



**GREENPEACE**



**Touring Club Italiano**



**Documento interassociativo  
Stati Generali delle Aree Protette  
Roma, 17/18 dicembre 2024**

## PREMESSA

Il tema della conservazione della natura e del ruolo delle aree naturali protette deve essere affrontato con una visione di ampio raggio, anche in virtù della modifica agli articoli 9 e 41 della Costituzione avvenuta con legge costituzionale n. 1/2022 “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, nonché della necessità di raggiungere gli obiettivi della nuova Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030 “Riportare la natura nella nostra vita”.

La Strategia UE sulla Biodiversità per il 2030 delinea i principali impegni da adottare entro il 2030:

1. proteggere legalmente almeno il 30 % della superficie terrestre dell'Unione e il 30 % dei suoi mari e integrare i corridoi ecologici in una vera e propria rete naturalistica transeuropea;
2. proteggere rigorosamente almeno un terzo delle aree protette dell'Unione, comprese tutte le foreste primarie e antiche ancora esistenti sul suo territorio;
3. gestire efficacemente tutte le zone protette, definendo obiettivi e misure di conservazione chiari e sottoponendoli a un monitoraggio adeguato.

Questa Strategia è definita “la pietra angolare della protezione della natura nell'Unione europea” e la prevista estensione di superfici a terra e a mare costituisce solo uno dei suoi obiettivi.

È importante ricordare il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'Unione entro il 2030, sancito e anzi rafforzato anche dagli obiettivi del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura (NRL), che si aggiunge a una serie di altri impegni e misure, tra cui la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi del 50% entro il 2030 e l'impianto di 3 miliardi di alberi negli Stati membri.

Questi indirizzi sono stati integralmente riportati nella Strategia Nazionale per la Biodiversità che recepisce quella europea e che, dopo qualche anno di lavoro congiunto con le Regioni, è stata definitivamente adottata ad agosto del 2023 con il decreto del Ministero dell'Ambiente n. 252/2023.

Il complesso tema della conservazione della Natura e delle aree naturali protette necessita così di essere urgentemente affrontato nella sua interezza: governance, pianificazione, tutela e gestione di specie e habitat, progettualità, risorse umane e finanziarie per la gestione e per le strategie di conservazione, vigilanza sono i temi su cui riflettere partendo dall'analisi della situazione attuale.

Una conferenza nazionale sulle aree protette, ancor più se si pone come gli “Stati Generali delle Aree Protette”, dovrebbe innanzi tutto interrogarsi su come questi obiettivi possano essere raggiunti e soprattutto come il sistema delle aree protette possa essere l'elemento trainante per questi risultati.

Volendosi soffermare al solo obiettivo del 30x30 (cioè, del 30% di terra e mare protetti entro il 2030) risulta evidente che questo stia diventando sempre più difficile da raggiungere poiché non sono state risolte questioni dirimenti che possono essere così brevemente riassunte:

1. Il completamento del sistema delle aree protette, sia terrestri che marine, già previste per legge, è attualmente fermo al pari dell'individuazione di nuove aree da sottoporre a tutela.
2. Non sono previste estensioni delle aree protette esistenti, terrestri e marine (con l'eccezione del Parco Nazionale della Val Grande).
3. Non si sta lavorando per dotare tutti i parchi di zone contigue (aree pre-parco).
4. Manca una classificazione della natura giuridica di nuove aree che, pur non essendo parchi o riserve e pur non facendo parte della Rete Natura 2000, potrebbero essere considerate e contabilizzate per l'obiettivo 30x30. Mancano a livello italiano anche i criteri di gestione e salvaguardia su queste aree al fine di farle rientrare nel 30x30.

5. Non si è stabilita una definizione del concetto di “area rigorosamente protetta” per cui non è del tutto chiaro come raggiungere l’obiettivo di avere entro il 2030 almeno il 10% del territorio e del mare gestito secondo questo livello di tutela.

Specificatamente, rispetto al punto 1) non si deve dimenticare che il sistema dei parchi nazionali previsto dalla legge n. 394/1991 (legge quadro sulle aree naturali protette) è stato intaccato da vicende paradossali quali quella del Parco del Gennargentu (istituito e poi sospeso), dello Stelvio (la cui gestione è stata tripartita tra la Regione Lombardia e le due Province Autonome), del Delta del Po (a cui si è tolta la prospettiva di diventare parco nazionale senza per questo favorire l’unione dei due parchi regionali contigui).

Il quadro dei parchi nazionali è poi incompleto perché numerosi sono quelli non realizzati, nonostante gli studi fatti e le proposte di perimetrazione elaborate: il Parco della Costa Teatina, il Parco delle Isole Egadi, il Parco delle Isole Eolie, il Parco dei Monti Iblei, il Parco del Matese e il Parco di Portofino.

Va poi segnalato come ben 10 parchi nazionali su 24 attualmente risultano o commissariati o con un presidente nominato senza Consiglio direttivo. In alcuni casi tale situazione si protrae da anni senza alcuna giustificazione. E carenze si registrano anche per quanto riguarda la figura dei direttori che in diversi parchi agiscono quali facenti funzione da molti anni.

### **AREE PROTETTE, GARANZIA DI TUTELA DELLA NATURA E DEL TERRITORIO**

Le aree naturali protette italiane iscritte nell’Elenco Ufficiale, secondo l’ultimo aggiornamento (il sesto, del 17 dicembre 2009), erano 871 tra parchi nazionali, regionali e interregionali, riserve statali e regionali e altre aree protette e occupavano una superficie di circa 3.163.590 ettari a terra e di 2.853.033 ettari a mare (dati che in questi successivi quindici anni non sono molto aumentati).

Quanto alla Rete Natura 2000 in Italia, essa, secondo i dati dell’ISPRA, è costituita da 2.613 siti per una superficie totale netta (cioè, al netto delle sovrapposizioni dei siti definiti ai sensi sia dalla direttiva Uccelli che dalla direttiva Habitat) di 6.532.341 ettari a terra (21,68% del territorio nazionale) e di 4.068.476 ettari a mare (11,62% delle acque territoriali) e della Zona di Protezione Speciale (ZPE) italiane. Ad oggi, sono stati individuati 2.335 Siti di Interesse Comunitario (SIC), di cui 2.217 trasformati in Zone Speciale di Conservazione (ZSC) e 613 Zone di Protezione Speciale (ZPS), 335 delle quali coincidenti con SIC/ZSC.

La metà dei siti di Rete Natura 2000 risulta essere esterna alle 871 aree naturali protette: in proposito però occorre tener presente che la giurisprudenza ha dato un’interpretazione estensiva, affermando che il concetto di area protetta “è più ampio di quello comprendente” le suddette categorie “in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette” (Cass. Pen. sez. III, 1° aprile 2014, n. 14950).

A queste aree e a questi siti si dovrebbero poi aggiungere le aree protette dalle leggi regionali che non rientrano però nei parametri fissati dal Comitato Nazionale per le Aree Naturali Protette del 1° dicembre 1993 e perciò non sono iscritte nell’Elenco Ufficiale.

