

LA PROBLEMATICAZPS E SIC NEL VERBANO-CUSIO OSSOLA

Il presente documento vuole evidenziare, anche attraverso un'analisi del quadro normativo europeo e nazionale sul tema della Rete Natura 2000, le problematiche che vengono riscontrate nella Provincia del Verbano-Cusio-Ossola a causa della presenza di numerose Zone di Protezione Speciale (ZPS), Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e Zone Speciali di Conservazione (ZSC).

Legenda

Rete Natura 2000

▨ SIC/ZSC

Zone di Protezione Speciale (ZPS)

Basi cartografiche

▭ Provincia del VCO

Base Cartografica di Riferimento Annuale 2021 raster b/n 1:10.000

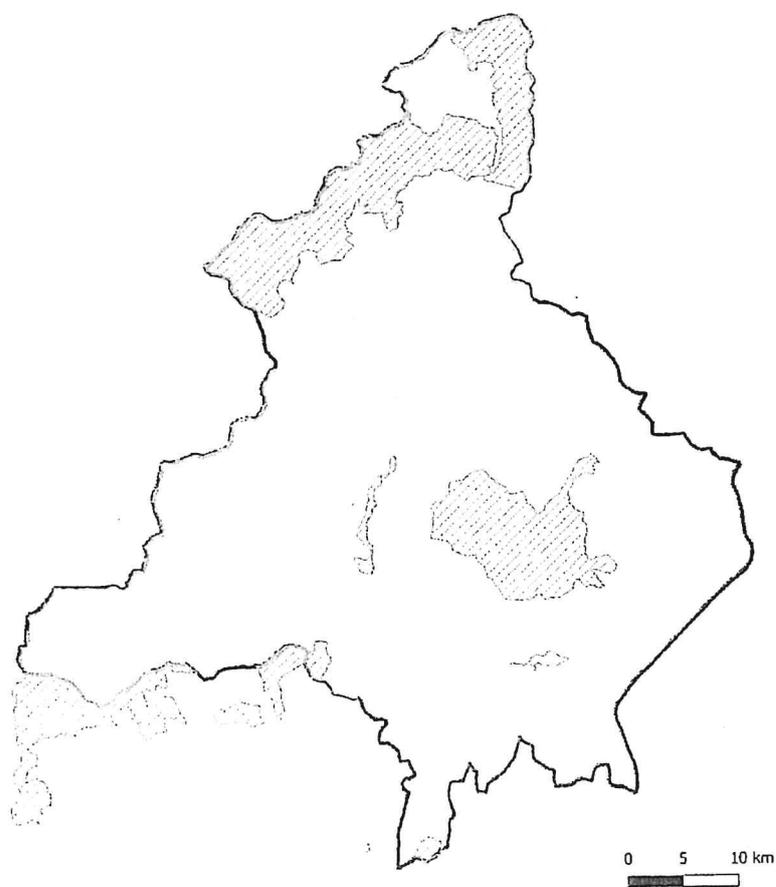


Figura 1. Cartografia con le aree della Rete Natura 2000 del Verbano-Cusio-Ossola

Come si evince dalla cartografia della *Figura 1*, il territorio provinciale del VCO è interessato in larga parte da vincoli della Rete Natura 2000: circa 86.893 ha sono occupati da aree ZPS, coincidenti per 34.399 ha con ZSC/SIC, per un totale del 38% del totale della superficie della Provincia.

Le criticità legate alla presenza di aree della Rete Natura 2000, nascono dalla perimetrazione che è stata fatta a partire dal 2007, in cui sono emerse numerosi errori materiali e disattenzioni rispetto alle necessità del territorio. Innanzitutto, sono state ricomprese nelle ZPS, aree che nel momento della definizione dei perimetri erano già antropizzate, dunque non identificabili come "habitat" per le specie dell'avifauna. Tra le altre ricadono nelle ZPS lo scalo ferroviario di Domo 2, zone industriali, aree storicamente interessate da attività estrattive di pietre ornamentali ed aree residenziali.

