

SINTESI DELLE PRINCIPALI FASI DI COSTRUZIONE DELLA RETE NATURA 2000 IN EMILIA-ROMAGNA E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Inquadramento sintetico delle attività svolte in materia di Rete Natura 2000 in regione

La Regione Emilia-Romagna, nella seconda metà degli anni '90 ha proceduto alla ricognizione delle aree meritevoli di essere designate ZPS (Zone di Protezione Speciale) e/o SIC (Siti di Importanza Comunitaria) attraverso il progetto del Ministero dell'Ambiente, denominato Bioitaly e cofinanziato dalla Commissione Europea.

Il progetto si è articolato nella raccolta, nell'organizzazione e nella sistematizzazione delle informazioni sugli habitat naturali e seminaturali e sulle specie animali e vegetali di interesse comunitario individuati in Regione Emilia-Romagna.

Negli anni successivi la Regione Emilia-Romagna ha promosso una sequenza di fasi di aggiornamento dei siti Natura 2000, in stretta collaborazione con gli Enti gestori dei siti (Parchi e Province), consistente nell'individuazione di nuove ZPS e di nuovi SIC, anche in conseguenza delle indicazioni della Commissione Europea e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare volte a sollecitare l'ampliamento delle aree Natura 2000 nella regione Emilia-Romagna, così come nella gran parte delle altre regioni italiane; contestualmente la Regione ha provveduto a riperimetrazione alcuni siti già individuati in precedenza, al fine di inserire ulteriori aree di pregio naturalistico o stralciare aree degradate e di scarso valore ambientale.

Infine, nel luglio 2012, la Regione Emilia-Romagna ha promosso un'ulteriore fase di aggiornamento dei siti Natura 2000 che ha determinato, con la deliberazione n. 893, l'approvazione dell'ultimo aggiornamento della rete Natura 2000 in regione che, attualmente, con i suoi 158 siti, ricopre una superficie complessiva pari a 269.816 ettari, dei quali 240.358 ettari come SIC (n. 139) e 191.667 ettari come ZPS (n. 87), parzialmente sovrapposti fra loro.

Nel frattempo si è provveduto ad approfondire il quadro conoscitivo degli habitat e delle specie animali e vegetali di interesse comunitario presenti nelle ZPS e nei SIC, anche attraverso specifici studi che hanno condotto, tra l'altro, alla georeferenziazione degli habitat di interesse comunitario presenti nei siti Natura 2000 ed alla conseguente approvazione della "Carta

degli Habitat dei SIC e delle ZPS dell'Emilia-Romagna"
(Determinazione regionale n. 12584 del 2.10.07).

Si è, altresì, proceduto all'individuazione dei fogli catastali parzialmente o interamente ricadenti all'interno dei siti Natura 2000.

A livello divulgativo nel 2005 la Regione ha provveduto alla pubblicazione del volume intitolato "Rete Natura 2000 in Emilia-Romagna - Manuale per conoscere e conservare la biodiversità" ed alla predisposizione del sito web www.regione.emilia-romagna.it/natura2000 nel quale sono contenute le schede descrittive di tutte le ZPS e dei SIC, i relativi Formulari Natura 2000 e le cartografie, nonché la normativa comunitaria, statale e regionale relative alla rete Natura 2000.

Inquadramento normativo di riferimento

La normativa comunitaria

Il tema delle Misure di conservazione è presente all'interno dei due principali riferimenti normativi dell'Unione Europea in materia di conservazione delle risorse naturali: la Direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, modificata dalla Direttiva 2009/47/CE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, e la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 12 maggio 1992, inerente alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

La corretta individuazione di tali misure viene ritenuto un passaggio fondamentale per la realizzazione delle finalità delle due direttive sopra richiamate.

La questione assume particolare rilievo soprattutto nella Direttiva 92/43/CEE "Habitat", all'interno della quale esiste una precisa definizione delle Misure di conservazione, intese come "*quel complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato di conservazione soddisfacente*". All'art. 6 viene poi operata un'importante distinzione relativamente alla tipologia delle Misure di conservazione, che devono essere adottate per ciascun Sito di Importanza Comunitaria (SIC) entro 6 anni dalla sua individuazione, in quanto possono essere di natura regolamentare, amministrativa o contrattuale.

Le misure regolamentari identificano il complesso degli interventi di tipo normativo o regolativo riguardanti lo stato di conservazione degli habitat e delle specie per i quali sono stati individuati i siti Natura 2000. Comprendono tutte le disposizioni che in un qualche modo disciplinano le attività consentite all'interno dei siti: i regolamenti veri e propri (regionali, provinciali, degli enti gestori, ecc.), le leggi statali e regionali, gli interventi di natura secondaria non regolamentare

(circolari interpretative, atti di indirizzo e coordinamento, ecc.) e gli strumenti di pianificazione e programmazione di contenuto generale.