Alla luce di quanto sopra va dunque osservato che:

1. la legge quadro n. 394/91 disciplina solo circa la metà del territorio italiano ritenuto meritevole di tutela naturalistica secondo la normativa italiana ed europea;
2. la legge quadro n. 394/91 deve urgentemente aggiornarsi in relazione alle direttive 1992/43/CEE Habitat e 2009/147/CE Uccelli che determinano la Rete Natura 2000;

3. è difficile credere che l'obiettivo 30x30 possa essere raggiunto solo attraverso le procedure istitutive di nuove aree protette nei termini previsti dalla legge quadro n. 394/91 o attraverso le procedure istitutive di nuove aree di Rete Natura 2000;
4. è necessario individuare nuove tipologie di aree come le Other Effective area-based Conservation Measures (OECM) che, pur essendo diverse dalle aree protette, anche sulla base di gestioni volontarie rispondenti ai criteri individuati dalla Convenzione sulla Diversità Biologica (CDB), possono fornire un efficace contributo alla conservazione della biodiversità.

Volendo essere pragmatici, la questione da porsi è la seguente: con quali strumenti difendiamo il capitale naturale del nostro Paese, notoriamente uno dei più ricchi di biodiversità poiché costituito da 57.468 specie di fauna, di cui ben 4.777 (8,6%) endemiche (esclusive dell'Italia) e da quasi 8.000 specie vegetali che con alghe e licheni superano le 12.000?

Tale ricchezza emerge anche dalla suddivisione del nostro territorio in "ecoregioni" la cui classificazione è stata fatta basandosi su fattori climatici, biogeografici, fisiografici e idrografici che determinano presenza e distribuzione di diverse specie, comunità ed ecosistemi.

Secondo la classificazione fatta dalla Direzione Centrale per le Statistiche Territoriali e Ambientali dell'ISTAT in collaborazione con il Centro di Ricerca Interuniversitario "Biodiversità, Servizi Ecosistemici e Sostenibilità" e con il Dipartimento di Biologia Ambientale La Sapienza Università di Roma, le "ecoregioni" italiane sono suddivise in due macrocategorie, quella temperata e quella mediterranea. Collegate alle "ecoregioni" ci sono 37 tipologie principali di paesaggio che a loro volta sono state cartografate in 2160 Unità fisiografiche di paesaggio.

Ma sarebbe un errore considerare questo patrimonio naturalistico solo in termini di biodiversità: la natura determina il paesaggio del nostro Paese che rappresenta una concreta risorsa economica su cui si basa una parte importantissima dell'offerta turistica italiana.

Gli elementi naturalistici costituiscono la struttura del paesaggio anche da un punto di vista normativo (articoli 134 e 142 del Codice dei Beni Culturali – D.Lgs. n. 42/2004) e spesso trovano effettiva tutela solo nel sistema delle aree protette.

L'attuale strumentazione legislativa e istituzionale è funzionale a garantire la tutela e la corretta valorizzazione di questo patrimonio?

Sembrerebbe proprio di no, considerando, ad esempio, il dato ufficiale sul consumo del suolo ormai da anni denunciato dall'ISPRA: circa 2 mq è il territorio che trasformiamo al secondo.

Rispetto a questa emergenza, le aree protette hanno costituito un argine importante prevenendo la distruzione che invece in moltissimi casi si è consumata nelle aree a queste limitrofe.

Ma il consumo di suolo, sempre secondo quanto documentato da ISPRA, *"incide anche sull'esposizione della popolazione al rischio idrogeologico, oltre 900 - in un solo anno - gli ettari di territorio nazionale reso impermeabile nelle aree a pericolosità idraulica media, e provoca la costante diminuzione della disponibilità di aree agricole eliminando in 12 mesi altri 4.500 ettari, il 63% del consumo di suolo nazionale"*. Questa follia nella gestione del territorio, alla quale solo le aree protette sembrano sottrarsi (e neppure sempre!), produce costi nascosti *"dovuti alla perdita dei servizi ecosistemici ricalcolati in base ai nuovi dati: 9 miliardi di euro ogni anno a causa della perdita di suolo rilevata tra il 2006 e il 2022"*.

Pur preziosissime le aree protette non sono sufficienti a contrastare queste tendenze perché natura e paesaggio si trovano anche al di fuori di queste per cui gli obiettivi della Strategia sulla biodiversità, sia europea che nazionale, sono assolutamente necessari. Le specie, infatti, si conservano tutelando

gli habitat in cui vivono e di cui fanno parte: pertanto consumo di suolo e connettività ecologica tra aree protette risultano cruciali.

Non è solo il “restringimento” degli ambiti di valore naturalistico a costituire un problema, ma anche l’alterazione dei territori di connessione (come, ad esempio, il degrado del suolo agricolo e della qualità delle acque di superficie e sotterranee) oltre che l’effetto di frammentazione causata da una nuova espansione del processo d’infrastrutturazione del Paese.

In particolare, la fragilità del territorio montano necessita di una politica più incisiva e determinante alla luce del cambiamento climatico e della relativa crisi che incide notevolmente sul dissesto idrogeologico in queste aree più marginali, con risorse, pianificazione e attenzioni più ingenti. Gli enti gestori delle aree protette devono dedicare più attenzione alla fruizione responsabile, in modo da non creare danni e peggiorare le condizioni già abbastanza precarie del territorio di montagna, con tante nuove attività, sportive e non solo, che possono essere meglio regolamentate.

Parlare oggi di aree naturali protette va, quindi, ben al di là della tutela di specie ed habitat, perché significa parlare della migliore risposta concreta che, pur tra mille contraddizioni, il nostro Paese è stato in grado di dare alla gestione del territorio.

### LA LEGGE QUADRO SULLE AREE NATURALI PROTETTE

La legge quadro sulle aree protette fu approvata dal Parlamento dopo decenni di tentativi andati a vuoto. Lo scoglio principale, sia politico che giuridico, fu quello dell’equilibrio tra competenze statali e locali in relazione alla gestione del territorio che viene dichiarato area protetta.

La legge ha rappresentato un’importante mediazione che ha bilanciato queste competenze. Questo è avvenuto grazie ad una spinta della Corte costituzionale che, in qualche modo, ha guidato l’azione legislativa del Parlamento. La Corte, infatti, ha più volte affermato (vedi, tra le altre, le sentenze n. 175 del 1976, n. 1031 del 1988, n. 422 del 2002) che l’istituzione di parchi nazionali coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni che *“si atteggiano differentemente nei diversi momenti in cui la procedura di istituzione si svolge (decisione istitutiva; individuazione, provvisoria e definitiva, delle aree e determinazione dei confini; stabilimento delle misure di salvaguardia; creazione di enti o autorità di gestione, e così via) a seconda dell’incidenza delle relative determinazioni sulle competenze statali e regionali. Quando si abbia a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, il principio di leale collaborazione richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione”*.

In sintesi, un’area protetta, sia terrestre che marina, è istituita sulla base di un’intesa tra lo Stato e gli enti territoriali competenti. Un parco nazionale è presieduto da un presidente nominato anch’esso previa intesa con le regioni territorialmente competenti ed è governato da un Consiglio direttivo con una rilevante presenza statale che, a sua volta, è bilanciato da un organo definito “Comunità del parco” di cui fanno parte tutti gli enti territoriali e che deve esprimersi sul bilancio dell’ente, oltre che sul processo di pianificazione e regolamentazione; le aree marine protette possono invece essere gestite da enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute, anche in forma consorziata di volta in volta appositamente formalizzata e riconosciuta.

In buona sostanza la legge quadro è stata un successo perché ha certamente portato a una veloce e importante crescita delle aree protette, anche di livello regionale, ma è pacificamente accettato che il loro insieme non ha mai costituito un vero e proprio sistema.

Pur in un contesto generale di risultati positivi raggiunti, però, si deve prendere atto che negli ultimi trent'anni numerosi fattori hanno modificato l'equilibrato impianto originario.

