

I brevi interventi che pubblichiamo di seguito costituiscono i primi risultati di un tentativo del Gruppo di San Rossore di avviare una riflessione comune e aperta sui “fondamenti” delle politiche delle aree protette in Italia.

Molti inquietanti segnali degli ultimi mesi ci hanno convinti che in Italia si stanno progressivamente offuscando - e in qualche caso persino smarrendo - le coordinate fondamentali della questione delle aree protette.

Una chiara dimostrazione di questa deriva è venuta dal livello estremamente superficiale e scadente, sia nelle aule parlamentari che fuori di esse, del dibattito sulle eventuali modifiche da apportare alla legge quadro.

La salvezza e il rilancio delle aree protette italiane possono venire solo da un grande esercizio di democrazia popolare, pari a quello che portò all'approvazione della legge quadro: ma questo esercizio di democrazia può affermarsi solo mediante un dibattito approfondito e informato.

Questi piccoli dossier sono un contributo che il Gruppo di San Rossore volentieri offre in vista di questo auspicabile esercizio di democrazia popolare e di discussione pubblica.

Carlo Desideri

Le funzioni dei parchi

Premessa

Il presente minidossier è stato preparato in vista dell'incontro del 21 settembre e, più in generale, al fine di predisporre un terreno di discussione.

Di massima, si fa qui riferimento ai parchi (nazionali o regionali che siano) intesi come unità ampie che - in ragione della gestione complessa di una data area - concentrano in sé numerose e varie funzioni. Non si fa riferimento, dunque, a aree di ridotte dimensioni e di carattere tendenzialmente omogeneo (riserve) che, in genere, comportano l'esercizio di funzioni più limitate e specifiche, dunque funzioni parziali rispetto a quelle dei parchi e ricomprese tra queste.

L'intento del minidossier è di offrire una panoramica di funzioni, anche in maniera problematica e comunque in maniera aperta, per favorire il dibattito.

Missione

Il parco è una figura particolare nel nostro ordinamento caratterizzata da un regime speciale. Tale specialità si basa sull'esistenza di una missione specifica.

Come si può definire tale missione?

La legge 394 all'art.1 c. 1 indica la missione generale dei parchi facendo riferimento alla "conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del paese". Inoltre, la legge al c. 3 indica le finalità specifiche dei parchi.

Più sinteticamente può dirsi che l'intento della legge appare quello di indicare nella conservazione la missione dei parchi. Infatti, anche le attività di valorizzazione, come risultanti dalle finalità elencate, sono riconducibili alla conservazione, intesa non in maniera statica ma come gestione ambientale del parco. In proposito, non

va dimenticato che la finalità che ci si propone di perseguire con i parchi è sempre la gestione di un patrimonio di eccezionale interesse naturalistico, in assenza del quale non avrebbe senso istituire aree soggette a un regime speciale.

Se la missione del parco è la conservazione, va sottolineato che contenuto fondamentale della missione - già nell'ottica della legge e ancor più alla luce di una visione avanzata della stessa conservazione - è allora la capacità del parco di porsi come 'nodo' di un sistema più ampio di aree protette (così già la legge n.394) o - possiamo dire oggi - come 'nodo' di una rete (formata da vari tipi di aree protette, ma anche di 'corridoi' e altre forme specifiche di regolazione e organizzazione territoriale) che, nel suo insieme, è volta alla conservazione, alla tutela della biodiversità e di valori ambientali e paesaggistici.

In breve potremmo dire che oggi la missione del parco è (anche) quella essere un 'nodo' efficace di una più ampia rete per la conservazione. La missione del parco, intesa nel modo appena indicato come conservazione, non ha tra i propri contenuti, invece, le attività di valorizzazione economica (nel senso dell'uso delle risorse del parco a scopo di profitto). Questo ovviamente non vuol dire che nel parco non possano svolgersi attività economiche produttive "compatibili".

Fin qui la missione dei parchi come emerge dalla normativa. Tenendo conto della esperienza dei parchi come finora si è svolta e delle necessità e urgenze poste più in generale dalla questione ambientale, vanno aggiunte però alcune ulteriori precisazioni in ordine alla missione dei parchi.

La prima precisazione riguarda il fatto che la missione, propria del parco, della conservazione di una determinata area assume valore non solo in sé, ma in quanto tale missione - e l'attività che ne consegue - sia rilevante per tutto il territorio, tutto l'ambiente.

Questo vuol dire che nella missione del parco rientra la capacità di porsi come un centro sensibilizzatore/facilitatore in grado di diffondere la cultura della conservazione (nei suoi vari aspetti ed oggetti: dalla biodiversità ai paesaggi, dai beni culturali alla tutela di particolari prodotti

e modi di produzione nel campo dell'agricoltura e dell'artigianato, alla sensibilità verso i valori antropologici e culturali) ben al di là dei propri confini.

In questa ottica assume un rilievo fondamentale innanzitutto la fruizione dell'area parco al fine di avvicinare il più ampio numero possibile di persone alla natura e - se così si può dire - al fine di favorire la "riconciliazione" tra esseri umani e natura. Si tratta, tuttavia, di un profilo finora poco trattato (almeno in Italia), mentre dovrebbe invece darsi molta più attenzione alla ricerca e messa in pratica di forme corrette di fruizione, valutando altresì i casi e le situazioni che impongono limiti alla fruizione stessa. A tal fine, si può ritenere che essenziale presupposto di una corretta fruizione sia la conoscenza del parco e della sua vita. In proposito va tenuto conto che - al di là di un ambientalismo generico ormai divenuto anche veicolo pubblicitario e accompagnato spesso da luoghi comuni - non sembra esistere a livello collettivo una reale conoscenza dei temi e dei processi ecologici, della biodiversità e del valore e significato delle stesse aree protette.

Chi, dunque, deve in primo luogo farsi carico della diffusione di tale conoscenza se non i parchi?

In secondo luogo, altrettanto importante appare il ruolo del parco come modello anche per il mondo esterno al parco, in particolare attraverso soluzioni di organizzazione territoriale e soluzioni gestionali 'trasferibili' in altre situazioni (certamente non dappertutto potrà esservi il grado di tutela/conservazione proprio del parco, ma il parco rappresenta comunque un modello ottimale e un esempio). Questo sarà possibile se già il parco si muoverà avendo la consapevolezza di tale sua missione, di essere cioè un vero e proprio laboratorio nel quale si sperimentano appunto nuove soluzioni attente alla conservazione, che resta primaria, e alla valorizzazione.

In questa ottica un rilievo particolare assume l'"esterno" più vicino ai parchi, in particolare le aree contigue e il contesto più vasto (regionale o interregionale che sia) nel quale opera il parco. Se il parco non ha poteri diretti verso tali tipi di

aree, possono però ricercarsi modi e strumenti, più efficaci di quelli finora esistenti, in grado di consentire una maggiore interrelazione tra il parco e il più ampio contesto territoriale nel quale è collocato.

La seconda precisazione riguarda il contenuto più o meno elastico della missione. Sicuramente dovrà esservi un contenuto essenziale di tipo generale definito dagli elementi appena ricordati (in sintesi: la missione del parco è la conservazione e la diffusione della cultura della conservazione insieme alla sua capacità di porsi come 'nodo' di una rete più ampia).

Ciò detto è da valutare, però, se e in che misura debba immaginarsi un secondo grado di definizione della missione che consenta - per ogni categoria di parchi? oppure per ogni parco? o con riferimento a entrambi? - una precisazione della missione.

Nel caso delle categorie, si potrebbe pensare ad esempio ai parchi fluviali, ai parchi urbani, ai parchi marini, ecc. Dovendo invece considerare i singoli parchi, va individuata la sede più adatta per la precisazione della missione: gli statuti? convenzioni-accordi (sul modello dei parchi francesi)?

Rigidità/flessibilità dei compiti. Il ruolo dei piani

Da un lato gli obiettivi e varie funzioni del parco sono fissate direttamente dalla normativa. Dall'altro - fermi restando gli obiettivi - la precisazione delle funzioni e la scelta di come agire (strumenti, organizzazioni, ecc.) sono rimesse al parco, che può intervenire a tale scopo attraverso lo statuto, i piani e i regolamenti (ma anche accordi, convenzioni). In particolare, il piano del parco e il regolamento sono strumenti che consentono a ogni parco di modulare la loro attività in base alle particolarità delle situazioni da affrontare. In attesa della adozione e/o in assenza dei piani e dei regolamenti, inoltre, quasi tutti i parchi hanno fatto ricorso alla adozione di regolamenti, programmi, a volte accordi specifici.

Va tenuto conto che i piani, benché necessari per la missione dei parchi, sono di fatto strumenti problematici sotto più aspetti. Infatti,

hanno riscontrato varie difficoltà già per essere elaborati e approvati, e questo può essere dovuto a problemi politici e amministrativi, ma forse - in parte - anche a errori delle previsioni legislative (sulle procedure, sui tempi...). Inoltre, anche lì dove sono stati definiti (in modo più o meno definitivo), può accadere che, di fatto, non vengano presi in considerazione per l'attività concreta del parco o vengano aggirati. C'è, dunque, il rischio che molte energie finiscano per essere dedicate a strumenti che restano cartacei. Viene, così, da pensare che non occorranza tanto ampie "scritture", quanto piuttosto piani che contengano da un lato norme (meglio se poche) chiare e molto vincolanti e, dall'altro, indicazioni altrettanto chiare sugli obiettivi, sulle funzioni e sugli strumenti.

Funzioni

Una questione preliminare: il parco richiede che esista un nucleo di funzioni specifiche e dedicate. Tali funzioni:

innanzitutto devono avere carattere di continuità temporale (considerata la missione del parco, l'esercizio delle funzioni non può dipendere dalle trasformazioni politiche contingenti);

in secondo luogo, devono essere coordinate tra loro: l'insieme delle funzioni deve dar luogo, dunque, a una gestione specifica, integrata, a carattere continuato, la cui bussola è la missione del parco;

in terzo luogo si tratta di funzioni che implicano in gran parte valutazioni di tipo tecnico scientifico.

Tutto ciò richiede anche che le funzioni facciano capo a un centro sufficientemente definito e responsabile, indipendente, dotato di capacità tecniche-scientifiche (negli organi e nella struttura). Infatti, il parco - almeno nel sistema della legge 394 - esiste quando c'è un soggetto specifico gestore di un'area protetta al quale la legge stessa attribuisce determinate funzioni.

Quanto appena detto costituisce un punto fermo: non può esistere un parco senza funzioni specifiche e dedicate, che consentano una efficace gestione ambientale e che facciano capo a un centro responsabile.

Per certi aspetti, esiste tuttavia al momen-

to attuale una stratificazione di normative che si traduce anche nell'esistenza di funzioni attribuite a soggetti diversi e tra loro concorrenti. Così si verifica, ad esempio, in materia di disciplina del territorio, in tema di paesaggio, in ordine alle foreste, alle risorse idriche, ai Siti di natura 2000 e altri casi ancora. Di qui difficoltà innanzitutto interpretative - con effetti negativi sia per i cittadini che per gli stessi soggetti responsabili - e quindi nella gestione.

In proposito, si tratta di procedere ad adeguamenti sul piano della normativa e della amministrazione, avendo sempre come punto di riferimento quello che possiamo chiamare il principio di gestione integrata del parco: le funzioni stabilite in normative diverse da quelle delle aree protette e attribuite a soggetti diversi vanno di massima attratte in capo al soggetto responsabile della gestione del parco.

Naturalmente vi sono funzioni relative ai parchi - e non dei parchi - che restano attribuite a soggetti esterni (a seconda dei casi organi statali e regionali). Si tratta di funzioni che hanno ad oggetto vari aspetti della vita dei parchi, come la nomina degli organi, il finanziamento, l'approvazione di determinati atti di tipo generale relativi alla attività e alla organizzazione dei parchi stessi. In ogni caso, le funzioni esterne devono essere concepite in modo tale da evitare che il parco finisca per diventare una mera struttura strumentale e deve comunque essere sempre chiara la distinzione delle responsabilità (degli organi statali o regionali da un lato e del parco dall'altra).

Guardando ai tipi di funzioni esercitate dai parchi si può constatare che si tratta sia di veri e propri poteri regolatori (autoritativi) che comportano - appunto attraverso l'esercizio di autorità - limiti ai diritti, ordini di comportamento, sanzioni, ecc., sia di compiti consistenti in attività di tipo non autoritativo, ad esempio prestazioni di servizi, promozione e sostegno di attività e iniziative di vario tipo, interventi di restauro, realizzazione di opere e strutture, ecc.

Tutte le funzioni dei parchi sono importanti. In ogni caso, mentre si può immaginare una libertà dei parchi in ordine alla gestione, e

quindi alla scelta degli strumenti di azione, i poteri - considerata la loro importanza per le finalità del parco e considerata la loro incidenza su libertà e diritti - devono essere certi e definiti dalla normativa. Inoltre, i parchi devono essere messi in grado di esercitare realmente tali poteri. Un parco di fatto svuotato di poteri non avrebbe più senso.

La legge 394 ha indicato puntualmente i poteri dei parchi (a volte indicati come contenuto del piano e del regolamento): pianificazione zonale con relativa disciplina di tutela e uso (vedi in particolare l'art.12 della legge n.394), vincoli e divieti, regolazione di comportamenti e attività consentite (vedi in particolare l'art.11 della legge 394), nulla osta, poteri di esproprio, diritti di prelazione, ordine di riduzione in pristino, sorveglianza sull'area protetta con applicazione delle sanzioni previste.

Di massima il 'quadro' di poteri previsto dalla legge appare soddisfacente. Eventualmente è sulla sua concreta applicazione che sembrano esserci stati problemi. Più che modifiche normative servirebbero, dunque, approfondimenti sulle cause delle difficoltà riscontrate e la ricerca di soluzioni adeguate innanzitutto sul piano amministrativo. Non da ultimo vanno considerati problemi organizzativi e di dotazione del personale che rendono oggi estremamente difficile l'esercizio di alcuni poteri, tra i quali fondamentale la sorveglianza (v. gli Allegati 1 e 2 a questo dossier).

Questo non vuol dire che in determinati casi (ad esempio casi di sovrapposizione di poteri e compiti) non siano opportuni degli adeguamenti normativi, ma questi dovranno essere specifici, migliorativi di un quadro di funzioni che appare - come già detto - soddisfacente.

Un punto delicato, che richiede una specifica correzione normativa è, in effetti, la sottrazione ai parchi del potere di intervento sul paesaggio. In particolare, va corretta la disciplina prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che - modificando l'originaria, corretta, previsione della legge n.394 - ha affermato la superiorità del piano paesaggistico regionale sul piano del parco.

