

Carlo Alberto Graziani

# Le aree protette e la nuova legislatura<sup>1</sup>

## 1. Il processo di modifica della legge quadro<sup>2</sup>

Nel corso più che ventennale della sua applicazione la legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991 n. 394) ha subito numerose modifiche e integrazioni che però, salvo quella introdotta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, non ne hanno alterato né l'impianto né i principi ispiratori.

Le modifiche più numerose - alcune positive, altre negative - sono state introdotte alla fine degli anni '90 (d.lgs. 281 del 1997, d.lgs. 112 del 1998, l. 426 del 1998): rafforzamento del ruolo delle regioni, degli enti locali e della Comunità del parco; previsione (inattuata) delle politiche di sistema; applicabilità dei patti territoriali; soppressione del Comitato per le aree naturali protette che non aveva funzionato; abolizione del Programma triennale che invece era stato di grande utilità; limitazione dell'autonomia degli enti parco nazionali nella elaborazione dello statuto; procedure di nomina del Direttore dei parchi nazionali; affermazione della centralità delle culture tradizionali e delle identità dei luoghi; coinvolgimento dei cacciatori residenti nelle operazioni di gestione della fauna.

Quanto al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42 del 2004 come modificato dal d.lgs. 157 del 2006) l'art. 145, comma 3, ha espressamente affermato la prevalenza del piano paesaggistico sul piano del parco incidendo fortemente sul principio contenuto nella legge quadro (art. 12, comma 7) che prevedeva la sovraordinazione del piano del parco rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Il legislatore è anche intervenuto più volte per individuare nuovi parchi nazionali e per indicare ulteriori aree di reperimento rispetto a quanto previsto dagli artt. 34 e 36 della legge quadro: in mancanza però di un disegno generale - e cioè delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali" che la Carta della natura, mai venuta alla luce, avrebbe dovuto definire ai sensi dell'art. 3 - questi interventi sono stati disorganici e a volte non si sono tradotti in provvedimenti istitutivi.

---

<sup>1</sup> Testo pubblicato nel volume Gruppo di San Rossore, *Aree naturali protette. Il futuro che vogliamo*, Pisa, ETS, 2013, pp. 57-68.

<sup>2</sup> Questo contributo si chiude l'11 settembre 2013, il giorno in cui il Senato ha votato sulla richiesta di adozione della procedura abbreviata prevista dall'articolo 81 del Regolamento per il disegno di legge n. 119. La richiesta è stata approvata.

Da qualche anno si discute sull'opportunità di una revisione generale della 394: il dibattito è divampato, sia pure solo all'interno degli addetti ai lavori, in occasione del ventennale della sua entrata in vigore.

Vi è chi ritiene che la legge abbia dato ottimi risultati, che non abbia ancora espresso tutte le sue potenzialità, che l'attuale crisi in cui si trovano le aree protette non dipenda dai suoi limiti, ma dalla carenza delle risorse finanziarie e soprattutto dalla inerzia del governo centrale e dei governi regionali i quali non hanno saputo costruire politiche in grado di attuare quelle potenzialità e di dar vita a un vero sistema di aree protette: di conseguenza non avrebbe senso, anzi sarebbe pericoloso, un intervento generale anche se potrebbero essere utili modifiche leggere che non incidano sui principi fondamentali. Altri invece sostengono che i tempi sono cambiati, che è cessato il periodo pionieristico della prima fase di applicazione della legge, che è maturata una nuova coscienza nelle popolazioni locali, che la carenza dei finanziamenti pubblici è divenuta oramai un dato strutturale e non contingente: di conseguenza occorre riconsiderare criticamente l'intero impianto e inserire modifiche che non si limitino ad aspetti marginali.

Quasi di soppiatto l'idea di una modifica profonda si è trasferita in sede istituzionale durante la XVI legislatura (29 aprile 2008-14 marzo 2013), sviluppandosi però confusamente, priva di solidi riferimenti e di una visione organica, senza riuscire a trovare un esito definitivo nella legislatura.