Sebbene in via schematica questi fattori si possono così riassumere:

- l'applicazione della classificazione delle aree protette è stata incoerente e disomogenea: dal punto di vista dell'importanza naturalistica e territoriale, se non sotto il profilo meramente politico, non si comprende la ratio per cui alcune aree sono diventate parchi nazionali e altre parchi regionali;
- gli accordi istituzionali obbligatori hanno favorito alcune perimetrazioni sbagliate;
- la norma rimane ancora inapplicata per alcune aree prioritarie di pregio;
- le procedure di nomina del presidente devono essere meglio definite, non solo per dare un termine certo al rilascio dell'intesa, ma anche per arginare la tendenza di quasi tutti i ministri dell'ambiente che si sono succeduti di privilegiare nomine politiche rispetto ad altre di effettiva competenza (questo vale anche per le nomine dei Consigli direttivi);
- la modifica della norma originaria che ha portato nei Consigli direttivi ad una parità della rappresentanza statale rispetto a quella locale (4 a 4 mentre prima erano 7 a 5), ha profondamente alterato l'equilibrio tra interessi sovraordinati che i parchi nazionali devono garantire rispetto a quelli locali che devono essere conciliati;
- andrebbe ripensato il concetto stesso di Comunità del parco, oggi rappresentata solo dagli enti territorialmente competenti chiamati a rappresentare tutti gli interessi locali, estendendola anche alle categorie professionali funzionali alla gestione del parco, ad iniziare da quella degli agricoltori che impropriamente si è più volte tentato d'inserire nei Consigli direttivi;
- le procedure di nomina del direttore legate ad un Albo (oggi spropositatamente allargato) non hanno dato e non danno sufficienti garanzie di qualità: la proposta di una selezione per concorso pubblico per titoli ed esami rimane la più congrua anche rispetto alla necessità di garantire ai parchi nazionali una continuità amministrativa che vada oltre la stagione "politica" di un presidente.

Ben sapendo che nel concreto la differenza è fatta dalla qualità e dalle competenze delle singole persone, il tema della governance delle aree protette è centrale.

Con una nota trasmessa al Ministero dell'Ambiente il 27 aprile 2022 e sottoscritta dai rappresentanti delle Associazioni FAI, Italia Nostra, Legambiente, Lipu, Mountain Wilderness, Marevivo, Pro Natura, Touring Club e WWF si individuavano puntuali ambiti d'intervento per migliorare la governance garantendo ai parchi nazionali professionalità e competenze coerenti al ruolo assegnatogli dalle norme:

- revisione dei criteri di nomina del presidente per cambiare il meccanismo della terna (introdotta con una modifica della disposizione originaria) perché questo non garantisce la scelta della persona più competente e pone l'intesa con le Regioni, certamente necessaria, sul piano della convergenza politica e non su quello delle competenze;
- superamento dell'Albo dei direttori per far sì che questa figura apicale degli enti gestori sia individuata a seguito di un concorso pubblico per titoli ed esami;
- maggiore presenza e ruolo delle competenze scientifiche anche all'interno dei Consigli direttivi;
- affermazione del principio della competenza anche per la componente della Comunità del parco presente nei Consigli direttivi;
- maggiore azione di indirizzo e di coordinamento sulla conservazione della natura da parte del Ministero dell'Ambiente in virtù delle competenze dello Stato in tema di biodiversità:

costituire finalmente un effettivo sistema di aree protette, non solo nazionali, capaci di proiettarsi anche oltre i loro confini perché specie e habitat non riconoscono tali delimitazioni amministrative.

## I PUNTI CRITICI DA AFFRONTARE IN UNA RIFORMA

In via preliminare è necessario sottolineare che, per quanto riguarda la gestione delle aree naturali protette, il punto critico fondamentale è quello dell'approccio scientifico nel senso che gli organi ai quali la legge attribuisce i poteri di gestione devono tener conto delle indicazioni che provengono dal mondo scientifico: pertanto la riforma dovrà prevedere con precisione soggetti, modalità e procedure per la formazione di tali indicazioni.

### Il presidente di parco nazionale

In generale, la scelta dei presidenti dei parchi nazionali ha risposto più a criteri di appartenenza che di competenza. Si sono così registrati difficoltà e ritardi sul rilascio delle intese obbligatorie che dovevano essere preventivamente acquisite. Dopo vari tentativi, con l'apparente motivazione di portare una semplificazione, è stata modificata la procedura di nomina del presidente.

Legge n. 394/1991	Post DL n. 76/2020
Scelto dal Ministro dell'Ambiente. Necessario acquisire un'intesa con le regioni territorialmente competenti oltre che i pareri obbligatori, ma non vincolanti delle preposte Commissioni di Camera e Senato.	Scelto dal Ministro dell'Ambiente che propone una terna di nomi ai presidenti delle regioni territorialmente competenti che entro trenta giorni devono lasciare un'intesa su uno dei candidati proposti; decorso il termine senza l'intesa, il Ministro, sentite le Commissioni parlamentari competenti nomina il presidente scegliendo uno dei nomi della terna.

Le nuove disposizioni hanno varie criticità: è molto difficile individuare per ciascun parco tre nomi di qualità; si può generare un'azione di pressione da parte dei presidenti delle Regioni; i tempi fissati per l'intesa sono irrealistici (specie se le Regioni indicano nomi diversi). Di fatto c'è un ulteriore indebolimento del ruolo dello Stato nella scelta e allo stesso tempo un venir meno del concetto di intesa. Poiché il Piano del parco e la relativa VAS è di approvazione regionale, il rapporto fiduciario col presidente deve essere garantito pur nella rappresentanza di valori sovraordinati (da qui l'importanza della scelta del Ministro).

La stessa norma che modifica la procedura di nomina del presidente introduce una limitazione sulla scelta dei nomi, stabilendo che non può essere nominato presidente chi ha già ricoperto tale carica per due mandati anche non consecutivi (una limitazione discutibile che non ha paragoni con altre cariche quali, ad esempio, i Sindaci che possono essere eletti ad un terzo mandato non consecutivo).

### Il Consiglio direttivo di parco nazionale

La norma, che originariamente prevedeva un Consiglio direttivo di 12 membri (7 in rappresentanza nazionale e 5 locale), è stata modificata riducendoli a 8.

Legge n. 394/1991	Post DPR n. 73/2013
-------------------	---------------------

<p>12 componenti così individuati:</p> <p>5 su designazione della Comunità del parco;</p> <p>2 scelti tra quelli designati da Associazioni ambientaliste riconosciute;</p> <p>2 scelti tra quelli designati da Accademia dei Lincei, Società scientifiche, CNR, Università del territorio;</p> <p>1 su designazione Ministero dell'Agricoltura;</p> <p>2 su designazione Ministero dell'Ambiente.</p>	<p>8 componenti così individuati:</p> <p>4 su designazione della Comunità del parco;</p> <p>1 scelto tra quelli designati da Associazioni ambientaliste riconosciute;</p> <p>1 su designazione ISPRA;</p> <p>1 su designazione Ministero dell'Agricoltura;</p> <p>1 su designazione Ministero dell'Ambiente.</p>
---	--

Lo sbilanciamento indebolisce le competenze nazionali ed è accentuato dal fatto che spesso i ministeri hanno designato come loro rappresentanti esponenti locali dei partiti della maggioranza di governo pro tempore. Inoltre, ai rappresentanti della Comunità del parco non vengono richieste particolari caratteristiche o competenze: la Comunità non designa quindi esperti del territorio, ma solitamente sindaci, assessori o consiglieri che, peraltro, ai sensi dello statuto dei parchi, decadono nel momento in cui perdono la carica, lasciando così incompleti i consigli.

Alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione è difficile immaginare un ritorno all'originaria impostazione (e questo rende ancor più importante e delicata la scelta del presidente); è invece possibile pensare che, attraverso un'integrazione normativa, la Comunità del parco designi persone del territorio che non ricoprano incarichi o ruoli istituzionali e che abbiano competenze utili per la gestione di un'area naturale protetta.

#### La Comunità del parco nazionale

Attualmente è costituita dai Presidenti di Regioni e Province, dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane nei cui territori ricade il parco.

Andrebbe ripensato il concetto stesso di "Comunità del parco", oggi composta solo da rappresentanti di enti territoriali, estendendola (magari con funzioni distinte da quelle date agli enti istituzionali) anche alle categorie professionali funzionali alla gestione del parco come quella degli agricoltori, degli operatori turistici, degli educatori ambientali, ecc.

Sarebbe inoltre necessario risolvere il problema dell'eccessivo numero dei componenti nei parchi più grandi che di fatto paralizza o distorce l'azione della Comunità.

#### Il direttore di parco nazionale

L'ente parco pubblica un bando per la scelta del direttore a cui possono partecipare solo gli iscritti ad un apposito Albo istituito e disciplinato dal Ministero dell'Ambiente. Tra i candidati il Consiglio direttivo seleziona con motivazione una terna all'interno della quale il Ministro sceglie il direttore. Le procedure di nomina del direttore legate ad un Albo (oggi spropositatamente allargato) non hanno dato e non danno sufficienti garanzie di qualità.

La proposta di una selezione per concorso pubblico nazionale per titoli ed esami rimane la più congrua anche rispetto alla necessità di garantire ai parchi nazionali una continuità amministrativa che vada oltre la stagione "politica" di un presidente.

#### Il Piano e il Regolamento di parco nazionale

Il Piano del parco costituisce l'elemento di riferimento per la gestione di un'area protetta. È sovraordinato a tutti gli altri piani territoriali (compresi quelli urbanistici) fatta eccezione del piano

paesaggistico. In sua assenza vigono le misure di salvaguardia, con molteplici rigidità che si riflettono anche sulle comunità locali.

L'iter di approvazione del Piano non ha tempi certi e l'applicazione della VAS ha appesantito le procedure allungando i tempi. A tale riguardo sarebbe necessario un chiarimento del rapporto tra VAS, Piano del parco e Piano socioeconomico (quest'ultimo di competenza della Comunità del parco). Negli anni, infatti, il Piano del parco ha sempre più assorbito anche analisi e indirizzi di carattere socioeconomico soprattutto in relazione alla zonizzazione superando così il suo carattere ordinario solo ambientale e naturalistico. In questo quadro ben si giustifica l'applicazione della VAS, ma si finisce per mettere in discussione la necessità di un altro Piano, quello socioeconomico appunto, anch'esso peraltro da sottoporre a VAS.

A più di trent'anni dall'approvazione della legge quadro sono pochi i piani definitivamente approvati e molti sono ancora fermi nell'iter in capo alle regioni. E, assunta l'interpretazione data dal Ministero al Regolamento del parco (può essere approvato solo a seguito dell'approvazione del Piano), anche tanti regolamenti non risultano approvati.

### Le riserve naturali

Occorre dare concreta attuazione al principio fissato dall'art. 31, comma 3, della legge n. 394/1991 secondo cui la gestione delle riserve naturali che ricadono all'interno dei parchi nazionali è affidata all'Ente parco. Il principio è molto importante per la stessa ragione che, come si vedrà tra breve, è alla base della proposta contenuta nell'art. 2 del DDL 948 secondo cui i parchi nazionali e regionali che abbiano aree marine protette contigue, le ricomprendano nel loro perimetro e ne assumono le competenze: razionalizzazione del sistema gestionale e soprattutto approccio integrato all'azione di tutela, gestione e valorizzazione del territorio.

### **FOCUS: LE AREE MARINE PROTETTE (AMP)**

Per rispettare gli obiettivi fissati al 2030 per la tutela del mare risulta esser essenziale intervenire su due aspetti:

- 1) incrementare l'efficacia di gestione delle AMP e dei siti Natura 2000 esistenti a mare;
- 2) accrescere efficientemente l'estensione della superficie protetta dei mari italiani ai sensi delle normative nazionali e internazionali.

La parte della legge quadro relativa alle AMP è quella che maggiormente avrebbe necessità di un intervento strutturale che costituisca finalmente un sistema nazionale di aree tutelate, intervento ancor più urgente di quello necessario per le aree terrestri. Miglioramenti puntuali, soprattutto in tema di dotazione organica e finanziaria, sono assolutamente necessari, mentre un maggiore coordinamento e la previsione di poteri sostitutivi, in caso di inefficienza, sono certamente auspicabili, ma non modificherebbero l'impostazione generale della norma. Questo, pur riconoscendo che una serie di passi avanti in questo senso sono stati fatti, ma che ancora non si riesce a sfruttare al meglio neppure le competenze disponibili.

Come per i parchi terrestri, anche per le AMP si pone il duplice problema di un'eccessiva e ingiustificata devoluzione delle competenze dallo Stato agli enti locali: la politica locale si rivela essere particolaristica nella gestione di beni e valori naturalistici (in questo caso interamente demaniali), la cui tutela dovrebbe essere invece un interesse collettivo.

La governance delle AMP deve essere più coerente rispetto alle competenze dello Stato (ad iniziare da quelle demaniali marittime) e agli interessi pubblici generali che sottendono l'istituzione delle AMP. A tal fine sono auspicabili:

- programmi pluriennali comuni o azioni di sistema per la gestione, definendo chiari obiettivi nazionali con processi monitorati;
- revisione del modello di finanziamento delle AMP;
- maggiore coerenza di gestione delle AMP contigue ai parchi nazionali inglobandole a tutti gli effetti nella perimetrazione di questi;
- sistema di verifica effettivo sul rispetto degli impegni assunti dagli enti locali a fronte della partecipazione ai Consorzi di gestione dell'AMP (in particolare quando se ne assume la guida);
- efficientamento della sorveglianza nelle AMP, rafforzando il sistema sanzionatorio, integrando una unità di sorveglianza in ogni AMP così come avviene nei parchi e sfruttando anche i nuovi mezzi tecnologici che favoriscono i controlli a distanza;
- ampliamento e implementazione delle AMP attraverso una ripermetrazione estensiva a mare dei parchi nazionali costieri che vada oltre le AMP esistenti e favorisca una corretta gestione integrata della fascia costiera;
- ampliamento del sistema di protezione ad aree off-shore di ecosistemi pelagici ed ecosistemi marini profondi per assicurare un'adeguata rappresentatività degli habitat.

I punti di cui sopra non sono esaustivi, ma nel loro insieme vogliono indicare gli ambiti su cui sarebbe necessario intervenire affrontando anche il tema dell'istituzione di aree protette internazionali e transfrontaliere sostanzialmente trascurato nell'ambito della legge quadro del 1991.

La gestione delle AMP dovrebbe essere coerente ad una "Strategia marina" di cui anche il nostro Paese si è dotato in attuazione alla Marine Strategy Framework Directive (2008/56/CE, recepita in Italia con il D.lgs. n. 190/2010). La Direttiva avrebbe dovuto garantire un buon stato ecologico dei mari che circondano l'Europa entro il 2020; dovrebbe inoltre rappresentare la risposta europea all'Obiettivo 14 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile che indica la necessità di "conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari, e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile".