L'estensione e la sovrapposizione con aree strategiche per lo sviluppo territoriale ha portato all'aggravarsi delle dinamiche che già interessano normalmente i territori montani, quali lo spopolamento e la difficoltà ad attrarre nuove attività economiche ed investimenti. La situazione è stata appesantita dalla normativa nazionale, in particolare il D.M. Del 17 ottobre 2007 che con un approccio più restrittivo rispetto alla normativa europea, ha definito i numerosi divieti da rispettare nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS). Si tratta di limitazioni che per le aree marginali di montagna riducono le possibilità di sviluppo: ad esempio l'impossibilità di ampliare le stazioni sciistiche, di installare impianti eolici, di aprire nuove cave (da sempre motore fondamentale dell'economia del VCO), ecc..

Dunque, la Provincia del Verbano-Cusio-Ossola ha la necessità di **effettuare una ripermetrazione¹** della Rete Natura 2000, che sia basata su **studi scientifici specifici** che permettano di raggiungere gli obiettivi di salvaguardia delle specie e degli habitat, senza bloccare le occasioni di sviluppo socio-economico per il territorio. A tal proposito, è importante premettere che la Direttiva "Habitat", che ha introdotto la valutazione d'incidenza (Art.6) per i piani e progetti ricadenti nei siti della Rete Natura 2000, non solo presuppone che in caso di valutazione positiva i piani e progetti possano proseguire, ma che si possa procedere anche in caso di esito negativo della valutazione, in presenza di **"motivi imperativi di rilevante interesse pubblico"**, tra cui quelli **di natura sociale ed economica**.

In conclusione, bloccare lo sviluppo socio-economico di un territorio per una perimetrazione sommaria della Rete Natura 2000 e non fondata su studi specifici, risulta non coerente con quanto previsto dalle direttive europee "Uccelli" ed "Habitat", nonché con le strategie europee e nazionali per lo sviluppo sostenibile dei territori marginali. Inoltre, il rischio è di non promuovere la tutela e la conservazione delle specie e degli habitat in aree ad alta biodiversità, inserendo invece zone antropizzate.

Di seguito troverete un'analisi della normativa europea e nazionale e delle principali iniziative intraprese in passato dalla Provincia del VCO, con l'obiettivo di portare alla luce alcuni punti, in particolare:

- Le ZPS dovrebbero essere perimetrare all'interno degli habitat delle specie elencate dalla Direttiva "Uccelli", escludendo dalle aree zone antropizzate che non possono essere considerati né i luoghi idonei alla conservazione delle specie, né il loro habitat. Si presuppone pertanto che le cave, gli scali ferroviari, le aree industriali e urbanizzate dovrebbero esserne escluse;
- Le ZSC, sovrapposte con alcune ZPS (ZSC "Alta Val Formazza" e "Alpi Veglia e Devero-Monte Giove"), allo stesso modo hanno incluso aree di cava attive che non potevano e non possono contribuire, come da definizione della Direttiva "Uccelli", al mantenimento e al ripristino di habitat naturali o delle specie;

¹ Un primo tentativo era già stato fatto nel 2013, quando la Provincia ha portato all'attenzione del Ministero dell'Ambiente una proposta di ripermetrazione, con tanto di incremento in positivo delle aree ZPS, che però non ha trovato riscontro a livello nazionale.

- L'attuale perimetrazione delle ZPS, non tiene conto dei reali habitat di interesse per le specie, ed è frutto di valutazioni superficiali e non calate sul territorio;
- La Valutazione d'Incidenza fatta fare dai Comuni di Premia e Formazza per le cave del loro territorio ricadenti nelle ZPS e ZSC ha dato esito positivo;
- La Valutazione d'Incidenza integrata alla VAS del PAEP del VCO ha dato anch'essa esito positivo (la Regione aveva comunque richiesto delle modifiche e integrazioni), ma il piano non è mai stato approvato, solamente adottato il 7 maggio 2009 con Delibera della Giunta Provinciale n.161.

