descrizione di tutti gli habitat della Comunità con una bibliografia di riferimento. Sono poi allegate cartografie che riportano, per ogni paese, la localizzazione e l'elenco dei siti di maggior importanza. Per l'Italia sono elencati 1614 siti fra cui praticamente tutte le zone umide di interesse internazionale e nazionale (queste ultime così definite dall'Inventario del Ministero dell'ambiente più volte citato).

cui alcune classificate come tipi di habitat prioritari. Tra questi figurano ad esempio le lagune per le quali come abbiamo visto nel capitolo precedente il "deficit di protezione" è ancora molto esteso (<sup>357</sup>). L'allegato II comprende le <<Specie animali e vegetali d'interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione>>, ed è complementare all'all. I per la realizzazione di una rete coerente di zone speciali di conservazione (sono elencate 193 specie animali - escluse le specie di uccelli - e più di 300 di piante). Anche qui, come per la direttiva 79/409 e alcune delle convenzioni che abbiamo esaminato, molte specie sono esclusive di zone umide o sono legate a questi ambienti per stadi vitali del loro sviluppo.

Gli altri allegati sono relativi a specie, metodi di cattura, criteri di selezione dei siti (<sup>358</sup>).

Il Regolamento "LIFE" n. 1973/92 (<sup>359</sup>), costituisce lo strumento per la realizzazione del <<cofinanziamento delle misure

---

<sup>357</sup>) Altri tipi di habitat prioritari corrispondenti a zone umide compresi nell'allegato I sono le torbiere attive, le paludi calcaree, le foreste alluvionali residue di ontano.

<sup>358</sup>) L'all. III comprende: <<Criteri di selezione dei siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria e designati quali zone speciali di conservazione>>; l'all. IV <<specie animali e vegetali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa>> (le specie comprese nell'all. II sono un sottoinsieme di quelle qui riportate); l'all. V è relativo alle <<Specie animali e vegetali di interesse comunitario il cui prelievo nella natura e il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione>>; l'all. VI contiene <<Metodi e mezzi di cattura e di uccisione nonché modalità di trasporto vietati>>.

<sup>359</sup>) In G.U.C.E. n. L206 del 22 luglio 1992, pag. 1. Il regolamento LIFE trova un precedente nel regolamento CEE n. 3907/91 del Consiglio del 19 dicembre 1991 riguardante azioni comunitarie per la salvaguardia della natura (ACNAT), pubblicato nella G.U., 2° serie speciale, n. 31 del 23 aprile 1992, rivolto al finanziamento di azioni, in applicazione della direttiva 79/409, volte a contribuire <<alla salvaguardia o al ripristino di biotopi che accolgono specie in pericolo o di habitat,

*necessarie per mantenere o ripristinare in uno stato di conservazione favorevole i tipi di habitat naturali prioritari e le specie prioritarie nei siti interessati figuranti rispettivamente negli allegati I e II della direttiva 92/43/CEE (...)>>: art. 2. I finanziamenti coprono di media il 50% del costo delle azioni (fino al 75% per azioni relative a habitat o specie minacciati di estinzione): art. 8. Per il periodo 1991-1995 sono stati stanziati 400 milioni di ecu. Occorre però dire che tale cifra, di per sé abbastanza esigua, non è totalmente destinata alla protezione della natura ma anche, più in generale, all'applicazione della politica comunitaria nel settore dell'ambiente (inclusi settori tecnologici) e addirittura all'assistenza tecnica a paesi terzi (art. 1).*

L'Italia non ha approntato finora nessuno strumento legislativo in attuazione di questo fondamentale atto comunitario, nonostante il decorso dei due anni dalla notifica <sup>(360)</sup>. Per quanto riguarda le disposizioni amministrative, la direttiva è citata nella delibera del C.I.P.E. che analizzeremo a proposito della convenzione di Rio <sup>(361)</sup>. In essa si annuncia che il Ministero dell'ambiente ha dato

---

*gravemente minacciati e che rivestono un'importanza particolare per la Comunità>> e, in casi eccezionali, per la soluzione di problemi urgenti nell'ambito delle convenzioni di Berna, Bonn o Ramsar.*

<sup>360)</sup> Una ricerca del 25.9.95 nella banca dati della sede italiana della Commissione Europea sulle disposizioni nazionali comunicate dagli Stati membri relative alla direttiva ha dato come risultato il messaggio <<NESSUN RIFERIMENTO DISPONIBILE>>.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia tuttavia non è strettamente necessario un recepimento formale e testuale della normativa comunitaria da parte degli stati, ma è sufficiente che, per mezzo dei vari strumenti legislativo-amministrativi, essi garantiscano una chiara e precisa effettività delle disposizioni (così nella sentenza 8 luglio 1987 causa 262/85 contro l'Italia, relativa alla direttiva 79/409, in Foro it., 1987, IV, pag. 390 e segg.).

<sup>361)</sup> Vedere il paragrafo 4.6.3.

inizio, nel 1994, al progetto Bioitaly (finanziato in parte con fondi del regolamento LIFE) per realizzare la schedatura dei siti del nostro paese che faranno parte della rete Natura 2000. In attuazione di questo importante strumento internazionale, quindi, è in corso un'attività amministrativa, per il momento circoscritta al livello conoscitivo <sup>(362)</sup>.

In ogni caso la potenzialità degli strumenti forniti dalla direttiva (pur con il limite dell'esigua entità del cofinanziamento, di cui diremo anche in seguito), per la protezione della natura in Italia è significativa. Per tutti un dato riportato sulla pubblicazione relativa al programma CORINE: ben 13 delle 20 regioni italiane presentano una percentuale di superficie coperta da siti di elevato interesse per la conservazione di habitat e specie maggiore del 20%, mentre le altre 7 si attestano tra il 10 e il 20% <sup>(363)</sup>. Oltre il 50% dei siti censiti contengono zone umide <sup>(364)</sup>.

---

<sup>362)</sup> Il progetto Bioitaly non si esaurisce nella schedatura dei siti, ma prevede anche la proposta di ulteriori habitat e specie da inserire negli allegati della direttiva. Per la realizzazione del progetto il Ministero si è dotato di un Comitato Scientifico e di un Comitato Tecnico nazionali e ha delegato le regioni, mediante contratti, per la scelta e la schedatura dei siti da proporre. Così in V. DE DOMINICIS, M. VANNINI, L'attività in Toscana nell'ambito del progetto Bioitaly, Università di Siena, novembre 1995, pagg. 5-6.

<sup>363)</sup> Si tratta Val d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli, Toscana, Sardegna, Lazio, Umbria, Campania e Calabria. Nel testo (riguardante la descrizione generale del progetto, pag. 75 e 77) si afferma che tali dati potranno variare in base a un'analisi più accurata. Si tratta in ogni caso di un valore molto elevato di biodiversità, raggiunto da poche altre regioni in Europa. In AAVV, Lo stato dell'ambiente in Italia, Ministero dell'ambiente, Roma, 1992, si riporta il dato della presenza in Italia del 50% degli habitat indicati dalla direttiva; della metà delle specie di piante presenti in Europa (caratteristica che pone l'Italia al primo posto in Europa per la biodiversità floristica); di 1082 specie di vertebrati (uno dei primi paesi nel continente per biodiversità faunistica).

<sup>364)</sup> Ibidem, pag. 82.

#### 4.4.4 I LIMITI DELL'AZIONE DELLA COMUNITA' EUROPEA: IL RUOLO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA NELLA "DISTRUZIONE" DELLE ZONE UMIDE E LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA (CENNI)

La completezza e le potenzialità degli strumenti comunitari a tutela dell'ambiente sono purtroppo oscurate da alcuni elementi di diritto e di fatto che hanno accompagnato la politica comunitaria fin dal suo sorgere. Non si tratta tanto della presa in considerazione tutto sommato tardiva dell'ambiente nel diritto comunitario (mentre nel diritto internazionale tale considerazione è evidente almeno dall'inizio degli anni '70), visto che gli strumenti approntati hanno poi in una certa misura anche superato l'impasse costituito proprio, nel diritto internazionale, dalla resistenza degli Stati ad accettare norme e azioni provenienti da fonti non statali per la protezione dell'ambiente nel proprio territorio.

Il problema è che la considerazione delle conseguenze ambientali delle scelte comunitarie in altre materie non è mai stata scontata: la precisa codifica del principio di integrazione <sup>(365)</sup> testimonia questa difficoltà: più che un progresso della tecnica giuridica si è trattato di una stringente necessità.

Uno degli elementi che hanno contribuito alla rarefazione degli habitat in Europa è stato il flusso di finanziamenti che ha accompagnato la Politica Agricola Comunitaria (PAC) e che ha reso in molti casi economicamente conveniente lo sfruttamento a fini produttivi di aree precedentemente lasciate "incolte" o coltivate con metodi

---

<sup>365)</sup> Descritto all'inizio del paragrafo sulla politica CEE.

tradizionali più compatibili con l'ambiente rispetto alle pratiche meccanizzate <sup>(366)</sup>. Tale effetto è particolarmente evidente per le zone umide.

Si legge nel testo di diritto europeo dell'ambiente di C. M. Bonnefoi: <<le WWF accuse-t-il la politique agricole commune d'etre la cause principale des atteintes a l'habitat sauvage. Selon un rapport qu'il vient de publier, la politique agricole commune serait la cause essentielle des importantes destructions écologiques que l'on peut observer en Europe et l'agriculture intensive menacerait de très nombreuses espèces en détruisant leur site de refuge naturel>> <sup>(367)</sup>.

Nel rapporto del WWF, pubblicato in Italia nel 1989, un articolo ("Fermare la distruzione delle ultime zone umide") riporta, oltre ad una serie di dati sulle bonifiche in alcuni paesi europei fino alla fine degli anni '70: <<Le 8 organizzazioni nazionali del WWF della CEE chiedono alla Commissione di non finanziare più nuovi piani di drenaggio delle zone umide (...). Il contributo comunitario continua ad essere disponibile sotto la voce "strutture" fino al 70% dei costi>> <sup>(368)</sup>. I drenaggi, secondo il WWF, venivano finanziati anche nelle zone Ramsar.

---

<sup>366</sup>) E' da tener presente ad esempio che alcune fondamentali direttive in materia (n. 159-160-161 del 1972) finanziavano interventi atti a determinare una produttività delle aziende agricole comparabile con quella di altri settori produttivi: questo ha comportato uno sfruttamento notevole dei terreni e la realizzazione di interventi infrastrutturali a ciò finalizzati (compreso un incremento delle bonifiche). Si veda ad es. P. CARETTI e R. ZACCARIA (a cura di), La regione in Toscana, Giuffrè, Milano, 1987, pag. 409 e segg..

<sup>367</sup>) C. M. BONNEFOI, Droit Européen..., cit., pagg. 260-261.

<sup>368</sup>) Il rapporto è stato pubblicato come AAVV, La politica Agricola Comune, WWF Italia, Roma, 1989. In particolare pag. 15 e segg. riguardano le zone umide. Il rapporto afferma che la PAC <<assorbe i due terzi del bilancio annuo comunitario, che è di 20 miliardi di dollari, oltre 26 mila miliardi di lire>>. Se si confronta questo dato

Simili considerazioni sono poi emerse in vari interventi nella Conferenza di Grado, in cui in particolare si è sottolineato che la cornice di riferimento fornita dalle convenzioni internazionali e dalle direttive comunitarie richiede per essere efficace una serie di azioni volte a limitare gli impatti fortemente negativi sollecitati dalla PAC ed a realizzare da parte della Comunità una politica per le zone umide che promuova l'uso della terra compatibilmente con il mantenimento delle sue caratteristiche ecologiche (<sup>369</sup>).

La spinta degli uffici delle convenzioni internazionali, delle organizzazioni non governative, dei governi più sensibili e dei settori degli organi comunitari chiamati ad applicare le direttive in materia ambientale (in particolare la Direzione Generale 11 della Commissione, che gestisce il settore ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile) hanno portato negli ultimi anni ad un decisivo miglioramento della situazione brevemente descritta. In particolare, la riforma della PAC iniziata col regolamento n. 797 del Consiglio del 12 marzo 1985 (<sup>370</sup>), sollecitata anche dal problema delle eccedenze, ha

---

(che in questa sede non è purtroppo possibile verificare con fonti comunitarie) con i finanziamenti previsti in un quinquennio dal regolamento LIFE (400 milioni di ecu corrispondono a poco più di 800 miliardi di lire) si può ipotizzare che l'impegno comunitario in difesa della natura non è poi così deciso.

<sup>369</sup>) In particolare il riferimento è all'intervento di L. ROSE, Wetlands policy in the European Community, in Managing Mediterranean wetlands ..., cit., pag. 267 e segg.

<sup>370</sup>) In G.U.C.E. n. L93 del 30 marzo 1985, pag. 1. Il regolamento prevede per la prima volta obiettivi di "conservazione", "tutela", "miglioramento" dell'ambiente naturale specialmente nelle "zone sensibili dal punto di vista ambientale" da raggiungere attraverso ritiro dei seminativi dalla produzione, estensivizzazione e imboschimento di superfici agricole. Altri regolamenti che sviluppano gli strumenti introdotti dal 797 del 1985 sono il n. 1760/87 del 15 giugno 1987, in G.U., serie speciale n. 64 del 18 agosto 1987, pag. 91; n. 1272/88 della Commissione del 29 aprile 1988, in G.U., serie speciale n. 56 del 21 luglio 1988. Un

tenuto in considerazione i fattori ambientali, arrivando a destinare parte degli ingenti finanziamenti in materia a metodi di coltivazione più compatibili con il mantenimento dell'equilibrio ecologico dell'ambiente agricolo. Anche le organizzazioni come il WWF (che aveva lanciato l'allarme), riconoscono l'importanza della correzione di rotta <sup>(371)</sup>.

Non è questa la sede per affrontare in maniera esauriente il problema, per la complessità che riveste <sup>(372)</sup>. E' però necessario evidenziare che, anche per ovviare ai problemi che la stessa PAC ha causato negli ultimi decenni, bisogna guardare alle norme comunitarie in materia di agricoltura come strumenti la cui applicazione potrà, in futuro, determinare una migliore conservazione ed il ripristino (anche con interventi di riallagamento delle aree drenate) delle zone umide in qualche modo interessate da pratiche agricole. Fra tutti, citeremo il regolamento n. 2078/92 del Consiglio del 30 giugno 1992, relativo a

---

commento su questi strumenti è in S. CORAZZA, Note per una comprensione degli strumenti CEE, in L'humus, giugno 1990, Roma, pag. 10 e segg.. Vengono citate tra l'altro le misure prese dal Ministero agricoltura e foreste per l'applicazione di tali regolamenti in "zone preferenziali" come parchi e aree protette, tra cui le zone umide tutelate per effetto della convenzione di Ramsar.