In sostanza il processo tendente a modificare la legge quadro si è svolto attorno a due filoni - l'uno, generale, in Parlamento; l'altro, specifico, nel Governo - che in parte si sono sviluppati in parallelo, in parte si sono intersecati. Il filone generale ha avuto alla base il disegno di legge n. 1820, *Nuove disposizioni in materia di aree protette*, d'iniziativa del sen. D'Alì (Pdl), presentato il 13 ottobre 2009, assegnato in sede referente alla Commissione territorio, ambiente e beni ambientali (di seguito Commissione ambiente), presieduta dallo stesso presentatore, e trasferito e approvato in sede deliberante il 21 dicembre 2012, proprio il giorno che ha preceduto lo scioglimento anticipato delle Camere. Il filone specifico è stato quello rappresentato dall'atto di governo n. 527 contenente un regolamento "in delegificazione", che, per quanto riguardava gli enti parco nazionali, affrontava una delle questioni più scottanti e apparentemente più urgenti e cioè la composizione degli organi collegiali e che è passato attraverso un *iter* particolarmente travagliato.

Questo secondo filone ha avuto la sua conclusione all'inizio della nuova legislatura con il dpr 16 aprile 2013, n. 73, Regolamento recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per il primo filone, invece, l'inizio della nuova legislatura ha visto la presentazione di alcune proposte in entrambi i rami del Parlamento. Al Senato proprio il primo giorno (15 marzo 2013) il sen D'Alì ha presentato il ddl n. 119 che ripropone il suo precedente disegno

così come era stato approvato in Commissione; il 6 agosto successivo la sen. De Petris (Sel) ha presentato il ddl n. 1004 che in parte riprende il ddl D'Alì, in parte se ne discosta; il Pd si è limitato a preannunciare un proprio ddl. Alla Camera il 29 marzo l'on. Bocci ha presentato una breve proposta di legge (n. 598) che si incentra sulla composizione del Consiglio direttivo dell'ente parco nazionale (Presidente più sei componenti di cui quattro designati dalla Comunità del parco).

## 2. Le questioni in discussione

Quali sono le questioni principali che emergono da questi due filoni e dal dibattito che li ha accompagnati?

Da premettere che esse non sono il frutto di una riflessione corale e trasparente: lo dimostrano, per il primo filone, l'assenza di un qualsiasi dibattito parlamentare (cfr. i verbali delle sedute della Commissione del Senato che registrano la mera presentazione di emendamenti e subemendamenti) e, per il secondo filone, la logica tutta burocratica che lo ha dettato. Di conseguenza le questioni devono essere individuate sulla base della ricognizione *a posteriori* delle norme contenute nel dpr 73 oramai vigente e nei ddl D'Alì e De Petris nonché alla luce del dibattito sul ddl 1820 della passata legislatura che aveva assunto caratteri fortemente polemici, forse in conseguenza della mancanza di trasparenza nella sua elaborazione, e che aveva introdotto una profonda frattura nel movimento ambientalista. E' una frattura che oggi deve essere superata perché rischia di compromettere la continuazione del processo di revisione della legge quadro.

**a) La prima questione riguarda la missione delle aree protette** e in particolare dei parchi (nazionali e regionali) e cioè del loro ruolo e delle loro finalità fondamentali?

Su tale questione si registra un grande equivoco: da un lato è affermazione unanime - perciò comunque di grande importanza - che le finalità fondamentali sono e restano quelle fissate dalla legge quadro e cioè quelle legate a "la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale" (art. 1, comma 1), oltretutto confermate e anzi enfatizzate dall'approvazione nel 2010 della Strategia nazionale per la biodiversità; dall'altro, però, del concetto di valorizzazione si offre un'interpretazione fortemente riduttiva perché meramente economicistica che finisce per tradire lo spirito della legge e insieme l'impegno e la professionalità di tanti operatori.

E' significativo quanto era scritto nella relazione al ddl 1820, oggi parzialmente riprodotto nella relazione al ddl 119: le aree protette "rappresentano un grande patrimonio nazionale ambientale ma anche una imprescindibile opportunità di sviluppo sostenibile, date le potenzialità di ricettività turistica" e pertanto "si rende necessario per il legislatore realizzare una gestione integrata della materia che tenga conto della naturale vocazione allo sviluppo delle aree protette in un quadro di compatibilità e adattamento alle esigenze di tutela ambientale"; in particolare occorre dare - ma questo riferimento non è stato ripreso - "un assetto più conforme alle nuove frontiere di sviluppo globalizzate dando un taglio più

manageriale ai soggetti gestori”. Si manifesta così una precisa scelta ideologica: le aree protette per la loro attrattività turistica rappresentano una formidabile occasione di sviluppo e pertanto occorre “valorizzarle” dal punto di vista economico sia pure in un quadro di compatibilità tra ecosistemi naturali e attività antropiche; una tale compatibilità, essendo possibile, deve essere perseguita.

Viene così rovesciato il significato delle aree naturali protette e in particolare viene alterato il sistema di valori che in tutto il pianeta è alla base della istituzione e della diffusione di quell’area protetta emblematica che è il parco naturale.