DIRETTIVA 79/49/CEE "UCCELLI"

Introduce le Zone di Protezione Speciale (ZPS) per determinate specie di uccelli, anche se la direttiva si concentra principalmente sulla caccia e sulla sua regolamentazione.

Recepita in Italia con la **Legge n. 157 del 11 febbraio 1992** "*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*".

L'Art. 1 definisce che la Direttiva si applica "*agli uccelli, alle uova, ai nidi e agli habitat*".

L'Art. 4 definisce le ZPS:

"1. Per le specie elencate nell'allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;*
- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;*
- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata;*
- d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.*

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

*Gli Stati membri classificano in particolare come **zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.***

La presente direttiva non comprende una definizione della parola "habitat", che verrà poi specificata nella seguente direttiva, ma in generale può essere definita come "un luogo dove le piante o gli animali vivono normalmente [...]"².

DIRETTIVA 92/43/CEE "HABITAT"

Introduce la Rete Natura 2000, formata da Zone Speciali di Conservazione (ZSC), i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e Zone di Protezione Speciale. La direttiva nasce dalla consapevolezza della necessità di un'integrazione alla precedente Direttiva "Uccelli" per la tutela della flora e della fauna.

Recepita con **DPR 357/1997** "*Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*", poi modificato con D.P.R. 12 marzo 2003 n. 120.

L'Art.1 dà delle definizioni fondamentali per l'interpretazione delle aree interessate:

² Definizione utilizzata per la classificazione degli habitat nel contesto dell'EUHIS (European Nature Information System)

(Fonte: <https://www.eea.europa.eu/it/tema/biodiversita/una-introduzione-ai-habitat#:~:text=In%20ecologia%20il%20mezzo%20altre,togather%20with%20their%20abiotic%20environment.&text=The%20most%20comprehensive%20hierarchical%20approach,is%20the%20EUHIS%20habitat%20classification.>)

"Habitat naturali: zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali.

Habitat di una specie: ambiente definito da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico.

Sito di importanza comunitaria: un sito che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato I o una specie di cui all'allegato II in uno stato di conservazione soddisfacente e che può inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza di Natura 2000 di cui all'articolo 3, e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione.

Per le specie animali che occupano ampi territori, i siti di importanza comunitaria corrispondono ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita e riproduzione.

Zona speciale di conservazione: un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato."

L'Art. 3 al paragrafo 1, definisce la composizione della Rete Natura 2000:

"1. È costituita una 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. La rete «Natura 2000» comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE."

L'Art. 6 definisce gli obblighi per gli stati membri introdotti nell'Art.4 della Direttiva "Uccelli":

- 1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.*
- 2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.*
- 3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.*
- 4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.*

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

DECRETO MINISTERIALE DEL 17 OTTOBRE 2007

Ai sensi dell'Art.6 della Direttiva "Habitat", ogni Stato deve stabilire le misure di conservazione; in Italia vengono introdotte con il **DM del 17 ottobre 2007** è intervenuto a definire i "**Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)**".

Art. 5, comma 1, punti l), m) e n):

"[...]

*l) **realizzazione di nuovi impianti eolici**, fatti salvi gli impianti per i quali, alla data di emanazione del presente atto, sia stato avviato il procedimento di autorizzazione mediante deposito del progetto. Gli enti competenti dovranno valutare l'incidenza del progetto, tenuto conto del ciclo biologico delle specie per le quali il sito è stato designato, sentito l'INFS. Sono inoltre fatti salvi gli interventi di sostituzione e ammodernamento, anche tecnologico, che non comportino un aumento dell'impatto sul sito in relazione agli obiettivi di conservazione della ZPS, nonché gli impianti per autoproduzione con potenza complessiva non superiore a 20 kw;*