Sono poi da affrontare diverse criticità per rafforzare la gestione integrata dei siti marini Natura 2000 e delle AMP in Italia, essenziale per garantire la conservazione e il recupero degli habitat e delle specie marine: è necessario, infatti, riformulare per molti siti obiettivi specifici più dettagliati e coerenti rispetto alle esigenze ecologiche e allo stato di conservazione, nonché misure maggiormente finalizzate al raggiungimento degli obiettivi con garanzie di attuazione. Occorre lavorare per preparare, approvare e implementare i piani di gestione mancanti o esistenti solo "su carta". Il raggiungimento dell'ambizioso target di protezione efficace del 30% dei mari e rigorosa del 10%, richiede la trasformazione delle aree protette "solo su carta" in aree protette gestite in modo efficace ed equo, connesse ecologicamente e con linee guida e criteri chiari per le attività umane e gli obiettivi di conservazione.

Le AMP e i siti Natura 2000 marini (riguardo ai quali l'Italia deve procedere a nuove designazioni, secondo quanto richiesto dalla Commissione europea) sono riferimenti ineludibili di una strategia di conservazione a mare: se da un lato è necessario fare in modo che i siti Rete Natura 2000 siano quanto più possibile anche AMP, dall'altro è fondamentale che tale rete sia potenziata e completata.

Indipendentemente da ogni riforma del sistema (necessaria e auspicabile) si potrebbe però migliorare l'efficacia delle AMP attraverso un modello gestionale che sistematizzi e renda più omogenee le attività degli enti gestori.

Tale obiettivo può essere realizzato attraverso plurime linee di azione:

- applicazione dello strumento del piano affinché le AMP si dotino di piani gestione sviluppati secondo linee guida standard con elaborazione di obiettivi SMART (Specifici, Misurabili,

- Realizzabili, Rilevanti, Temporizzabili) relativi alle priorità ecologiche e con indicatori comuni a tutte le AMP per il monitoraggio di tali obiettivi;
- quanto previsto al punto precedente andrebbe applicato anche ai Siti Natura 2000, coerentemente con le disposizioni delle direttive sulla protezione della natura, per aumentare la loro efficacia nella conservazione degli ecosistemi marini e contribuire al raggiungimento del Buono Stato Ambientale insieme alla rete di aree protette italiane;
  - revisione del modello di finanziamento delle AMP per destinare risorse finanziarie per gli enti gestori delle AMP e dei Siti Natura 2000 finalizzati all'assunzione di personale competente e all'acquisizione della strumentazione di base necessaria ai fini dell'AMP (auto e mezzi nautici, boe di segnalazione, ecc.) e al monitoraggio necessario alla valutazione dell'efficacia delle misure di conservazione. Indispensabile aggiornare gli indicatori Sodecri utilizzati per assegnare risorse alle AMP, affinché siano allineati con gli obiettivi di conservazione;
  - revisione e rafforzamento del modello di sorveglianza (vedi più avanti);
  - miglioramento della gestione della pesca nelle AMP e nei siti Natura 2000 attraverso piani di gestione locali previsti dai regolamenti dell'AMP e sviluppati tramite tavoli di gestione con pescatori, autorità locali, enti di ricerca e società civile.

## **IL DIBATTITO IN CORSO E GLI ELEMENTI DA TENERE PRESENTE IN UNA RIFORMA**

Gli enti parco nazionali sono enti pubblici non economici ai sensi della legge n. 70/1975 e in particolare sono enti preposti a servizi di pubblico interesse.

È del tutto ovvio che la finalità fissata dalla legge n. 394/1991 “garantire e ... promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese” è più forte e facilmente raggiungibile se avviene tramite un processo di condivisione che tenga conto anche dei contesti economico e sociali.

Va però tenuto presente che tutte le funzioni di pubblico interesse, diverse da quelle dalla conservazione della natura, vedono già altri enti preposti, mentre gli enti parco dovrebbero principalmente avere come ruolo proprio la salvaguardia di specie e habitat. Questa specificità degli enti parco, la salvaguardia di specie e habitat e non altre funzioni a cui sono comunque tenuti, costituisce la funzione d'interesse pubblico a cui sono preposti a differenza di altri enti.

La risposta alla giusta esigenza di partecipazione non può essere una commistione di funzioni tra rappresentanti di enti di diverso livello gerarchico: non si tratta di livelli valoriali, ma di livelli diversamente funzionali. In altre parole, i comuni si occupano di servizi per le comunità locali e gli enti parco si occupano di conservazione della natura con la partecipazione delle comunità locali nelle scelte gestionali. Ma se i comuni fanno i parchi, o gestiscono i parchi tramite loro rappresentanti nominati per guidarli, il sistema implode e si perde il senso stesso d'interesse sovraordinato sancito dalla Corte costituzionale in relazione alla tutela della natura.

Attualmente sono all'esame dell'VIII Commissione del Senato due disegni di riforma della legge quadro sulle aree protette: il primo è stato il DDL AS 948, primo firmatario Sen. Gianni Rosa (Fdi), presentato a novembre del 2023, a cui è seguito a marzo del 2024 il DDL AS 1084 del Sen. Michele Fina (PD).

Analizzando i due disegni di legge emergono elementi interessanti e alcune criticità che meritano attenzione. Il DDL 948 si concentra su snellimento e riorganizzazione, rischiando una perdita di controllo tecnico e scientifico, mentre il DDL 1084 punta su partecipazione e integrazione, ma manca di dettagli operativi e rischia inefficienze per sovrapposizioni istituzionali.

Si è provveduto ad analizzare nel dettaglio il testo proposto dal Sen. Rosa che ha il merito di aver aperto la strada parlamentare al confronto e che comunque offre spunti di riflessione utili per un'analisi generale dei temi da affrontare in una riforma.

Il DDL 948 vuole rispondere ad un'esigenza di adeguamento per rendere la normativa più coerente rispetto alle esigenze di tutela ambientale. Non a caso, e correttamente, vengono rammentate alcune delle indicazioni del V Rapporto sul Capitale Naturale. Il DDL 948 intende inoltre rafforzare il sistema delle aree protette rispetto alle nuove sfide rappresentate dagli obiettivi posti dalla "Strategia Europea per la biodiversità al 2030", dalla Nature Restoration Law e dal Green Deal.

La Relazione al DDL 948 introduce vari elementi di novità di grande rilievo che rispondono all'esigenza di rafforzamento del ruolo e della funzionalità delle aree protette del nostro Paese. Queste novità rischiano però di essere vanificate da una modifica sulla governance dei parchi nazionali che di fatto politicizza gli enti gestori.

La proposta di legge, poi, non garantisce gli strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi della "Strategia Europea sulla biodiversità al 2030", recepita dalla "Strategia Nazionale per la biodiversità per il 2030": ad esempio, pur richiamando correttamente nella Relazione le aree OECM, non prevede una procedura per definirne i criteri e le finalità di selezione, nonché di riconoscimento al fine di renderle funzionali per contribuire all'obiettivo di raggiungere entro il 2030 un soddisfacente stato di conservazione su almeno il 30% del territorio e del mare.

### Elementi positivi DDL 948

#### *Rete Natura 2000*

Il DDL 948 (art. 2) risolve il problema del riconoscimento dei siti di Rete Natura 2000 quali aree protette. Rispetto alla classificazione attualmente vigente, circa la metà dei siti di Rete Natura 2000 risulta essere esterno alle 871 aree ricomprese nell'Elenco Ufficiale delle Aree naturali Protette, istituite ai sensi della legge quadro del 1991.