Occorre allora, in via preliminare, scegliere tra due indirizzi: o si vogliono le aree protette come luoghi di conservazione della biodiversità, come luoghi dove il rapporto con la natura possa soddisfare le esigenze più profonde degli esseri umani, dove occorre conservare e perciò necessariamente sviluppare anche quelle attività tradizionali che hanno consentito la permanenza di quei valori e dove è possibile sperimentare forme di gestione territoriale in armonia con le risorse naturali; oppure si vogliono le aree protette come meri strumenti di sviluppo “sostenibile”.

Ove però si accogliesse questo secondo indirizzo non si comprenderebbe la necessità di apposite istituzioni dal momento che tutti gli enti territoriali (dai comuni alle regioni) affermano con sempre maggiore insistenza di operare per lo sviluppo “sostenibile” e sono dotati di strumenti (piani e programmi) in grado di promuoverlo. E in effetti affiora talvolta nelle proposte di modifica della legge quadro l’immagine degli enti parco quali nuovi enti locali, in evidente controtendenza rispetto all’attuale processo di semplificazione e riduzione.

Se invece si sceglie il primo indirizzo, se cioè si vogliono vere aree naturali protette, bisogna essere coerenti e riconoscere che esse continuano a trovare il loro fondamento nella legge quadro del 1991, la cui impostazione non può dirsi certo superata (come la realtà, al di là delle interpretazioni di comodo, dimostra), anche se possono essere opportune e necessarie alcune modifiche suggerite da una positiva esperienza ultraventennale che però deve essere preliminarmente e senza pregiudizi analizzata.

**b) A questa prima questione se ne connette direttamente un’altra che riguarda il Presidente e soprattutto il Consiglio direttivo degli enti gestori dei parchi.** Il riferimento specifico, trattandosi di legge quadro, è ai parchi nazionali, ma le scelte del legislatore statale sono guida - in parte di fatto, in parte di diritto - anche per il legislatore regionale.

Diversamente dai proclami sulla necessità di una gestione manageriale, le scelte effettuate dalle modifiche, introdotte (dpr 73) o proposte (ddl), vanno in altre direzioni, a dimostrazione dell’inconsistenza di quei proclami.

Per quanto riguarda il Presidente il problema riguarda la sua qualifica: è indubbio che tale figura debba essere particolarmente qualificata in materia di conservazione della natura e gestione delle aree protette. Una siffatta qualifica non è espressamente menzionata né dalla

legislazione vigente né dal ddl D'Alì (mentre è esplicitata nel ddl De Petris), ma si ricava in via di interpretazione sulla base dei principi fondamentali contenuti nella legge quadro.

Quanto al Consiglio direttivo sia il dpr 73 sia i ddl D'Alì e De Petris prevedono la riduzione dei componenti del Consiglio direttivo (oltre che della Giunta esecutiva) - scelta obbligata, perché stabilita dalla ormai lontana finanziaria del 2008 e pertanto non urgente - e una diversa impostazione delle designazioni relativamente a tre aspetti: viene proposta la rappresentanza delle organizzazioni professionali agricole (così i ddl, non invece il dpr); i componenti designati dalla Comunità del parco non sono più suoi "rappresentanti", come prevedeva l'originario quarto comma dell'art. 9 della legge quadro, ma esperti in materia di ambiente e di aree protette (così solo la nuova disposizione contenuta nel dpr, ma anche i ddl); viene esclusa la componente scientifica (così il dpr, il quale inserisce un rappresentante dell'Ispra che però non può essere considerato espressione del mondo scientifico).

Tutti e tre questi aspetti sono fortemente criticabili.

E' criticabile la previsione del rappresentante di una specifica categoria (gli agricoltori) innanzi tutto perché appare un cedimento alla *lobby* e può preludere a ulteriori pressioni. Se è vero che l'agricoltura tradizionale - esercitata in forme moderne - deve avere un ruolo centrale nell'azione dei parchi, è pur vero che anche altri, e assai spesso ben più numerosi, sono gli operatori di altri settori importanti (educazione ambientale, turismo, pesca, ecc.), per i quali si aprirebbe, prima o poi, un problema di partecipazione agli organismi di gestione. Oltre tutto in alcuni parchi l'agricoltura ha scarsissima rilevanza o addirittura è assente (ad es. nel Parco nazionale dell'Asinara, dove invece sono molto presenti i pescatori).