*m) **realizzazione di nuovi impianti di risalita a fune e nuove piste da sci**, ad eccezione di quelli previsti negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto, a condizione che sia conseguita la positiva valutazione d'incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento, nonché di quelli previsti negli strumenti adottati preliminarmente e comprensivi di valutazione d'incidenza; sono fatti salvi gli impianti per i quali sia stato avviato il procedimento di autorizzazione, mediante deposito del progetto esecutivo comprensivo di valutazione d'incidenza, nonché interventi di sostituzione e ammodernamento anche tecnologico e modesti ampliamenti del demanio sciabile che non comportino un aumento dell'impatto sul sito in relazione agli obiettivi di conservazione della ZPS;*

*n) **apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti**, ad eccezione di quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto o che verranno approvati entro il periodo di transizione, prevedendo altresì che il recupero finale delle aree interessate dall'attività estrattiva sia realizzato a fini naturalistici e a condizione che sia conseguita la positiva valutazione di incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento; in via transitoria, per **18 mesi** dalla data di emanazione del presente atto, in carenza di strumenti di pianificazione o nelle more di valutazione d'incidenza dei medesimi, è consentito l'ampliamento delle cave in atto, a condizione che sia conseguita la positiva valutazione d'incidenza dei singoli progetti, fermo restando l'obbligo di recupero finale delle aree a fini naturalistici; sono fatti salvi i progetti di cave già sottoposti a procedura di valutazione d'incidenza, in conformità agli strumenti di pianificazione vigenti e sempreché l'attività estrattiva sia stata orientata a fini naturalistici."*

I divieti per le aree ZPS, risultano essere molto stringenti per le aree montane che basano buona parte della loro economia sul turismo legato agli sport invernali, hanno un buon potenziale eolico e dispongono di risorse naturali quali acqua, legno e pietra che devono essere valorizzate. Pertanto, si vogliono portare all'attenzione le seguenti proposte di modifica al D.M. del 17 ottobre 2007

Richieste di modifica:

Circa gli impianti eolici non si comprende il limite dell'autoproduzione a 20 KW si chiede lo stralcio di questo vincolo o in alternativa consentire l'autoproduzione con impianti di qualsiasi taglia.

Con riferimento agli impianti di risalita si chiede di sostituire la parola "impianti **di risalita a fune e nuove piste da sci**" con "comprensori" poiché tale limite sta mettendo a rischio le stazioni esistenti che spesso hanno necessità, anche per questioni tecniche di ammodernamento di allungare le tratte degli impianti esistenti o incrementare l'offerta per garantire una idonea funzionalità ed economicità di gestione.

Per quanto concerne l'apertura di nuove cave e l'ampliamento di quelle esistenti, soprattutto per quelle di pietre ornamentali, si richiede l'eliminazione dei termini stabiliti dal "periodo di transizione" per l'approvazione di strumenti urbanistici o di settore che prevedano attività estrattive in aree ZPS e il termine di "18 mesi" per sottoporre a VinCA progetti di ampliamento delle attività in essere. Anche in questo caso, il principio della modifica è che debba essere la Valutazione d'Incidenza a definire la fattibilità o meno di un progetto di estrazione all'interno delle aree ZPS. La Commissione Europea si è espressa in merito anche con i Documenti Guida del 2008 e del 2019 sull'"Estrazione di minerali non energetici e Natura 2000", chiarendo che con le attività estrattive non sono escluse a priori dalle aree ZPS, ma che va fatta un'attenta valutazione d'incidenza, definendo tutte le misure necessarie a garantire la compatibilità tra l'estrazione dei minerali e la conservazione delle specie.