<sup>371)</sup> Ad es. su Panda, il bollettino del WWF Italia, sono apparsi 2 articoli di F. PRATESI, presidente onorario dell'associazione e attuale direttore del Parco Nazionale d'Abruzzo: Il sabato delle terre (due leggi comunitarie per il riposo dei campi e l'agricoltura compatibile), in Panda, n.3, 1993, pag. 20 e segg.; Coltivare meno coltivare meglio (come cambia l'agricoltura in Europa), in Panda, n. 5, 1995, pag. 4 e segg.. Negli articoli si sottolinea l'impegno dell'associazione per l'applicazione dei regolamenti, a partire dalla gestione delle aree protette.

<sup>372)</sup> Il problema è stato affrontato generalmente in trattazioni relative a materie come il diritto agrario o l'economia. Citiamo, fra le altre: F. CAPELLI, Suggerimenti per una proposta di riforma della regolamentazione agricola comunitaria ai fini del miglioramento della protezione ambientale, in Dir. com. scambi internaz., 1987, pag. 563 e segg..

metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (<sup>373</sup>), che prevede, tra gli obiettivi descritti all'art. 1, quello di *<<promuovere forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, dello spazio naturale, del paesaggio, delle risorse naturali, del suolo, nonché della diversità genetica>>*.

Concludiamo evidenziando che i regolamenti come quello citato sono già in vigore in Italia (ai sensi del trattato di Roma). Anche se non sono ancora particolarmente visibili i segni di un miglioramento della protezione degli habitat e delle zone umide, la fiducia in tali strumenti, accompagnati dall'applicazione della direttiva Habitat e del regolamento LIFE, è notevole anche nelle organizzazioni internazionali (come ad es. l'IUCN (<sup>374</sup>)) che in passato sono state particolarmente critiche verso l'azione della Comunità Europea.

#### 4.5 LA LEGGE QUADRO ITALIANA SULLA CACCIA N. 157/92: ASPETTI INTERNAZIONALISTICI E TUTELA DEGLI HABITAT

---

<sup>373</sup>) In G.U.C.E. n. L215 del 30 luglio 1992, pag. 85. Il regolamento prevede aiuti fino a 600 ecu (circa 1.200.000 lire) per ettaro per il ritiro di seminativi dalla produzione per almeno 20 anni *<<nella prospettiva di un loro utilizzo per scopi di carattere ambientale, in particolare per la creazione di riserve di biotopi o parchi naturali, o per salvaguardare i sistemi idrologici>>* (art. 1 e art. 4). Il regolamento non specifica l'entità dei finanziamenti disponibili, ma si deve supporre che si tratti di cifre ben più rilevanti di quelle indicate nel regolamento LIFE.

<sup>374</sup>) Ad es. in AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 61, si legge che la Comunità Europea *dovrebbe (should) <<Increase the funds for implementation of the Directives, both from Member States' own budgets and from the Community budget, in particular the LIFE Fund and the measures arising from reform of the Common Agricultural Policy>>*.

La legge n. 157 del 1992: "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" <sup>(375)</sup>, regola la complessa materia della caccia nel suo rapporto con la protezione della fauna. L'aspetto che qui ci interessa esaminare, delimitando anche in questo caso una materia di notevole complessità <sup>(376)</sup>, è l'adeguamento dell'ordinamento italiano, tramite questa legge, alle fonti internazionali che dettano norme a protezione degli habitat. Questa legge sostituisce la precedente n. 968 del 1977 <sup>(377)</sup>, che non dava esplicita attuazione alle fonti internazionali che abbiamo descritto in questo capitolo.

Il primo comma dell'art. 1 <<La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale>> riconosce (a differenza della legge precedente) una rilevanza del patrimonio faunistico che trascende i confini dello Stato: questo elemento si conforma ai principi sanciti da molte delle fonti che abbiamo visto in questo capitolo.

Ancor più esplicitamente, il quarto comma dell'art. 1 stabilisce che la direttiva CEE 79/409 ed allegati, e le direttive che

---

<sup>375)</sup> In S.O. alla G.U. n. 46 del 25 febbraio 1992.

<sup>376)</sup> La legge regola principalmente la tutela delle specie, riferendosi agli habitat soltanto per garantire tale finalità. Definisce e regola le varie attività di prelievo (compresa l'uccellazione, le catture temporanee, la tassidermia) di individui adulti, uova, nidi e piccoli. Viene altresì regolamentata l'attività degli enti consultivi a livello nazionale (I.N.F.S.: Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, organo scientifico; C.T.F.V.N.: Comitato Tecnico Faunistico-Venatorio Nazionale: organo tecnico), le competenze di regioni e province, le attività di pianificazione legate alla gestione della fauna selvatica, le varie modalità di esercizio dell'attività venatoria, le attività di vigilanza, le sanzioni amministrative e penali ecc..

<sup>377)</sup> In G.U. n. 3 del 4 gennaio 1978.

tali allegati hanno modificato <<sono integralmente recepite ed attuate nei modi e nei termini previsti dalla presente legge la quale costituisce inoltre attuazione della Convenzione di Parigi (...) e della Convenzione di Berna>>.

Maria Clara Maffei osserva che, a parte l'incompletezza del richiamo alle fonti internazionali (avrebbero potuto essere richiamate almeno le convenzioni di Bonn e di Ramsar, che riguardano esplicitamente la tutela degli uccelli selvatici), <<Il riferimento alle due convenzioni di Parigi e di Berna è tuttavia molto interessante in quanto può considerarsi che esso sani la mancanza, lamentata da alcuni giudici amministrativi e ordinari, di norme che diano in concreto attuazione alle disposizioni pattizie non self-executing. E' infatti da ritenersi che le norme contenute nella legge n. 157/92 abbiano, tra gli altri, anche tale scopo>> <sup>(378)</sup>. Riguardo alle convenzioni citate, e soprattutto alla convenzione di Berna, è però da ritenersi che il recepimento sia relativo soltanto all'oggetto della legge e cioè la fauna omeoterma (come indicato nel titolo), e non ad esempio, anfibi, rettili, invertebrati e specie vegetali comprese negli allegati della convenzione <sup>(379)</sup>. L'effetto è che alla protezione di queste specie non potranno ad esempio applicarsi le sanzioni previste

---

<sup>378</sup>) M. C. MAFFEI, Aspetti internazionalistici della nuova legge italiana sulla caccia (L. 11 febbraio 1992, n. 157), in Riv. giur. amb., 1992, pag. 939 e segg., in particolare pag. 940. L'autrice sottolinea come, riguardo all'individuazione delle specie cacciabili, alcuni articoli successivi della legge, e specialmente l'art. 18, introducano però nel recepimento delle direttive comunitarie alcuni fattori di incertezza. In effetti tali aspetti hanno dato luogo a problemi interpretativi e a pronunce giurisprudenziali tra cui la sentenza della Corte Costituzionale n. 117 del 1994, pubblicata con commento in Riv. giur. amb., 1995, pag. 287 e segg..

<sup>379</sup>) Così in S. LEONI, Note alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, WWF Italia, Roma, 1992, pag. 9.

dalla legge (in caso di prelievo venatorio delle medesime) e che non potranno, con gli strumenti previsti dalla medesima legge n. 157/92, essere tutelati habitat esclusivi di specie che non rientrano nella delimitazione indicata.

Riguardo alle convenzioni non citate espressamente nella legge, è però presente (nell'art. 2 comma 1. lett. c)) un richiamo generale alla protezione di tutte le specie <<che direttive comunitarie o convenzioni internazionali (...) indicano come minacciate di estinzione>> <sup>(380)</sup>. E' da ritenersi che tale richiamo, riferendosi alla protezione in generale e non al prelievo venatorio, sia operante anche nei confronti degli habitat di tali specie, nel senso di estendere anche a questi le forme di tutela previste.

Gli strumenti di tutela degli habitat previsti dalla legge n. 157/92 sono due: le zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna e le oasi di protezione. Questo ultimo istituto era presente anche nella precedente legge n. 968/77, ma deve ritenersi che esso assuma adesso un significato più importante alla luce del recepimento delle normative internazionali in materia, ottenendo da ciò un impulso per uno sviluppo quantitativo e a livello gestionale. Ad essi si aggiungono altri quattro istituti di protezione a vocazione più

---

<sup>380</sup>) M. C. MAFFEI, nell'art. citato, scrive al proposito: <<pensiamo che il riferimento alle convenzioni internazionali vada inteso in senso restrittivo, cioè come alle sole convenzioni di cui l'Italia (o, quanto meno, la Comunità Economica Europea) sia parte. Ciò premesso, ci si può chiedere se la disposizione in esame si riferisca a direttive e convenzioni già esistenti, o se abbia per effetto di estendere la "protezione particolare" anche a specie che risultino minacciate in eventuali convenzioni future. Tale estensione dovrebbe invece verificarsi ogni qual volta gli elenchi allegati alle convenzioni esistenti e di cui l'Italia è parte subiscano (...) delle modifiche o degli aggiornamenti>>. Lo stesso deve intendersi, crediamo, per gli allegati delle direttive comunitarie.

specifica, dove maggiore è l'intervento da parte dell'uomo: benchè l'esercizio venatorio sia vietato o limitato, questi sono infatti dedicati prioritariamente all'incremento delle specie oggetto di prelievo venatorio, piuttosto che alla protezione delle specie in pericolo o in generale di tutte le specie selvatiche. Si tratta delle zone di ripopolamento e cattura, dei centri pubblici di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale, delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie. Per questa loro caratteristica, anche se in alcuni casi questi istituti possono contribuire in maniera indiretta alla conservazione degli habitat e delle zone umide (magari come modalità di protezione delle fasce esterne a oasi di protezione o ad aree protette, graduando il livello di utilizzo della fauna dalle zone di tutela a quelle di prelievo), non saranno oggetto della nostra indagine (<sup>381</sup>).

Come si ricorderà le zone di protezione lungo le rotte di migrazione sono un istituto previsto dalla direttiva 79/409 (art. 4) in aggiunta alle zone di protezione speciale (per le quali ultime l'Italia ha provveduto, sebbene parzialmente, alla designazione anche prima dell'entrata in vigore della legge 157/92). Esse sono regolamentate dalla legge 157/92 al 5° comma dell'art. 1: sono istituite dalle regioni (e dalle province autonome) lungo le rotte segnalate dall'I.N.F.S. entro 4 mesi dall'entrata in vigore della legge. Sono

---

<sup>381</sup>) Le zone di ripopolamento e cattura sono, inoltre, istituti temporanei. L'art. 16 comma 3 prevede che <<Le aziende agri-turistico-venatorie nelle zone umide o vallive possono essere autorizzate solo se comprendono bacini artificiali e fauna acquatica di allevamento, nel rispetto delle convenzioni internazionali>>. Riteniamo che questa norma sia posta più con la preoccupazione che tali istituti possano danneggiare la fauna delle zone umide, che con la convinzione che si tratti di strutture volte alla loro protezione.

finalizzate <<al mantenimento ed alla sistemazione, conforme alle esigenze ecologiche, degli habitat interni a tali zone e ad esse limitrofi>>. Le regioni inoltre <<provvedono al ripristino dei biotopi distrutti e alla creazione di biotopi. Tali attività concernono particolarmente e prioritariamente le specie di cui all'elenco allegato alla citata direttiva 79/409 (...)>> <sup>(382)</sup>. La disposizione deve comunque interpretarsi come finalizzata alla protezione degli habitat in funzione della protezione delle specie, comprendendo quindi il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria in tali zone <sup>(383)</sup>. Purtroppo la legge attribuisce all'I.N.F.S. il compito di segnalare le rotte di migrazione ma non di stabilire la delimitazione delle zone di protezione. Questa quindi resta affidata alla discrezionalità degli enti locali, con minori garanzie circa la rispondenza a criteri scientifici. L'I.N.F.S. ha provveduto a segnalare alle regioni le indicazioni circa le rotte di migrazione <sup>(384)</sup>, mentre l'istituzione

---

<sup>382)</sup> L'articolo prevede poi un potere sostitutivo del Ministero agricoltura e Ministero dell'ambiente (d'intesa) in caso di inerzia degli indicati soggetti e una relazione circa le misure adottate da regioni e province autonome.

<sup>383)</sup> Così in S. LEONI, Note alla legge ..., cit., pag. 15. L'interpretazione è rafforzata dalla previsione dell'art. 21 comma 2 che prevede, in caso di mancata istituzione delle zone di protezione, la possibilità di istituire un divieto di caccia <<lungo le suddette rotte a meno di cinquecento metri dalla costa marina del continente e delle due isole maggiori>>.

<sup>384)</sup> Questo compito è stato espletato trasmettendo una serie di documenti indicanti le rotte, corredati di cartografie e della documentazione scientifica relativa alle indagini effettuate. Sono state utilizzate varie metodologie legate alle tecniche di censimento dell'avifauna. Tra gli altri, citiamo: AAVV, Distribuzione delle ricatture di uccelli inanellati all'estero ai fini della definizione delle rotte di migrazione, INFS, Bologna, 1992; AAVV, Zone umide e censimenti degli uccelli acquatici: utilità ai fini della definizione delle rotte di migrazione, idem; AAVV, Rotte di migrazione degli uccelli attraverso l'Italia, idem.

delle zone di protezione è ancora in corso in molte regioni italiane (<sup>385</sup>).

Le oasi di protezione sono descritte all'art. 10, comma 8, lettera a), della legge e sono destinate <<al rifugio, alla riproduzione e alla sosta della fauna selvatica>>. Alla lettera g) dello stesso comma si prevede la possibilità di corresponsione di incentivi in favore di proprietari o coltivatori <<che si impegnino alla tutela ed al ripristino degli habitat naturali e all'incremento della fauna selvatica>> nelle oasi di protezione e nelle zone di ripopolamento e cattura. I successivi commi da 13 a 17 regolamentano la procedura istitutiva da parte delle province. A norma dell'art. 21 comma 1 lett. c, in tali istituti è vietato l'esercizio venatorio. E' demandata alle leggi regionali (in base al rinvio generale disposto dall'art. 9 circa le funzioni amministrative per le materie regolate dall'art. 10) la definizione degli organismi e delle modalità gestionali degli istituti di protezione, ivi comprese le oasi (<sup>386</sup>).

Le oasi di protezione sono quindi uno strumento potenzialmente molto interessante, in quanto prevedono una protezione attiva (che comprende anche il ripristino degli habitat), incentivi economici atti a realizzarla, organismi di gestione. Il limite maggiore consiste forse nel fatto che l'istituzione avviene ad opera dei soli enti locali, enti molto "vicini" (nel senso indicato da Abrami nello

---

<sup>385</sup>) S. LEONI nell'Introduzione alla voce Caccia de Il codice dell'ambiente, a cura di S. MAGLIA e M. SANTOLOCI, La Tribuna, Piacenza, 1995, pag. 899 e segg., afferma che ancora all'inizio del 1995 <<nessuna regione ha provveduto a creare tali aree>>.