Occorre inoltre considerare che la cura e la tutela degli interessi settoriali dovrebbero essere garantite proprio dai componenti designati dalla Comunità del parco, titolari di una rappresentanza del territorio non settoriale, ma generale (e proprio per questo, come subito vedremo, dovrebbero essere "rappresentanti" e non "esperti"); mentre la rappresentanza dei singoli settori non può avere la sua sede nel Consiglio pena il suo snaturamento, ma potrebbe avere una sede diversa e certamente più funzionale, come quella consulta delle associazioni di categoria presente in alcune proposte.

Ancor più gravi appaiono gli altri aspetti. Sulle designazioni della Comunità del parco occorre innanzi tutto osservare che, poiché i sindaci, i presidenti e in generale i componenti dei consigli che hanno diritto di partecipare alla Comunità non sono in quanto tali esperti in materia di ambiente e di aree protette, con l'entrata in vigore del dpr 73 le Comunità saranno d'ora in poi costrette a designare per lo più soggetti esterni.

La scelta di sostituire gli esperti ai rappresentanti è comunque indice di una assoluta incomprensione del significato che la legge quadro aveva voluto dare alla composizione mista dei consigli e della portata che essa ha avuto. Tale composizione ha infatti permesso il coinvolgimento effettivo della rappresentanza territoriale in quanto tale nella gestione dei

parchi e al contempo l'innesto nel tessuto democratico delle originarie e sempre rinnovate istanze del mondo scientifico e di quelle nuove di cui si era fatto portatore il movimento ambientalista: elementi questi che non solo sono stati decisivi per permettere di superare gli ostacoli più difficili durante il lungo e travagliato *iter* che ha portato nel 1991 all'emanazione della legge, ma si sono poi rivelati strategici per la gestione quotidiana dei parchi. Il venir meno della componente propriamente scientifica, di certo non controbilanciata dal rappresentante dell'Ispra né dagli esperti designati dalla Comunità del parco, rappresenta un gravissimo *vulnus* a una delle conquiste più importanti della legge quadro.

**c) La nomina del Direttore**, sia dei parchi nazionali sia (soprattutto in considerazione di quanto si dirà tra breve) delle aree protette marine apre alcuni interrogativi: abolizione dell'Albo? nomina "politica"? concorso per titoli ed esami oppure per soli titoli? scelte automatiche per chi ha svolto determinate funzioni (direttori di aree protette, dirigenti superiori della pubblica amministrazione, altro)?

Molteplici e non univoche le risposte che finora sono state date, a dimostrazione della necessità di un approfondimento.

**d) Con riferimento a quanto rilevato *sub b)* si pone una delicata questione che riguarda la legittimità del dpr 73.**

La legge 244 del 2007 - a cui si richiama, sia pure indirettamente, lo stesso titolo del dpr - nell'autorizzare il Governo a emanare il regolamento di riordino degli enti parco nazionali aveva stabilito i criteri da osservare: riduzione dei componenti e razionalizzazione degli organi. Ma sia l'eliminazione della componente scientifica del Consiglio direttivo sia la trasformazione dei componenti designati dalla Comunità del parco da rappresentanti in esperti - come si è accennato il dpr non ha invece previsto (non era suo compito) l'inserimento delle organizzazioni professionali agricole - costituiscono un'evidente violazione del criterio della razionalizzazione perché hanno alterato l'equilibrio fissato dal legislatore del 1991, arrecando un vero e proprio strappo a un disegno che trovava nella storia dei parchi, oltre che nei contenuti e nelle finalità della legge quadro, la sua profonda giustificazione.

La questione di legittimità - passata inosservata durante i lavori preparatori a causa in parte del loro tecnicismo, in parte dell'assoluta mancanza di informazione - potrebbe essere sollevata in sede di giurisdizione sia amministrativa che costituzionale. Gli enti scientifici, in quanto esclusi, e gli enti locali, in quanto il decreto ne esclude i rappresentanti, potrebbero ricorrere per competenza al Tar del Lazio; più in generale potrebbe ricorrervi ciascuno degli enti competenti alle designazioni in quanto direttamente interessato a conservare l'equilibrio garantito dalla legge quadro e in particolare la presenza del mondo scientifico e la partecipazione democratica dei rappresentanti del territorio. Dalle regioni inoltre potrebbe essere sollevato conflitto di attribuzione presso la Corte costituzionale perché lo schema di decreto sul quale esse si erano espresse in sede di Conferenza unificata nella seduta del 29 luglio 2010 era ben diverso e non stravolgeva l'impianto originario della legge quadro.