L'inserimento formale delle aree di Rete Natura 2000 tra quelle classificate come aree protette dalla legge quadro, come si è sottolineato, risponde a quanto già la giurisprudenza aveva avuto modo di affermare attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di area naturale protetta che "è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette" (Cass. Pen. sez. III, 1° aprile 2014, n. 14950).

Correttamente, dunque, la proposta di legge classifica quali aree protette anche le zone umide d'importanza internazionale riconosciute dalla Convenzione di Ramsar.

Riguardo alle aree della Rete Natura 2000, il DDL 948 prevede che gli enti parco gestiscano non solo quelle comprese internamente all'interno del proprio territorio, ma anche quelle comprese solo parzialmente (gestendo così anche le parti esterne al perimetro del parco). Il passaggio è di particolare importanza sia come razionalizzazione gestionale che come garanzia di omogeneità e coerenza nell'azione di tutela.

#### *Aree protette costiere terrestri e marine*

Il DDL 948 (art. 2) introduce una novità prevedendo che i parchi nazionali e regionali che abbiano AMP contigue le ricomprendano nel loro perimetro e ne assumano le competenze. Di fatto il disegno di legge riprende una proposta più volte avanzata dal mondo ambientalista che mira

all'istituzione di parchi costieri nel cui perimetro sia compresa un'area protetta con parti a terra e a mare: parchi gestiti da un ente coincidente a quello previsto per la parte terrestre cui sono attribuite anche le competenze dell'AMP.

I vantaggi di tale soluzione sono molteplici, non solo in termini di razionalizzazione del sistema gestionale, ma anche - e soprattutto - come approccio integrato all'azione di tutela, gestione e valorizzazione del territorio costiero che deve considerare necessariamente il mare ad esso prospiciente (e viceversa). In questo senso l'articolato proposto potrebbe anche essere emendato in termini rafforzativi, prevedendo che tutti i parchi nazionali e regionali (costituendo in tal caso un ente di gestione superiore) confinanti, contigui o anche prospicienti con il mare inglobino le AMP contigue o prospicienti e comunque prevedano un'estensione a mare della tutela laddove questa non ci fosse. L'importanza di tale misura è anche intuitiva. Basti pensare alla fondamentale importanza delle praterie di posidonia rispetto alla tutela della linea di costa (non sempre riconosciute quali siti della Rete Natura 2000). Tale misura è fortemente auspicabile anche in attuazione del protocollo per la gestione integrata della fascia costiera ai sensi della Convenzione di Barcellona per la tutela del Mar Mediterraneo. L'istituzione di parchi costieri consentirebbe finalmente forme di gestione virtuose in capo agli enti parco che, essendo per loro natura partecipati dagli enti locali con procedure di pianificazioni trasparenti e a loro volta partecipate anche da portatori d'interesse oltre che dai cittadini, certamente rappresentano una soluzione credibile ed efficace per dare seguito all'impegno internazionale assunto dal nostro Paese (Protocollo G.I.Z.C. del 2009 e Direttiva 2008/56/CE recepita in Italia con il D.Lgs. n. 190/2010). È tuttavia essenziale assicurare che a questa estensione corrisponda anche un adeguato rafforzamento della capacità gestionale del parco che deve dotarsi di competenze e mezzi adeguati alla gestione del tratto marino.

#### *Aree contigue*

Di estrema importanza l'indicazione del DDL 948 (art. 12) sulla costituzione di aree contigue esterne al perimetro dell'area protetta. Tale possibilità, per la verità, è già oggi prevista dall'art. 32 della legge n. 394/1991, ma rappresenta un elemento facoltativo della pianificazione. La proposta lo rende giustamente obbligatorio e ne ribadisce la funzionalità rispetto all'area protetta. Si deve però precisare che le suddette aree, dove possono essere stabilite eventuali misure di disciplina su caccia, pesca, attività estrattive e tutela dell'ambiente, sono istituite per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette (come viene ricordato nello stesso DDL) e in nessun modo possono essere determinanti nella zonizzazione o nella revisione della zonizzazione dei parchi nazionali. L'istituzione di queste aree, qualora non dovessero già far parte di Rete Natura 2000, potrebbe contribuire in modo significativo al raggiungimento entro il 2030 dell'obiettivo del 30% di territorio protetto, sempre che prevedano sufficienti misure di tutela e garanzia di gestione.

#### *Fondi europei*

Il DDL 948 (art. 7) rafforza e rende più concreta la destinazione dei fondi europei che comunque era già prevista (ma non sempre attuata) per i territori ricompresi nei parchi nazionali e regionali.

Riguardo le categorie su cui è possibile destinare questi fondi che saranno quote dei Piani Operativi Regionali (POR) sono riprese 7 delle 8 categorie di intervento già presenti nel testo originario della legge quadro. Quelle identificate alla lettera h) nel testo originario (fonti energetiche a basso impatto, quali il metano e altri gas combustibili, energie rinnovabili) vengono modificate in meglio nella nuova lettera n) quali realizzazione di impianti da fonti di energie rinnovabili. Sono aggiunte anche altre categorie di intervento positive come mantenimento livelli essenziali di erogazione servizi pubblici (lettera h), sostegno alla pianificazione territoriale dei comuni (lettera l), riqualificazione del paesaggio urbano (lettera m). Altre categorie di intervento appaiono invece

meno in linea con la conservazione e il mantenimento dei servizi ecosistemici le voci: copertura della rete di telefonia (lettera i), sostegno alle attività agropastorali (lettera o), riduzione dei costi dei combustibili da riscaldamento per i territori montani (lettera p).

Sempre nell'ottica di garantire adeguati finanziamenti alle AMP, andrebbero inclusi nelle categorie di intervento anche riferimenti a queste e al contesto marino, quali interventi di bonifica e riqualificazione della fascia costiera, impianti di depurazione delle acque reflue, eliminazione o delocalizzazione di scarichi in mare, riforestazione dei fondali e habitat restoration, fruizione sostenibile della risorsa mare, eliminazione di opere e infrastrutture che interferiscono con i regimi idrodinamici e la conservazione di habitat marino-costieri, sostegno economico alla riconversione/riduzione di attività di piccola pesca artigianale attraverso modifica/cancellazione delle licenze.

### *Dotazione Organica*

Il tema della dotazione organica degli enti parco è da tempo dibattuta e molte sono le situazioni di manifesta insufficienza e/o inadeguatezza.

Già oggi la procedura delle piante organiche prevede un'azione di concerto tra il Ministero dell'Ambiente e il Ministero della Pubblica Amministrazione, ma il fatto che il DDL 948 preveda che il Ministero dell'Ambiente (previo parere di quello della Pubblica Amministrazione) debba approvare le piante organiche degli enti parco, significa riaprire la discussione sulle dotazioni oggi esistenti. Non avrebbe altrimenti senso prevedere una norma confermativa di quella già ora in vigore. È purtroppo chiaro che l'implemento delle piante organiche comporta una crescita della spesa del relativo capitolo di bilancio del Ministero dell'Ambiente che, rientrando tra le cosiddette spese obbligatorie, porta con sé un aumento strutturale del costo sostenuto per la gestione delle aree protette, ma il passaggio è ineludibile ed è impensabile che gli enti parco possano rispondere alle aspettative attese con le attuali dotazioni organiche, spesso del tutto carenti di figure tecniche essenziali (biologi, geologi, forestali, veterinari).

Parallelamente, si ritiene fondamentale promuovere specifici percorsi di formazione volti a rafforzare le competenze tecniche e gestionali di coloro che opereranno all'interno delle aree protette, al fine di garantirne una gestione efficace e sostenibile.