<sup>386</sup>) In molte leggi regionali gli organismi di gestione sono composti da amministratori degli enti locali interessati, e rappresentanti delle associazioni di agricoltori, cacciatori e ambientalisti.

scritto citato nel capitolo 3) ad interessi particolari che, se da un lato salvaguardano l'esigenza di democraticità di un istituto che si applica al territorio (e che deve contare, per funzionare, sul consenso degli interessati), dall'altro non sono spesso i più indicati a valutare le esigenze di un patrimonio tutelato nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale.

L'istituto dell'oasi è stato il primo ad essere applicato alla tutela delle zone umide, anche prima della ratifica della convenzione di Ramsar e dell'istituzione delle riserve naturali statali. Inoltre, come abbiamo visto nel capitolo 3 <sup>(387)</sup>, circa 1/3 delle zone Ramsar sono protette con questo strumento anzichè tramite riserve naturali o parchi.

#### 4.6 LA CONFERENZA ONU SU AMBIENTE E SVILUPPO DEL 1992 A RIO DE JANEIRO. LA CONVENZIONE SULLA BIODIVERSITA' E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA

##### 4.6.1 LA CONFERENZA DI RIO: IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE COME STRUMENTO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

La Conferenza su ambiente e sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 (con la rappresentanza di 182 Stati, 16 agenzie ONU e numerose organizzazioni non governative), è il secondo grande appuntamento internazionale (a 20 anni dalla conferenza di Stoccolma) nel quale l'ONU si pone l'obiettivo di sensibilizzare gli

---

<sup>387</sup>) Capitolo 3, § 3.4.2.1, in particolare nota 59).

Stati sulle problematiche ambientali al fine di favorire l'evoluzione delle legislazioni nazionali e del diritto internazionale pattizio.

Se a Stoccolma per la prima volta il degrado ambientale ottiene un'attenzione internazionale, l'appuntamento di Rio è stato atteso da molti come l'occasione per segnare una decisa inversione di tendenza nello sviluppo economico degli stati e a livello planetario, nel segno del superamento dell'antinomia tra ambiente e sviluppo <sup>(388)</sup>.

Molte delle aspettative riposte nel summit sono andate disattese, specialmente riguardo alla formazione di strumenti pattizi rivolti a disegnare un percorso certo nella soluzione dei problemi ambientali globali di maggiore gravità (sconvolgimenti climatici, desertificazione, diminuzione delle foreste e della diversità biologica). Solo per alcuni di questi problemi si sono prodotti strumenti specifici, nella forma di convenzioni quadro (da completare con ulteriori accordi) rinviando per altri a ulteriori appuntamenti internazionali. E' comunque difficile al momento attuale valutare la portata delle innovazioni giuridiche e istituzionali prodotte dalla conferenza: molto dipende dall'efficacia che avranno tali strumenti nei prossimi anni <sup>(389)</sup>.

---

<sup>388)</sup> Alcune delle contraddizioni evidenziate nel corso della conferenza sono descritte in P. SOAVE, Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21 - Il programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 761 e segg.

<sup>389)</sup> Per questo aspetto è interessante riportare la dichiarazione di Mustafà K. Tolba, ex direttore esecutivo dell'UNEP, citata nello scritto di P. SOAVE di cui alla nota precedente: <<Probabilmente ci vorranno parecchi anni ancora prima di essere certi che il summit della Terra di Rio ci ha introdotto nel "pantheon" di quegli eventi chiave, che segneranno una evoluzione dei problemi dell'umanità>>.

La conferenza si è conclusa con la produzione di un importante strumento di soft law: la Dichiarazione su ambiente e sviluppo. Questo atto, da un lato riconferma principi di diritto internazionale dell'ambiente ormai consolidati, dall'altro contiene il riconoscimento di importanti tendenze evolutive <sup>(390)</sup>. Un altro documento, l'Agenda 21, indica <<un programma d'azione volto ad individuare le migliori strategie da seguire nelle principali aree di contatto tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico>> <sup>(391)</sup>. E' interessante notare che nel capitolo 39 dell'Agenda 21 sugli strumenti e meccanismi giuridici internazionali <<il diritto internazionale dell'ambiente è direttamente considerato come strumento per ottenere i risultati che l'Agenda 21 si prefigge e pertanto come oggetto di sviluppi futuri>> <sup>(392)</sup>.

---

<sup>390)</sup> Tra i principi che confermano la dichiarazione di Stoccolma: l'obbligo di non causare danni ambientali transfrontalieri; gli obblighi di notificazione, informazione e consultazione in caso di attività che rischiano di produrre effetti transfrontalieri negativi. Tra i principi che riconoscono nuove tendenze del diritto internazionale dell'ambiente: l'obbligo di informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali; la formalizzazione del principio di precauzione (già contenuto nelle modifiche apportate a Maastricht al Trattato di Roma): Principio 15: <<...In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure efficaci per la prevenzione del degrado ambientale>>; l'obbligo di preventiva valutazione d'impatto ambientale.

La Conferenza ha poi adottato una dichiarazione giuridicamente non vincolante sulla protezione delle foreste.

Fonte: L. PINESCHI, La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 705 e segg.

<sup>391)</sup> Ibidem, in particolare pag. 708.

<sup>392)</sup> T. TREVES, Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 577 e segg., in particolare pagg. 580 e 581. L'autore prosegue: <<Tale approccio consiste nel guardare al futuro del diritto dell'ambiente non solo e non tanto in termini di identificazione di aree sulle quali è ancora necessario intervenire con una regolamentazione convenzionale, quanto nell'ampliare l'ambito di applicazione e migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti. Si prospetta così la necessità (...) di procedere a periodiche valutazioni

Nel corso dei lavori sono stati poi aperti alla firma due testi vincolanti: la convenzione quadro sulle modificazioni climatiche e la convenzione sulla diversità biologica (<sup>393</sup>).

Sono state poi create due nuove istituzioni delle Nazioni Unite: la Commissione sullo sviluppo sostenibile (composta di 53 Stati, che vigila sugli accordi internazionali in materia ambientale, a partire da quelli realizzati nell'ambito della conferenza) e il Comitato consultivo (composto da esperti in materia di ambiente e sviluppo e nominato dal Segretario Generale dell'ONU). Queste due istituzioni, che agiranno sollecitando e valutando i rapporti periodici prodotti dagli Stati nelle materie di loro competenza, potrebbero rafforzare i vari strumenti di diritto internazionale in materia ambientale.

#### 4.6.2 LA CONVENZIONE SULLA BIODIVERSITA' ADOTTATA A RIO IL 5 GIUGNO 1992

*<<L'obiettivo della tutela della biodiversità animale e vegetale è perseguito dalla Convenzione a diversi livelli. Particolare attenzione viene riservata sia alla conservazione in situ, volta essenzialmente a tutelare le specie nell'ambito dei rispettivi ecosistemi ed habitat naturali di appartenenza, sia alla conservazione*

---

*della efficacia degli strumenti (...); di far luogo a un sistema di rapporti periodici sulla applicazione degli strumenti giuridici internazionali esistenti (...)>>.*

<sup>393</sup>) La prima è stata negoziata da un comitato di esperti istituito dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1990. I negoziati si sono conclusi a New York nel 1992. La seconda è stata negoziata da un gruppo di esperti dell'U.N.E.P. costituito nel 1988.

*ex situ, volta possibilmente alla cura e alla riabilitazione delle specie minacciate di estinzione>> (394).*

La convenzione è entrata in vigore alla fine del 1993, dopo aver ottenuto la ratifica di trenta Stati (395).

L'Italia, sebbene non risulti fra i primi trenta aderenti, ha comunque ratificato la convenzione con una certa sollecitudine, con la legge 14 febbraio 1994 n. 124 (396). Ma l'aspetto di maggior rilievo è che la legge 104/94 è la prima fra le leggi di ratifica di una convenzione internazionale in materia ambientale a non limitarsi a dare <<piena ed intera esecuzione>> alla convenzione stessa. La legge dispone infatti all'art. 3 una precisa previsione di bilancio per finanziare gli oneri derivanti dalla legge, sia per l'anno in corso che per gli anni futuri (397).

E' forse presto per rilevare un mutato atteggiamento del parlamento e del governo italiano sulle problematiche ambientali (le cifre stanziare, ad esempio, non sono certamente grandiose). In ogni caso i tempi e i modi del recepimento della convenzione indicano che qualcosa sta cambiando. Come vedremo più avanti, questi elementi trovano conferma in una deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica che lascia ben sperare per una sorte della convenzione migliore di quella delle altre che l'hanno preceduta.

---

<sup>394</sup>) L. PINESCHI, La Conferenza di Rio ..., cit., in particolare pag. 710.

<sup>395</sup>) Fonte: AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 65.

<sup>396</sup>) In S.O. alla G.U. n. 44 del 23 febbraio 1994.

<sup>397</sup>) Il finanziamento è di 700 milioni per il 1994 e 1.300 annui a decorrere dal 1995.

Occorre subito dire che, rispetto alla dichiarazione di Stoccolma, la convenzione sulla biodiversità non muta il principio dell'esclusività del rapporto fra gli Stati e le risorse naturali presenti sul loro territorio. Nel quarto periodo del preambolo si ribadisce infatti che: *<<gli Stati hanno diritti sovrani sulle loro risorse biologiche>>*, e questa affermazione è solo parzialmente compensata dalla successiva: *<<ribadendo anche che gli Stati sono responsabili della conservazione della loro diversità biologica e dell'utilizzazione durevole delle loro risorse biologiche>>*. Se quindi la diversità biologica *<<è una preoccupazione comune dell'umanità>>* (preambolo, 3° periodo <sup>(398)</sup>), è anche vero che *<<gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse in conformità con le loro politiche ambientali>>*, e l' unica obbligazione internazionale consiste nel *<<dovere di fare in modo che le attività esercitate nell'ambito della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente in altri Stati o in zone che non dipendono da nessuna giurisdizione nazionale>>* (art. 3).

La formulazione generale di molte previsioni della convenzione la rende per certi aspetti una convenzione quadro, suscettibile di essere integrata da successivi protocolli <sup>(399)</sup>.

---

<sup>398</sup>) LAURA PINESCHI in Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992) in Riv. giur. amb., 1994, pag. 491 e segg., in particolare pag. 499-500, analizza l'emergere in seno all'elaborazione internazionalistica in materia di ambiente di questo concetto: *<<L'attenzione si sposta quindi dall'esigenza di regolare l'esercizio dei diritti di tutti nella spartizione di ricchezze comuni alla necessità che tutti cooperino per far fronte a comuni preoccupazioni. E' così che nel 1988 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riconosce che i rischi ambientali globali (...) sono una "preoccupazione comune dell'umanità">>*.

<sup>399</sup>) Questo aspetto è evidenziato in AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 65-66.

In questa sede non verrà analizzata la convenzione in tutti i vari, complessi aspetti della tutela della biodiversità da essa regolati, e che in alcuni casi estendono ai vari componenti della biodiversità alcune forme di tutela che già la convenzione di Ramsar aveva delineato, prevedendone l'applicazione alle sole zone umide (<sup>400</sup>). Molte di queste previsioni sono presenti anche in altre convenzioni che abbiamo analizzato. Tuttavia nella convenzione di Rio le norme sull'uso durevole dei componenti della diversità biologica (specialmente art. 10) che trovano corrispondenza, nella convenzione di Ramsar, col

---

<sup>400</sup>) La convenzione infatti affronta, oltre agli aspetti che diremo, le problematiche relative alla conservazione ex situ; alla cooperazione economica e tecnico-scientifica con i paesi in via di sviluppo; alla valutazione d'impatto ambientale dei progetti che possono avere conseguenze sulla biodiversità; alla gestione della biotecnologia; all'istruzione e divulgazione al pubblico dei valori della biodiversità. Molti articoli sono poi dedicati agli aspetti finanziari e organizzativi della convenzione.

Gli aspetti principali di tutela già presenti nella convenzione di Ramsar, e qui ripresi e sovente sviluppati, sono la cooperazione internazionale fra le parti contraenti (artt. 5, 12, 18); l'uso durevole della diversità biologica (artt. 6 e 10); la considerazione della biodiversità nelle politiche nazionali e nelle attività pianificatorie (art. 6); la previsione di zone protette (art. 8); la previsione di procedure di informazione e consultazione fra le parti (art. 17).

L'art. 2 riporta alcune definizioni, mutuata dalle scienze ecologiche e biologiche, utili per la materia qui trattata:

*<<"ecosistema" significa un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione costituiscono una unità funzionale>>*

*<<"habitat" significa il luogo o tipo di sito dove un organismo o una popolazione esistono allo stato naturale>>*

*<<"uso durevole" significa l'uso dei componenti della diversità biologica secondo modalità e ad un ritmo che non comportino una depauperazione a lungo termine, salvaguardando in tal modo il loro potenziale a soddisfare le esigenze e le aspirazioni delle generazioni presenti e future>>*: come si vede la formulazione è molto simile a quella di "wise use" adottata per la convenzione di Ramsar (paragrafo 2.1.5.2);

*<<"zona tutelata" significa un'area geograficamente delimitata, designata o regolamentata e gestita in modo tale da conseguire obiettivi di conservazione specifici>>*.

"saggio uso", sono l'elemento di maggior distinzione dalle altre convenzioni. Quelle infatti, essendo rivolte perlopiù alla protezione di habitat in pericolo o relativi a specie in pericolo, davano maggior risalto agli strumenti di conservazione. Qui, essendo di fronte a un approccio più globale, vi è una maggiore enfasi sull'uso sostenibile delle risorse, specie se condotto dalle popolazioni locali secondo <<prassi culturali tradizionali compatibili>> (art. 10).

Ai nostri fini, la norma che più interessa è l'art. 8, intitolato alla conservazione in situ, che pone obblighi per <<ciascuna parte contraente, nella misura del possibile>>. Si ribadisce l'importanza di un sistema di zone protette o di zone sottoposte a speciali misure di conservazione della biodiversità come strumento per il raggiungimento degli obiettivi della convenzione (lett. a) e b)). La protezione degli ecosistemi, degli habitat naturali e delle specie nei loro ambienti naturali (lett. d)), insieme a misure di risanamento degli ecosistemi degradati (lett. f)) sono ulteriori corollari dell'assunto principale. Queste parti dell'articolo, insieme a quelle relative alla protezione delle specie in pericolo (lettere d), k), l)) all'uso sostenibile delle risorse (lett. i)) e alla cooperazione economica coi paesi in via di sviluppo (lett. m)), più che innovare rispetto alle precedenti convenzioni, danno un'organizzazione coerente alla materia, integrando la protezione degli habitat e delle specie con le previsioni degli altri articoli della convenzione relative più in generale all'esigenza di armonizzare l'attività economica e la prassi politica con il mantenimento della ricchezza della vita biologica.