Il dpr 73 si inserisce in quel filone normativo volto al contenimento della spesa pubblica. Ma, come si deduce dai documenti ufficiali che hanno accompagnato i lavori preparatori, il risparmio per lo Stato è costituito da circa mille euro all'anno per ognuno dei 23 parchi nazionali. Per questa cifra ridicola si è minato l'impianto di una legge che ha ottenuto risultati straordinari e che viene annoverata tra le migliori dell'ultimo quarto di secolo.

**e) Altra questione riguarda le aree protette del mare** e in particolare il rapporto tra gli artt. 19 e 20 della legge quadro che disciplina le aree protette marine (apm) e il titolo V della legge 31 dicembre 1982, n. 979, *Disposizioni per la difesa del mare* (la cd legge del mare), che disciplina le riserve marine (rm) e a cui la stessa legge quadro fa espresso riferimento. Seppure con qualche oscurità i ddl offrono un'interessante soluzione: viene proposta una distinzione fra i due tipi che richiama quella tra parchi e riserve naturali perché è basata sulle caratteristiche dimensionali, sul contesto ambientale e socio-economico, sulla complessità degli ecosistemi. Precisamente le amp, al pari dei parchi, sono aree più complesse dal punto di vista degli ecosistemi e dell'incidenza dei fattori antropici; le riserve marine, al pari delle riserve naturali, "sono costituite da ambiti di minore dimensione e complessità, più omogenei territorialmente, dedicati essenzialmente alla tutela di particolari specie, habitat o ecosistemi". Chiarita meglio la distinzione e introdotti alcuni accorgimenti, il titolo V della legge del mare potrebbe allora essere soppresso con notevole beneficio per la chiarezza del sistema.

Ma proprio sulla base di tale distinzione appare criticabile la scelta di conservare l'attuale gestione burocratica delle apm, affidata fundamentalmente al Ministero dell'ambiente: se la gestione centralistica può trovare giustificazione per le rm, come avviene per le riserve naturali statali affidate alla gestione del Ministero delle politiche agricole, per le apm il modello gestionale dovrebbe essere quello dei parchi nazionali e cioè dell'ente autonomo poiché l'autonomia - anche se per la normativa vigente presenta limiti derivanti dalla natura giuridica dell'ente gestore - comporta comunque maggiore efficienza e certamente maggiore partecipazione.

**f) Si pone a questo punto la questione relativa alle competenze regionali in materia di amp** la cui soluzione appare confusa o quanto meno problematica nei ddl che introducono la categoria dei "parchi con estensione a mare": questa categoria comprende solo i parchi nazionali, come prevede il ddl D'Alì, o anche i parchi regionali, come sembra dedursi dalla definizione generale contenuta nel ddl De Petris (che però nelle norme specifiche menziona solo i parchi nazionali)?

La nuova categoria è comunque di particolare interesse e importante è la disciplina prevista: le apm e le rm contigue o antistanti i parchi terrestri diventano parte integrante di essi e in questa parte l'ente gestore applica il regime specifico delle aree protette di mare.

Dalla normativa vigente emerge abbastanza chiaramente la competenza regionale: l'art. 2, comma 2, della legge quadro prevede che anche nei parchi regionali possono

rientrare “tratti di mare prospicienti la costa”; inoltre per l’art. 19, comma 2, “qualora un’area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un’area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest’ultima” senza distinzione tra aree protette nazionali e regionali. E se è vero che finora la previsione di parchi regionali “con estensione a mare” ha avuto finora scarsissima attuazione, forse in base a difficoltà burocratiche legate a pregiudizi teorici, è pur vero che non vi sono oggi ragioni per abbandonarla.

Comunque l’introduzione della categoria dei parchi con estensione a mare annullerebbe l’equivoca figura del “parco marino” a cui fanno riferimento gli artt. 20 e 36 della legge quadro, che di conseguenza dovrebbe per chiarezza essere formalmente soppressa.

**g) Quanto alle competenze regionali in materia di aree protette in generale** la questione non emerge dai ddl: segno di un’acquisizione della situazione alla quale oggi si è giunti e che vede una concorrenza di competenze improntata al principio di leale collaborazione?

Occorre distinguere due aspetti: il primo riguarda le funzioni delle regioni relative alle aree protette nazionali e in particolare ai parchi nazionali; il secondo il ruolo delle regioni nell’istituzione e nella gestione delle aree protette regionali e anche nel sistema generale delle aree protette.