Questa richiesta deriva dal fatto che in Piemonte solo dallo scorso anno a livello regionale si è dato avvio al procedimento per la pianificazione regionale di settore (PRAE) e nel VCO importanti giacimenti insistono proprio in aree ZPS, storicamente a vocazione estrattiva. Essendo il termine ultimo di approvazione dello strumento di settore scaduto, pur essendoci importanti giacimenti, gli stessi non sarebbero più sfruttabili, con pesanti ripercussioni occupazionali ed economiche per l'economia valliva nei prossimi anni.

PROPOSTA DI RIPERIMETRAZIONE ZPS DELLA PROVINCIA DEL VCO

La perimetrazione della Rete Natura 2000 è avvenuta nel 2007, con DGR n. 3-5405 del 28 febbraio 2007 per le ZPS e con DGR n. 17-6942 del 24 settembre 2001 per i SIC. Durante le consultazioni per il processo di definizione del Piano Territoriale Provinciale, tenutesi nel 2008, iniziano a venire evidenziate le prime criticità, incongruenze ed errori materiali nella perimetrazione delle ZPS. Nel 2009 viene istituito presso la Provincia del Vco un gruppo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare per la modifica alle delimitazioni delle ZPS, che si conclude nel 2011 con l'approvazione del progetto "*Incremento della Tutela della biodiversità nel territorio della Provincia del Verbano Cusio Ossola*". Questo progetto aveva la finalità di proporre una ripermetrazione della Rete Natura 2000, tutelando e conservando la biodiversità nelle aree davvero vocate alla conservazione delle specie e degli habitat.

Con DGR n. 23-5737 del 29 aprile 2013 la Giunta regionale approva le proposte di modifica dei SIC e delle ZPS, proposte dalla Provincia del VCO e le trasmette al Ministero dell'Ambiente.

Il Ministero dell'Ambiente con note del 23 e del 24 aprile 2014 (prot. 8131 e 8088), comunica alla Regione Piemonte l'impossibilità di accogliere le proposte di ripermetrazione.

VALUTAZIONI D'INCIDENZA VCO

VinCA Premia e Formazza

Nel VCO i comuni di Premia e Formazza sono tra i più interessati dalla presenza di cave attive ed inattive ricadenti in parte o del tutto nel perimetro di ZSC e ZPS. Le problematiche si riferiscono in particolare alla ZPS "Alpi Veglia e Devero-Monte" (IT1140016) e "Val Formazza" (IT1140021).

L'associazione Assograniti ha commissionato uno studio d'incidenza nel 2008 per le cave dei due comuni, per verificare se queste potessero continuare le attività ai sensi dell'Art.5, comma 1 del DM del 17 ottobre 2007.

Vista la mancanza di un PAEP vigente della provincia del Verbano-Cusio-Ossola, il 3 marzo 2009 i Comuni di Premia e Formazza presentano istanza per ottenere il parere per la compatibilità delle attività estrattive sul loro territorio, già inserite nei loro PRG vigenti. Il termine per far sottoporre a VinCA le attività estrattive, ai sensi del DM, era il 17 aprile 2009.

Questo termine è stato successivamente spostato al 17 ottobre del 2010, grazie al DL n. 208 del 30 dicembre 2008 Art. 8, comma 5 bis, convertito con la Legge n. 13 del 27 febbraio 2009.

Il 21 aprile 2009 il Settore Pianificazione e Gestione delle aree Protette con protocollo n. 8378/DB10.10, ha richiesto alcune modifiche ai proponenti. Il 9 novembre il Comune di Formazza e il 15 dicembre il Comune di Premia hanno presentato le integrazioni.

Il 22 febbraio 2010, la Direzione Ambiente della Regione determina un giudizio positivo di valutazione d'incidenza relativamente alle attività estrattive previste nei comuni di Premia e Formazza (con Determinazione n. 155).

VInCA PAEP del Verbano-Cusio-Ossola

Il 4 agosto 2010 la Giunta Regionale esprime parere positivo sulla VAS, integrata alla VInCA, del PAEP del VCO con DGR 12-495, a condizione che venissero apportate alcune modifiche.