Altre previsioni in questo articolo indicano però la presa di coscienza di problemi nuovi o di una diversa scala dei problemi di

lunga durata relativi alla protezione della natura: la previsione dello sviluppo durevole nelle zone adiacenti alle aree protette (lett. e) è un chiaro sintomo della preoccupazione per la creazione di "paradisi assediati" che sarebbero di difficile difesa in uno scenario di uso illimitato delle risorse naturali; la regolamentazione dell'introduzione di specie esotiche o di organismi geneticamente modificati (lett. g) e h)) individuano nuovi rischi ambientali; l'enfasi per gli stili di vita tradizionali rilevanti per la conservazione della biodiversità (lett. j) attestano l'attenzione per il ruolo delle comunità indigene locali, cercando di non ripetere gli errori di progetti di cooperazione spesso calati dall'alto con approcci tecnicistici senza tener conto delle conoscenze acquisite in secoli di interazione tra l'uomo e la natura.

La complessive finalità della convenzione dovranno poi essere raggiunte da ciascuno stato sviluppando <<strategie, piani o programmi nazionali>> o adattando quelli esistenti e integrando <<la conservazione e l'uso durevole della diversità biologica nei suoi piani settoriali o intersettoriali pertinenti>> (art. 6).

La vasta portata dell'approccio contenuto nella convenzione, riferito più alla necessità di impostare politiche generali di conservazione della biodiversità che alla definizione di singoli obiettivi, costituisce motivo di interesse per le organizzazioni internazionali che vedono nell'attuazione e nello sviluppo del trattato un'occasione fondamentale per la tutela della natura a livello planetario (<sup>401</sup>).

---

<sup>401</sup>) Ad es. secondo l'IUCN <<The Convention provides a good opportunity for Parties to update and bring into line a wide range of biodiversity-related policies, and in particular to make the linkage between

Vediamo come anche il governo italiano ha fatto propria questa impostazione approntando le linee strategiche per l'attuazione della convenzione in una recente deliberazione.

#### 4.6.3 LA DELIBERAZIONE DEL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DEL 16 MARZO 1994 PER L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI RIO E PER LA REDAZIONE DEL PIANO NAZIONALE SULLA BIODIVERSITA'

Dopo un mese dalla ratifica, da parte del parlamento, della convenzione di Rio con la citata legge 124/94, il C.I.P.E. interviene con un importante documento di indirizzo pluriennale, a definire gli interventi necessari all'attuazione della convenzione. La Deliberazione del 16 marzo 1994 <sup>(402)</sup>, che approva le linee strategiche per l'attuazione della convenzione e per la redazione del piano nazionale, proposte dal Ministro dell'ambiente, interviene indubbiamente in tempi molto più rapidi rispetto all'esecuzione dei precedenti strumenti internazionali a difesa della natura. Inoltre *<<l'opportunità di includere nelle politiche ambientali nazionali azioni e misure tese alla salvaguardia del patrimonio biologico del Paese e ad un più razionale approccio ai temi della biodiversità nella loro dimensione nazionale>>*, evidenzia la volontà di considerare il problema della tutela della biodiversità in termini generali, collegandola alla complessiva politica nazionale in materia di ambiente.

---

*policies on protected areas and policies on other sectors of national life>>. AAVV, Action Plan ..., cit., pag. 65.*

<sup>402)</sup> In G.U. n. 107 del 10 maggio 1994.

Anche se il successivo piano nazionale non è stato ancora approvato dal C.I.P.E., questo documento preliminare costituisce una importante "carta d'intenti", sottolineando da una parte il ruolo sinergico e di stimolo esercitato dal Ministero dell'ambiente sulle altre amministrazioni in una azione politica a difesa della diversità biologica (che, per essere efficace, deve essere anche intersettoriale), dall'altra l'intenzione di fare dell'attuazione della convenzione <<un quadro organico d'intervento>> nel quale trovano collocazione gli altri strumenti internazionali di protezione degli habitat e delle zone umide.

E' allegata alle deliberazione la proposta del Ministero dell'ambiente (servizio Conservazione della natura) costituita da una premessa, dalle linee strategiche per l'attuazione della convenzione, dallo schema generale per la redazione del piano sulla biodiversità, e da un allegato contenente le prime misure di applicazione della convenzione.

A) Premessa. Dopo un breve commento della convenzione, si ribadisce la necessità del coinvolgimento delle popolazioni e dei settori produttivi per l'attuazione della convenzione. Il Piano nazionale sulla biodiversità sarà lo strumento di attuazione della convenzione, e dovrà essere predisposto con il contributo delle amministrazioni interessate, delle istituzioni scientifiche e delle organizzazioni non governative (<sup>403</sup>). Il piano, che tradurrà in programmi gli obiettivi definiti dalle linee strategiche, sarà anche <<uno strumento di integrazione organica delle iniziative già in atto

---

<sup>403</sup>) La previsione contenuta nel documento relativa al 1994 come termine per la predisposizione del piano non ha purtroppo ancora trovato attuazione.

*per la tutela e la gestione del patrimonio naturale nazionale>>*, comprese quelle previste dal Programma triennale per le aree naturali protette previsto dalla legge 394/91 e dal Programma triennale per la tutela ambientale <sup>(404)</sup>.

B) Linee strategiche per l'attuazione della convenzione. Si prevedono 7 obiettivi principali. Tra gli interventi riguardanti in maniera più specifica la protezione della natura, oltre alla preliminare fase conoscitiva (obiettivo a)), che dovrà estendersi agli aspetti socio-economici della conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità, dovrà essere definito un quadro di riferimento che comprenda (a partire dal coordinamento con gli organismi internazionali e con gli altri Stati) le misure attuative delle convenzioni internazionali e delle direttive comunitarie in materia (b)). E' ovvio notare che questa necessità indica che nessun coordinamento del genere è stato finora adottato, il che avvalorata le considerazioni fin qui fatte sulla insufficiente attuazione degli strumenti internazionali da parte del nostro paese. Dovranno poi essere rafforzati i programmi nazionali di conservazione degli ecosistemi, a partire da un aumento del numero, dell'estensione e della copertura delle aree protette (c)). Anche i programmi di conservazione delle specie dovranno essere coordinati e potenziati (d)), insieme all'integrazione delle misure di protezione della biodiversità in tutti i settori dell'attività umana che possono avere impatto negativo su di essa (agricoltura, trasporti,

---

<sup>404</sup>) Questo piano è lo strumento generale di programmazione economica dell'azione pubblica a tutela dell'ambiente. E' istituito e regolamentato dalla legge n. 305 del 28 agosto 1989, in G.U. n. 205 del 2 settembre 1989. Prima dell'entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette, ha costituito lo strumento di finanziamento anche per i parchi nazionali (art. 8). I programmi triennali sono emanati con Delibera del C.I.P.E..

energia, turismo, urbanistica ecc: obiettivo e)). Sono poi previsti programmi di formazione e educazione (f)) e misure a livello istituzionale per la verifica periodica delle strategie (politica integrata nei vari settori, rafforzamento del ruolo delle ONG e delle comunità locali, modalità di controllo delle azioni sulla biodiversità: obiettivo g)).

C) Schema generale per la redazione del Piano nazionale sulla biodiversità.

Tralasciando gli aspetti relativi alla conoscenza e monitoraggio del patrimonio italiano di diversità biologica e agli aspetti formativi, sono particolarmente interessanti alcuni obiettivi ricompresi nella quarta area di lavoro dedicata alla conservazione in situ. L'obiettivo di completamento del sistema nazionale di aree protette (4.1) <<*dovrà tener conto dei nuovi concetti di conservazione della Biodiversità, prevedendo, oltre alle aree di riserva, anche zone di margine a tutela parziale e corridoi biotici*>>. Questa disposizione se attuata potrebbe contribuire alla conservazione delle zone umide collegando la loro tutela con quella del territorio circostante (affluenti, bacini idrografici). Il completamento delle azioni previste dalla legge 394/91 è considerato elemento prioritario di questo obiettivo.

L'obiettivo 4.2, relativo alla protezione degli ecosistemi al di fuori delle aree protette e al restauro degli ecosistemi degradati, contiene un particolare riferimento alle <<*piccole aree umide*>> come ambienti minori da sottoporre a tutela diffusa. Si tratta di interventi che dovrebbero invertire la tendenza (di cui abbiamo riferito nei precedenti capitoli) a concentrare la tutela delle zone umide in quelle

di maggiore importanza, senza poi impedire la progressiva rarefazione delle aree più piccole che però costituiscono sul territorio una rete di ecosistemi che ha un ruolo fondamentale per la tutela della biodiversità e delle specie migratrici. Si aprono in questo modo spazi di intervento per gli enti locali (ampliando anche le possibilità offerte dalla legge n. 142/90 per le province <sup>(405)</sup>) che possono produrre risultati di grande interesse, andando a colmare la lacuna della mancata protezione di tutta una serie di biotopi di dimensioni limitate, che non potrebbero per questo essere interessati dall'istituzione di parchi e riserve. Sull'argomento esiste una statistica che, benchè non aggiornata agli interventi di protezione successivi alla legge 394/91, dà un'idea delle potenzialità di intervento in materia per gli enti locali di minor livello (province e comuni). Sui 554 biotopi (di cui molti costituiti o comprendenti zone umide) individuati dalla Società Botanica Italiana nel suo studio degli anni '70, solo 97 risultavano tutelati da aree protette regionali e 80 da riserve e parchi statali: per i restanti 377 non esistevano forme di tutela <sup>(406)</sup>. L'obiettivo 4.2 comprende anche il riferimento alla verifica dell'efficacia delle misure a tutela degli ecosistemi diffusi sul territorio previste da due leggi che abbiamo esaminato nel precedente capitolo: la n. 431/85 e la n. 183/89, identificando <<le eventuali misure integrative>>. Anche questo riferimento sembra indicare la volontà di applicare una serie di strumenti che finora,

---

<sup>405</sup>) Le nuove competenze delle province in materia sono state brevemente esaminate nel capitolo 3 contestualmente alla legge 394/91, § 3.4.3.3.2.

<sup>406</sup>) La statistica è tratta da: S. CAVALLI, R. MOSCHINI, R. SAINI, I parchi regionali in Italia, cit. al capitolo 3, pag. 90. Abbiamo parlato dello studio della S.B.I. nel capitolo 3.

anche se hanno contribuito come abbiamo visto a modificare alcune categorie concettuali del nostro ordinamento (introducendo ad esempio la considerazione della tutela del territorio idrico), sono spesso rimasti limitati ad una scarsa operatività .

D) Prime misure di applicazione della convenzione sulla biodiversità. Si descrivono iniziative che il Ministero dell'ambiente ha avviato in applicazione della convenzione. Riguardo al completamento delle conoscenze in materia, vi sono due riferimenti alle direttive comunitarie: il Ministero sta lavorando a programmi che riguardano: <<L'aggiornamento dei biotopi che l'Italia ha inserito nella banca dati europea CORINE, con completamento delle informazioni scientifiche e amministrative, tramite il progetto BioItaly approvato dalla CEE>> e il <<Censimento e cartografia degli habitat italiani prioritari inclusi nella Dir. 92/43 "Habitat" con identificazione di quelli che necessitano di azioni di tutela>>. Sono poi citate <<Iniziativa sugli habitat degradati o minacciati inclusi in località tutelate dalla Convenzione di Ramsar>>. Tutte queste azioni andranno integrate con quelle collegate alla predisposizione della Carta della Natura prevista dalla legge 394/91 (<sup>407</sup>).

Per quanto riguarda i programmi di conservazione e gli interventi urgenti sulle aree protette, alcune azioni <<di notevole portata>> riguardano specificamente alcune zone umide: disinquinamento dell'area del Molentargius (Cagliari); <<Azioni di conservazione e monitoraggio per i siti italiani RAMSAR>> e per l'area del Parco del Delta del Po; <<verifica dello stato di tutela di zone umide nella valle del fiume Arno>>. L'obiettivo principale rimane comunque la

---

<sup>407</sup>) Questo strumento è previsto dall'art. 3 3° comma della legge 394/91, come abbiamo visto al capitolo precedente, § 3.4.3.3.1.

rapida attuazione della legge quadro sui parchi per <<portare il livello di tutela ambientale nel territorio italiano in linea con quello degli altri paesi nei quali la tradizione ambientale è radicata già da molti decenni>>.

E' stato poi sottoscritto un accordo di programma con il ministro per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali per l'integrazione delle misure di conservazione della biodiversità nel settore agricolo, a partire degli interventi agro-ambientali nelle aree protette (come previsto anche dal regolamento CEE 2078/92). Sono stati avviati numerosi programmi di educazione e sensibilizzazione sui temi della biodiversità.

## CONCLUSIONI

Al termine di questo lavoro, cercheremo di tracciare un quadro dei principali risultati raggiunti e delle più evidenti carenze che ancora permangono in materia di protezione delle zone umide in Italia.

Abbiamo visto nel *primo capitolo* che la nascita di una nuova concezione del rapporto tra l'uomo e le zone umide si colloca in un più generale movimento di idee rivolto alla conservazione della natura. Tale concezione però si specifica subito, riguardo alle zone umide, non presupponendo l'intangibilità del bene protetto, ma prevedendone un uso razionale.

In questa visione anche la valutazione delle bonifiche assume una portata diversa, specie quando i vantaggi economici immediati derivanti dal prosciugamento di intere zone umide non hanno bilanciato gli svantaggi derivanti dalle alterazioni dell'ecosistema.

Nell'analisi della convenzione di Ramsar svolta nel *secondo capitolo*, abbiamo visto come, essendo gli obiettivi di tutela rivolti ad habitat di particolare importanza e seriamente minacciati, si sia sentita la necessità di concretizzare nel trattato una serie di obblighi a carico delle parti contraenti, senza fermarsi alle formulazioni puramente esortative proprie dei precedenti trattati in materia di protezione.

Il numero di stati aderenti, il numero e l'estensione delle aree designate, la quantità di aree protette istituite secondo le previsioni della convenzione sono i principali parametri per la "misurazione" del grado di effettività della convenzione. Relativamente

alla sua efficacia, abbiamo però visto come questa incontri il maggior limite nel fatto che le misure di protezione attuate dagli stati aderenti spesso si sono concentrate sulle sole zone umide di importanza internazionale mentre per le altre (che la convenzione intendeva ugualmente proteggere) continuano ad agire in molti paesi fattori distruttivi, che hanno finora portato alla scomparsa di metà delle aree umide del pianeta. Anche per le zone Ramsar, poi, i problemi non mancano: la Procedura di Monitoraggio prevista tra i meccanismi attuativi della convenzione indica nell'area mediterranea una particolare concentrazione di zone umide sottoposte a forte degrado.

Il *terzo capitolo* ha evidenziato come l'applicazione della convenzione di Ramsar in Italia abbia avuto uno sviluppo significativo a partire dal D.P.R. n. 448 del 1976 di ratifica ed esecuzione. L'esecuzione della convenzione è avvenuta per progressive specificazioni, grazie sia alle sentenze della Corte Costituzionale e della magistratura amministrativa che ad alcune leggi in materia di protezione della natura e delle bellezze naturali (tra cui spiccano la 431/85 e la 394/91).