Alcuni elementi di flessibilità sono introdotti rispetto alle dotazioni organiche dal DDL 948 (art. 9) consentendo agli enti parco di ottimizzare i costi di gestione stipulando convenzioni comuni all'interno della stessa regione o su regioni confinanti per lo svolgimento coordinato e condiviso di funzioni tecniche e amministrative (e non solo). Si prevede anche la possibilità di personale tecnico e mano d'opera per il settore agricolo con contratti a tempo determinato e indeterminato, mentre per realizzare piani, programmi e progetti, si consente non solo di ricorrere a procedure di evidenza pubblica, ma anche di stipulare apposite convenzioni.

### *Indirizzo e monitoraggio*

Sono di estrema importanza le procedure di indirizzo e monitoraggio che il DDL 948 vuole introdurre. Queste definiscono meglio il ruolo che il Ministero dell'Ambiente deve avere rispetto alle aree protette e agli enti gestori, ruolo che deve avere sempre più contenuti e che non può (come spesso avvenuto) concretizzarsi in un controllo meramente amministrativo e formale che comunque ovviamente deve essere mantenuto. Il DDL 948 (art. 8) prevede che il Ministro dell'Ambiente – avvalendosi del supporto di ISPRA – emani con proprio decreto una direttiva agli enti parco per monitorare il raggiungimento degli obiettivi programmati di conservazione della biodiversità nonché l'efficace utilizzo delle risorse a tal fine assegnate. Gli enti parco avranno dunque precisi indicatori e parametri di tutela che dovranno raggiungere nonché criteri per le

verifiche periodiche relative agli ecosistemi protetti. Nell'ambito dello specifico programma triennale per le AMP predisposto del Ministro dell'Ambiente, è poi previsto anche un sistema di monitoraggio teso a verificare l'efficacia di gestione ai fini della tutela rispetto al contesto socioeconomico dell'AMP (art. 15).

### Elementi negativi DDL 948

#### *Governance dei Parchi Nazionali*

Dal 1991 la governance dei parchi nazionali è stata ripetutamente modificata senza una riforma organica. Si è arrivati così ad un forte sbilanciamento verso la rappresentanza degli interessi locali, pur legittimi, rispetto a quelli nazionali che dovrebbero essere sovraordinati.

La modifica della composizione dei Consigli direttivi, la procedura di nomina dei presidenti, la possibilità di nominare membri del Consiglio direttivo privi di competenze specifiche se in rappresentanza degli enti locali, l'eliminazione dalla gestione di una componente accademica e scientifica, le modalità con cui è stato allargato l'Albo dei direttori, sono tutti elementi che hanno indebolito i parchi facendo spesso venire meno anche il senso dell'aggettivo "nazionale" che li accompagna.

Con l'abolizione del Consiglio direttivo perché – come sottolinea significativamente la Relazione – si risolverebbe ormai "in una duplicazione della Comunità del parco", il DDL 948 dà la spallata finale portando questa tendenza alle estreme conseguenze, cioè quella di politicizzare la governance delle aree protette affidandola agli organi territoriali elettivi. Il bilanciamento della legge quadro prevede oggi un organo di governo a carattere tecnico (il Consiglio direttivo) bilanciato da un organo politico (la Comunità del parco) tenuto ad esprimere parere obbligatorio su atti determinanti (quali bilancio, pianificazione e regolamenti). Sebbene, come sopra accennato, la governance degli enti parco nazionali si sia progressivamente spostata verso gli enti locali, questa ha comunque mantenuto un equilibrio tra la rappresentanza di competenze statali e locali: questo risponde a ripetute indicazioni della Corte costituzionale che, sin dagli Anni '80, ha richiamato il principio di leale collaborazione nella gestione delle aree protette, principio raccolto dal legislatore nel disegnare la composizione dei Consigli direttivi degli enti parco nazionali visti come momenti di composizione di interessi diversi rappresentati da membri espressione di competenze nazionali e territoriali.

Ma, al di là di ogni dubbio costituzionale sull'eliminazione di un peso specifico della rappresentanza nazionale nella governance dei parchi, non a caso definiti "nazionali", il DDL 948 pone serissimi problemi riguardo la sua applicazione pratica. La rappresentanza degli enti parco sarebbe differenziata per ogni parco in relazione all'estensione territoriale. Nei più piccoli il parco sarebbe nelle mani di un solo comune, i parchi più grandi sarebbero invece gestiti da "parlamentini" con decine di persone (ad esempio 56 comuni per il Parco Nazionale del Pollino, 80 per il Parco Nazionale del Cilento, più le regioni, province e comunità montane territorialmente competenti). Essendo poi i membri della Comunità del parco i rappresentanti legali degli enti territoriali (come i sindaci o i presidenti di provincia o regione) per il numero legale occorrerebbe che essi fossero fisicamente presenti o formalmente rappresentati da qualcuno munito di apposita delega. Ne consegue che, a parte le difficoltà di calendarizzazione e convocazione delle riunioni, i partecipanti potrebbero essere persone di volta in volta diverse tra loro, facendo venire meno la continuità relazionale necessaria al raggiungimento di posizioni di sintesi, nonché la coerenza e la preminenza della funzione di rappresentanza degli interessi dell'ente parco (quale espressione anche di valori sovraordinati qual è la tutela della natura) rispetto ad altri interessi pur legittimi.

In sintesi, la proposta di abolizione dei Consigli direttivi degli enti parco trasferendo sostanzialmente le competenze di questi alla Comunità del parco è giuridicamente insostenibile da un punto di vista costituzionale finché i parchi continueranno a definirsi nazionali ed è certamente foriera di problematiche gestionali significative qualora dovesse essere attuata.

#### *Governance delle AMP*

Il DDL 948 non prevede modifiche alla governance delle AMP sulla quale invece da tempo si chiede un intervento. Si dovrebbe pensare ad una governance meno soggetta agli interessi locali. In attesa di trovare una soluzione di sistema che superi il problema della parcellizzazione delle AMP, primi passi concreti in questo senso potrebbero essere il divieto di istituire enti gestori mono-comunali, come suggerito dai direttori delle AMP, e l'incentivazione a creare consorzi di gestione misti tra enti pubblici, istituti di ricerca scientifica e associazioni ambientali riconosciute.

#### *Danni fauna*

La sostituzione del concetto di "indennizzare" i danni provocati dalla fauna selvatica con quello di "risarcire" introdotta dal DDL 948 (art. 15), se da un lato vuole introdurre un principio per meglio tutelare e quindi garantire coloro che hanno subito danni dalla fauna selvatica, dall'altro rischia di portare con sé profili di responsabilità civile e penale nei confronti dei gestori dell'area protetta, di incidere eccessivamente sulla situazione finanziaria degli enti e soprattutto di non tenere conto del prevalente valore della conservazione.

Secondo la giurisprudenza corrente il concetto di risarcimento danni si basa su una responsabilità civile: il risarcimento costituisce un obbligo in capo al soggetto responsabile di un danno ingiusto che deriva da un atto o fatto illecito. L'indennizzo si deve per un danno derivante da un'attività o da un'azione lecita che comporta però la compressione o la lesione di un diritto. Nel caso specifico, è lecito (anzi è dovuto) che un ente parco garantisca la fauna selvatica, i cui danni, però, potendo ledere il diritto alla proprietà di beni, vanno indennizzati. Con il concetto di risarcimento si rischia di introdurre anche il concetto di gestione contenitiva della fauna selvatica e di responsabilità civile per l'ente parco, nonostante la fauna sia patrimonio indisponibile dello Stato. Il profilo penale potrebbe poi conseguentemente aprirsi per tutti quei casi che, ad esempio, dovessero comportare lesioni (o peggio): basti pensare all'incidentistica stradale dovuta alla fauna che potrebbe avvenire all'interno di un'area protetta.