Le misure amministrative, viceversa, includono tutti gli interventi a contenuto provvidenziale (ordini, autorizzazioni, prescrizioni, ecc.) riferiti in maniera specifica a singoli siti o a particolari ambiti o elementi presenti all'interno dei siti.

Per misure contrattuali si intendono, invece, tutti i possibili accordi tra soggetti privati o tra autorità pubbliche e soggetti privati finalizzati al miglioramento dello stato di conservazione degli habitat e delle specie per i quali sono stati individuati i siti; vi rientrano anche classici strumenti di programmazione negoziata quali Accordi di programma, Contratti d'area e Patti territoriali.

In generale, non è obbligatorio individuare misure nuove, in quanto è possibile che quelle esistenti siano già in grado di garantire la conservazione di habitat e specie, ma, qualora lo stato di conservazione di specie o habitat non fosse soddisfacente, è obbligatorio che gli Enti competenti provvedano attraverso l'individuazione di idonee misure di conservazione.

Per poter attuare le politiche e le decisioni prese nei provvedimenti di approvazione delle Misure di conservazione possono essere impiegate le risorse finanziarie dei fondi dell'UE (es. LIFE o PSR) o anche specifiche linee di finanziamento nazionali o regionali.

È da notare che il Piano di Gestione, certamente lo strumento principe nelle strategie di conservazione dei siti Natura 2000, nella Direttiva comunitaria non è contemplato tra le misure sempre necessarie e, di conseguenza, non è da considerarsi obbligatorio; infatti, le misure di conservazione necessarie possono implicare "all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo" e, quindi, la necessità o meno di elaborare il Piano di Gestione dipende dallo stato di conservazione di habitat e specie presenti nel sito stesso.

Ciò non vale per le altre tipologie di misure di conservazione precedentemente descritte in quanto, seppure la scelta tra misure regolamentari, amministrative o contrattuali sia lasciata agli enti gestori dei siti, questi sono, però, obbligati all'adozione di misure ricadenti in almeno una di queste categorie; su ciascun sito Natura 2000 si può, quindi, utilizzare soltanto una categoria di misure (es. le misure contrattuali) oppure una combinazione di esse.

La normativa nazionale

Il D.P.R. 8.9.1997, n. 357 (modificato ed integrato dal D.P.R. 12.3.2003, n. 120), concernente l'attuazione della Direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali ed anche della flora e della fauna selvatiche,

all'art. 4, comma 2 stabilisce che le Regioni, sulla base delle Linee Guida per la gestione dei siti della rete Natura 2000, adottate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, definiscono, per le Zone Speciali di Conservazione (ZSC), derivanti dai SIC, e le Zone di Protezione Speciale (ZPS), "le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici od integrati ad altri piani di sviluppo e le misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'Allegato A e delle specie di cui all'Allegato B presenti nei siti". Al comma 3, infine, la normativa stabilisce che, qualora le ZSC e le ZPS ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione previste dalla normativa vigente per queste ultime.

Il MATTM, con il D.M. 3.9.2002, ha emanato le "Linee Guida per la gestione dei siti della rete Natura 2000", finalizzate all'attuazione della strategia comunitaria e nazionale rivolta alla salvaguardia della natura e della biodiversità (Direttive comunitarie "Habitat" n. 92/43/CEE e "Uccelli" n. 79/409/CEE) le quali assumono la valenza di supporto tecnico-normativo all'elaborazione delle Misure di conservazione, tra cui i Piani di gestione, per i siti della rete Natura 2000. In tale Decreto ministeriale si evidenzia che "l'eventuale Piano di gestione di un sito è strettamente collegato alla funzionalità dell'habitat e alla presenza della specie che ha dato origine al sito stesso" e, in tal senso, si precisa che se l'attuale uso del suolo e la pianificazione ordinaria non compromettono la funzionalità, il Piano di gestione coincide con la sola, ma necessaria, azione di monitoraggio. Al contempo, si indica che "la strategia gestionale da mettere in atto dovrà tenere conto delle esigenze di habitat e specie presenti nel sito preso in considerazione, in riferimento anche alle relazioni esistenti a scala territoriale" ovvero che, se si ritiene necessario predisporre un Piano di gestione dei siti Natura 2000, nella redazione dello stesso si deve tenere conto delle particolarità di ciascun sito e di tutte le attività previste. Per quanto riguarda il rapporto tra il Piano di gestione e gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, si evidenzia che uno dei principali indirizzi proposti dalle Linee guida nazionali consiste nella "necessità di integrare l'insieme delle misure di conservazione con la pianificazione ai diversi livelli di governo del territorio", come previsto dall'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE.