Anche il quadro dei compiti del parco ap-

pare stabilito in maniera soddisfacente dalla legge n. 394. In ogni caso i compiti dei parchi non appaiono fissati in maniera strettamente tassativa dalla normativa, la quale infatti si esprime per lo più con riferimento a finalità.

Di massima dalla normativa emergono i seguenti compiti (qui riportati in modo molto sintetico):

conservazione di fauna e flora, del paesaggio, di equilibri idrogeologici, di equilibri ecologici

gestione o restauro ambientale

salvaguardia di valori antropologici e culturali

salvaguardia di attività agro-silvo-pastorali e di attività tradizionali

attività di educazione, formazione, ricerca

attività ricreative compatibili

promozione e sperimentazione di attività produttive compatibili

accessibilità al parco, con riferimento anche ai disabili e agli anziani

indennizzi dei danni causati dalla fauna selvatica.

Si tratta di un quadro compiti formulati, come appena detto, in generale. E' possibile, dunque, per i singoli parchi procedere a precisazioni e definizioni puntuali in vista di una vasta gamma di obiettivi, e tenendo conto delle peculiarità regionali e locali.

In ogni caso, potrebbe essere opportuno integrare l'elenco di cui sopra con l'espressa citazione - oltre che delle attività di educazione, formazione, ricerca - delle attività di comunicazione, sensibilizzazione e divulgazione. Si tratta infatti di attività specifiche che possono assumere forme varie (dall'utilizzazione dei media all'espressione artistica) particolarmente rilevanti per la missione del parco di diffusione della cultura della conservazione.

Allegato 1. I problemi della sorveglianza

Il buon funzionamento della sorveglianza rappresenta uno dei principali problemi delle aree protette. E' evidente, infatti, che senza una efficace azione di sorveglianza, qualsiasi azione di tutela, anche se ben supportata da azioni di

partecipazione, informazione, sensibilizzazione e valorizzazione, risulterebbe vana. Sebbene la L. n. 394/1991, all'art. 21, affidi il compito di sorveglianza al C.F.S, sussistono molteplici criticità, dovute principalmente ai seguenti fattori:

scarso personale del C.F.S.; il personale del C.F.S. afferente ai C.T.A. delle aree protette e, in particolare, dei Parchi nazionali, risulta notevolmente al di sotto degli organici previsti dal DPCM 5 luglio 2002, tabella B), e in continua diminuzione, a causa di trasferimenti che non vengono reintegrati;

affidamento al personale del C.F.S. dei C.T.A., da parte di Autorità diverse dagli Enti Parco, di altre mansioni non attinenti alle finalità di cui alla L. n. 394/1991;

difficoltà di interpretazione delle norme, in relazione anche alle problematiche, già accennate nel testo del dossier, sul rapporto con gli Enti aventi competenze concorrenti;

scarso livello di procedimenti penali che giungono a conclusione, anche in considerazione della tendenza a considerare come "reati minori" i reati ambientali.

Sul primo punto, si aggiunga che il richiamato DPCM del 2002 è stato di recente modificato con un nuovo DPCM del 14.5.2012, che integra proprio il personale del CTA con personale dirigenziale del CFS (che dovrebbe affiancare il funzionario già preposto al coordinamento), nonché prevedendo che presso ogni CTA vengano assegnati da 3 a 6 unità di personale che espleta attività tecnico-scientifica, tecnico strumentale e amministrativa.

Ciò pare, ad una prima lettura, volto proprio a sopperire alle croniche carenze di organico da sempre denunciate anche dagli Enti parco stessi, seppure desta qualche dubbio il riferimento alle attività tecnico-scientifiche, soprattutto se posto in relazione al fatto che contestualmente il personale degli enti parco nazionale viene fortemente ridimensionato (l'ultimo taglio disposto dal DL sulla revisione della spesa porta i tagli della spesa per il personale al 45% dal 2005, di cui il 30% dal 2010).

Allegato 2. Dotazioni organiche

Infine, si segnala che le riduzioni delle dotazioni organiche hanno assunto negli ultimi anni livelli considerevoli. Fino al 2010 le riduzioni hanno comportato per lo più soppressione di posti vacanti (peraltro, si trattava di posti aggiunti grazie a una disposizione straordinaria contenuta nella legge finanziaria 2008, art. 2, commi 337 e 338); a partire dal 2011, invece, i tagli si sono tradotti in soppressione di posti coperti, con il rischio che il relativo personale diventi sovranumerario e, quindi, "esuberante". E' ben comprensibile come il concetto di esuberante sia chiaramente in contrasto con la realtà dei parchi nazionali, in cui è nota la carenza di personale, tanto da indurre il legislatore a prevedere disposizioni straordinarie per l'aumento dei posti e per la stabilizzazione, in alcuni enti di gestione, di personale non strutturato.

Con il decreto sulla revisione della spesa, l'ulteriore taglio del 10% delle spese diventa insostenibile e mette a rischio la possibilità dei parchi nazionali di svolgere le funzioni e i compiti fondamentali. Un decreto, vale la pena aggiungere, che incide pesantemente sulla operatività degli enti sotto diversi profili (dimezzamento di spese di gestione degli automezzi - già ridotti al 50% delle spese del 2009 - e di altre spese per il funzionamento degli enti) e anche sulla loro autonomia (basta pensare che il taglio delle spese del personale viene fatto con decreto del presidente del consiglio dei ministri!).

Tutto ciò a riprova del fatto che i problemi di funzionamento degli enti di gestione non dipendono tanto dall'applicazione della legge quadro, bensì da un quadro politico e legislativo generale che vede gli enti parco nazionali trattati alla stregua di tutti gli altri enti pubblici non economici malgrado la loro specialità, strutturale e normativa.

Paolo Pigliacelli

Il modello gestionale. Le strategie, i percorsi e le proposte per un'area protetta “matura”

La variegata geometria istituzionale, fisica e socioeconomica delle aree protette italiane non permette l'identificazione di un modello gestionale tipo. Sicuramente però si possono individuare degli ingredienti comuni utili per un percorso di maturazione sollecitato dagli sviluppi del ruolo e degli obiettivi definiti a livello internazionale a partire dal Congresso Mondiale delle Aree Protette di Durban del 2003 e ripresi dagli appuntamenti del 2012 (Rio+20 e Congresso Mondiale dell'IUCN). In particolare per le aree protette sono state ribadite le raccomandazioni circa “l'evoluzione delle capacità istituzionali e sociali nella gestione” quella sul “Buon governo delle aree protette”, sulla “valutazione dell'efficacia della gestione” per non parlare delle raccomandazioni sulla “cogestione” e sulla “integrazione con le politiche del paesaggio”. Si tratta di impegni non banali che ridisegnano il modello gestionale attraverso ambiti spesso inesplorati o trattati in modo non approfondito, come l'interpretazione, la consultazione, la co-pianificazione, i rapporti con gli altri enti, la comunicazione, l'efficacia di gestione per finire con l'innovazione.

Il dinamico quadro internazionale vede però contrapporsi una specificità italiana che registra una certa distanza del dibattito politico, impegnato essenzialmente sull'accoglienza di istanze particolari, mentre la realtà gestionale che quotidianamente le aree protette italiane stanno faticosamente cercando di realizzare evidenzia

problematiche di tutt'altra natura. Dall'analisi delle esperienze dei parchi italiani emergono alcune indicazioni utili per un percorso di “maturazione” che potrebbero, in parte, rispondere ai modelli gestionali integrati richiamati a livello internazionale. In questa sede si è cercato di raccogliere e analizzare le esperienze più avanzate per restituirle attraverso un quadro organizzato per ambiti sotteso da strategie individuate nel corso di un'attenta analisi del lavoro delle aree protette sul territorio:

cambiare la percezione dei gestori, dei fruitori e degli altri attori attraverso una presa di consapevolezza del bisogno di condividere il costo di preservare il patrimonio naturale, culturale e paesaggistico per goderne in modo sostenibile;

gestire le aree protette come “imprese della natura” aggiungendo valore ai prodotti e ai servizi che possono offrire ai fruitori;

fare uso del livello di autonomia gestionale acquisita per investire in manutenzione, controllo, ricerca, consultazione, educazione;

mettere a frutto le capacità tecniche e finanziarie acquisite per incentivare l'uso delle buone pratiche ambientali sul territorio;

rendere la consultazione un elemento costante del processo decisionale;

creare nuove forme di partenariato col settore privato e con gli altri enti pubblici accrescendo il potenziale di crescita sociale ed economica locale;

acquisire la capacità di valutare la performance delle attività ed adeguarle in un processo continuo di miglioramento.

I percorsi di maturazione per ambiti

Interpretazione

Per l'ambito che fa riferimento ai processi interpretativi, l'area protetta immatura “eredita” delle risorse ambientali da conservare ma non ha ancora potuto comprendere a fondo le dinamiche uomo-natura che caratterizzano il territorio. Il passaggio successivo prevede l'acquisizione di una visione chiara delle dinamiche uomo-natura che caratterizzano il territorio ma senza la possibilità di agire concretamente su di esse. In seguito l'area protetta dovrebbe arrivare a comprendere

meglio le caratteristiche socioeconomiche e ambientali del proprio territorio e lavora per definire meglio la propria azione su queste dinamiche. Al termine del processo l'area protetta sarà in grado di agire in modo efficace e diretto sugli elementi chiave che caratterizzano il territorio e lo farà con piena soddisfazione degli attori interessati. L'obiettivo finale sarà un'area protetta che viene chiamata in aiuto da altri enti sul territorio (pubblici e privati) per prendersi in carico la gestione di componenti che gli altri non riescono a gestire.

Consultazione

Agli inizi della sua istituzione l'area protetta comincia a stabilire i primi contatti con gli attori in base ad esigenze contingenti o urgenze. Non esiste una strategia guida. In seguito gli attori chiave saranno già delineati e gli scambi più regolari ed efficaci ma il potere negoziale rimane limitato e quindi è difficile ottenere risultati duraturi. I passaggi successivi vedono un'area protetta che ha definito rapporti privilegiati con gli attori chiave e riesce ad ottenere alcune concessioni e dimostrazioni di fiducia. A conclusione del percorso l'area protetta ha acquisito sufficiente credibilità per negoziare in modo efficace con gli attori sul territorio a supporto della propria strategia e immagine. L'obiettivo finale è un'area protetta che ha acquisito credibilità tale da poter negoziare efficacemente con attori al di fuori del proprio territorio (nazionali ed internazionali) tanto da essere consultata per idee e proposte.

Pianificazione

I ritardi nella realizzazione degli strumenti di pianificazione vigenti derivano anche dal fatto che agli inizi l'area protetta non possiede le conoscenze di base per la pianificazione istituzionale obbligatoria e non gestisce il territorio, se non attraverso misure di salvaguardia che non permettono politiche di gestione attive. Dopo un faticoso processo l'area protetta adotta gli strumenti previsti dalla legge e gestisce usando unicamente gli strumenti di pianificazione istituzionali obbligatori. In seguito l'area protetta comincia a sentire l'esigenza di dotarsi di strumenti di pianificazione aggiuntivi e valuta le opzioni, fino a sperimentare strumenti di pianificazione su al-

cune aspetti gestionali valutando i vantaggi offerti. L'obiettivo finale è l'adozione e applicazione di strumenti di pianificazione integrata con elementi di pianificazione finanziaria e gestionale, necessari per l'attivazione di politiche attive di gestione.

Rapporti con gli altri enti

Subito dopo l'istituzione, e spesso anche per gli anni a venire, l'area protetta subisce il peso istituzionale degli altri enti e fatica a prendere confidenza con il proprio ruolo. In seguito l'area protetta comincia a delineare il potenziale del proprio ruolo ma non è ancora riuscita a sfruttare le proprie prerogative istituzionali. Il passaggio successivo prevede un'area protetta che ha compreso a pieno quali vuoti istituzionali può colmare ed è in grado di sfruttare le proprie prerogative istituzionali. A completamento del percorso l'area protetta riesce a colmare abilmente i vuoti tra pubblico e pubblico e tra pubblico e privato valorizzando al massimo il proprio ruolo con soddisfazione di tutti gli attori coinvolti. L'obiettivo finale è il consolidamento del proprio ruolo tanto da diventare un punto di riferimento per gli altri enti sul territorio e motore di sviluppo socio-economico.

Comunicazione

Nei primi passi l'area protetta non ha ancora una propria visione/strategia come chiave di lettura per interpretazione, consultazione e introspezione. In seguito l'area protetta riesce a delineare internamente una propria visione senza però aver individuato una strategia a lungo termine per raggiungerla. Una volta acquisiti gli elementi necessari l'area protetta si dota di una visione/strategia a lungo termine e questa traspare chiaramente negli strumenti di comunicazione e nelle azioni dell'ente. Per finire l'area protetta opera come una lobbying mirata a livello locale, nazionale e internazionale acquisendo visibilità e valorizzando la propria immagine. L'obiettivo finale è l'acquisizione di un'immagine consolidata e riconosciuta a livello internazionale che gli permette di "fare marchio" di se stessa e del proprio territorio.

Gestione

A seconda delle disponibilità in risorse

umane ed economiche, l'area protetta modula la gestione con le proprie risorse interne arrivando ad adempiere agli obblighi amministrativi ma poco più. In seguito l'area protetta realizza la necessità di esternalizzare alcune attività ma deve ancora dotarsi del percorso istituzionale necessario per poterlo fare (gare di appalto ecc.). Una volta individuato il proprio percorso di esternalizzazione e valutate le prime esperienze per ridurre i rischi esistenti (es. danno d'immagine) si individuano gli indicatori per migliorare i servizi offerti. Al termine del percorso l'area protetta ha ormai consolidato l'esternalizzazione dei servizi e ne ha ampliato la gamma con minimizzazione dei rischi. L'obiettivo finale è la creazione di una vera e propria rete di servizi sotto il controllo diretto dell'ente e con benefici socio-economici rilevanti per l'intero territorio.

Innovazione

Molte aree protette sono troppo assorbite su se stesse per accorgersi delle tendenze e per cogliere le opportunità. Agli inizi l'area protetta subisce passivamente le tendenze ma inizia ad accorgersi delle dinamiche in corso e di come queste influenzino il suo ruolo e le sue attività. Comincia a sviluppare la propria rete di contatti. In seguito l'area protetta analizza attivamente le tendenze e le interpreta a proprio vantaggio acquisendo competenze. Lavora per consolidare la propria rete di contatti nazionali ed internazionali. L'area protetta "matura" cavalca le tendenze ed è in grado di "scegliere" quelle che vuole o non vuole portare sul proprio territorio. Valorizza le vaste competenze acquisite tramite opportunità derivanti dalla rete di contatti. L'obiettivo finale è un'area protetta in anticipo sulle tendenze che fa da elemento trainante nella creazione di innovazione sul territorio. Le sue competenze sono note e richieste a livello internazionale e crea nuove opportunità tramite la sua rete di contatti.