I provvedimenti di individuazione delle zone umide di importanza internazionale costituiscono il primo strumento di protezione delle zone umide in Italia. L'attività interpretativa della dottrina e della giurisprudenza amministrativa hanno inquadrato tali provvedimenti fra gli atti amministrativi che determinano vincoli o limitazioni alla proprietà privata, analogamente ai vincoli di natura paesistica, ma mantenendo una specificità rispetto a tali ultimi: in questo caso si tratta di vincoli imposti per la tutela di valori naturalistici di particolare importanza, mentre il vincolo paesistico è

rivolto alla salvaguardia delle bellezze naturali in genere (questa autorevole interpretazione è attualmente prevalente grazie alla pronuncia n. 960/1993 della VI sezione del Consiglio di Stato).

Riguardo all'attuazione dei tre obblighi fondamentali previsti dalla convenzione, abbiamo visto che il conflitto Stato-regioni che è sorto per ognuno di essi è stato risolto dalla Corte Costituzionale privilegiando la competenza statale per i primi due (designazione delle zone umide di importanza internazionale: sentenza n. 123 del 1980; istituzione in esse di riserve naturali: sentenza n. 223 del 1984), ma ritenendo imprescindibile la leale cooperazione fra Stato e regioni (sentenza n° 464 del 1991) nell'attuazione del terzo e più importante obbligo, quello dell'azione costante di conservazione e di promozione di un uso razionale, che non ne determini cioè l'alterazione delle funzioni fondamentali.

La legge n. 431 del 1985, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, estende il vincolo paesaggistico a tutte le zone umide di importanza internazionale, e prevede per esse la redazione da parte delle regioni di piani paesistici (o urbanistico-territoriali) al fine di sottoporle a una puntuale normativa d'uso e di valorizzazione ambientale.

La legge 431/85 tuttavia contiene due limiti fondamentali: quello di non aver esteso le potenzialità della pianificazione paesaggistica a tutte le zone umide (non solo quelle di importanza internazionale) del territorio italiano, e quello di non aver individuato una netta distinzione tra i soggetti pubblici deputati alla tutela dei beni paesaggistici e gli altri soggetti pubblici portatori di interessi antitetici.

Alla cooperazione fra Stato e regioni, già prevista dalla sentenza n. 464 del 1991, si conforma la legge quadro sulle aree protette (n. 394/91), pubblicata simbolicamente lo stesso giorno della sentenza stessa. Tale legge apre una nuova, decisiva fase nelle politiche di protezione della natura nel nostro paese e segna anche un'altra tappa fondamentale nell'applicazione della convenzione di Ramsar. Il limite principale dell'efficacia della convenzione in molti paesi, e cioè il fatto di concentrare la protezione nelle sole zone di importanza internazionale, viene corretto per l'Italia da questa legge, che prevede strumenti applicabili fino alle aree di interesse meramente locale.

La legge 394/91 prevede precise istituzioni di protezione (che dovranno anche gestire nuovi strumenti pianificatori), incentivi, finanziamenti che rendono l'azione di protezione (almeno in teoria) più certa ed efficace. Questi strumenti, applicabili specificamente alle zone umide, erano invece rimasti in ombra nella legge 431/85.

Purtroppo però anche con la legge 394/91 l'occasione di provvedere all'istituzione di specifiche aree protette nelle zone umide più a rischio del paese è stata colta in maniera molto parziale, e saranno necessari ancora molti anni prima di poter vedere raggiunto tale obiettivo (mentre i fattori di degrado, nel frattempo non cessano di agire). Addirittura neanche in tutte le zone umide di proprietà interamente pubblica sono state istituite aree protette.

L'evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano in materia di protezione della natura e degli habitat umidi, a partire dalla convenzione di Ramsar, ha comunque portato a dare un'autonoma rilevanza al "territorio idrico", che è passato così da uno status di non-

territorio a quello di bene protetto. Questa evoluzione è tale da influenzare l'interpretazione del precetto costituzionale contenuto nell'art. 44 della Carta fondamentale, originariamente rivolto alla promozione della bonifica delle terre, e da leggersi ora come finalizzato ad un "razionale sfruttamento del suolo" in cui la tutela delle zone umide riveste un ruolo peculiare.

Nonostante tutti i progressi del diritto della protezione della natura in Italia, andando ad analizzare l'efficacia della convenzione di Ramsar rispetto alla complessiva entità degli ambienti umidi del paese, si è infine evidenziato un limite fondamentale: l'estensione delle aree protette in base agli strumenti forniti dal trattato e dall'ordinamento italiano che ad esso si è adeguato continua a rimanere largamente insufficiente: in un ventennio di applicazione della convenzione non è stato raggiunto neanche un quinto della copertura delle zone umide presenti nel paese. E' mancata insomma una applicazione, estesa a tutte le emergenze ecologiche presenti sul territorio, di adeguate misure di protezione. Questo limite è reso ancor più evidente dal fatto che le zone umide presenti attualmente in Italia sono una piccola parte (forse meno di un terzo) di quelle esistenti un secolo fa.

Nel *quarto ed ultimo capitolo*, abbiamo visto che nuovi impulsi alla protezione del patrimonio naturale del paese e quindi nuove prospettive per la tutela delle zone umide vengono dall'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente e dalla sua applicazione in Italia.

Questa evoluzione si è svolta in gran parte parallelamente all'applicazione della convenzione di Ramsar, e, anche se è iniziata da

un approccio per specie, ha subito registrato importanti progressi, con la Convenzione di Parigi del 1950 - applicata in Italia solo dal 1978 - da un lato ribaltando l'approccio classico che vedeva suddivise le specie in utili e nocive, e dall'altro introducendo il riferimento agli aspetti ecologici della protezione delle specie, facendo così diventare particolarmente protette specie prima combattute e cominciando a dedicare attenzione ai loro habitat. Poi progressivamente (soprattutto con la direttiva CEE n. 92/43, detta appunto "Habitat", e con la convenzione di Rio sulla diversità biologica) gli habitat stessi saranno protetti in maniera puntuale (e non più solo in funzione delle specie).

Anche per questo gruppo di fonti internazionali però i problemi non mancano, sia a livello internazionale che nell'attuazione nel nostro paese.

Per quanto riguarda i trattati (globali o regionali), stipulati prima della convenzione di Rio sulla biodiversità, si assiste sì ad un moltiplicarsi di accordi e di occasioni di confronto fra gli Stati, ma l'applicazione è generalmente scarsa, e anzi pare decrescere per i trattati più recenti (la convenzione di Bonn e il protocollo di Ginevra) sia in termini di paesi contraenti che in termini di effettività e efficacia delle varie convenzioni.

In questo quadro poco confortante, l'Italia primeggia (in negativo) sia rendendo tali trattati esecutivi con leggi che non hanno specificato le modalità di attuazione (come è avvenuto per la convenzione di Ramsar, per la quale però vari provvedimenti legislativi hanno poi "sanato" la lacuna iniziale), sia, in sede di interpretazione (da parte del massimo livello del giudizio amministrativo e da parte

della Corte Costituzionale), affermando che essi conterrebbero soltanto prescrizioni programmatiche, e non obblighi di istituire nuove aree protette.

Leggermente diversa è la situazione per quanto riguarda le fonti di diritto delle Comunità Europee. Qui ci troviamo di fronte a strumenti cogenti, e diventa difficile affermarne il carattere non immediatamente precettivo, specie dopo le sentenze in cui la Corte di giustizia delle Comunità condanna l'Italia proprio per la mancata applicazione delle norme sugli habitat previste dalla direttiva sulla protezione degli uccelli (n. 79/409). E comunque anche riguardo a queste fonti il nostro paese si distingue per la mancata applicazione, che rimane ancor oggi particolarmente grave.

Finora tutte queste fonti internazionali hanno contribuito alla salvaguardia degli habitat umidi principalmente attraverso le modalità di recepimento costituite dagli istituti previsti dalla legge quadro sulla caccia (n. 157/92). Questa legge, che fornisce strumenti applicabili alla protezione degli habitat e delle zone umide (prevedendo, oltre ad istituti che, come le oasi, possono apportare concreti effetti di protezione, anche incentivi per il miglioramento degli habitat naturali), è però ovviamente limitata alla regolamentazione dell'attività venatoria e alla protezione della fauna che può derivare da tale regolamentazione. Nelle altre materie che interessano l'assetto del territorio le fonti internazionali non trovano quindi applicazione. La carenza più grave è costituita dalla mancanza di raccordo con la normativa urbanistica: non esistono prescrizioni generali di legge che vietino interventi edificatori anche estesi in un'oasi faunistica istituita in base alla legge 157/92 (anche

se il provvedimento istitutivo fosse motivato dalla protezione di habitat e di specie tutelate dalle convenzioni internazionali e/o dalle direttive CEE).

Visti questi limiti nell'applicazione delle altre fonti internazionali, si può affermare quindi che la convenzione di Ramsar rimane il trattato sulla protezione delle risorse naturali che ha ricevuto la maggiore "considerazione" nell'ordinamento giuridico italiano.

L'ultimo trattato che prevede misure di conservazione degli habitat è quello di Rio. Sebbene esso non inserisca nell'ordinamento internazionale prescrizioni cogenti per gli stati che vi aderiscono, si caratterizza però per una generale impostazione che privilegia politiche di sviluppo sostenibile e programmi nazionali di conservazione della biodiversità.

Nell'attuazione di questa convenzione si colgono per la prima volta segni di un mutato atteggiamento da parte del nostro paese: la legge di ratifica prevede (è la prima volta per una fonte di diritto internazionale in materia di tutela della natura) previsioni di bilancio per finanziare le attività derivanti dalla convenzione, e il governo si è attivato tempestivamente tracciando le linee generali del piano nazionale sulla biodiversità.

In questa strategia globale di conservazione (che si propone anche di dare attuazione a tutti gli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia) la legge nazionale sulle aree protette diventa lo strumento di maggior importanza.

Purtroppo gli esiti di questo nuovo quadro sono in questo momento di difficile valutazione. L'effettività delle norme è

testimoniata dal lavoro del Ministero dell'ambiente e dal numero crescente di aree protette sia a livello nazionale che locale (con un contributo particolarmente significativo da parte di alcune regioni), ma la loro efficacia è legata soprattutto alla possibilità di mettere in moto meccanismi amministrativi, finanziari e socio-economici atti a produrre i risultati auspicati. Il problema quindi è di fondi a disposizione (e ogni legge finanziaria è di significato fondamentale circa le intenzioni del governo e del parlamento in proposito), di composizione e struttura del Ministero dell'ambiente, del livello dei rapporti con gli enti locali (soprattutto le regioni) e della capacità di questi ultimi di cogliere l'occasione della protezione della natura come opportunità di sviluppo economico e civile, dell'importanza e della considerazione che le comunità locali daranno al proprio patrimonio naturale dopo decenni di sviluppo gestito come se le risorse non avessero limiti e la protezione delle zone umide fosse un lusso residuale.

E' comunque certo che lo sviluppo degli strumenti giuridici e amministrativi per riportare la protezione delle zone umide (e più in generale degli habitat) al livello degli standard europei sta proseguendo e continuerà ad arricchirsi di nuovi elementi.

La protezione delle zone umide in Italia continua ad essere un problema sottovalutato ma nuove prospettive si aprono grazie all'evoluzione del diritto internazionale e dell'ordinamento italiano.

I prossimi anni saranno decisivi per chiarire se la strada indicata sarà seguita con convinzione.

## BIBLIOGRAFIA

### 1. Bibliografia di carattere generale sulle zone umide e sulle bonifiche (aspetti storici, naturalistici, climatologici, ricreativi, didattici e educativi)

- 1) AAVV, Action Plan for Protected Areas in Europe, I.U.C.N., Gland, Switzerland, 1993.
- 2) AAVV, Birds in Europe, their status and conservation, I.C.P.B., Cambridge, UK, 1994.
- 3) AAVV, "Bonifica", in Dizionario Sandron della lingua italiana, Edizioni R. Sandron, Firenze, 1976, pag. 253.
- 4) AAVV, Censimento dei biotopi di rilevante interesse vegetazionale meritevoli di conservazione in Italia, S. B. I. e Università di Camerino, vol. I, 1971; vol. II, 1979.
- 5) AAVV, CORINE biotopes, C.E.E., Bruxelles, 1991.
- 6) AAVV, Distribuzione delle ricatture di uccelli inanellati all'estero ai fini della definizione delle rotte di migrazione, I.N.F.S., Bologna, 1992.
- 7) AAVV, Documento su parchi e aree protette (dattiloscritto), Legambiente, Parma, 1992.
- 8) AAVV, Elenco delle zone umide italiane e loro suddivisione in unità di rilevamento dell'avifauna acquatica, I.N.F.S., Bologna, 1994.
- 9) AAVV, Fermare la distruzione delle ultime zone umide, in La politica Agricola Comune, W.W.F. Italia, Roma, 1989.
- 10) AAVV, La bonifica in Toscana, Editori del Grifo, Montepulciano (SI), 1988.
- 11) AAVV, La gestion des zones humides de la Méditerranée, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1992.
- 12) AAVV, La palude è una cura per le malarie della terra, in La Nuova Ecologia, n. 10, Roma, 1986, pag. 36 e segg..
- 13) AAVV, Les travaux d'hydraulique agricole et le devenir des zones humides, in Agriculture et vie sauvage, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1989.
- 14) AAVV, Le zone umide dalla bonifica integrale alla utilizzazione per la collettività, Federazione Italiana della caccia, Venezia, 1982.

- 15) AAVV, Managing mediterranean wetlands and their birds (Atti del convegno di Grado del febbraio 1991, a cura di I.W.R.B. e I.N.B.S.), I.W.R.B., Slimbridge, UK, 1992.
- 16) AAVV, Manuale di gestione delle zone umide, M.A.F. - I.T.P.A., Roma, 1977.
- 17) AAVV, Oasi riserve e rifugi del WWF, W.W.F. Italia, Roma, 1989.
- 18) AAVV, Parcs, plans et population, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1987.
- 19) AAVV, Repertoire des aires marines et cotieres protegées de la Mediterranée, U.N.E.P., Atene, 1990.
- 20) AAVV, Rotte di migrazione degli uccelli attraverso l'Italia, I.N.F.S., Bologna, 1992.
- 21) AAVV, Strategia mondiale della Conservazione, W.W.F. Italia, Roma, 1980
- 22) AAVV, Toscana: le zone umide e la loro avifauna, Federcaccia, Firenze, 1989.
- 23) AAVV, Tra acqua e terra: la palude, gli equilibri naturali e l'uomo, Istituto di ricerche economico-sociali Placido Martini, Roma, 1984
- 24) AAVV, "Tra terra e acqua", speciale del W.W.F. Italia sulle zone umide, supplemento a Panda (mensile del W.W.F.), n. 8, Roma, 1986.
- 25) AAVV, Wetlands in danger, I.U.C.N., London, UK, 1993.
- 26) AAVV, Zone umide e censimenti degli uccelli acquatici: utilità ai fini della definizione delle rotte di migrazione, I.N.F.S., Bologna, 1992.
- 27) AAVV, Zone umide: una ricchezza naturale da valorizzare e da proteggere, in Quaderni di agricoltura ambiente, Roma, settembre 1979.
- 28) AAVV - LEGAMBIENTE, Ambiente Italia 1995, Edizioni Ambiente, Milano, 1995.
- 29) ANGLE G. (a cura di), Habitat, guida alla gestione degli ambienti naturali, W.W.F. Italia e C.F.S., Roma, 1992.
- 30) BRICHETTI P., Guida degli uccelli nidificanti in Italia, Scalvi, Brescia, 1985.
- 31) CADBURY C. J., UK estuaries under threat, in R.S.P.B. Conservation Review, n. 1, UK, 1987, pag. 41 e segg..
- 32) CANNATA P. G., Governo dei Bacini idrografici - Strumenti tecnici e pianificatori, Etaslibri, Milano, 1994.