Il D.M. 17.10.2007, "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)", emanato dal MATTM a seguito della definizione delle Linee Guida per la gestione dei Siti Natura 2000, all'art. 1, detta i criteri minimi uniformi in base ai quali le Regioni adottano le Misure di conservazione o, all'occorrenza i Piani di gestione, delle aree appartenenti alla rete Natura 2000.

La normativa regionale

La Regione Emilia-Romagna, con la L.R. 7/04, ha definito i ruoli dei vari enti (Regione, Province, Parchi e Comuni) anche in tema di competenze per quanto concerne il coordinamento, il monitoraggio, l'istituzione di nuovi siti, la valutazione di incidenza e le misure di conservazione dei siti.

Con le successive Leggi regionali n. 6/05 e n. 24/11 la Regione ha, tra l'altro, ulteriormente modificato ed integrato le competenze gestionali e di valutazione di incidenza dei vari Enti interessati dai siti Natura 2000.

Con la D.G.R. n. 1224 del 28.7.2008 la Regione ha recepito il citato D.M. 17.10.2007, per la parte relativa alle ZPS e ha approvato il quadro conoscitivo degli habitat e delle specie presenti, la classificazione delle stesse secondo le tipologie ambientali, le Misure Generali di Conservazione per la loro tutela, le azioni da promuovere e/o da incentivare prioritariamente per prevenire il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie ed anche la perturbazione delle specie tutelate, al fine del loro mantenimento in un soddisfacente stato di conservazione.

In particolare, con tale delibera, si è stabilito che:

- le Misure Generali di Conservazione, qualora più restrittive, superano le norme contenute in provvedimenti regionali o locali, comprese, nel caso di sovrapposizione con aree naturali protette, le previsioni normative definite dai rispettivi strumenti istitutivi e/o di pianificazione;
- tali misure sono obbligatorie ed inderogabili, *"salvo il verificarsi di ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, nel qual caso si potrà provvedere all'autorizzazione di interventi o progetti eventualmente in contrasto con le Misure Generali di Conservazione; in ogni caso è necessaria la valutazione di incidenza e va adottata ogni misura compensativa atta a garantire la coerenza globale della Rete Natura 2000"*;
- il rispetto delle Misure Generali di Conservazione non comporta l'automatica esclusione della procedura di valutazione di incidenza per piani, progetti ed interventi.

Per quanto riguarda gli allegati della delibera regionale n. 1224/08 sopra citata, si evidenzia che nell'Allegato 2 sono state individuate le tipologie ambientali presenti nelle ZPS, in numero complessivo di cinque, definendo la correlazione tra queste ultime ed le singole ZPS presenti nel territorio regionale. Nell'Allegato 3 sono definite, invece, le Misure Generali di Conservazione per la tutela delle ZPS, quelle da applicare in tutti i casi e quelle valide per le ZPS appartenenti alle diverse tipologie ambientali

individuate, di cui al citato Allegato 2. Nell'Allegato 4, infine, sono definite le azioni da promuovere e/o da incentivare.

Per quanto concerne la gestione dei corsi d'acqua naturali ed artificiali ricadenti all'interno dei siti Natura 2000 si ricorda che la Regione ha approvato il "*Disciplinare tecnico per la manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua naturali ed artificiali e delle opere di difesa della costa nei Siti della Rete Natura 2000*" (Deliberazione di Giunta regionale n. 667 del 18 maggio 2009), con il quale sono state individuate le modalità di intervento in tali ambiti compatibili con la gestione dei siti Natura 2000 e che, di conseguenza, tali interventi sono esclusi dalla procedura della valutazione di incidenza.

Per quanto concerne le valutazioni di incidenza di piani, progetti e interventi, la Regione, con la D.G.R. n. 1191 del 30 luglio 2007, ha definito le modalità operative del procedimento e ha individuato le autorità competenti alla loro approvazione. Per alcuni progetti ed interventi, elencati nella Tabella E della stessa deliberazione, viene stabilito a priori che la loro attuazione non determina un'incidenza negativa significativa sui siti e, quindi, non è necessaria la valutazione di incidenza. E', comunque, previsto che, attraverso lo strumento delle Misure Specifiche di Conservazione e dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000, i soggetti gestori dei siti Natura 2000 possano rispettivamente ridurre o, al contrario, ampliare l'elenco delle attività esenti dalla valutazione di incidenza.