La sintesi dei percorsi di maturazione sopra esposti può essere raccolta in una sorta di "Decalogo di maturità per le aree protette":

è gestita con continuità per un periodo medio-lungo (dai 5 ai 10 anni) da persone capaci, motivate e coerenti;

lavora per far percepire a tutti l'importanza del proprio territorio, sotto ogni punto di vista (non solo quello naturalistico);

mantiene una precisa identità, o coerenza d'azione, per evitare uno snaturamento o confusione di ruoli;

attrae molte persone per le sue caratteristiche intrinseche (paesaggio, biodiversità, cultura e storia ecc.), per i servizi offerti (attività ricreative, educazione ecc.) o i per i prodotti disponibili (prodotti tipici, artigianato, gadgets ecc.) creando indotto sul territorio;

sa gestire le pressioni che riceve da parte di utenti o attori locali di varia natura senza compromettere la propria identità ma con la consapevolezza che il dialogo è l'unica strada percorribile per ottenere dei risultati duraturi;

ha il rispetto dei suoi interlocutori pubblici e privati sul territorio per aver dimostrato capacità operativa ed iniziativa, ed ha per questo un "peso" che gli permette di potersi sedere a testa alta al tavolo negoziale (formale o informale che sia);

si pone efficacemente come intermediario tra pubblico e pubblico (istituzioni Statali-Regionali ed istituzioni locali) o tra pubblico e privato (associazioni di categoria ed enti locali) colmando le lacune istituzionali esistenti con benefici palpabili sia per gli enti pubblici locali che per i privati;

la sua presenza crea di per se valore aggiunto al territorio, non solo per l'indotto creato tramite la fruizione turistica che ne deriva ma soprattutto perché crea le condizioni socio-economiche per la crescita di modelli "alternativi" di sviluppo indispensabili al mantenimento dei valori culturali locali e alla sopravvivenza di produzioni di nicchia;

acquisisce e gestisce a suo vantaggio competenze e know-how uniche e difficilmente reperibili rendendosi "insostituibile", addensando esperienze innovative e trasformandosi in campo di sperimentazione intellettuale.

lavora attivamente in rete a livello nazionale ed internazionale.

Le proposte

L'attuale quadro normativo, a partire dalla

Legge quadro 394/91, anche se apparentemente datato, permette comunque di ipotizzare delle proposte per attuare i percorsi di maturazione individuati dalle esperienze sul territorio, a partire dall'analisi delle proprie prerogative di Ente pubblico non economico che, anche se costringe i parchi in un ambito giuridico non ottimale per le finalità istituzionali, presenta delle potenzialità non adeguatamente sfruttate anche per mancanza di un supporto giuridico-legale a livello centrale. I soggetti gestori delle aree protette potrebbero iniziare analizzando meglio le caratteristiche "strutturali" del territorio interessato per capire gli elementi strategici del "contenitore" da gestire. Come più volte ricordato appare fondamentale l'avvio di un dialogo permanente, senza preconcetti con gli attori pubblici e privati sul territorio. È decisiva la definizione degli obiettivi, modulati sulle rispettive capacità, e dei tempi, soprattutto rispetto alle attese del territorio. Sarà necessario inoltre porsi dei traguardi qualitativi o quantitativi, in un'ottica di co-pianificazione con gli altri Enti territoriali e fare lobbying in modo mirato e metodico con una strategia forte e coerente nel tempo. Uno degli aspetti più trascurati, che invece è stato dimostrato risultare determinante, è l'esternalizzazione di servizi legati all'idea di area protetta. Vanno accuratamente identificati i servizi che possono essere affidati ad organizzazioni esterne (privati, ONG ecc.) per permettere al Parco di delegare gli aspetti operativi e concentrarsi su quelli strategici e gestionali, ovvero il trasferimento del rischio d'impresa ma non del rischio "d'immagine", la gestione della percezione eccessivamente di stampo imprenditoriale, il rischio della perdita del contatto diretto con l'utenza, il rischio di una non corretta gestione di strutture ed itinerari, il rischio di deficit economico. Tutte queste attività vanno costantemente aggiornate alle nuove tendenze ed opportunità per cogliere al volo le occasioni che si presentano, rileggendo e re-interpretando le risorse territoriali secondo le proprie finalità istituzionali che, visti i tempi di crisi di modelli basati sull'uso illimitato delle risorse, sicuramente ispireranno diverse proposte che potrebbero vedere le aree protette come lu-

ghi d'eccellenza.

In definitiva le aree protette dovrebbero iniziare a lavorare sulle strategie e non sui progetti. I meccanismi di gestione che un'area protetta tenta di implementare devono essere adeguati al livello di maturazione acquisito. Le aree protette devono guardare attentamente nei loro meccanismi interni prima di poter definire una propria visione "competente" della realtà esterna. Bisogna iniziare ad agire in prima persona, tenendo ben chiari i propri limiti di risorse umane, economiche e di ruolo, senza la necessità di rispondere a ogni interlocutore e secondo tempi propri. Il tutto in un contesto di sistema che deve sostanzarsi in scambi di esperienze e di pratiche, utili anche a ottimizzare risorse sempre più limitate e, soprattutto, ad affermare un modello di gestione per molteplici aspetti "rivoluzionario" per il nostro Paese.

Roberto Gambino

La prospettiva europea

1. La necessità del rilancio.

Sebbene la drammatica crisi economica e sociale che stiamo attraversando sembri negare spazio alle politiche dei parchi, concentrando imperiosamente l'attenzione sui problemi emergenti del lavoro, della crescita economica e dei conflitti etno-culturali, si fa strada la percezione dei rischi e delle minacce connessi agli attuali rapporti col mondo naturale e la consapevolezza delle responsabilità che gravano, a questo riguardo, sulla società contemporanea. Si afferma, pur tra molte contraddizioni, la necessità di nuovi orientamenti e nuove strategie volte a migliorare la sostenibilità dello sviluppo economico-territoriale, a difendere la bio-diversità e a tutelare i servizi eco-sistemici che chiediamo alla natura. In questa direzione i parchi e le aree naturali protette svolgono un ruolo cruciale, di elevato valore simbolico e rappresentativo. Un ruolo che si è rafforzato nell'ultimo mezzo secolo in tutto il mondo e soprattutto in Europa, grazie alla sorprendente e incessante crescita della loro consistenza in numero e superficie protetta, e del loro impatto economico, sociale e culturale sui territori coinvolti. E' in questo quadro che si colloca il rilancio dei parchi, anche nel nostro paese.

2. La prospettiva europea.

Non è oggi pensabile un rilancio delle politiche dei parchi che non si collochi esplicitamente in una prospettiva internazionale. Una prima ragione nasce dal crescente rilievo dei parchi e delle altre aree protette nel fronteggiare i cambiamenti globali con strategie di adattamento e di prevenzione che debbono necessariamente riguardare l'intero territorio, al di là delle frontiere nazionali e regionali. Una seconda ragione nasce dall'opportunità di utilizzare i parchi e le aree

protette come nodi di reti di connessione volte a contrastare la frammentazione eco sistemica e bio-culturale che si è manifestata negli ultimi decenni in forme aggressive e devastanti sia dentro che fuori dei territori protetti. Ma una terza e più profonda ragione concerne il ruolo culturale dei parchi, la loro legittimazione sociale nella cultura occidentale, la loro funzione di "metafore viventi" di più accettabili rapporti tra uomo e natura nelle nuove visioni globali.

3. Le missioni storiche dei parchi.

Sebbene la situazione italiana presenti imprescindibili peculiarità (positive, con la nascita precoce dei grandi parchi storici di rinomanza mondiale, e negative, con la virulenza dei processi di degrado che assediano le aree protette) è a livello internazionale che si ribadisce attualmente la loro missione storica, la loro "raison d'être". Conservazione e pubblico godimento – il binomio fondativo a partire dalla metà dell'Ottocento - continuano, in prospettiva internazionale, a caratterizzare il loro contributo insostituibile alle politiche di conservazione della natura e del paesaggio (IUCN, 2008). E' quel binomio che definisce da allora il significato stesso della conservazione (dinamica e coevolutiva, ecologicamente e storicamente fondata, lontana dai determinismi di molte rozze normative di tutela non meno che dall'inefficacia di vaghi e fragili auspici) e del pubblico godimento (che qualifica i parchi come "beni comuni", da sottrarre ad ogni ipoteca privatistica). E' in quella prospettiva che si evidenziano le responsabilità dell'Italia nei confronti di un patrimonio naturale e culturale che appartiene all'intera umanità, E' a quel livello che si profilano le nuove frontiere della conservazione della natura, ben al di là delle battaglie di retroguardia che hanno recentemente caratterizzato il dibattito nel nostro paese.

4. Nuovi paradigmi.

Adottare una prospettiva internazionale significa misurarsi con orientamenti e direttive che tendono a creare un sistema di riferimento sovra-nazionale, a partire dalla ricerca di un "linguaggio comune" e dalla definizione stessa di cosa debba intendersi per "area protetta"; defini-

zione che presenta attualmente ampie divaricazioni nei diversi paesi, che ostacolano il confronto e l'armonizzazione delle rispettive politiche. I tentativi di raccordare le classificazioni nazionali delle aree protette a quella proposta dall'IUCN (1994), lungi dal configurarsi come un esercizio meramente tassonomico, assumono – anche per il nostro paese – un indubbio rilievo politico e culturale. Basti pensare alla mancanza nel nostro ordinamento della categoria dei “Paesaggi Protetti”, che raccoglie invece a livello europeo più della metà della superficie protetta, o all'importanza in Italia dei “Parchi Regionali” assenti dalla classificazione IUCN. Non minore rilievo politico e culturale va riconosciuto ai “nuovi paradigmi” proposti dall'IUCN nel 2001 per orientare la pianificazione e la gestione dei parchi e delle aree protette, rimasti per ora senza esplicito riscontro nel nostro quadro nazionale, nonostante la pregnanza del dettato costituzionale.

5. Politiche di rete.

I nuovi paradigmi internazionali dedicano crescente rilievo ai problemi della frammentazione degli ecosistemi e della relativa “insularizzazione” di habitat e spazi naturali. La diffusione spaziale delle aree protette ha incrociato negli ultimi decenni una inedita diffusione degli sviluppi insediativi e delle infrastrutture, che ha determinato perdite rilevanti di habitat, danni e distruzioni delle connessioni ecologiche. La questione della connettività, dentro e fuori delle aree protette, è diventata cruciale. Di qui l'insistenza con cui, fin dal Congresso di Bangkok del 2005 l'IUCN raccomanda la necessità di integrare le politiche dei parchi nei più larghi sistemi di paesaggio. Gestione e pianificazione a livello bioregionale o “a scala di paesaggio”, difesa e ricostruzione delle reti ecologiche, costituiscono i diversi e complementari strumenti che vengono generalmente indicati per assicurare una protezione più ampia, estesa a tutto il territorio, e un adeguato livello di connettività ecologica a scala territoriale. La Direttiva Europea 92/43 rappresenta il tentativo più importante per fronteggiare tale questione, prevedendo una rete di siti (“Natura 2000”) identificati sulla base di criteri condivisi e diramati su tutti i paesi dell'Unione Europea): siti, di per sé, del tutto distinti dalle “aree protette” sopra menzionate. Tale tentativo è tanto più significativo in quanto i siti già individuati coprono una quota importante del territorio complessivo: precisamente l'11,1% con le ZPS, Zone di Protezione Speciale e il 13,6% con i SIC, Siti di Interesse Comunitario, mentre le “aree protette” coprono il 19% del territorio stesso, con ampie sovrapposizioni. Ma l'efficacia delle politiche di rete richiede l'integrazione di queste ultime coi Siti europei, in termini finora inadeguatamente esplorati.

6. Politiche della natura e politiche del paesaggio.

6. Politiche della natura e politiche del paesaggio.

Nonostante le carenze e le inadeguatezze attualmente riscontrate, parchi ed aree protette svolgono un ruolo strutturante ai fini dello sviluppo sostenibile economico-territoriale. Ruolo che costringe a mettere in discussione gli interessi e i modelli che hanno guidato i processi di trasformazione dell'ultimo mezzo secolo e ad interrogarsi sul senso concreto del concetto di crescita, tuttora al centro del dibattito politico. In questa direzione prende rilievo il rapporto che può stabilirsi tra le politiche del paesaggio e le politiche di conservazione della natura. Tale rapporto è emblematicamente espresso nei “Paesaggi culturali” riconosciuti dall'UNESCO tra i Siti di rilevanza mondiale, e più diffusamente nei “Paesaggi Protetti” sopra ricordati. Ma prevale ormai l'orientamento a riconoscere la rilevanza dell'incrocio natura/cultura in tutte le “aree protette” (seppure in termini diversi per le loro diverse categorie), mentre, simmetricamente, la Convenzione Europea del Paesaggio (CoE 2000) spinge ad attuare politiche del paesaggio estese a tutto il territorio. E' appunto nel “territorio storico” (l'unico che conosciamo) che si manifesta l'incrocio dei valori naturali coi valori culturali; ed è nel territorio, con tutti i suoi conflitti e le sue contraddizioni, che può prendere forma il confronto e, possibilmente, l'alleanza tra politiche del paesaggio e politiche della natura.

Cesare Lasen

Il caso dell'area dolomitica

Introduzione

Nell'ambito di un panorama evolutivo delle esperienze maturate a livello di aree protette alpine che, tra luci e qualche ombra, hanno segnato un periodo importante della storia, raccogliendo esperienze assai variegata e di elevato profilo (Lasen, a cura di, 2012, edizioni ETS), l'attuale stagnazione, che ben rispecchia la crisi istituzionale e di valori, e che si traduce nella loro sostanziale emarginazione (con non velate minacce di soppressione) è solo stemperata da alcune novità che contribuiscono a restituire ai parchi una loro funzione e una nuova "mission". Il riconoscimento dell'area dolomitica (9 siti seriali) quale patrimonio naturale mondiale dell'umanità (Siviglia, 26 giugno 2009) ha comportato la nascita di una Fondazione (Dolomiti Dolomiten Dolomites Dolomitis Unesco) che ha il compito di proporsi quale interlocutore nei confronti dell'organizzazione internazionale ed è chiamata ad assolvere ruoli di coordinamento tra i soci fondatori (le 5 province, di Belluno, Bolzano-Alto Adige, Pordenone, Trento e Udine), i cui territori sono caratterizzati da condizioni socio-culturali, tradizioni amministrative e livelli di autonomia molto differenti, a garanzia dei beni soggetti a tutela.