- 33) CANU A., Pianeta palude. Un ambiente in via d'estinzione, in Panda, n. 3, Roma, marzo 1994, pag. 17 e segg..
- 34) C. CAPRA, G. CHITTOLINI, F. DELLA PERUTA, La <<bonifica integrale>>, in Corso di storia, vol. 3, L'ottocento e il novecento, Le Monnier, Firenze, 1994, pag. 682.
- 35) CHELINI A., Classificazione delle zone umide, in Agricoltura e Ambiente, n. 4, Roma, 1979, pag. 17 e segg..
- 36) CHERUBINI L., DEL RIO A., MAZZANTI R., Sviluppo e prosciugamento dei paduli nella provincia di Livorno, in Pranzini G. (a cura di), La gestione delle risorse idriche, Roma, 1987.
- 37) DAVIS T. J., Towards the wise use of wetlands, Ramsar Bureau, Gland, Switzerland, 1993.
- 38) DE MARIA G. (a cura di), Inventario delle zone umide del territorio italiano, Ministero dell'ambiente, Roma, 1992.
- 39) FASOLA M., Zoocenosi degli ambienti umidi in Italia e loro conservazione, in Gestione e protezione del patrimonio faunistico, Istituto per la qualificazione e l'aggiornamento tecnico professionale in agricoltura, Brescia, 1990, pag. 43 e segg..
- 40) FASOLI P., PIEROTTI P., Bonifiche e paesaggio agrario: Bientina, Quaderni dell'Istituto di storia dell'arte dell'Università di Pisa n. 4, Grafica Pisana, Buti (PI), 1981.
- 41) FUMAGALLI V., Uomini e paesaggi medievali, Il Mulino, Bologna, 1989.
- 42) GARIBOLDI A., Interventi di miglioramento e recupero ambientale: le zone umide, in Gestione e protezione del patrimonio faunistico, cit., pag. 303 e segg..
- 43) GOODWILLIE R., Les tourbières en Europe, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1980.
- 44) LANGEVELD M. J., GRIMMET R. F. A., Important bird areas in Europe - Wetlands for the shadow list of Ramsar sites, I.W.R.B. e I.C.P.B., Slimbridge, UK, 1990.
- 45) MITCHELL J. G., Our disappearing wetlands, in National Geographic, vol. 182, 1992, pag. 12 e segg.
- 46) MORBIDELLI M., A scuola in palude, in Arancia blu, n. 6, Roma, 1990, pag. 92 e segg..
- 47) MORZER BRUYNS M. F., Zone umide, uccelli acquatici e protezione della natura, in Naturopa, n. 24, 1976, ripubblicato in "Tra terra e acqua" supplemento a Panda, cit., pag. 1.

- 48) NEWBOLD C., Le zone umide, in Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa per la conservazione della natura, a cura del Ministero dell'Ambiente, stampato da Musumeci, Aosta, 1989, pag. 60.
- 49) PAPAYANNIS T., Medwet - Un'azione integrata per la conservazione delle zone umide mediterranee, trad. it. di A. MONTEMAGGIORI, dattiloscritto, Comune di Mantova e Parco del Mincio, 1994.
- 50) PETERSON R., Guida degli uccelli d'Europa, F. Muzzio Editore, Padova, 1988.
- 51) PIGNATTI S., Paesaggio vegetazionale e paesaggio agricolo, in Casabella, Rivista internazionale di architettura, numero monografico su Il disegno del paesaggio italiano, gennaio-febbraio 1991, pag. 73.
- 52) RALLO G., PANDOLFI M., Le zone umide del Veneto, Giunta Regionale del Veneto e F. Muzzio Editore, Padova, 1988.
- 53) ROMBAI L., SIGNORINI S., Bonifiche nello stato senese, in La storia naturale della Toscana meridionale, Monte dei Paschi, Siena, 1993.
- 54) SKINNER J., Dove si posano gli aironi. L'importanza delle zone umide per l'ecosistema Mediterraneo, in Panda, n. 3, Roma, marzo 1994, pagg. 19-20.
- 55) TAROZZI A., Visioni di uno sviluppo diverso, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1990.
- 56) VAN TOL J., VERDONK M., Protection des libellules (Odonates) et de leurs biotopes, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1988.
- 57) YON D., TENDRON G., Alluvial forests in Europe, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1981.

## **2. Bibliografia sugli aspetti giuridici della protezione delle zone umide e degli habitat naturali**

- 58) AAVV, Aspects juridiques de la protection des zones humides, I.U.C.N. e S.F.D.E., Lione, 1987.
- 59) AAVV, Atti della Conferenza sulla conservazione delle zone umide di importanza internazionale (Cagliari 24-29 novembre 1980), in Supplemento alle Ricerche di biologia della selvaggina, I.N.B.S., Bologna, 1982.
- 60) AAVV, Normativa comunitaria in materia ambientale, Volume 4 - Natura, Commissione delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1993.
- 61) AAVV, The Bern Convention on nature conservation, Consiglio d'Europa, Strasbourg, 1991.

- 62) ABRAMI A., Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide, in Appendice al Novissimo Digesto, UTET, Torino, 1984, pag. 670 e segg..
- 63) ABRAMI A., Riserve naturali statali e zone umide: un assetto amministrativo ancora precario, in Giur. Agr. It., 1985, pag. 81 e segg..
- 64) AMBROSI A., Norme comunitarie direttamente applicabili e giudizio di costituzionalità in via principale, in Le Regioni, dicembre 1993, pag. 1761 e segg..
- 65) BARDI A., Non vendete la natura!, in Panda, marzo 1993, pag. 15.
- 66) BARTOLE S., Nota a prima lettura, in calce alla sentenza 123/80, in Giur. Cost., 1980, I, pag. 1085 e segg..
- 67) BEAZLEY M., International cooperation - The Ramsar Convention, in AAVV, Wetlands in danger, cit., pag. 186 e segg..
- 68) BONNEFOI C. M., Droit européen de l'environnement, Delmas, Paris, 1993.
- 69) BOYD H, PIROT J. Y., Flyways and reserve networks for water birds, I.W.R.B., Slimbridge, UK, 1989.
- 70) BURHENNE-GUILMIN F. e DE KLEMM C., La Convenzione di Ramsar: aspetti giuridici, in AAVV, Atti della Conferenza ..(Cagliari 1980), cit., pag. 379 e segg..
- 71) CAPELLI F., Suggerimenti per una proposta di riforma della regolamentazione agricola comunitaria ai fini del miglioramento della protezione ambientale, in Dir. com. scambi internaz., 1987, pag. 563 e segg..
- 72) CARANTA R., La questione della diretta applicabilità della normativa comunitaria in materia di caccia, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 508 e segg..
- 73) CARAVITA B., Diritto pubblico dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 1990.
- 74) CARTEI G. F., Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio, in Riv. trim. dir. pubbl., 1993, pag. 601 e segg..
- 75) CAVALLI S., MOSCHINI R., SAINI R., I parchi regionali in Italia, Unione delle Province d'Italia, Roma, 1990.
- 76) CERUTI G. (a cura di), Aree Naturali Protette Commentario alla legge n. 394/1991, Domus, Milano, 1993.
- 77) CIMINI N., FRANCESCHETTI C., MARTINO N., RENZI F., L'elenco ufficiale del sistema delle aree naturali protette, in Parchi, n. 12, giugno 1994, pag. 7 e segg..

- 78) CIVITARESE MATTEUCCI S., La tutela delle zone umide tra discipline del territorio ed usi delle risorse idriche, in Riv. giur. amb., 1994, pag. 675 e segg..
- 79) CIVITARESE MATTEUCCI S., Sull' individuazione del bene giuridico protetto dalla normativa sui beni ambientali, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 518 e segg..
- 80) COGLIANDRO G., La protezione dell'ambiente in Italia, in Riv. giur. amb., pag. 170 e segg..
- 81) COLOMBO M. C., L'evoluzione normativa della tutela delle "zone umide" nell'ordinamento italiano: dalle leggi sulla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar, in Il diritto della Regione (rivista bimestrale della Regione Veneto), n. 3-4, 1992, pag. 527 e segg..
- 82) COMMISSIONE MINISTERIALE FIUME MAGRA, Indicazioni propositive per la redazione del piano di bacino, in Biologia ambientale, n. 2, 1990, pag. 14 e segg..
- 83) CORAZZA S., Note per una comprensione degli strumenti CEE, in L'humus, giugno 1990, Roma, pag. 10 e segg..
- 84) CORDINI G., La revisione della costituzione federale svizzera a protezione delle zone umide e della valle di Rothenthurm, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, pag. 832 e segg..
- 85) DACLON C. M., Il programma delle azioni della Comunità Europea per l'ambiente, in Dir. com. e scambi internaz., 1993, pag. 453 e segg..
- 86) DE KLEMM C., CRETEAUX I., L'evolution juridique de la Convention de Ramsar, Ramsar Bureau, Gland, Switzerland, 1995.
- 87) DE SADELEER N., Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale: impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?, in Riv. giur. amb., 1994, pag. 345 e segg..
- 88) DI PAOLO C., La tutela degli uccelli selvatici tra normativa internazionale e comunitaria, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 524 e segg..
- 89) FANTILLI P., Legge sulla difesa del mare, in Panda, n. 7, 1992, pag. 15 e segg..
- 90) FERONE A., La conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, in Riv. dir. internaz., 1972, pag. 701 e segg..
- 91) FILIPPI M., Note sulla Subdelega delle regioni agli enti locali in tema di bellezze naturali, in Riv. giur. amb., 1994, pag. 221 e segg..
- 92) GIAMPIETRO F., I decreti legislativi del 1992 sulla tutela della qualità delle acque e degli scarichi pericolosi e le nuove competenze della provincia, in Riv. giur. amb., 1995, pag. 387 e segg..

- 93) GUGLIELMI P., Il Programma Mediterraneo del WWF, in Caos, trimestrale a cura di Legambiente, Milano, giugno 1995, pag. 32 e segg..
- 94) JAZZETTI A., Politiche comunitarie a tutela dell' ambiente, in Riv. giur. amb., 1995, pag. 33 e segg..
- 95) KOESTER V., The Ramsar Convention on the conservation of wetlands, a legal analysis of the adoption and implementation of the convention in Denmark, I.U.C.N. e Ramsar Bureau, Gland, Switzerland, 1989.
- 96) LAVAGNA C., Istituzioni di diritto pubblico, UTET, Torino, 1985.
- 97) LENARDI F., Per una cultura faunistico venatoria, Arti Grafiche Friulane, Udine, 1990.
- 98) LEONI S., commento all'art. 17 della legge 394/91, in AAVV, Aree Naturali Protette ..., cit., pag. 134 e segg.
- 99) LEONI S., Introduzione alla voce "Caccia" in MAGLIA S., SANTOLOCI M (a cura di) Il codice dell'ambiente, La Tribuna, Piacenza, 1995, pag. 899 e segg..
- 100) LEONI S., Note alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, WWF Italia, Roma, 1992.
- 101) LETHIER H., Ramsar, in Naturupa (bollettino del Consiglio d'Europa), n. 69, Strasburgo, 1992, pagg. 8 e 9.
- 102) LETTERA F., Le zone umide, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 53 e segg..
- 103) LETTERA F., Lo stato ambientale e le generazioni future, in Riv. giur. amb., 1992, pag. 235 e segg..
- 104) LOCASCIULLI O., NAPOLEONE I., PALLADINO S., Lista delle aree naturali con provvedimento di tutela, C.N.R., Roma, 1994.
- 105) LUBRANO F., Competenze e doveri della Pubblica amministrazione per la gestione e la conservazione delle zone umide, in AAVV, Le zone umide dalla bonifica integrale alla utilizzazione per la collettività, cit..
- 106) MADDALENA P., commento all'art. 3 della legge 394/91, in AAVV, Aree Naturali Protette ..., cit., pag. 59 e segg.
- 107) MADDALENA P., La legge quadro sulle aree protette, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, pag. 648 e segg..
- 108) MAFFEI M. C., Aspetti internazionalistici della nuova legge italiana sulla caccia (L. 11 febbraio 1992, n. 157), in Riv. giur. amb., 1992, pag. 939 e segg..
- 109) MAFFEI M. C., La protezione internazionale delle specie animali minacciate, CEDAM, Padova, 1992.

- 110) MAGLIA S., SANTOLOCI M. (a cura di), Il codice dell'ambiente, La Tribuna, Piacenza, 1995.
- 111) MANSI A., La (tacita) abrogazione nella Regione Friuli-Venezia Giulia (e in tante altre regioni) della legge 29 giugno 1939 n. 1497 e della legge 8 agosto 1985 n. 431, in Riv. giur. amb., 1989, pag. 79 e segg..
- 112) MARTIRE R., La normativa CEE in materia di uccelli selvatici: l'Italia fa orecchie da mercante, in Riv. giur. amb., 1991, pag. 671 e segg..
- 113) MATTHEWS G. V. T., The Ramsar Convention on wetlands: its history and development, Ramsar Bureau, Gland, Switzerland, 1993.
- 114) MIGLIORINO L., La cooperazione internazionale per la creazione di zone protette e il progetto di Parco naturale del Carso, in Riv. giur. amb., 1992, pag. 187 e segg..
- 115) MINISTERO DELL'AMBIENTE (a cura di), Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa per la conservazione della natura, Musumeci, Aosta, 1989, pag. 73.
- 116) MORZER BRUYNS M. F., Zone umide, uccelli acquatici e protezione della natura, in Naturupa, n. 24, 1976, ripubblicato in "Tra terra e acqua" supplemento a Panda, cit., pag. 1.
- 117) MOSCHINI R., La legge quadro sui parchi, Maggioli, Rimini, 1992, pag. 47 e segg..
- 118) MUNTINGH H. J., Conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale - Applicazione delle Convenzioni di Berna e di Bonn, in Ambiente Risorse Salute, n. 81, 1988, pag. 54 e segg..
- 119) NAVID D., The legal development of the Convention on Wetlands, in Ramsar Newsletters, aprile 1994, pag. 2 e segg..
- 120) ONIDA V., Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale, in Riv. giur. amb., 1989, pag. 749 e segg..
- 121) OSCHINSKY S., JENARD P., L'espace juridique et judiciaire europeen - examen de 250 conventions, Bruylant, Bruxelles, 1993.
- 122) PACE A., Le <<zone umide>>: dalla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar, in Riv. dir. agr., 1982, I, pag. 186 e segg..
- 123) PALLADINO S., Lista delle aree naturali protette in Italia (Parchi nazionali - Riserve statali - Zone umide di importanza internazionale secondo la Convenzione di Ramsar), C.N.R., Roma, 1990.
- 124) PANI M. (a cura di), Manuale traffic, WWF Italia, Roma, 1994.