Sul primo aspetto le lunghe e defatiganti vicende relative ai procedimenti di adozione e approvazione dei piani dei parchi nazionali e alle nomine degli organi di tali parchi e in particolare dei presidenti dimostrano le difficoltà che incontra in concreto l’applicazione di quel principio e la necessità di un’ulteriore riflessione per individuare soluzioni adeguate. Si aggiunga che assai spesso alle difficoltà oggettive si somma l’inerzia se non un vero e proprio disinteresse delle regioni nei confronti dei parchi nazionali: ne è prova evidente la scarsissima applicazione dei benefici previsti dall’art. 7 della legge quadro.

Sul secondo aspetto l’iniziativa delle regioni si è sviluppata, almeno in linea generale, in modo positivo anche grazie all’interpretazione della Corte costituzionale che ne ha confermato le competenze.

**h) La pianificazione dei parchi pone due questioni:** il rapporto con la pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135 e 143 ss del Codice dei beni culturali e del paesaggio; il rapporto tra piano del parco e piano pluriennale economico e sociale (ppes).

Sulla prima questione l’art. 145, comma 3, ha limitato il ruolo sovraordinato del piano del parco prevedendo espressamente che, “per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”. In tal modo la norma non ha tenuto conto del fatto che la tutela paesaggistica era diventata, come la prassi ha dimostrato,



parte integrante del piano del parco proprio per il significato da esso assunto sulla base dei principi fondamentale della legge e che, privato del paesaggio, quel piano ha perso una parte importante della sua forza emblematica e della sua efficacia concreta. Sul punto è interessante la proposta del ddl De Petris di prevedere, a modifica dell'art. 135 del Codice, che i piani paesaggistici siano approvati d'intesa con gli enti gestori delle aree protette per quanto attiene a tali aree.

Sulla seconda questione i ddl inseriscono il pps all'interno del piano del parco. L'unificazione, che pure sembra riscuotere unanimi consensi, apre due gravi problemi. Per un verso la Comunità del Parco, privata del suo potere più significativo e cioè quello che riguarda l'assetto economico e sociale del territorio, vedrebbe ridotto drasticamente il suo ruolo e finirebbe per svolgere una funzione meramente consultiva; certo, conserverebbe il potere di designazione di una parte significativa del Consiglio direttivo, ma in tal modo rischierebbe di ancorarsi a una sempre più deleteria logica lottizzatoria, finendo per perdere quella funzione positiva e propulsiva per la crescita socio-culturale del territorio che è stata una delle grandi idee della legge quadro. Per altro verso il meccanismo di costruzione e approvazione del piano del parco verrebbe seriamente inceppato dalle particolari esigenze e dalle specifiche richieste che inevitabilmente si farebbero valere.

#### **i) Alla pianificazione si lega anche la questione delle aree contigue.**

La soluzione prevista dal ddl D'Alì secondo cui è il piano del parco a individuare le aree contigue d'intesa con la regione è da condividere perché attribuisce l'iniziativa agli enti parco e non più alle regioni rimaste finora quasi sempre inerti e oltre tutto formalizza una prassi largamente diffusa, anche se non vincolante, nella formazione dei piani. Non è invece da condividere la proposta del ddl De Petris secondo cui le aree contigue "possono" essere istituite con il piano paesaggistico: a parte il fatto che tale istituzione non dovrebbe essere un'eventualità, perché la funzione delle aree contigue è esclusivamente quella di conservare le risorse faunistiche e floristiche mentre il piano paesaggistico ha una funzione ben più complessa (v. art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio)

L'apertura venatoria ai soggetti aventi facoltà di accesso all'ambito territoriale di caccia comprendente l'area contigua, proposta dal ddl D'Alì, e non più ai soli cacciatori residenti nei comuni del parco, come invece è previsto dal vigente art. 32 della legge quadro, appare in un certo senso obbligata perché si misura realisticamente con la decisa opposizione delle associazioni venatorie nei confronti di quell'articolo a fronte della necessità che le aree contigue vengano effettivamente costituite.

Invece la previsione, pur sotto certi aspetti coraggiosa, contenuta nel ddl De Petris, secondo cui il regolamento del parco può disciplinare l'esercizio delle attività consentite anche nelle aree contigue, non può essere condivisa dal punto di vista della legittimità se si considera, ad esempio, che i comuni delle aree contigue, quando il loro territorio non rientra all'interno del parco, non partecipano alle scelte dell'ente parco.

**l) La questione forse più dibattuta è quella legata alle entrate degli enti gestori.**  
In particolare si discute dell'opportunità e della legittimità del sistema di royalties previsto dal ddl D'Alì e invece non inserito nel ddl De Petris.