L'importanza dei parchi nel riconoscimento del patrimonio naturale

L'iscrizione del territorio dolomitico (con i 9 siti seriali, suddivisi in aree core e buffer) nella World Heritage List è stata ufficializzata sulla base di due criteri, VII e VIII che riguardano rispettivamente il patrimonio paesaggistico e quello geologico-geomorfologico. Come noto, si

devono rispettare due criteri essenziali, l'unicità e l'integrità, per ottenere l'ambito riconoscimento. All'interno dei nove siti perimetrati, vi sono ben 27 aree protette, praticamente tutte provviste di un piano di gestione ed è questa, indubbiamente, la carta vincente che ha consentito di "ottenere la fiducia". Senza parchi naturali, lo si può ben affermare, il riconoscimento sarebbe stato molto problematico. Anche nella relazione ufficiale che è scaturita dalla recente visita ispettiva che ha "promosso" le Dolomiti, il ruolo delle aree protette traspare, in numerosi passaggi, come assolutamente decisivo.

Le reti funzionali

La neonata Fondazione (sintetizzata in FD4U) è una struttura molto snella che per funzionare si è dotata di un ufficio minimale, a Cortina d'Ampezzo, e che fa perno sulla collaborazione tra le province, istituzionalizzata in tavoli tecnici tematici. I tre assi portanti della sua strategia di lavoro sono: conservazione e gestione, comunicazione e valorizzazione. Un gruppo di consulenza, con nomine effettuate dalle varie province e dalle due regioni, segue direttamente questo settore, mentre il grosso del lavoro è stato organizzato nell'ambito di 7 reti funzionali, ognuna delle quali è coordinata da una provincia.

Belluno ha in carico la rete della promozione turistica.

Bolzano quelle della mobilità e del turismo sostenibile.

Pordenone, appunto, la rete delle aree protette.

Trento le reti della geologia e della Formazione e ricerca.

Udine coordina la rete del paesaggio.

Quasi tutte le reti hanno avviato il proprio lavoro attraverso un programma e degli incontri tra i vari delegati. Quella dei parchi, che qui interessa, ha preso avvio con il primo incontro a Cortina il 12 giugno. Il 31 luglio si è svolto un primo incontro informale, congiunto, tra i componenti delle due reti, del paesaggio e delle aree protette. Per capire lo spirito che anima il gruppo di lavoro e gli obiettivi che sono stati fissati si consulti l'allegato I.

I nodi e le sfide

La volontà e l'interesse dei parchi dell'area dolomitica a mettere in comune esperienze e a costituire una "rete di fatto", è fuori discussione e si era già concretizzato negli anni '90 con una prima realizzazione di una cartina topografica. In generale, soprattutto tra i funzionari (direttori e personale tecnico) è sempre esistita una buona comunicazione, a prescindere da differenze sostanziali a livello amministrativo e da indirizzi politici che, di volta in volta, sono mutevoli e risentono della situazione nazionale o locale.

I due parchi trentini (Paneveggio-Pale di San Martino e Adamello-Brenta) sono, di fatto, coordinati a livello provinciale da un ufficio che ha il compito di avviare una "rete" che colleghi oltre ai due parchi, riserve, biotopi, siti natura 2000 e altre aree di valore naturalistico.

I parchi della provincia autonoma di Bolzano sono da sempre diretti a livello centrale dall'Ufficio che si occupa di parchi e tutela del paesaggio, pur disponendo, di altri uffici decentrati sul territorio.

In provincia di Belluno le differenze normative tra il parco nazionale e quello naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo, affidato in gestione alle Regole, sono sostanziali e non consentono, a prescindere dalla buona volontà degli attori, lo sviluppo di programmi comuni, anche per le oggettive differenze del contesto geografico e socioeconomico. Il Parco Naturale delle Dolomiti Friulane, infine, è unità ben caratterizzata in cui tra le province di Udine e Pordenone si è già stabilita una collaborazione solida.

La vera sfida, a livello ecologico e non solo di buon vicinato, sarebbe la realizzazione dei corridoi e delle fasce di collegamento che sono necessari a unire le aree protette, superando alcune importanti barriere (ad esempio infrastrutture in Valle del Piave, coltivazioni intensive in Val d'Adige) e a favorire la permeabilità per i grandi carnivori e la possibilità di rinaturalizzare alcuni siti.

Va da sé che senza un patrimonio ecologico fatto di ambienti prossimo-naturali, abitati da specie di flora e fauna, con apprezzabili valori di biodiversità, le altre sfide, quelle che interessano

la comunicazione, la valorizzazione, il turismo sostenibile, pur essendo tutte meritevoli di essere affrontate, avrebbero scarso significato. La prima preoccupazione di un'area protetta, quindi, è e resta, quella di assicurare la funzionalità a livello ecologico-ecosistemico, potenziando il patrimonio di biodiversità. Che ciò debba avvenire in accordo e armonia con le comunità locali è certo doveroso. Il parco è e rimane un laboratorio e non può essere trasformato in sede di contesa tra "sviluppisti" e "conservazionisti". La sostenibilità, quindi, non può essere utilizzata o evocata, di volta in volta, come un elastico senza limiti. In tal senso le sfide poste dall'area dolomitica sono molto seguite anche a livello internazionale, e i 9 siti seriali rappresentano un'ulteriore opportunità di realizzare concretamente principi condivisi (almeno a parole) sui quali si fonda il futuro di un territorio altrimenti destinato da un lato a nuove infrastrutturazioni (con buona pace della Convenzione delle Alpi) e frammentazione (che mette sempre più a rischio gli habitat naturali e seminaturali) e dall'altro all'abbandono colturale che determina perdite sostanziali (che stiamo osservando in modo differenziato da sito a sito, e che interessa tutto l'arco alpino) sia a livello paesaggistico sia della qualità naturalistica espressa dalla varietà e dall'importanza biogeografica delle specie e delle comunità vegetali.

Carlo Alberto Graziani

La modifica della legge quadro sulle aree protette

**Il disegno di legge, gli emendamenti,
i subemendamenti**

1. Le vicende del disegno di legge n. 1820

Il 13 ottobre 2009 su iniziativa del sen. D'Alì (Pdl), Presidente della Commissione territorio, ambiente, beni ambientali, veniva presentato al Senato il disegno di legge n. 1820, "Nuove disposizioni in materia di aree protette" (d'ora in poi ddl). Malgrado il titolo e la relazione di carattere generale il testo faceva riferimento quasi esclusivamente alle "aree protette di mare" e intendeva completare e perfezionare la relativa normativa contenuta nella legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).

In Commissione l'esame iniziava il 18 novembre e proseguiva stancamente fino a quando nella seduta del 17 maggio 2011 il sen. Orsi (Pdl), subentrato come relatore al sen. Digilio (Pdl), sottolineava l'opportunità di modificare l'intero assetto della legge quadro. Il Presidente D'Alì faceva presente che il Ministro dell'ambiente aveva già manifestato, sia pure in via informale, la propria disponibilità ad avviare un approfondimento insieme alla Commissione. Venivano presentati numerosi emendamenti e subemendamenti al testo base: gli emendamenti erano soprattutto a firma del relatore; dei subemendamenti la maggior parte era a firma congiunta di senatori del Pd (Della Seta, Ferrante, De Luca, Di Giovan Paolo, Mazzuconi); degli altri si possono menzionare, per la rilevanza dei temi toccati, quelli della

senatrice radicale Poretti, del sen. Molinari (Api) e dei sen. Fluttero e Zanetta (Pdl).

Il dibattito si accendeva, ma non all'interno della Commissione - i cui resoconti non registrano un vero confronto di idee, ma di fatto una sostanziale adesione al testo base e agli emendamenti del relatore, con qualche differenziazione in ordine alla composizione del Consiglio direttivo dei parchi nazionali e alla politica faunistica - bensì all'esterno del Parlamento, tra gli addetti ai lavori e tra le associazioni, dove invece il confronto si faceva aspro e finiva per dividere lo stesso mondo degli ambientalisti. L'asprezza era causata non solo dal contenuto delle proposte, ma anche dalla scarsa trasparenza con cui queste erano state elaborate. Perplexità ulteriori sorgevano dall'intesa che sembrava essersi instaurata tra centrodestra e centrosinistra.

L'attenzione si concentrava sulle questioni dei parchi, soprattutto nazionali, e lasciava al margine proprio le aree protette di mare che erano all'origine di quei lavori. Da parte sua il Ministero dell'ambiente, malgrado la disponibilità manifestata in Commissione e l'assicurazione di avere avviato una propria riflessione sulle modifiche, non apportava alcun contributo, anche perché impegnato, negli ultimi mesi, ad affrontare l'emergenza finanziaria.

Probabilmente a causa dei contrasti i lavori della Commissione subivano un rallentamento e venivano investiti dall'emergenza finanziaria. Nella seduta del 10 luglio 2012 il Presidente D'Alì esprimeva "assoluta insoddisfazione per il ritardo che l'esame dei disegni di legge di iniziativa parlamentare sistematicamente subisce a causa del profluvio di decreti-legge adottati dal Governo" e si chiedeva "se sussistano le condizioni per proseguire nelle prossime settimane l'esame dei disegni di legge di iniziativa parlamentare iscritti all'ordine del giorno della Commissione".

Allo stato attuale (settembre 2012) non sussistono più né i tempi né soprattutto la volontà politica di approvare il ddl (in Commissione non è nemmeno iniziata la votazione). Resta però la necessità di analizzare quanto è emerso in Commissione sia per comprendere i termini dell'attua-

le dibattito sia perché le proposte presentate rappresenteranno un riferimento importante nella prossima legislatura.

2. Il testo base

Il testo presentato inizialmente, composto da cinque articoli, modifica gli artt. 2, 8, 18 e 19 della legge quadro e introduce un nuovo articolo (art. 19 bis) e, come si è detto, riguarda quasi esclusivamente la categoria delle “aree protette di mare”. Questa categoria – che però non è formalizzata dal testo - consente di unificare i tre diversi tipi ivi contemplati: le aree marine protette (amp), le riserve marine (rm), i parchi nazionali con estensione a mare.

Il testo base – che relativamente a questi tre tipi non ha subito modifiche sostanziali ad opera degli emendamenti e dei subemendamenti (tranne la proposta del relatore di esentare le amp dal divieto, introdotto dalla legge 191 del 2009, di delegare la gestione ai consorzi fra enti locali) - presenta luci e ombre, ma le prime prevalgono sulle seconde.

Da un lato è coerente con l'impostazione della legge quadro (e perciò, come vedremo, in contraddizione con la relazione), sufficientemente organico, rigoroso in molte parti, originale per certe soluzioni e potenzialmente in grado di risolvere alcuni dei problemi che hanno impedito finora un effettivo funzionamento delle amp e delle rm.

In particolare:

a) introduce il tipo “parco nazionale con estensione a mare” che abbraccia sia i parchi nazionali comprendenti tratti di mare (Arcipelago toscano, La Maddalena) sia i parchi nazionali a cui siano “contigue o antistanti” aree marine protette o riserve marine (in particolare Asinara, Cilento, Cinque Terre, Gargano), con la conseguenza che “nei parchi nazionali con estensione a mare valgono per la parte marina le disposizioni di legge di cui alle aree marine protette e alle riserve marine”. L'impostazione è originale e finisce per assorbire la figura del parco marino contemplata in modo equivoco nella vigente legge quadro (artt. 2, 36);

b) supera l'attuale confusione concettua-

le tra amp e rm provocata dalla sovrapposizione normativa (legge 979 del 1982, “Disposizioni per la difesa del mare”, e legge quadro sulle aree protette del 1991), introducendo una distinzione che sembra ricollegarsi a quella, oramai consolidata anche nella prassi, tra parchi e riserve di terra;

c) prevede per i gestori delle aree protette di mare l'obbligo di una verifica almeno triennale sull'adeguatezza dei decreti istitutivi e delle discipline di dettaglio previste dai regolamenti rispetto alle esigenze ambientali e socio-economiche dell'area. Questa misura potrebbe costituire un primo passo verso un auspicabile sistema generale di autovalutazione;

d) sopprime le commissioni di riserva che, come è noto, non hanno dato buona prova di sé;

e) ripropone – con riferimento alle amp e alle rm - il “programma triennale per le aree naturali protette”, già previsto in via generale dall'art. 4 della legge quadro e inopinatamente soppresso dall'art. 76 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112;

f) formalizza criteri oggettivi per le attribuzioni economico-finanziarie del programma triennale alle singole amp e rm;

g) prevede che i finanziamenti ordinari dello Stato previsti dallo stesso programma triennale debbano essere destinati prioritariamente alle attività di tutela e di conservazione;

h) estende agli enti gestori delle amp e delle rm le misure di incentivazione di cui all'art. 7 della legge quadro “per interventi connessi alla gestione integrata della fascia costiera”;

i) prevede, per tutte le aree protette di mare, l'istituzione obbligatoria della Consulta delle associazioni di categoria con il compito di formulare proposte e suggerimenti e di esprimere un parere non vincolante sul piano di gestione, sul bilancio e sul regolamento di organizzazione.

Dall'altro lato, oltre ad alcuni limiti marginali, si devono registrare criticità in ordine ad aspetti importanti:

a) la gestione resta fundamentalmente ministeriale e perciò inevitabilmente burocratica

oltre che centralistica;

b) nella gestione manca una vera e propria "condizionalità" scientifica;

c) i parchi regionali vengono esclusi dalla gestione delle aree protette di mare con la conseguenza di annullare l'importante principio fissato dal vigente art. 19, co. 2, della legge quadro secondo cui "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". Nelle estensioni a mare dei parchi regionali (assai poche in realtà) è previsto che il Ministero dell'ambiente avvii l'iter istitutivo di riserve marine (e perché non di aree marine?) da affidare prioritariamente in gestione alle regioni o agli enti locali da esse delegati;

d) non vengono indicati i requisiti di professionalità del Direttore;

e) manca quella visione sistemica che dovrebbe connettere le aree protette di cui al ddl, da un lato, con le aree che hanno una diversa forma di protezione (dalle "zone di tutela biologica" ex art. 98 del dpr n. 1639 del 1968, ai "siti di interesse comunitario" previsti dalla direttiva "habitat" del 1992 e in generale alla Rete Natura 2000) e, dall'altro, con la grande questione delle coste e delle isole minori che invece nella legge sul mare del 1982 era presente, anche se non è mai stata affrontata (con l'eccezione travagliata della Sardegna);

f) la relazione al ddl è espressione di una visione aziendalistica delle aree protette e di un atteggiamento ideologico critico nei confronti della legge quadro: se è vero che essa, come ogni relazione, non è direttamente vincolante, è pur vero che rischia di fatto di incidere sulla interpretazione della normativa e soprattutto sullo stesso concetto di area protetta.