- 125) PARISIO V., Alcune riflessioni sul piano della riserva naturale lombarda "Torbiere del Sebino e d'Iseo", in Riv. giur. amb., 1989, pag. 621 e segg..
- 126) PARISIO V., Istituzione di riserve naturali regionali e poteri del Ministero dell'ambiente, in Riv. giur. amb., 1989, pag. 327 e segg..
- 127) PARISIO V., L'esecuzione in Italia della convenzione di Ramsar relativa alle zone umide di importanza internazionale, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 547 e segg..
- 128) PESOLE L., La Corte <<assolve>> la legge quadro sulle aree protette, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 459 e segg..
- 129) PILEGGI A., Merli, Galli & C., in Aut & Aut, quotidiano delle autonomie toscane, 26 settembre 1994, pag. 1.
- 130) PINESCHI L., I trattati internazionali in materia di ambiente entrati in vigore per l'Italia nel 1987, in Riv. giur. amb., 1988, pag. 713 e segg..
- 131) PINESCHI L., La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 705 e segg..
- 132) PINESCHI L., Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992) in Riv. giur. amb., 1994, pag. 491 e segg..
- 133) PIZZORUSSO A., Lezioni di diritto costituzionale, Edizioni de Il foro italiano, Roma, 1981.
- 134) POCAR F., Lezioni di diritto delle comunità europee, Giuffrè editore, Milano, 1986.
- 135) POLIANDRI G., Le Autorità di bacino nazionale nella legislazione successiva alla legge quadro sulla difesa del suolo, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 769 e segg..
- 136) PRATESI F., Coltivare meno coltivare meglio (come cambia l'agricoltura in Europa), in Panda, n. 5, 1995, pag. 4 e segg..
- 137) PRATESI F., Il sabato delle terre (due leggi comunitarie per il riposo dei campi e l'agricoltura compatibile), in Panda, n.3, 1993, pag. 20 e segg..
- 138) PREDIERI A., Considerazioni sulla tutela delle zone umide e sui rapporti fra leggi statali e leggi regionali e postilla sugli indennizzi per i vincoli, in Foro Amministrativo, 1974, II, pag. 567 e segg..
- 139) RAMPULLA F. C., La Corte invoca la legge quadro in materia di parchi e riserve naturali, in Le Regioni, n. 6, 1984, pag. 1372 e segg.
- 140) RAMSAR BUREAU, Annex to the list of wetland of international importance, Gland, Switzerland, 30.6.1994.

- 141) RAMSAR BUREAU, Annual report 1994, info-sheet, Gland, Switzerland, 1995.
- 142) RAMSAR BUREAU, Contracting Parties to the Ramsar Convention, info-sheet, Gland, Switzerland, 30.6.1994.
- 143) RAMSAR BUREAU, How States may join the Convention, info-sheet, Gland, Switzerland, luglio 1994.
- 144) RAMSAR BUREAU, Ramsar Convention Programme - Programme profile n° 1 - 6, Gland, Switzerland, 1992.
- 145) RAMSAR BUREAU (a cura di), The Ramsar Convention, Gland, Switzerland, 1992.
- 146) ROBECCHI MAJNARDI A., in Le Regioni, 1980, pag. 1226 e segg. (commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 123 del 1980).
- 147) ROSE L., Wetlands policy in the European Community, in Managing Mediterranean wetlands ..., cit., pag. 267 e segg..
- 148) ROSSI L. S., Diretta efficace e meccanismi di attuazione delle direttive in materia ambientale in Italia, in Riv. giur. amb., 1991, pag. 11 e segg..
- 149) RUSSI A., Application of the Ramsar Convention to italian wetlands: problems and prospects, in AAVV, Managing mediterranean wetlands..., cit., pag. 17 e segg..
- 150) SANTOLOCI M., Zone umide in MAGLIA S., SANTOLOCI M. (a cura di) Il codice dell'ambiente, cit., pag. 2068 e segg..
- 151) SCAMUZZI S. (a cura di), Costituzioni Razionalità Ambiente, Boringhieri, Torino, 1994.
- 152) SIGNORINO M., L'attuazione della legge-quadro, in Parchi, n. 15, giugno 1995, pag. 13 e segg..
- 153) SOAVE P., Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21 - Il programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 761 e segg..
- 154) SPERDUTI G., Un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione in materia di adempimento di obblighi internazionali, in Foro It., 1981, I, pag. 618 e segg..
- 155) STROZZI G., Attuazione degli accordi internazionali ed autonomie regionali nella giurisprudenza costituzionale, in Riv. dir. internaz., 1985, pag. 505 e segg..
- 156) STROZZI G., Competenze regionali e potere estero dello Stato: un asso nella manica dell'esecutivo, in Giur. cost., 1981, pag. 1000 e segg..

- 157) TREVES T., Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio, in Riv. giur. amb., 1993, pag. 577 e segg..
- 158) VALDRE' G., Cosa fa il Consiglio d'Europa per l'ambiente? Una breve riflessione su trent'anni di attività, in Parchi, n. 10, novembre 1993, pag. 11 e segg..
- 159) VITA M., Parchi difficili, in Notizie Verdi, n. 18 del 14.10.95.
- 160) VOLPE G., in Foro It., 1980, I, pag. 2656 e segg., (nota alla sentenza della Corte Costituzionale n. 123 del 1980).
- 161) ZOCCHI A., Un' ecocoperta per l'Europa, in Notizie Verdi, 25 febbraio 1995, pag. 19.

### **3 Reportages giornalistico-naturalistici e studi su alcune zone umide, contenenti valutazioni sui problemi ambientali e gestionali**

- 162) AAVV, Il padule di Bientina, aspetti naturalistici ed agronomici, Pacini, Pisa, 1987.
- 163) AAVV, La réserve de la Gabrière; La réserve de Breuil-Magné, in Comité National Chasse-Nature, Aménagement des territoires - oiseaux d'eau, Paris, 1991, pag. 46 e segg..
- 164) BARDI A., Là dove si posano le anatre (Valle Averte, laguna veneta, zona Ramsar), in Panda, ottobre 1994, pag. 4 e segg..
- 165) BRICHETTI P., Valli di Comacchio: prosperare nonostante tutto (Emilia Romagna, zona Ramsar), in Oasis, gennaio-febbraio 1994, pag. 18 e segg..
- 166) BURACCHI G., Un tranquillo angolo di Toscana (lago di Montepulciano, prov. Siena, ripopolamento avifaunistico e attività didattiche in seguito a divieto di attività venatoria), in Oasis, giugno 1993, pag. 72 e segg..
- 167) CANOVA L., Il bosco di Garibaldi (Punte Alberete, Emilia Romagna, zona Ramsar), in Oasis, marzo 1994, pag. 66 e segg..
- 168) CORSI R., BIONDI A., CARLOTTI L., Tra acqua e terra - ecosistemi presenti nel padule di Bientina e nel lago di Sibolla, Nuova Grafica Lucchese, Lucca, 1994.
- 169) CASTROVIEJO J., Donana (parco nazionale e zona Ramsar, Spagna), in Oasis, marzo 1987, pag. 26 e segg..
- 170) FERRARI M., Delta di vita (Okavango, Botswana: una delle più grandi zone umide del mondo), in Oasis, maggio 1989, pag. 73.

- 171) FERRARI M., Il respiro della terra (Pantanal, Brasile, una delle paludi più grandi del pianeta, parco nazionale e zona Ramsar), in Oasis, settembre 1995, pag. 40 e segg..
- 172) FERRARI M., MARTEGANI V., Un'oasi nel deserto (parco nazionale e zona Ramsar di Djoudi, Senegal: zona umida ai confini del Sahara), in Oasis, marzo 1988, pag. 22 e segg..
- 173) FRANCESCATO G., INDELLI G., Le paludi di Federico II (paludi Sipontine, Puglia, zona Ramsar), in Oasis, dicembre 1993, pag. 72 e segg..
- 174) GARGUIL P., La baia degli uccelli (baia dell'Aiguillon, Francia), in Oasis, novembre-dicembre 1985, pag. 24 e segg..
- 175) HOFER A., Un paradiso per gli uccelli (Bharatpur, parco nazionale e zona Ramsar, India), in Oasis, novembre 1988, pag. 24 e segg..
- 176) HOFER A., Laghi rosa (zone umide del Kenya), in Oasis, ottobre 1988, pag. 66 e segg..
- 177) MALAGUZZI G., La città dei fenicotteri (Camargue, Francia, zona Ramsar), in Oasis, marzo 1995, pag. 24 e segg..
- 178) MELONI R., GRUSSU M., Uno stagno in città (Molentargius, Cagliari, zona Ramsar), in Oasis, maggio 1989, pag. 58 e segg..
- 179) MINISTERO AGRICOLTURA E FORESTE, Progetto pilota per la salvaguardia e la valorizzazione del Padule di Fucecchio, Consorzio di Bonifica del Padule di Fucecchio, Ponte Buggianese (PT), 1977.
- 180) MINISTERO AGRICOLTURA E FORESTE, Studi ed interventi sperimentali per la conservazione del laghetto di Sibolla, Consorzio di Bonifica del Padule di Fucecchio, Ponte Buggianese (PT), 1985.
- 181) MARSILI LIBELLI S., Osmannoro l'ultima acqua, Edizioni Poligrafico Fiorentino, Firenze, 1988.
- 182) PERCO F., L'isola magica alla foce dell'Isonzo (isola della Cona, prov. di Udine, uno dei pochi esempi italiani di recupero di una zona umida), in Oasis, giugno 1993, pag. 94 e segg..
- 183) PERCO F., Un felice compromesso (Marano Lagunare, prov. di Udine, zona Ramsar in cui un'oasi e un centro visite, gestiti con criteri avanzati, hanno generato positivi effetti sull'economia locale), in Oasis, aprile 1992, pag. 50 e segg..
- 184) PERGANTIS P., Bello da morire (Missolonghi, Grecia, zona Ramsar), in Oasis, settembre 1991, pag. 80 e segg..
- 185) PETRETTI F., Ritorno ad Alviano (Alviano, Umbria, zona umida artificiale in un bacino ENEL), in Oasis, maggio 1995, pag. 50 e segg..
- 186) PETRETTI F., Nella laguna delle anatre (Orbetello, prov. di Grosseto, zona Ramsar), in Oasis, luglio-agosto 1994, pag. 52 e segg..

- 187) PIRAS W., Zone umide oristanesi: prima che sia troppo tardi (zone Ramsar), in Attenzione, ottobre 1995, pag. 23 e segg..
- 188) PIROVANO S., La terra, l'acqua, gli alligatori (Everglades, Florida: le paludi più importanti degli Stati Uniti, zona Ramsar), in Oasis, novembre 1994, pag. 18 e segg..
- 189) RALLO G., ROSA SALVA P., Laguna ieri e oggi (laguna veneta, il più esteso comprensorio di zone umide d'Italia), in Oasis, maggio-giugno 1985, pag. 16 e segg..
- 190) RENEVEY B., Un lago in paradiso (Grande Caricaie, Svizzera, zona Ramsar), in Oasis, luglio-agosto 1992, pag. 86 e segg..
- 191) ROGGERO C., TENUCCI M., Il grande ventaglio dove il Po muore (delta del Po), in Oasis, I parte, novembre 1991, pag. 34 e segg., II parte, dicembre 1991, pag. 64 e segg., III parte, gennaio-febbraio 1992, pag. 40 e segg..
- 192) SALZA G., Tra Oriente e Occidente (delta dell'Evros, Grecia, zona Ramsar), in Oasis, marzo 1990, pag. 26 e segg..
- 193) SCURANI M., Quando l'uomo aiuta il fiume (creazione, in territori precedentemente bonificati, di zone umide tramite casse d'espansione, parco fluviale del Secchia, prov. di Modena), in Oasis, ottobre 1993, pag. 66 e segg..
- 194) SILLS N., Transformation at Titchwell: a wetland reserve management case history, in R.S.P.B. Conservation Review, n. 2, 1988, pag. 64 e segg..
- 195) VAN GAALEN P., Natura vera, ma fatta dall'uomo (torbiere olandesi, ricchissimo ecosistema artificiale), in Oasis, gennaio-febbraio 1994, pag. 24 e segg..
- 196) VICINI G., Geometrie d'acqua (Valle Campotto, Emilia Romagna, zona Ramsar), in Oasis, novembre 1992, pag. 70 e segg..

## SENTENZE, FONTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI CITATI

### 1. Sentenze

- CONSIGLIO DI STATO, VI sezione, n. 960/1993 (manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 448 del 1976), in Riv. giur. amb., 1994, pag. 673 e segg..
- CONSIGLIO DI STATO, VI sezione, n. 100/1991 (convenzione di Parigi, conv. Berna, direttiva CEE 79/409), in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pag. 506 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 123/1980 (convenzione di Ramsar, competenza all'individuazione delle zone umide di importanza internazionale), in Foro it., 1980, I, pag. 2656 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 223/1984 (convenzione di Ramsar, competenza all'istituzione di riserve naturali nelle zone umide di importanza internazionale), in Giur. cost., 1984, pag. 1551 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 151/1986 (legge 431/1985), in Foro it., 1986, I, pag. 2690 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 830/1988 (applicazione conv. Berna e direttiva CEE 79/409), in Riv.dir. internaz., 1988, pag. 677 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 124/1990 (applicazione conv. Berna), in Riv.dir. internaz., 1990, pag. 155 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 346/1990 (applicazione conv. Berna e direttiva CEE 79/409), in Riv.giur. amb., 1991, pag. 277 e segg..
- CORTE COSTITUZIONALE, n. 464/1991 (misure di salvaguardia nelle aree designate di importanza internazionale), in Giur. cost., 1991, pag. 3786 e segg..
- CORTE GIUSTIZIA CEE, 17 gennaio 1991, causa 157/89 Commissione contro Italia (direttiva 79/409), in Riv. giur. amb., 1991, pag. 671 e segg..
- CORTE GIUSTIZIA CEE, 17 gennaio 1991, causa 334/89 Commissione contro Italia (direttiva 79/409), in Riv. giur. amb., 1991, pag. 671 e segg..
- CORTE GIUSTIZIA CEE, 28 febbraio 1991, causa 57/89 Commissione contro Germania (direttiva 79/409), in Riv. giur. amb., 1993, pag. 435 e segg..
- CORTE GIUSTIZIA CEE, 2 agosto 1993, causa 335/90 Commissione contro Spagna (direttiva 79/409), in Riv. giur. amb., 1994, pag. 36 e segg..