Data la rilevanza e la delicatezza della questione è utile indicare analiticamente le entrate più problematiche contenute nell'art. 7 del ddl D'Alì:

a) versamenti annuali del 10% del canone di concessione nel caso di:

- derivazione d'acqua ad uso idroelettrico da corpi idrici compresi in tutto o in parte nell'area protetta per impianti con potenza maggiore di 220 KW;
- pontili per ormeggio imbarcazioni, punti ormeggio in campo boa, posti barca presenti nel territorio dell'area protetta e nelle aree contigue;

b) versamenti annuali di una somma da definire convenzionalmente in caso di:

- attività estrattive nelle aree contigue;
- impianti a biomasse presenti nell'area protetta e nelle aree contigue;
- prospezione, ricerca e coltivazione relative a idrocarburi liquidi e gassosi nelle aree contigue;
- produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile da impianti, situati nelle aree protette, di potenza superiore a 1 MW e aventi impatto ambientale, "che entreranno in esercizio successivamente all'entrata in vigore della presente legge";
- oleodotti ed elettrodotti non interrati situati nell'area protetta e nelle aree contigue.

Sul piano della mera tecnica giuridica si aprono in particolare questi problemi:

- per la gran parte delle fattispecie indicate il soggetto competente a rilasciare la concessione (e pertanto parte della convenzione) non è l'ente gestore dell'area protetta che deve solo rilasciare il nulla osta ai sensi dell'art. 13 della legge quadro;
- è quanto meno anomalo che il nulla osta, oggetto di interesse legittimo, venga condizionato a un versamento pecuniario a favore del soggetto tenuto a rilasciarlo;
- la previsione di entrate a favore dell'area protetta legate a impianti o attività riguardanti aree contigue pone problemi di legittimità nei confronti dei comuni il cui territorio ricade nell'area contigua, ma non nell'area protetta e che pertanto non partecipano alla gestione di quest'ultima.

Alla base di questo sistema vi è comunque una contraddizione di fondo: secondo il comma 3 dell'art. 11 della legge quadro "nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali"; secondo quanto prevede il ddl D'Alì sarebbe invece possibile svolgere tali attività o impiantare tali opere che anzi sembrerebbero da promuovere perché fonte di entrate per l'ente gestore; addirittura sarebbe possibile realizzare opere ambientalmente impattanti come è previsto testualmente nel caso degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

E' evidente la illogicità del sistema che si vorrebbe introdurre e che pertanto pone un problema di legittimità costituzionale: più volte infatti la Corte costituzionale ha fissato il principio secondo cui la ragionevolezza è principio generale che fonda il giudizio di legittimità delle leggi.

Ma la gravità maggiore di tale impostazione risiede nell'idea di area protetta che ne scaturisce e che è il segno di una visione aridamente mercantile del territorio, anche di quello più sensibile.

### **3. Le questioni non affrontate**

La fase attuale del dibattito si caratterizza però non tanto per le questioni esplicitamente o implicitamente sollevate quanto per le questioni ignorate o comunque non affrontate.

E' sufficiente indicarle per rendersi conto della loro importanza:

- a) il rapporto con la classificazione dell'Uicn (Unione internazionale per la conservazione della natura);
- b) il rapporto delle aree protette con il territorio "non protetto" e in particolare con quello rilevante dal punto di vista della biodiversità;
- c) l'introduzione nel sistema - ammesso che si possa configurare un sistema - di altri tipi di aree naturali protette presenti nell'esperienza internazionale e anche in quella italiana: il parco agricolo o rurale ( che potrebbe esaltare il ruolo delle associazioni professionali agricole), il parco geominerario, il parco fluviale con il contratto di fiume, i singoli biotopi, le aree protette regionali attualmente escluse dall'Elenco ufficiale delle aree protette perché a esse non si applica il divieto di attività venatoria, ma che sono egualmente rilevanti dal punto di vista della biodiversità: così in Toscana molte delle Aree naturali protette di interesse locale (Anpil), in Piemonte le Zone naturali di salvaguardia, in Lombardia i Parchi locali di interesse sovra comunale (Plis);
- d) la Carta della natura e la revisione della relativa procedura di elaborazione e di approvazione;
- e) la natura dell'ente parco, il cui inserimento tra gli enti del cd parastato (v. art. 9, comma 13, della legge quadro) ha creato e continua a creare notevoli problemi;