3. Gli emendamenti e i subemendamenti

Va chiarito preliminarmente che gli emendamenti e i subemendamenti, anche se si riferiscono al ddl, in realtà incidono direttamente nel corpo della legge quadro e finiscono per costituire una sorta di testo parallelo, quasi un diverso disegno di legge, collegato solo formalmente al testo base, il quale appare come un mero pretesto

per permettere di affrontare un altro tema e cioè il tema dei parchi. Questo spostamento di ottica rende particolarmente gravosa la lettura e pone problemi interpretativi di non facile soluzione.

Le principali modifiche riguardano la cd governance dei parchi nazionali (in particolare la composizione degli organi e i criteri di scelta e di nomina dei componenti nonché il ruolo dell'apparato centrale dello Stato), l'unificazione dei piani e le relative modalità di approvazione, le aree contigue, gli strumenti di finanziamento, il controllo della fauna selvatica.

3.1. Gli organi dei parchi nazionali

A) Presidente

Due gli obiettivi delle proposte di modifica. Il primo è quello di superare le attuali difficoltà nelle nomine e la conseguente piaga dei lunghi commissariamenti.

Secondo il relatore Orsi il Presidente è nominato dal Ministro dell'ambiente "sentito" il Presidente della regione; il parere è rilasciato entro 30 giorni, decorsi i quali esso si intende reso; nelle more della nomina il Ministro può nominare un Commissario straordinario per la durata massima di sei mesi e con esclusione di proroga o di nuova nomina; il Commissario comunque non potrà essere nominato Presidente.

Secondo Della Seta e altri il Presidente è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente "d'intesa" con il Presidente della regione; l'intesa è resa entro trenta giorni trascorsi i quali è da ritenersi acquisita tramite silenzio assenso; in caso di risposta negativa il Ministro propone un nome diverso e in caso di un nuovo esito negativo procede direttamente alla nomina escludendo i due nomi su cui l'intesa è stata negata; nelle more della nomina rimane in carica il Presidente uscente con il Consiglio direttivo; il ruolo di Presidente è incompatibile con qualsiasi incarico pubblico amministrativo o elettivo.

Le due strade sembrano entrambe efficaci: la seconda ha il pregio di evitare i commissariamenti e darebbe effettivamente un maggior peso alle regioni, ma solo se queste venissero sentite sul terzo nome, altrimenti finirebbe, diversamente dalla proposta Orsisecondo la quale

comunque le regioni devono essere sentite, per lasciare spazio a scelte ministeriali arbitrarie.

Il secondo obiettivo è quello di attribuire un'indennità al Presidente (sia nei parchi nazionali sia in quelli regionali) e di permettere anche a chi svolge un lavoro dipendente di esercitare le funzioni presidenziali. Per raggiungere tale obiettivo le proposte contenute negli emendamenti e nei subemendamenti appaiono adeguate. E' opportuno ricordare che l'indennità presidenziale è stata eliminata in via generale a seguito dell'art. 6, co. 2, dl 31 maggio 2010, n. 78 - secondo cui "la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica" (il ruolo di Presidente di parco, però, per le funzioni e le responsabilità attribuitegli dalla legge, non può certo essere considerato onorifico) - ma che successivamente per i parchi il dl "mille proroghe" del 29 dicembre 2011 n. 216 (art. 13) ha fatto slittare l'eliminazione con decorrenza dal 1 gennaio 2013 (creando tra l'altro il problema del regime da applicare nel periodo intercorrente tra l'uno e l'altro decreto).

Nulla si prevede invece per ovviare al silenzio della legge quadro in ordine alle competenze del Presidente e alla pubblicità della sua nomina. In proposito è opportuno sottolineare che l'attuale Governo ha accolto un ordine del giorno dei radicali che impegna il Ministro dell'ambiente a provvedere alle prossime nomine dei Presidenti mediante procedure di evidenza pubblica ovvero attraverso avvisi pubblici a presentare candidature e manifestazioni d'interesse.

B) Giunta esecutiva

La proposta del relatore di sopprimere la Giunta esecutiva si collega alla ipotizzata riduzione del numero dei componenti del Consiglio direttivo.

C) Consiglio direttivo

Le proposte di modifica riguardano la diminuzione del numero dei componenti e la designazione di questi. Nessuna proposta è stata invece avanzata per garantire la partecipazione dei consiglieri che svolgono lavoro dipendente,

malgrado le richieste di equiparare lo status di consigliere di parco a quello di consigliere di ente locale che da molti anni sono state avanzate da Federparchi. Tale equiparazione sarebbe opportuna anche per i componenti della Comunità del parco che siano lavoratori dipendenti e non ricoprano altre cariche istituzionali in grado di offrire quella garanzia.

Sulla composizione il relatore prevede che il Consiglio venga formato dal Presidente e da un numero di componenti pari a 6 per i parchi il cui territorio comprende sino a 10 comuni, a 9 per i parchi il cui territorio comprende tra 11 e 20 comuni e a 12 per i parchi il cui territorio comprende più di 20 comuni. Il fatto che nel caso mediano il Consiglio possa essere formato da un numero pari di componenti (9 più il Presidente) è bilanciato dalla previsione secondo cui in caso di parità prevale il voto del Presidente.

Per Della Seta e altri invece il Consiglio è formato dal Presidente e da un numero di componenti pari a otto per i parchi il cui territorio comprende fino a 20 comuni e a dieci per i parchi il cui territorio comprende oltre i 20 comuni.

Quanto alla designazione secondo il relatore i componenti del Consiglio direttivo sono nominati dal Ministro dell'ambiente in parte tra i rappresentanti della Comunità del parco e in parte tra persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura secondo queste proporzioni: a) due terzi dei componenti designati della Comunità del parco con voto limitato, di cui almeno uno designato dalla regione; b) un terzo scelto tra esperti in materia naturalistico-ambientale e designato dalle associazioni di protezione ambientale ex art. 13 della legge 349 del 1986 e dalle associazioni nazionali degli agricoltori.

La designazione viene presa in considerazione anche da Della Seta e altri, ma con una proposta più complessa. Il 50% dei componenti del Consiglio viene scelto con voto limitato dalla Comunità del parco tra i suoi rappresentanti (di tali consiglieri almeno la metà deve essere Sindaco di uno dei comuni del parco); l'altro 50% viene

scelto tra persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura (“e gestione delle aree protette”, come viene precisato significativamente quasi a sottolineare l’aspetto operativo della qualificazione) con questa ripartizione: nel caso di consigli direttivi di otto componenti (oltre al Presidente), uno viene designato dalle associazioni ambientaliste, uno dall’Ispira (Istituto superiore per la ricerca ambientale), uno dalle associazioni nazionali degli agricoltori e uno dall’Accademia nazionale dei Lincei, dalla Società botanica italiana, dall’Unione zoologica italiana e delle università degli studi con sede nelle provincie nei cui territori ricade il parco; nel caso di consigli direttivi di dieci componenti (oltre al Presidente), si raddoppia la rappresentanza dalle associazioni ambientaliste.

Il punto è tra i più delicati: su di esso si gioca la “filosofia” dei parchi e della legge quadro. La questione non riguarda i numeri, ma le ragioni delle scelte e della presenza o meno di certe componenti.

La legge quadro ha previsto l’Ente parco come ente a composizione mista, di forte natura specialistica, dove sono rappresentati interessi molteplici, sia quelli economici e politici sia quelli di natura ideale (interessi dello Stato e degli enti locali, della scienza e dell’ambientalismo), nella consapevolezza della complessità e soprattutto della specificità della gestione di un parco. Premesso che è concettualmente errato distinguere tra interessi generali rappresentati dallo Stato e interessi particolari rappresentati dagli enti locali (anche gli interessi locali sono interessi generali), l’attuale rappresentanza degli enti locali è certamente consistente, anche se non maggioritaria, ed è accentuata dalla presenza di quell’organo originalissimo che è la Comunità del parco la quale ha un ruolo, almeno potenzialmente, strategico. La composizione mista che caratterizza gli enti parco, unitamente alla presenza specialistica e a quella scientifica, costituisce una delle scelte qualificanti della legge quadro ed essa si è rivelata generalmente opportuna ed efficace.

Il relatore capovolge questa impostazione. A parte il Presidente – che di fatto spesso

viene nominato tra soggetti espressi dal territorio – due terzi dei consiglieri sono scelti in rappresentanza degli enti locali, un terzo in rappresentanza dell’associazionismo ambientale e di quello agricolo; completamente assente la rappresentanza dello Stato centrale e del mondo scientifico. Va sottolineato a questo proposito che le persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura e di gestione delle aree protette – come è previsto per i consiglieri non designati dalla Comunità del parco - non sono in quanto tali espressione del mondo scientifico.

Emerge da questa proposta un Ente parco che finisce per essere non molto diverso da un ente territoriale rappresentativo di secondo grado come la Comunità montana, anche se viene conservata la vigilanza del Ministero dell’ambiente.

Diversa e, almeno in parte, coerente con l’impostazione della legge quadro è la posizione di Della Seta e altri: metà dei consiglieri viene designata dalla Comunità del parco; nell’altra metà sono presenti i rappresentanti sia dello Stato centrale, tramite l’Ispira, sia del mondo scientifico, oltre che dell’associazionismo ambientalistico e agricolo.

Perplessità invece discendono dalla comune previsione della rappresentanza delle associazioni agricole e dalla previsione di Della Seta e altri di un raddoppio della rappresentanza delle associazioni ambientaliste nel caso dei Consigli direttivi più ampi: tali previsioni appaiono un cedimento alle lobbies e possono preludere alla rivendicazione dei vari gruppi di interesse, a partire dagli operatori turistici. Il problema della partecipazione dei gruppi di interesse è invece risolto positivamente proprio nel testo base del ddl che, come si è visto, ha formalizzato, per le aree protette di mare, l’istituto della Consulta.

D) Collegio dei revisori dei conti

Il relatore prevede la sostituzione del Collegio dei revisori dei conti con il Revisore dei conti unico.

E) Comunità del Parco

Sulla Comunità del Parco nulla viene previsto né dagli emendamenti né dai subemen-

damenti, mentre questo organo avrebbe bisogno di profonde modifiche non solo per modularne la composizione in considerazione dell'estrema varietà del numero di enti locali, ma soprattutto per utilizzare le sue potenzialità strategiche. La lacuna diventa ancora più grave se si considera che la proposta soppressione del piano pluriennale economico e sociale (ppes) indebolisce fortemente il suo ruolo.

D'altra parte con un Consiglio direttivo come delineato dal relatore la Comunità del parco diverrebbe del tutto superflua.

F) Direttore

Secondo il relatore il Direttore – la cui natura di organo è controversa - viene nominato direttamente dal Presidente in considerazione delle sue attitudini, competenze e capacità professionali; il Presidente stipula con lui un contratto di diritto privato per una durata non superiore a cinque anni; alla cessazione dalla carica del Presidente che lo ha nominato il Direttore può essere revocato dall'incarico entro 90 giorni, decorsi i quali si intende confermato sino alla naturale scadenza del contratto.

Della Seta e altri, pur non discostandosi da un'impostazione presidenziale, prevedono una procedura più complessa. Il Direttore viene nominato dal Presidente sulla base di una terna di nominativi proposti dal Consiglio direttivo e deve essere individuato tra dirigenti pubblici di ruolo (statali o regionali) o tra soggetti che abbiano già esercitato la medesima funzione in un Parco nazionale o regionale; vengono precisate le molteplici competenze che egli deve possedere; se dipendente pubblico, è posto in aspettativa dall'amministrazione di appartenenza; stipula un contratto quinquennale; cessa però dalle funzioni entro 90 giorni dalla cessazione dalla carica del Presidente, previa formale comunicazione in assenza della quale si intende confermato fino alla scadenza del contratto. Il problema delle competenze viene risolto con appositi corsi post laurea della Scuola superiore della pubblica amministrazione finalizzati specificatamente all'accesso alla professione di Direttore di parco. Quanto è previsto per i direttori dei parchi nazionali si

applica anche ai direttori dei parchi regionali e delle riserve statali e regionali nonché ai responsabili delle aree marine protette equiparati a tutti gli effetti ai direttori delle aree protette terrestri

Dalle proposte sembrerebbe invece abolito l'albo degli idonei di cui alla legge quadro. Si osservi in proposito che l'albo non ha dato finora buoni risultati perché è del tutto mancata una disciplina attuativa organica e trasparente: il Ministero dell'ambiente ha adottato solo misure estemporanee e di fatto ha chiuso l'ingresso a nuove adeguate professionalità trasformando l'idoneità in un'abilitazione a tempo indeterminato.

Inoltre queste proposte non risolvono o addirittura aggravano i problemi più delicati: quello della separazione effettiva tra indirizzo politico e indirizzo tecnico-amministrativo, quello della differenziazione tra profilo tecnico e profilo amministrativo e soprattutto quello della nomina. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, che ha sollevato critiche acerbissime, appare evidente come al Presidente venga attribuito un eccessivo potere che nella proposta del relatore diventa vero e proprio arbitrio. Se poi si considera che il Presidente viene nominato dal Ministro dell'ambiente ben si comprendono i timori espressi da più parti che il Direttore diventi un mero strumento di scelte politiche e centralistiche.

Il problema della qualifica e della scelta del Direttore è particolarmente complesso: manca ancora un'adeguata riflessione.

3.2. Il ruolo dell'apparato centrale

A) Il Ministero dell'ambiente

Per il relatore la vigilanza sulle aree naturali protette di rilievo nazionale e internazionale resta al Ministero dell'ambiente, ma opportunamente ne viene precisato l'ambito che la legge quadro, all'art. 21, lascia indefinito: proprio per la mancanza di precise indicazioni il Ministero ha esercitato il suo ruolo in maniera eccessivamente estesa, fondamentalmente preventiva, oltretutto disinteressandosi completamente dei risultati, con la conseguenza di rallentare e a volte di paralizzare l'azione degli enti gestori. Il relatore prevede che la vigilanza, da esercitare in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato

e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, si limiti all'approvazione degli statuti, dei regolamenti, dei bilanci annuali e delle piante organiche.