- TAR Marche, n. 116/1985 (applicazione direttiva CEE 79/409), in Foro Amm., 1985, pag. 1976 e segg..
- T.A.R. Veneto, n. 273/1985 (applicazione conv. Berna e direttiva CEE 79/409), in TAR, 1985, parte I, pagg 1780 e segg..
- T.A.R. Sicilia-Catania n. 36/1986 (ricorso contro il decreto di designazione della zona umida di interesse internazionale di Vendicari), in TAR, 1986, I, pag. 1209 e segg..
- T.A.R. Puglia-Lecce n. 38/1986 (ricorso contro il decreto di individuazione della zone umida di interesse internazionale di Torre Guaceto), in TAR, 1986, I, pag. 1926 e segg..
- T.A.R. Sicilia-Catania, n. 608/1986 (applicazione conv. Berna e direttive CEE 79/409), in TAR, 1986, parte I, pag 2557 e segg..
- T.A.R. Lazio n. 1495/1987 (questione di legittimità costituzionale del D.P.R. n. 448 del 1976), in TAR, 1987, I, pag. 3316 e segg..
- CONS. GIUST. AMM. SICILIA, n. 4/1988 (applicazione conv. Berna), in Giust. civ., 1989, I, pag. 1644 e segg..
- T.A.R. Toscana, n. 20/1989 (applicazione conv. Berna), in Foro amm., 1989, pag. 2456 e segg..

## **2. Fonti di diritto nazionale e internazionale e provvedimenti amministrativi relativi alle zone umide**

- COMITATO PER LE AREE NATURALI PROTETTE, Deliberazione 21 dicembre 1993, Elenco ufficiale delle aree naturali protette, in G.U. n. 62 del 16 marzo 1994.
- COMITATO PER LE AREE NATURALI PROTETTE, Deliberazione 21 dicembre 1993, Programma triennale per le aree naturali protette, in G.U. n. 94 del 23 aprile 1994.
- Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971, in G.U. n. 130 del 14 maggio 1977.
- D.P.R. n. 448 del 13 marzo 1976 (esecuzione della convenzione di Ramsar), in G.U. n. 173 del 3 luglio 1976.
- D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 (trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative dello Stato), artt. 66 comma 1, 82, 83, in G.U. n. 234 del 29 agosto 1977.
- D.P.R. n. 184 dell'11 febbraio 1987 (ratifica del protocollo di emendamento alla convenzione di Ramsar), in G.U. n. 111 del 15 maggio 1987.

- Emendamenti alla convenzione di Ramsar, adottati a Regina il 5 giugno 1987.
- Legge 31 dicembre 1982, n. 979, Disposizioni per la difesa del mare, in S.O. alla G.U. n. 16 del 18 gennaio 1983.
- Legge 8 agosto 1985, n. 431, Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, art. 1 lett. i), in G.U. n. 197 del 22 agosto 1985.
- Legge 8 luglio 1986, n. 349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, artt. 1 comma 5 e 5 comma 2, in G.U. n. 162 del 15 luglio 1986.
- Legge 3 marzo 1987, n. 59, Disposizioni transitorie e urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente, in G.U. n. 52 del 4 marzo 1987.
- Legge 6 dicembre 1991, n. 394, Legge quadro sulle aree protette, in G.U. n. 292 del 13 dicembre 1991.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Laguna di Orbetello>> (parte nord), in G.U. n. 207 del 29 luglio 1977.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Sacca di Bellocchio>>, in G.U. n. 208 del 30 luglio 1977.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Padule di Bolgheri>>, in G.U. n. 210 del 2 agosto 1977.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Punte Alberete>>, in G.U. n. 211 del 3 agosto 1977.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Lago di Burano>>, in G.U. n. 214 del 6 agosto 1977.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Le Cesine>>, in G.U. n. 215 del 8 agosto 1977.
- M.A.F., Decreto 9 maggio 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Valle Santa>>, in G.U. n. 216 del 9 agosto 1977.
- M.A.F., Decreto 11 giugno 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<s'Ena Arrubia>>, in G.U. n. 301 del 4 novembre 1977.

- M.A.F., Decreto 17 giugno 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Stagno di Molentargius>>, in G.U. n. 291 del 25 ottobre 1977.
- M.A.F., Decreto 17 giugno 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Palude di Colfiorito>>, in G.U. n. 343 del 17 dicembre 1977.
- M.A.F., Decreto 1° agosto 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Stagno di Cagliari>>, in G.U. n. 291 del 25 ottobre 1977.
- M.A.F., Decreto 27 dicembre 1977, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Lago di Nazzano>>, in G.U. n. 45 del 15 febbraio 1978.
- M.A.F., Decreto 16 gennaio 1978, Dichiarazione del valore internazionale del complesso di zone umide denominate <<lago di Sabaudia>>, <<lago di Caprolace>>, <<lago dei Monaci>>, <<lago di Fogliano>>, in G.U. n. 69 del 10 marzo 1978.
- M.A.F., Decreto 16 gennaio 1978, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Vincheto di Cellarda>>, in G.U. n. 70 dell' 11 marzo 1978.
- M.A.F., Decreto 27 gennaio 1978, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Valle Cavanata>>, in G.U. n. 50 del 20 febbraio 1978.
- M.A.F., Decreto 3 aprile 1978, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Stagno di Cabras>>, in G.U. n. 111 del 21 aprile 1978.
- M.A.F., Decreto 3 aprile 1978, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Peschiera di Corru s'Ittiri - Stagno di S. Giovanni e Marceddì>>, in G.U. n. 114 del 26 aprile 1978.
- M.A.F., Decreto 3 aprile 1978, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Stagno di Pauli Maiori>>, in G.U. n. 142 del 24 maggio 1978.
- M.A.F., Decreto 21 ottobre 1978, Dichiarazione del valore internazionale della zona umida denominata <<Valle Campotto e Bassarone>>, in G.U. n. 360 del 28 dicembre 1978.
- M.A.F., Decreto 30 maggio 1979, Dichiarazione di valore internazionale della zona umida denominata <<Salina Margherita di Savoia>>, in G.U. n. 160 del 13 giugno 1979.
- M.A.F., Decreto 11 aprile 1979, Dichiarazione di valore internazionale della zona umida denominata <<Marano Lagunare - Foci dello Stella>>, in G.U. n. 167 del 20 giugno 1979.

- M.A.F., Decreto 11 giugno 1980, Dichiarazione di valore internazionale della zona umida denominata <<Lago di Mezzola - Pian di Spagna>>, in G.U. n. 275 del 7 ottobre 1980.
- M.A.F., Decreto 16 luglio 1980, Dichiarazione di valore internazionale della zona umida denominata <<Lago di Tovel>>, in G.U. n. 252 del 13 settembre 1980.
- M.A.F., Decreto 15 aprile 1981, Istituzione della riserva naturale di popolamento animale <<Laguna di ponente di Orbetello (parte)>>, in G.U. n. 127 dell' 11 maggio 1981.
- M.A.F., Decreto 27 aprile 1981, Istituzione della riserva naturale di popolamento animale Lago di Lesina parte orientale, in G.U. n. 135 del 19 maggio 1981.
- M.A.F., Decreto 18 maggio 1981, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida denominata <<Torre Guaceto>>, in G.U. n. 141 del 25 maggio 1981.
- M.A.F., Decreto 13 luglio 1981, Dichiarazione dell' importanza internazionale del complesso di zone umide costiere dell'Emilia-Romagna, in G.U. n. 203 del 25 luglio 1981.
- M.A.F., Decreto 4 marzo 1982, Dichiarazione dell'importanza internazionale della zona umida denominata <<Stagno di Sale e' Porcus>>, in G.U. n. 78 del 20 marzo 1982.
- M.A.F., Decreto 4 marzo 1982, Dichiarazione dell'importanza internazionale della zona umida denominata <<Stagno di Mistras>>, in G.U. n. 79 del 22 marzo 1982.
- M.A.F., Decreto 11 giugno 1984, Dichiarazione di importanza internazionale delle zone umide denominate <<Valli del Mincio, Paludi di Ostiglia, Torbiere d'Iseo, Palude Brabbia, Lago di Biandronno>>, in G.U. n. 194 del 16 luglio 1984.
- M.A.F., Decreto 20 ottobre 1984, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida denominata <<Riserva naturale oasi faunistica di Vendicari>>, in G.U. n. 306 del 7 novembre 1984.
- M.A.F., Decreto 9 dicembre 1984, Regolamentazione dell'accesso in alcune zone umide, dichiarate riserve naturali dello Stato, di particolare vulnerabilità, in G.U. n. 5 del 7 gennaio 1985.
- M.A.F., Decreto 30 settembre 1985, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida denominata <<Bacino dell'Angitola>>, in G.U. n. 254 del 25 ottobre 1985.
- M.A.F., Decreto 15 ottobre 1985, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida denominata <<Isola Boscone>>, in G.U. n. 273 del 20 novembre 1985.

- MINISTERO AMBIENTE, Decreto 16 giugno 1987, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida <<Il Biviere di Gela>>, in G.U. n. 170 del 23 luglio 1987.
- MINISTERO AMBIENTE, Decreto 10 febbraio 1989, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida <<Valle Averno>>, in G.U. n. 42 del 20 febbraio 1989.
- MINISTERO AMBIENTE, Decreto 6 febbraio 1991, Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida di <<Diaccia Botrona>> nei comuni di Grosseto e Castiglione della Pescaia, in G.U. n. 85 dell'11 aprile 1991.
- MINISTERO AMBIENTE, Decreto 3 maggio 1993, Dichiarazione della zona umida <<Valle Averno>> di importanza internazionale, in G.U. n. 173 del 26 luglio 1993.
- Protocollo di emendamento alla convenzione di Ramsar, firmato a Parigi il 3 dicembre 1982.
- REGIONE TOSCANA, Deliberazione Consiglio Regionale 1 marzo 1995 n. 133., Programma regionale per le aree protette, in B.U.R.T. n. 38 del 24 maggio 1995.

### **3. Fonti relative alla tutela del "territorio idrico"**

- Legge 10 maggio 1976, n. 319, Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, in G.U. n. 141 del 29 maggio 1976.
- Legge 18 maggio 1989, n. 183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, in S.O alla G.U. n. 120 del 25 maggio 1989.
- Decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 130, Attuazione della direttiva 78/659/CEE sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, in Riv. giur. amb., 1992, pag. 495 e segg..
- Legge 5 gennaio 1994, n. 36, Disposizioni in materia di risorse idriche, in S.O alla G.U. n. 14 del 19 gennaio 1994.
- Legge 5 gennaio 1994, n. 37, Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche, in S.O alla G.U. n. 14 del 19 gennaio 1994.

### **4. Fonti di diritto nazionale e internazionale relative alla protezione degli habitat e delle specie selvatiche**

- C.I.P.E., Deliberazione 16 marzo 1994, Linee strategiche per l'attuazione della convenzione di Rio e per la redazione del piano nazionale sulla biodiversità, in G.U. n. 107 del 10 maggio 1994.
- Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli adottata a Parigi il 18 ottobre 1950.
- Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi nel 1972.
- Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatica in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973.
- Convenzione relativa alla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica, adottata a Bonn il 23 giugno 1979.
- Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979.
- Convenzione sulla biodiversità adottata a Rio il 5 giugno 1992.
- Decisione CEE del Consiglio n. 82/72 del 3 dicembre 1981 concernente la conclusione della convenzione di Berna, in G.U.C.E. n. L38 del 10 febbraio 1982.
- Decisione CEE del Consiglio n. 82/461 del 24 giugno 1982 concernente la conclusione della convenzione di Bonn, in G.U.C.E. n. L210 del 19 luglio 1982.
- Decisione CEE del Consiglio n. 84/132 del 1 marzo 1984 concernente la conclusione del protocollo di Ginevra, in G.U.C.E. n. L68 del 10 marzo 1984.
- Decisione CEE del Consiglio n. 85/338 del 27 giugno 1985 concernente l'istituzione del programma CORINE.
- Direttiva CEE del Consiglio n. 79/409 del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in G.U.C.E. n. L103 del 25 aprile 1979.
- Direttiva CEE della Commissione n. 84/411 (modifica allegati direttiva 79/409), in G.U.C.E. n. L233 del 30 agosto 1985.
- Direttiva CEE della Commissione n. 91/244 (modifica allegati direttiva 79/409), in G.U.C.E. n. L115 dell' 8 maggio 1991.
- Direttiva CEE del Consiglio n. 92/42 del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in G.U.C.E. n. L206 del 22 luglio 1992.
- Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo adottato a Ginevra il 3 aprile 1982.

- Legge 24 novembre 1978, n. 812, Adesione alla convenzione internazionale per la protezione degli uccelli, adottata a Parigi il 18 ottobre 1950, e sua esecuzione, in G.U. n. 357 del 23 dicembre 1978.
- Legge 5 agosto 1981, n. 503, Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente in Europa, con allegati, adottata a Berna il 19 settembre 1979, in S. O. alla G.U. n. 250 del 11 settembre 1981.
- Legge 25 gennaio 1983, n. 42, Ratifica ed esecuzione della convenzione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica, con allegati, adottata a Bonn il 23 giugno 1979, in S. O. alla G.U. n. 48 del 18 febbraio 1983.
- Legge 5 marzo 1985, n. 127, Ratifica ed esecuzione del protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982.
- Legge 11 febbraio 1992, n. 157, Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, in S.O. alla G.U. n.46 del 25 febbraio 1992.
- Legge 14 febbraio 1994, n. 124, Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla biodiversità, con annessi, fatta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, in S.O. alla G.U. n. 44 del 23 febbraio 1994.
- Regolamento CEE del Consiglio n. 797/85 (riforma della P.A.C.), in G.U.C.E. n. L93 del 30 marzo 1985.
- Regolamento CEE del Consiglio n. 1760/87 (riforma della P.A.C.), in G.U. serie speciale n. 64 del 18 agosto 1987.
- Regolamento CEE della Commissione n. 1272/88 (riforma della P.A.C.), in G.U. serie speciale n. 56 del 21 luglio 1988.
- Regolamento CEE del Consiglio n. 3907/91 riguardante azioni comunitarie per la salvaguardia della natura (ACNAT), in G.U. 2° serie speciale n. 31 del 23 aprile 1992.
- Regolamento CEE del Consiglio n. 1973/92 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in G.U.C.E. n. L206 del 22 luglio 1992.
- Regolamento CEE del Consiglio n. 2078/92 relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente, in G.U.C.E. n. L215 del 30 luglio 1992.