- f) l'eguale composizione della Comunità del parco a fronte delle notevoli differenze istituzionali del territorio dei parchi nazionali: dai parchi costituiti dal territorio di un solo comune (Isola dell'Asinara, Arcipelago di La Maddalena) ai parchi che coinvolgono decine di comuni (80 comuni il Cilento, 55 il Pollino, 44 il Gran Sasso e Monti della Laga) e che insistono sul territorio di più regioni, province e comunità montane;
- g) il ruolo della Comunità del parco, soprattutto se si accoglie la proposta di integrare il pps nel piano del parco;
- h) l'introduzione di finalità specifiche da attribuire alle singole aree protette al fine di caratterizzarne e stimolarne l'attività;
- i) la verifica pluriennale dei risultati dell'attività delle aree protette, con l'introduzione di specifiche conseguenze, e in generale lo spostamento del controllo da quello preventivo sugli atti, al controllo successivo sui risultati dell'attività;
- j) la "dipendenza funzionale" del personale del Corpo Forestale dello Stato dislocato presso gli enti parco a fini di sorveglianza.

#### 4. Quali prospettive?

La prima prospettiva è quella di riprendere subito l'*iter* parlamentare in Commissione ambiente del Senato utilizzando la procedura abbreviata prevista dall'art. 81 del regolamento del Senato. In tal caso il testo base iniziale sarebbe inevitabilmente il ddl 119 (D'Alì) che riproduce integralmente il ddl 1820 approvato alla fine della scorsa legislatura e che comunque a causa dei suoi gravi limiti condizionerebbe fortemente e negativamente gli sviluppi successivi, anche se forse si potrebbe dar vita - qualora l'interpretazione dell'art. 81 e la prassi procedurale lo consentissero - a un nuovo testo unificando i ddl presentati.

Sulla procedura abbreviata si sono dichiarati d'accordo Federparchi, Legambiente, Coldiretti.

Ma il ddl 1820 approvato nella scorsa legislatura risente fortemente di un peccato originale: è nato infatti come riforma delle aree protette di mare e su di essa si è affastellata disordinatamente una serie disparata di emendamenti riguardanti le aree protette di terra e in particolare i parchi nazionali, con la conseguenza di trasformare un testo inizialmente armonioso in un articolato radicalmente disomogeneo e di fatto incorreggibile. Di questa disomogeneità, che ovviamente si è riprodotta nel nuovo ddl D'Alì, risente anche il ddl De Petris che, pur contenendo alcuni miglioramenti, ha ritenuto di conservare la stessa impostazione.

Inoltre, come si è visto, i vari ddl non solo contengono delle gravi storture, ma soprattutto non affrontano alcune questioni fondamentali, senza risolvere le quali diventa inutile qualsiasi intervento legislativo. Su questa base il dibattito, attualmente privo di respiro strategico, finirebbe per esaurirsi in schermaglie tattiche e in conflitti fondamentalmente

ideologici e per inasprire lo scontro che sulle aree protette divide attualmente l'ambientalismo italiano.

Più interessante e decisamente più importante e strategica è un'altra prospettiva: non legarsi necessariamente a uno sbocco parlamentare a breve termine, ma impegnare istituzioni, associazioni, singoli in una riflessione corale per la quale l'iniziativa che il Ministro Orlando intende organizzare a fine 2013 potrebbe costituire la fase iniziale e la terza Conferenza nazionale delle aree protette la fase finale nel corso della quale potrebbe essere varata la documentazione necessaria su cui basare una solida e coerente iniziativa legislativa.

Fortemente contrari alla procedura abbreviata si sono dichiarate, oltre al Gruppo di San Rossore, le numerose associazioni ambientaliste che già avevano fortemente criticato il ddl 1820 e le varie associazioni degli operatori dei parchi (394 del personale, AIDAP dei direttori e dei funzionari, AIGAP delle guardie, AIGAE delle guide ambientali escursionistiche).

L'impegno oggi categorico - al di là del risultato del voto del Senato con cui è stata approvata la procedura abbreviata - è quello di superare siffatta contrapposizione che rischia di soffocare il dibattito in acque stagnanti e sterili. Occorre a tal fine innalzare il livello dell'approccio individuando alcune linee fondamentali. Se ne suggeriscono alcune: l'approccio internazionale (come si collocano le aree protette italiane tra le aree protette del mondo: la classificazione come strumento per costruire un sistema sovranazionale); l'approccio olistico (il rapporto tra territorio protetto e territorio "non protetto": il parco come laboratorio); l'approccio dei nuovi lavori e delle nuove professioni (il parco come modello valoriale).

A questo impegno che dovrebbe essere effettivamente collettivo il Gruppo San Rossore intende portare il suo contributo.