B) Comitato nazionale aree protette

Appare del tutto superflua la ricostituzione, prevista dal relatore, del Comitato nazionale aree protette (chiamato Consiglio nazionale da un subemendamento Della Seta e altri) – già soppresso dal d.lgs. n. 281 del 1997 – che avrebbe il solo compito di proporre al Ministero dell'ambiente una relazione annuale.

Nel corso del dibattito di questi anni è stata spesso avanzata l'idea di una struttura centrale di effettivo supporto tecnico all'azione ardua, complessa, multidisciplinare delle aree protette, sull'esempio del National Parks Service statunitense; ma questo Comitato appare il frutto di una proposta estemporanea: esso costituisce un organismo meramente burocratico, destinato a non operare o a rallentare i percorsi decisionali. Per i compiti di cui è investito basterebbe far funzionare gli uffici ministeriali e utilizzare efficacemente il personale qualificato di cui questi dispongono.

C) Federparchi

Il relatore propone di riconoscere alla Federparchi - addirittura nell'art. 1 della legge quadro in cui viene inserito un apposito comma finale - la "titolarità della rappresentanza istituzionale in via generale degli enti di gestione delle aree protette" a condizione che il suo statuto preveda "principi di funzionamento di partecipazione democratica" e in particolare la "facoltà di accesso" per tutte le aree protette. Il relatore prevede inoltre che un suo rappresentante partecipi al Comitato nazionale aree protette

La proposta appare non solo inopportuna (poiché Federparchi ha già conquistato sul campo un ruolo di rappresentanza generale e non ha certo bisogno che questa le venga conferita o riconosciuta), ma soprattutto illegittima.

L'illegittimità si coglie innanzi tutto sul piano del pluralismo che è principio fondamentale del nostro ordinamento (non siamo al tempo del sindacato unico) e sul piano della natura giuridica: Federparchi, semplice associazione di

diritto privato, una volta investita di questa "rappresentanza istituzionale" diventerebbe forse un organo dello Stato? E' significativo del resto che nessuna norma riconosce alcuna rappresentanza istituzionale all'Anci per i comuni o all'Upi per le province.

Inoltre dall'espressione "rappresentanza istituzionale" - che è espressione tecnica: rappresentare significa operare istituzionalmente (cioè avere rapporti con le istituzioni) "in nome e per conto" - deriva che le singole aree protette e in particolare i singoli parchi possono interessare rapporti istituzionali solo tramite Federparchi perdendo in tal modo la loro autonomia, bene prezioso che dovrebbe essere salvaguardato e anzi, come da più parti richiesto, rafforzato.

Infine non è possibile pretendere che le aree protette regionali siano rappresentate istituzionalmente da Federparchi quando questa funzione appartiene per Costituzione alle regioni.

Appare dunque evidente l'illegittimità costituzionale della proposta.

3.3. Il piano del parco

Il relatore prevede l'unificazione del piano del parco e del piano pluriennale economico e sociale (ppes) di cui all'art. 14 della legge quadro (che viene abrogato): più esattamente inserisce il contenuto del ppes nel piano del parco; nello stesso tempo modifica la procedura di approvazione. Per inciso: il relatore si è dimenticato del comma 5 dello stesso articolo che riguarda "il titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco" e che, data la sua rilevanza operativa, occorre ristabilire.

L'unificazione pone un delicato problema: da un lato appare opportuna per evitare che il ppes diventi un generico libro dei sogni e che il piano del parco rappresenti uno strumento troppo astratto; dall'altro genera il rischio di fare del piano uno strumento che tende a soddisfare soprattutto le esigenze di tipo economico che provengono dal territorio.

Si osservi inoltre che il ppes rappresenta uno strumento di forte coinvolgimento della Comunità del parco, la quale, se deve avere un ruolo, non può limitarsi, nel caso di unificazione, a partecipare "alla definizione dei criteri riguardanti

la predisposizione del piano del parco” e a esprimere “il proprio parere sul piano stesso” (come è previsto dall’art. 12 della legge quadro).

Quanto alla modifica della procedura di approvazione il relatore prevede la nomina di un commissario ad acta in caso di inosservanza dei termini fissati dalla legge. Tale nomina, possibile anche con la normativa vigente, non appare decisiva per l’accelerazione della procedura: proprio l’esperienza attuale lo ha dimostrato.

Efficaci si rivelano invece due sub. Ferrante e altri: il primo prevede che, nel caso in cui decorra inutilmente il termine di novanta giorni previsto dal comma 3 dell’art. 12 per l’adozione da parte della regione, il piano deve intendersi adottato; il secondo prevede che, qualora il piano non venga definitivamente approvato entro dodici mesi dall’adozione da parte della regione, il piano è da intendersi approvato. Si supera così quello che la prassi dimostra essere un arduo ostacolo e cioè la diffusa inerzia regionale di fronte ai piani dei parchi nazionali.

3.4. Le aree contigue

Le aree contigue oggi sono previste in via generale dall’art. 32 della legge quadro: l’istituzione e la disciplina dipendono dall’iniziativa della regione che deve ricercare l’intesa con l’organismo di gestione dell’area protetta; l’attività venatoria può essere riservata dalla regione ai soli residenti dell’area protetta; l’organismo di gestione può disporre, per particolari specie, divieti e prescrizioni riguardanti le modalità ed i tempi della caccia.

Una proposta del relatore distingue, ma solo sul piano formale, tra parchi nazionali (perché non anche riserve statali?) e aree protette regionali (e perciò sia parchi che riserve): per i primi la previsione delle aree contigue viene spostata nella normativa sul piano (all’art. 12 della legge quadro), le seconde restano all’interno dell’art. 32 e precisamente nel primo comma riformulato (che però dovrebbe essere trasferito nel titolo relativo alle aree protette regionali). La disciplina è invece fondamentalmente la stessa in entrambi i casi: l’iniziativa spetta non più alla regione, ma all’area protetta che individua con il piano le

aree contigue (d’intesa con la regione nel caso dei parchi nazionali), formalizzando così una prassi largamente seguita; il regolamento del parco disciplina l’esercizio della caccia, della pesca e delle attività estrattive (per la caccia i parchi nazionali devono sentire la provincia e l’ambito territoriale di caccia competenti); l’attività venatoria non è più riservata ai residenti dei comuni dell’area protetta, ma è aperta a tutti i soggetti aventi facoltà di accesso all’ambito territoriale di caccia comprendente l’area contigua.

L’attribuzione dell’iniziativa all’ente gestore dell’area protetta e l’allargamento dell’accesso venatorio potrebbero superare l’immobilismo finora mostrato dalle regioni e causato dalle pressioni del mondo venatorio generalmente contrario, ad eccezione dei cacciatori residenti, alla istituzione delle aree contigue. Non deve però nascondersi il fatto che l’allargamento colpisce proprio i cacciatori residenti e cioè di fatto gli unici soggetti penalizzati, a causa del divieto di caccia, dall’istituzione dell’area protetta, tanto che un subemendamento Della Seta e altri tende a confermare la normativa attuale.

Inopinatamente il relatore prevede che il regolamento del parco nazionale disciplini l’esercizio di tutte le attività consentite nelle aree contigue e non solo nell’area protetta: la previsione pone un evidente problema di legittimità con riferimento ai comuni il cui territorio è compreso nell’area contigua, ma non nell’area protetta, e che perciò non partecipano agli organi di quest’ultima e di conseguenza alla elaborazione del piano e del regolamento.

A parte i problemi specifici posti da queste proposte, occorre chiarire che la prevalente funzione delle aree contigue è quella diretta ad assicurare la tutela della biodiversità e che solo all’interno di tale funzione si possono e si devono inserire le esigenze di ordine venatorio. E’ indubbio invece che la legge quadro abbia dato alle aree contigue una valenza decisamente venatoria; l’emendamento del relatore conferma tale valenza e addirittura la rafforza perché, collocando le aree protette all’interno del piano dei parchi nazionali, finisce, al di là delle intenzioni del proponente,

per escludere la possibilità di istituire aree contigue nel caso delle amp e delle rm e cioè di quelle aree dove spesso le esigenze conservazionistiche le richiederebbero, ma dove le esigenze venatorie sono generalmente meno pressanti.

3.5. I finanziamenti. Il problema delle royalties

Il relatore – pur dicendosi pronto a ritirare il suo emendamento in caso di parere contrario del Governo - prevede una serie numerosa di nuove entrate secondo la logica del cd autofinanziamento delle aree protette. La previsione è sostanzialmente accolta dagli altri componenti della Commissione come si può dedurre dal tenore dei subemendamenti che si limitano a intervenire su aspetti marginali.

Per facilitare la lettura dell'emendamento si propone il seguente elenco delle entrate in esso contenute:

a) versamento annuale di una somma fissata in convenzione da parte di chi svolge l'attività o da parte del titolare dell'impianto in caso di:

- attività estrattive nelle aree contigue;
- impianti a biomasse presenti nell'area protetta e nelle aree contigue (per alcuni presentatori di subemendamenti questa previsione deve essere soppressa);

- prospezione, ricerca e coltivazione relative a idrocarburi liquidi e gassosi nelle aree contigue;

- produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile da impianti di potenza superiore a 1 MW presenti nell'area protetta e nelle aree contigue e "aventi un impatto ambientale" (per un subemendamento Fluttero questa previsione non si deve applicare alle aree contigue; per un sub. Ferrante e altri questa previsione si applica solo agli impianti che entrano in esercizio successivamente all'approvazione della legge di modifica; un altro sub. Ferrante e altri esenta dal versamento della somma di danaro gli impianti esistenti "di potenza nominale superiore a 1 MW e aventi un impatto ambientale");

- oleodotti e elettrodotti non interrati nell'area protetta e nelle aree contigue (per un sub. Fluttero questa previsione deve essere soppressa);

b) versamento annuale del 10% del cano-

ne da parte del concessionario nel caso di concessioni di:

- derivazione d'acqua ad uso idroelettrico da corpi idrici compresi in tutto o in parte nell'area protetta e nelle aree contigue per impianti con potenza maggiore di 220 KW (per alcuni presentatori di subemendamenti questa previsione deve essere soppressa; per un sub. Ferrante e altri le entrate connesse a questi canoni devono contribuire al "recupero ambientale e della naturalità");

- pontili per ormeggio imbarcazioni, punti ormeggio in campo boa, posti barca presenti nel territorio dell'area protetta e nelle aree contigue;

c) corrispettivo per i servizi offerti al visitatore dall'ente gestore;

d) vendita di fauna selvatica catturata o abbattuta ai sensi della legge quadro (per un sub. Poretti questa previsione deve essere soppressa);

e) concessione a titolo oneroso

- del marchio di qualità dell'area protetta;

- dei beni demaniali presenti nel territorio dell'area protetta; tali beni, ad eccezione di quelli destinati alla difesa e alla sicurezza nazionale, devono essere dati in concessione gratuita all'ente di gestione dell'area protetta (per un sub. Zanetta questa previsione deve essere soppressa);

f) contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione con privati e con associazioni riconosciute o fondazioni.

Sul piano della mera tecnica giuridica la previsione del relatore pone una serie di problemi, alcuni assai delicati.

Per la maggior parte delle fattispecie indicate il soggetto competente a effettuare la concessione non è l'Ente di gestione dell'area protetta, il quale è tenuto solo a rilasciare il nulla osta, ma altro soggetto: appare quanto meno anomalo che il rilascio del nulla osta, oggetto di interesse legittimo, venga condizionato al versamento di denaro non già al concedente sulla base della specifica convenzione con il concessionario, ma a chi è tenuto al rilascio, cioè all'Ente di gestione. Inoltre la previsione di entrate provenienti dalle aree contigue – dove l'ente di gestione avrebbe, come si è visto, anche il potere di disciplinare le attività consentite – pone il problema, già considera-

to, di quei comuni il cui territorio è ricompreso nell'area contigua, ma non nell'area protetta e che perciò non partecipano alla gestione di quest'ultima. E ancora: cosa succede nel caso in cui le parti della convenzione non si accordino sulla somma da versare? perché i contratti di sponsorizzazione e gli accordi di collaborazione possono essere stipulati solo con le associazioni riconosciute e non anche con quelle non riconosciute che rappresentano la grande maggioranza del mondo associativo e spesso sono le più rappresentative a livello locale?

Altro profilo di illegittimità: le somme versate a chi svolge un'attività o a chi è titolare di un impianto rappresentano a ben vedere tributi occulti istituiti prescindendo completamente dai principi dell'ordinamento tributario; la circostanza che una parte di esse – il 50% (secondo relatore) o il 70% (secondo Ferrante e altri) - affluisca nelle casse del Ministero dell'ambiente, cioè dello Stato, lo conferma. Questa previsione pone anche altri problemi: è legittimo fare affluire in un fondo per le aree protette entrate che hanno origine fuori delle aree protette? è legittimo utilizzare per aree protette diverse dai parchi nazionali risorse provenienti dal territorio dei parchi nazionali?

Alla base di questa impostazione vi è 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 le proposte di modifica sarebbe invece possibile, senza alcuna condizione, svolgere tali attività o impiantare tali opere che anzi sembrerebbero da promuovere perché fonti di entrate per l'ente di gestione; addirittura sarebbe possibile, come abbiamo visto a proposito degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, realizzare impianti che abbiano un impatto ambientale. In sede esterna alla Commissione il sen. Della Seta ha affermato che “nessun emendamento rende autorizzabili nei parchi attività economiche oggi vietate” e che “anche per gli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili la previsione riguarderebbe solo quelle attività e quelle opere da ritenersi ammissibili ai

sensi della vigente legge quadro”: ma per la legge quadro non sono certo ammissibili gli impianti “aventi un impatto ambientale” espressamente previsti dal relatore che invece verrebbero legalizzati se venisse recepito l'emendamento; né si deve dimenticare che a rendere ammissibili attività e opere è proprio il nulla osta il cui rilascio finirebbe inevitabilmente per essere influenzato dalle royalties. Inoltre non pochi problemi sorgerebbero in caso di oleodotti ed elettrodotti (interrati o non interrati che siano), di derivazioni d'acqua per uso idroelettrico per impianti con potenza maggiore di 220 KW, per non parlare delle attività estrattive e delle attività di prospezione e di ricerca e di concessioni di coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi che, pur se previste solo nelle aree contigue, avrebbero avere una diretta ricaduta anche nelle aree protette.

E' evidente a questo punto la illogicità della previsione che porta a dubitare della sua stessa legittimità costituzionale sulla base del principio più volte fissato dalla Corte costituzionale secondo cui la ragionevolezza è principio generale che fonda il giudizio di legittimità delle leggi.

Ma la gravità maggiore di tale impostazione riguarda la concezione stessa di area protetta e in particolare di parco, contenuta negli emendamenti del relatore e accolta dagli altri componenti della Commissione che non l'hanno certo contestata: una concezione aridamente mercantile che ritiene di poter tutto monetizzare, perfino i territori più sensibili, e che finisce per svilire anche quelle proposte che potrebbero essere valutate positivamente.

3.6. Il controllo della fauna

Secondo la normativa vigente il regolamento del parco “prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco” e che tali prelievi e abbattimenti “devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'ente parco ed essere attuati dal personale dell'ente parco o da persone all'uopo autorizzate dall'ente parco stesso” (art. 11, co. 4, legge 394); nel caso delle aree

protette regionali si specifica che tali persone devono essere “scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso ente” (art. 22, comma 6).

La normativa si è dimostrata efficace specialmente in riferimento ad alcune specie critiche e in particolare al cinghiale. Assai spesso gli enti gestori, anche dei parchi nazionali, hanno coinvolto nelle catture e negli abbattimenti selettivi gli agricoltori e i cacciatori del territorio i quali a volte hanno maturato una nuova cultura fino a trasformarsi in veri e propri gestori faunistici a servizio delle aree protette.

Un emendamento del relatore Orsi capovolge questo approccio perché, da un lato, riconduce il controllo faunistico nelle aree protette nell’ambito dell’art. 19 della legge 157 del 1992 sulla caccia e, dall’altro, cancella la condizionalità “scientifica”, cioè quella della ricomposizione degli squilibri ecologici e dell’accertamento di tali squilibri da parte dell’Ente parco: di conseguenza il controllo, anche se viene considerato pur sempre un’attività di pubblico interesse da svolgersi a fini di tutela della biodiversità e delle attività umane (l’ultima versione del subemendamento Molinari prevede invece la soppressione del riferimento a tali attività). Dall’applicazione dell’art. 19 derivano infatti conseguenze particolarmente gravi, tra cui le seguenti: a) a dettare le linee generali della politica faunistica nelle aree protette non sarebbero più gli enti parco, ma le regioni, senza neppure una verifica da parte dell’Ispra, e perciò nel segno inevitabile del compromesso tra interessi contrastanti e soprattutto sotto la pressione di un mondo venatorio in gran parte ostile all’esistenza dei parchi; b) il controllo della fauna, non più finalizzato alla ricomposizione degli squilibri ecologici, verrebbe effettuato “per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche”; c) qualora i metodi ecologici, da utilizzare “di norma”, si rivelassero inefficaci, il controllo verrebbe effettuato anche

attraverso “piani di abbattimento”.

Se per i parchi nazionali l’emendamento prevede criteri fondamentale eguali a quelli introdotti dalla legge quadro, per i parchi regionali sopprime il riferimento al regolamento del parco, alla diretta responsabilità e sorveglianza dell’organismo di gestione e all’attuazione del personale da esso dipendente o autorizzato, lasciando quindi alle regioni il compito di disciplinare l’intera gestione del controllo faunistico.

In questo quadro il divieto inderogabile dell’attività venatoria nei parchi inserito enfaticamente da questo emendamento nell’art. 11 della legge quadro e l’affermazione che il controllo faunistico non costituisce “in nessun caso esercizio di attività venatoria” appaiono in tutta la loro strumentalità.

All’emendamento del relatore sembrano, almeno in parte, contrapporsi due subemendamenti (Della Seta e altri, Ferrante e altri) perché reintroducono il riferimento alla ricomposizione degli squilibri ecologici accertati dall’Ente parco. Sennonché in questi subemendamenti, come in quelli presentati dalla sen. Poretti, viene lasciato in piedi l’art. 11 bis del relatore e perciò l’inserimento del controllo faunistico all’interno della legge sulla caccia.

Diversa è l’impostazione del subemendamento Molinari che mira a disciplinare ex novo il controllo faunistico (in una prima versione su tutto il territorio nazionale, nell’ultima versione solo all’interno delle aree protette e delle aree contigue), che non fa alcun richiamo alla legge sulla caccia, ma che non prevede il criterio della selettività contenuto sia nella legge quadro sia nella legge sulla caccia con la conseguenza di aprire a metodi di intervento particolarmente pesanti per un’area protetta, come la braccata o la battuta. L’obiettivo del controllo non è più quello di ricomporre gli squilibri ecologici, ma di contenere i danni sia pure “compatibilmente con il generale obiettivo di assicurare la conservazione delle specie a livello nazionale” e comunque da effettuare con la diretta responsabilità dell’Ente parco e le direttive vincolanti dell’Ispra. In particolare: a) per tutte le specie, con esclusione del

cinghiale e delle specie alloctone, il controllo dovrebbe essere praticato in attuazione di un piano elaborato sulla base del parere obbligatorio e vincolante dell'Ispra o di un protocollo pluriennale stipulato con lo stesso Istituto; b) per il cinghiale sarebbe possibile individuare, previo parere obbligatorio e vincolante dell'Ispra, alcune zone nelle quali perseguire l'obiettivo dell'eradicazione; c) per le specie alloctone, ad esclusione delle specie indicate in un allegato, l'obiettivo sarebbe sempre l'eradicazione, sulla base, anche qui, del parere obbligatorio e vincolante dell'Ispra o di un protocollo pluriennale stipulato con lo stesso Istituto.

Dall'insieme di queste proposte si deduce una ancora scarsa chiarezza sulle finalità e sugli indirizzi generali della politica faunistica nelle aree protette: inevitabili sono le conseguenze in ordine all'adeguatezza delle soluzioni, sia di quelle tecnico-scientifiche sia di quelle giuridiche.

4. Valutazione sintetica dei lavori della Commissione

Diversamente dal testo base del ddl che, pur con i suoi limiti, si presenta in veste organica e ben studiata, molti emendamenti e subemendamenti sembrano improvvisati e frutto di forzatura ideologica, spesso sono imprecisi e poco rispettosi dei principi giuridici.

Il testo base finisce per costituire una mera occasione per inserire norme che riguardano quasi esclusivamente i parchi e soprattutto i parchi nazionali: lo conferma la scarsissima attenzione prestata in sede emendativa alle questioni legate alle aree marine protette che di quel testo costituisce l'oggetto precipuo.

Manca comunque una visione d'insieme; vengono ignorati alcuni dei problemi delicati più volte posti dagli operatori, dagli studiosi, dalle associazioni; non vengono affrontati nodi fondamentali. Ma per sciogliere questi e altri nodi occorre una riflessione ben più approfondita e soprattutto effettuata in modo trasparente, aperta a tutti coloro che sono in grado di offrire il proprio contributo.

Forte soprattutto è il disagio che si avverte quando si riflette sul disegno che emerge dagli emendamenti e dai subemendamenti e che, come

si è detto, è comune a tutti i presentatori, forse non pienamente consapevoli della sua gravità.

Un disegno che non costituisce certo una "manutenzione leggera" della legge quadro, ma ne tradisce lo spirito ricollegandosi (esso sì) alla relazione del ddl; che, mentre ignora la drammatica situazione in cui oggi versano tutte le aree protette e i veri problemi con cui esse quotidianamente si misurano, le colloca in una logica localistica, mercantile e aziendalistica, espressione di una percezione meramente strumentale della natura, della terra, del mare.

Un disegno, soprattutto, privo di anima, di afflato ideale, che non sa o non vuole guardare al futuro e perciò è incapace di cogliere la funzione fondamentale che oggi le aree protette sono chiamate a svolgere: diventare veri e propri laboratori e modelli di una gestione che riconcili l'umanità con la natura e contribuisca alla salvezza della terra.

5. Prospettive

"Il vero problema dei parchi oggi non è la l. 394 (che comunque non verrà certamente modificata in questa legislatura) ma l'indebolimento strutturale, di cui quasi tutti si disinteressano e perciò con estrema facilità sta portando alla fine degli enti parco senza resistenza. Attenzione, anche quello dei finanziamenti è un falso problema. I soldi ci sono (l'anno scorso e quest'anno sono aumentati), pur se restano pochi, ma sono i limiti di spesa e la riduzione degli organici a ostacolare e a impedire l'azione dei parchi". Con queste parole Roberta Emili, Vicepresidente dell'Associazione 394, fotografa la drammatica situazione dei parchi nazionali, una drammaticità che investe tutte le aree protette.

Occorre allora partire da qui per individuare il che fare.

Il primo problema è appunto quello di evitare la progressiva asfissia delle aree protette. Occorre sottrarre le aree protette alle diverse norme che, per ragioni di contenimento della spesa pubblica, hanno introdotto tagli agli organici e limiti alle spese degli enti pubblici ponendo sullo stesso piano enti con migliaia di dipendenti (l'Inps ne ha 35.000) ed enti con poche unità

di personale come gli enti gestori delle aree protette (il Parco nazionale del Circeo ne ha nove!). Su questo problema è necessario intervenire con decisione per ottenere che agli Enti parco venga riconosciuta la loro specificità al fine di sottrarli al capestro di quelle norme: del resto un esempio è offerto dagli enti pubblici di ricerca ai quali questa specificità viene opportunamente riconosciuta.

Occorre pertanto creare un fronte comune tra l'intera galassia delle associazioni e quei partiti (pochi in verità) che si interessano alle aree protette per fare approvare una norma che vada in questa direzione. Non è da escludere che questa norma possa essere contenuta proprio nel ddl 1820, ma a condizione che tale ddl si limiti solo a quelle norme che di fatto hanno già incontrato, direttamente o indirettamente, un ampio, se non generale, consenso: le norme sulle aree protette di mare contenute nel testo base, alcune norme (pochissime) che riguardano i parchi nazionali, quali la procedura di nomina del Presidente e la sua indennità, l'indicazione delle materie su cui si esercita la vigilanza ministeriale, le procedure di approvazione dei piani, alle quali sarebbe opportuno aggiungere una norma sulla ricostituzione in via transitoria della composizione del Consiglio direttivo prevista originariamente dalla legge quadro (la composizione è stata ridotta a cinque componenti dall'art.6, co. 5, del dl 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. n. 122 del 2010). Altri problemi che affliggono le aree protette o sono insolubili allo stato attuale o possono essere risolti in via amministrativa.

Questo dunque è il primo urgente obiettivo che occorre perseguire. Vi è la volontà politica di approvare una normativa siffatta?

Accanto a questo obiettivo se ne pone un altro di grande rilevanza: affrontare, in modo trasparente e con la partecipazione di tutti coloro che intendono offrire il proprio contributo, una riflessione approfondita sulle aree protette, sul loro funzionamento, sull'impatto che ha avuto la legge quadro in questi venti anni. Ma soprattutto, in un'epoca di profonda incertezza ideale e di forte confusione ideologica occorre verificare e approfondire la natura e i valori delle aree pro-

tette, gli obiettivi che esse devono perseguire, la "missione" che a esse è affidata: solo in questa luce sarà possibile affrontare le questioni strategiche che finora sono rimaste al margine e nello stesso tempo individuare le soluzioni di problemi concreti, anche dei più delicati.

Sia chiaro però che in questa riflessione la preoccupazione non deve essere la modifica della legge quadro: se è vero come si afferma da ogni parte, che essa ha dato e continua a dare importanti risultati l'approccio corretto è quello di una sua piena attuazione, la quale non esclude certo la possibilità di modifiche, ma non ne fa la questione centrale.

Per un contributo a tale riflessione si indicano, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni punti anche sulla base di quanto emerso dal dibattito di questi anni e in particolare dal dibattito avviato all'interno del Gruppo di San Rossore.

Questioni strategiche.

il rapporto territorio protetto-territorio non protetto;

la dinamica conservazione-valorizzazione e la cura della terra;

il collegamento aree protette-rete Natura 2000 (e inoltre rete Mab, rete Unesco, ecc.);

la costruzione di un effettivo sistema sovranazionale;

la questione della classificazione;

le aree protette fattore di unità, in particolare tra Nord e Sud in Italia e nel Mediterraneo;

il rapporto tra politica, scienza e amministrazione;

l'ambiente e il paesaggio;

il ruolo delle future generazioni;

la bellezza, l'anima, la contemplazione;

il senso profondo dell'azione per le aree protette.

Problemi concreti

la natura dell'Ente parco e la legge 70 del 1975;

la modulazione dei componenti degli organi in base alla complessità istituzionale del territorio dell'area protetta;

il ruolo della Comunità del parco;

la composizione degli organi, la scelta e la qualificazione dei componenti;
 la posizione e le competenze del Direttore;
 la rappresentanza degli interessi sia di quelli economici sia di quelli ideali;
 la distribuzione delle competenze istituzionali;
 il coinvolgimento dei giovani;
 il ruolo del Corpo forestale dello Stato;
 la priorità nei finanziamenti pubblici;
 la selezione dei finanziamenti privati;
 il controllo successivo e non preventivo;
 la specificità delle singole aree protette;
 la struttura centrale di servizi alle aree protette.

La riflessione su questi e altri punti, per la quale il Gruppo di San Rossore può avere un ruolo di stimolo e di elaborazione sempre più importante, dovrà approdare alla terza Conferenza nazionale delle aree protette, da molte parti giustamente invocata, che, oltre a rappresentare un'occasione fondamentale per riflettere sul passato e guardare al futuro, dovrebbe costituire il luogo istituzionale imprescindibile per affrontare le questioni fondamentali e per definire le eventuali modifiche della legge quadro che si riveleranno necessarie.

Un'ultima brevissima considerazione sull'assoluta insufficienza dei finanziamenti pubblici. Finché non ci si convincerà che le aree protette e soprattutto i parchi svolgono quella funzione delicatissima e fondamentale per la salvezza della terra alla quale prima si è accennato, finché non ci si renderà conto che tale funzione non è riconducibile al mercato, la soluzione di questo problema si rivelerà particolarmente arduo.

Di qui la necessità che la riflessione investa partiti, istituzioni e opinione pubblica. E questo è un altro obiettivo per l'azione e l'impegno di chi opera nel settore delle aree protette.

PROPOSTE NON PARLAMENTARI

Si indicano qui di seguito, sulla base di una libera ma auspicabilmente fedele interpretazione dei documenti e senza pretesa di completezza, alcune significative proposte non parlamentari di modifica della legge quadro (l'indicazione non significa condivisione).

Proposte di Federparchi (dal documento presentato alla Commissione ambiente del Senato in occasione dell'audizione sul ddl 1820 del 5 ottobre 2011)

La posizione di Federparchi è di adesione ai risultati dei lavori della Commissione con preferenza di volta in volta per questo o quell'emendamento o subemendamento, i quali comunque sono il segno di una visione fondamentalmente unitaria. Si riportano pertanto solo le proposte dirette a integrare i lavori della Commissione e quelle che in qualche modo modificative rispetto a quanto emerso da tali lavori.

a) Proposte integrative dei lavori della Commissione

Le proposte riguardano:

1. il ruolo e l'integrazione delle aree protette con la rete Natura 2000 all'interno della strategia nazionale per la biodiversità;
2. la riclassificazione delle aree protette anche tenendo conto della classificazione dell'Iucn;
3. il recupero della pianificazione paesaggistica all'interno di quella delle aree protette.

b) Proposte modificative di emendamenti e subemendamenti

1. prevedere alla scadenza sia del Presidente che del Consiglio direttivo una prorogatio di 180 giorni per costituire i nuovi organi, trascorsa inutilmente la quale i precedenti organi sono automaticamente rinnovati per un altro mandato;
2. limitare l'incompatibilità per la carica di Presidente al presidente di provincia, al sindaco, agli assessori provinciali il cui territorio è ricompreso, in tutto o in parte, nel parco;
3. attribuire ai consiglieri del parco, limitatamente alla partecipazione alle riunioni

del Consiglio direttivo, i permessi per svolgere il mandato;

4. agganciare in termini percentuali l'indennità per il Presidente a quella di altra figura istituzionale (sindaco o altro);

5. prevedere la seguente composizione del Consiglio direttivo:

- 4 consiglieri per i parchi con meno di 10 comuni, di cui 2 designati dalla Comunità del parco, 1 dalle associazioni ambientaliste, 1 dalle associazioni agricole;

- 6 consiglieri per i parchi con un numero di comuni compreso tra 10 e 20, di cui 3 designati dalla Comunità del parco, 1 dalle associazioni ambientaliste, 1 dalle associazioni agricole, 1 dal mondo scientifico;

- 8 consiglieri per i parchi con oltre 20 comuni di cui 4 designati dalla Comunità del parco, 2 delle associazioni ambientaliste, 1 delle associazioni agricole, 1 dal mondo scientifico;

6. mantenere l'approvazione del bilancio dell'Ente parco da parte del Ministero dell'ambiente e introdurre l'autonomia statutaria dell'Ente;

7. limitare il divieto di diventare Presidente del parco a chi ha svolto le funzioni di commissario solo ai commissari nominati dopo l'entrata in vigore delle modifiche;

8. prevedere che la selezione del Direttore da parte del Presidente debba essere preceduta da un bando ad evidenza pubblica per permettere a chiunque abbia le caratteristiche di presentare domanda;

9. prevedere che l'estensione del potere regolamentare dell'Ente parco sulle aree contigue segua un percorso concertato con la Comunità del parco;

10. prevedere l'accesso alle aree contigue per i cacciatori che hanno la residenza venatoria nell'Atc che comprende l'area contigua;

11. vietare l'introduzione di cinghiali su tutto il territorio nazionale;

12. rendere vincolante oltre che obbligatorio il parere dell'Ispra per gli interventi di controllo faunistico nelle aree protette anche attraverso la sottoscrizione di protocolli con l'istituto. Il parere

deve essere reso entro 90 giorni dalla trasmissione del piano di controllo;

13. rispetto ai soggetti che possono effettuare gli interventi di controllo faunistico lasciare la discrezionalità all'Ente parco o eventualmente dare la preferenza ai cacciatori che hanno la residenza venatoria nell'Atc confinante;

14. estendere il divieto di immissione di specie alloctone su tutto il territorio nazionale anche al cinghiale, comprese le aree dove questa specie è autoctona;

15. istituire un fondo da destinare alla ricerca sui metodi indiretti e/o non cruenti di intervento sulla fauna da assegnare all'Ispra. Questo fondo dovrebbe essere alimentato da una percentuale (ad esempio il 2-3%) sugli introiti derivanti dalla vendita degli animali abbattuti o catturati in operazioni di controllo;

16. limitare le royalties alle sole attività già esistenti per quanto riguarda la coltivazione di idrocarburi, gli impianti idroelettrici di potenza maggiore di 220 kw, gli impianti a biomasse, gli oleodotti ed elettrodotti fuori terra e le attività estrattive in area contigua. Eccettuare dalle royalties gli impianti di energie rinnovabili perché da incentivare e non consentirli se impattanti;

17. inserire tra le finalità dell'utilizzo delle royalties legate alle aree protette nazionali quella di perequare i fondi ordinari delle aree protette nazionali.

Proposte dell'Aidap (Associazione italiana direttori e funzionari aree protette) presentate alla Commissione ambiente del Senato in occasione dell'audizione sul ddl 1820:

1. inserire espressamente tra le finalità delle aree protette: la conservazione della biodiversità e del paesaggio, la salvaguardia di valori artistici, culturali, archeologici e paleontologici, la promozione di attività di interpretazione ambientale oltre che di educazione ambientale;

2. prevedere che la classificazione delle aree naturali protette si ispiri, per quel che concerne gli obiettivi di gestione, ai concetti emanati dalla Unione Internazionale per la Conservazione della Natura;

3. istituire presso il Ministero dell'ambiente l'Agenzia nazionale per le aree naturali protette con lo scopo di: assistere sia il Ministero che i singoli organismi di gestione, costruire politiche di sistema nazionali, europee e internazionali, realizzare attività di formazione per l'aggiornamento di amministratori, dirigenti e personale delle aree protette, predisporre e realizzare il corso-concorso per i direttori di area naturale protetta di ammissione al Ruolo unico;

4. istituire presso il Ministero dell'ambiente il Ruolo unico della dirigenza delle aree naturali protette, cui si accede per pubblico concorso per titoli ed esami e che, previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, può essere applicato anche alle aree naturali protette gestite dalle amministrazioni locali;

5. prevedere che il Direttore sia nominato dal Ministro dell'Ambiente su proposta del Consiglio direttivo tra coloro che facciano parte di detto Ruolo unico;

6. prevedere che il titolo di Guida ufficiale del Parco diventi "Guida ufficiale-interprete ambientale del Parco", che venga rilasciato a seguito di speciali corsi e azioni di formazione nonché di apposite selezioni per titoli e/o esami, che possa valere anche per parchi diversi da quello che lo ha rilasciato a condizione di reciprocità;

7. prevedere che all'interno delle aree naturali protette d'interesse nazionale tutti i beni demaniali non occupati e non strategici per la difesa nazionale e/o l'ordine pubblico siano affidati in modo non oneroso agli organismi di gestione delle aree protette e che per le aree marine protette tale disposizione riguardi un territorio esteso fino a 300 metri dalla linea di costa;

8. prevedere che le attività commerciali e turistiche nonché le prestazioni di servizi esercitate direttamente dall'organismo gestore dell'area protetta, fatta salva la normativa in materia igienico-sanitaria, siano esonerate dalle autorizzazioni in materia commerciale e turistica.

Proposte dell'Associazione 394 (Associazione nazionale personale aree protette), 5 dicembre 2011:

1. uscire dal circolo vizioso dell'inquadramento dei parchi nazionali fra gli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e inserire tutte le aree protette in una specifica categoria;

2. rendere operativo un vero sistema delle aree protette attraverso un processo partecipato "interno" e a tal fine rafforzare il ruolo di coordinamento attivo e supporto tecnico-giuridico del Ministero dell'ambiente e l'istituzione di tavoli tecnici permanenti con la partecipazione dei parchi stessi;

3. coordinare le politiche nazionali delle aree protette con le convenzioni internazionali e in particolare integrare le azioni dei parchi con gli obiettivi di tutela ambientale comunitari (Siti Natura 2000);

4. prevedere che gli organi delle aree protette abbiano competenze tecnico-scientifiche provate e adatte al ruolo da ricoprire;

5. prevedere l'indennità di carica per i Presidenti;

6. prevedere organici adeguati e finanziamenti di base pubblici certi poiché l'autofinanziamento è un'illusione;

7. favorire la leale collaborazione tra gli enti con competenze concorrenti in materia ambientale e gli enti gestori delle aree protette.

Proposte di Nicola Cimini, Direttore del Parco nazionale della Maiella (dalla relazione introduttiva al seminario per il venti anni del Parco nazionale della Majella, Badia sulmonese, Sulmona, 9 dicembre 2011)

a) Sbuocratizzazione

1. eliminare l'approvazione con decreto ministeriale sia dello Statuto che del Regolamento poiché al Ministero dell'ambiente spetta solo il controllo di legittimità sulle delibere di approvazione;

2. silenzio assenso per l'adozione e per l'approvazione del Piano nonché, sulla base del parere obbligatorio dell'Ente parco, per l'adozione del Piano pluriennale economico e sociale;

3. eliminare il comma 3 dell'art. 13 della legge quadro e sostituire, al comma 4, la parola Presidente con Responsabile del procedimento;

| | |
|--|--|
| <p>4. delimitare gli atti oggetto di vigilanza del Ministero dell'ambiente e prevedere il silenzio assenso (max 60 giorni);</p> <p>5. delimitare i poteri del Collegio dei revisori;</p> <p>6. sul Direttore: è opportuno che la nomina resti in capo al Ministro dell'ambiente sulla base di una terna individuata dal Consiglio direttivo a seguito di procedura pubblica; necessità di un'abilitazione professionale e drastica rivisitazione dell'Albo; ruolo unico presso il Ministero dell'ambiente (proposta dell'Aidap) sulla base di criteri rigidi e non limitati alla dirigenza pubblica oppure, in alternativa, concorso pubblico per titoli ed esami sulla base di rigidi e qualificati titoli e materie attinenti alle molteplici funzioni specifiche che il Direttore deve svolgere;</p> <p>7. dipendenza funzionale piena ed esclusiva del personale CFS dall'Ente parco;</p> <p>8. trasferimento automatico all'Ente parco delle riserve naturali ricomprese all'interno del perimetro dei parchi e delle relative strutture del CFS;</p> <p>9. l'autorizzazione del Ente parco deve inglobare la valutazione di incidenza, il vincolo paesaggistico e il vincolo idrogeologico;</p> <p>10. limitare gli indennizzi per i danni provocati dalla fauna selvatica del Parco ai danni alle attività agro-zootecniche;</p> <p>11. la mancata applicazione dell'art. 7 (priorità nei finanziamenti) deve comportare nullità delle procedure di assegnazione dei finanziamenti pubblici e responsabilità amministrativa;</p> <p>14. innalzare la somma della sanzione amministrativa (art. 30, co. 2) da un minimo di 100 euro a un massimo di 1.000.000 di euro.</p> <p>b) Riduzione dei costi</p> <p>1. riduzione dei Consigli direttivi a sei componenti, oltre il Presidente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 rappresentanti della Comunità del parco (eliminare il voto limitato che si presta a interpretazioni ambigue); - 1 rappresentante del Ministero dell'ambiente; - 1 rappresentante delle associazioni di protezione ambientale; | <ul style="list-style-type: none"> - 1 rappresentante del mondo scientifico e accademico; 2. per gli Enti parco di piccole dimensioni la riduzione può estendersi a quattro consiglieri, oltre il Presidente: <ul style="list-style-type: none"> - 2 rappresentanti della Comunità del parco; - 1 rappresentante del Ministero dell'ambiente; - 1 rappresentante unico sia del mondo scientifico e accademico sia delle associazioni di protezione ambientale; 3. eliminare la Giunta esecutiva, attesa la riforma operata dal decreto legislativo 165/2001 e successive modificazioni e integrazioni; 4. Revisore unico. <ul style="list-style-type: none"> c) Autofinanziamento <ul style="list-style-type: none"> 1. prelievo del 10% (3 centesimi di euro/mc.) sul valore di produzione dell'acqua prelevata dai bacini di produzione dei parchi; 2. imposta del 3% da applicare sui servizi turistici ricettivi, di ristorazione e di svago; 3. trasferimento di risorse dalle Regioni ai Comuni ed agli Enti parco in ragione di 30 euro per ogni ettaro (pari al costo previsto al 2020 di una tonnellata di CO2 abbattuta) di territorio forestale destinato alla conservazione e al miglioramento (al pari delle iniziative che si stanno attuando per salvare almeno parte della foresta equatoriale); 4. abbattimento dell'IVA sulle spese di produzione e commercializzazione delle produzioni agricole, zootecniche e pastorali di qualità garantite dal marchio del Parco e dalla certificazione europea, a partire dalle produzioni non geneticamente modificate; 5. defiscalizzazione e decontribuzione quinquennale per gli apprendisti che intendano proseguire la tradizione degli antichi mestieri; 6. defiscalizzazione sulle accise dei carburanti da riscaldamento nei territori dei parchi montani per i maggiori costi sostenuti in tutti i settori a causa del clima rigido; 7. adeguare la legislazione degli Enti parco almeno per il settore commerciale e avvicinarla a quella degli Enti pubblici economici; separare |
|--|--|

eventualmente il settore di fornitura di servizi da quello promozionale e commerciale o prevedere la costituzione di società ad hoc (non è possibile attuare alcuna seria attività commerciale dovendo osservare i regolamenti di contabilità dello Stato).

d) Adeguamento della normativa e alle direttive europee

1. adeguamento a seguito dell'applicazione delle direttive comunitarie;

2. chiarire con apposito articolo che la legge quadro è sovraordinata a ogni altra norma e in particolare al Codice del paesaggio e alla normativa sui piani di bacino;

3. potenziare la previsione sui prelievi faunistici e sugli abbattimenti selettivi (art. 11, co. 4), prevedendo l'estensione delle catture e degli abbattimenti anche alle specie domestiche rinselvatichite (cani in particolare).

Pag. 3

Carlo Desideri: Le funzioni dei parchi

Pag. 8

Paolo Pigliacelli: Il modello gestionale.
Le strategie, i percorsi e le proposte per un'area protetta "matura"

Pag. 12

Roberto Gambino: La prospettiva europea

Pag. 14

Cesare Lasen: Il caso dell'area dolomitica

Pag. 16

Carlo Alberto Graziani: La modifica della legge quadro sulle aree protette

a cura del Gruppo di San Rossore
www.grupposanrossore.it

Pisa, settembre 2012

Presentato in occasione degli incontri del Gruppo di San Rossore del 21 e 22 settembre a Pisa

Impaginazione a cura di Carlo Raffaelli