#### *Sorveglianza nelle AMP*

Sebbene sia lodevole l'intento di rafforzare l'art. 30 sulla sorveglianza, la modifica proposta dal DDL 948 non permette di risolvere le criticità dell'attuale sistema sanzionatorio. Le forbici delle ammende proposte sono troppo ampie (da 400 a 50.000 euro) e lasciano troppo margine di discrezionalità. Più efficace sarebbe inserire delle attenuanti secondo criteri oggettivi. Sebbene sia positivo l'inserimento, nei casi di violazioni riguardanti il prelievo o la cattura di organismi animali, dell'applicazione delle pene accessorie della confisca di cui agli artt. 7, 9 e 12 del DL n. 4/2012, si dovrebbero mantenere tutte le pene accessorie del menzionato decreto e non solo quella della confisca. Inoltre, lo strumento del sequestro e della confisca andrebbe esteso a tutti i reati e non solo a quelli ai sensi degli artt. 734 e 733 del Codice penale.

È poi essenziale trasformare i reati contravvenzionali in delitti, con conseguenti e significativi aumenti delle pene. In questo modo, infatti, oltre ad applicare sanzioni più elevate, si evita la possibilità per il reo di avvalersi di istituti quali l'oblazione che comporta l'estinzione del reato previo pagamento della metà del massimo dell'ammenda, nonché l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto.

Infine, è necessario estendere i poteri di accertamento e sorveglianza anche ai direttori di AMP come

già avviene per i dipendenti degli enti parco e creare nuclei della Capitaneria di Porto o di altre forze (ad esempio, la Guardia di Finanza) dedicati funzionalmente alla sorveglianza delle AMP.

## Elementi da approfondire

### *Classificazione delle aree protette*

In relazione alla classificazione delle aree protette indubbiamente la legge quadro del 1991 ha generato una serie di anomalie dovute al fatto che queste sono state “categorizzate” più per ragioni politiche che per parametri di conservazione. Eloquenti ed esemplificativi sono i casi del Parco dell’Etna e del Parco del Vesuvio: nel primo caso, è stato istituito un parco regionale, nel secondo un parco nazionale. Analogamente si potrebbero citare i casi dell’Adamello Brenta e dello Stelvio, o del Velino Sirente e del Gran Sasso e Monti della Laga, e tanti altri ancora. Una riforma complessiva della legge quadro potrebbe servire per un riordino del sistema anche da questo punto di vista: riordino complesso e da realizzarsi di concerto con le regioni, ma certamente opportuno.

Al di là della competenza gestionale e amministrativa, nazionale e regionale, le categorizzazioni dovrebbero essere più coerenti a quella sotto riportata indicata dall’IUCN, pur nella consapevolezza che nel nostro ordinamento questa va letta anche alla luce delle competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni:

- I. riserve naturali integrali e aree incontaminate; riserve naturali o aree di riserva integrale (aree protette gestite principalmente per scopi scientifici), aree incontaminate (aree protette gestite principalmente per la protezione della natura);
- II. parchi nazionali (aree protette gestite principalmente per la protezione degli ecosistemi e ai fini ricreativi);
- III. monumenti naturali (aree protette gestite per la conservazione e la specificità dell’ambiente naturale);
- IV. aree per la gestione di habitat e specie (aree protette gestite per la conservazione dell’ambiente naturale attraverso interventi di gestione);
- V. paesaggi terrestri e marini protetti (aree protette per la tutela del paesaggio e per fini ricreativi);
- VI. aree per la gestione sostenibile delle risorse.

Come si può facilmente intuire, le aree di cui al punto I potrebbero concorrere al target del 10% delle aree rigorosamente protette, mentre quelle di cui ai punti V e VI potrebbero essere quelle in questa fase più funzionali per garantire l’obiettivo del 30x30, ovvero garantire un efficace grado di tutela naturalistica del 30% del territorio e del mare entro il 2030. Poiché questo è uno degli obiettivi dichiarati che il DDL948 si prefigge, è difficile pensare si possa raggiungere solo attraverso un cospicuo aumento entro cinque anni delle aree protette. Non tanto i processi di identificazione di nuove aree protette quanto le procedure per la loro istituzione (siano essi parchi, riserve o siti di Rete Natura 2000) rendono difficile pensare che si possa raggiungere questo obiettivo semplicemente attraverso questi incrementi percentuali. Allo stesso tempo, il nostro Paese presenta ancora opportunità di tutela (anche rigorosa, dunque rilevante per il target del 10%) per quanto concerne aree particolarmente integre e/o ospitanti valori eccezionali quali endemismi, allo stato attuale non ancora protette. Anche la Rete Natura 2000, come evidenziato dalla Commissione europea, necessita di integrazioni, soprattutto in ambiente marino.

### *Il direttore di parco nazionale*

Un altro elemento di rilievo del DDL 948 riguarda la procedura di selezione e contrattualizzazione del direttore di parco nazionale che, pur presentando elementi interessanti, per come è formulato,

non rappresenta una soluzione realmente migliorativa.

Come si è visto, attualmente il direttore viene scelto e nominato dal Ministro dell'Ambiente nell'ambito di una terna scelta dal Consiglio direttivo del parco nazionale, previo avviso pubblico e selezione solo tra candidati che risultano iscritti in un apposito Albo nazionale. Tranne che per il periodo iniziale, l'Albo nazionale non ha dato sufficienti garanzie riguardo alle capacità gestionali di coloro che sono risultati idonei per l'iscrizione, specie a seguito di uno smisurato allargamento avvenuto nel 2016. Senza nessun pregiudizio rispetto ai tecnici attualmente indicati nell'Albo, un concorso pubblico per titoli ed esami appare la strada più idonea per la scelta di una figura adatta a ricoprire un ruolo importante come il direttore delle principali aree protette nazionali.

Il DDL 948 (art. 8) stabilisce che il direttore venga scelto a seguito di una selezione pubblica affidata a una Commissione tecnica costituita da tre soggetti (un esperto in pubblica amministrazione, un esperto in sviluppo sostenibile e un esperto designato dal Ministero dell'Ambiente). Viene dunque abolito l'Albo dei direttori di parco nazionale e la composizione della Commissione lascia intendere che il direttore dovrà avere competenze gestionali trasversali verificate da un soggetto indipendente qual è la Commissione. Non è il concorso per titoli ed esami auspicato, ma almeno la selezione viene fatta con una Commissione esterna.

Maggiori perplessità sorgono in merito alla nomina che non sarebbe più ministeriale, ma interna all'Ente parco. La nomina da parte del Ministro garantisce una legittimazione più piena alla figura del direttore, la protegge dalle pressioni della politica locale che inevitabilmente ci sono, distingue meglio la funzione gestionale amministrativa rispetto a quella d'indirizzo e controllo.

Inoltre, si prevede che la durata del contratto del direttore del parco nazionale possa variare da 3 a 5 anni e che il presidente, sulla base degli indirizzi della Comunità del parco, assegni gli obiettivi amministrativi e gestionali da conseguire (art. 9). Va da sé che un contratto troppo breve non aiuta a mantenere la stabilità gestionale di un ente e, vista anche la procedura di nomina proposta, sarebbe opportuno che l'incarico fosse garantito anche attraverso contratti lunghi che potrebbero essere a "scavalco" della nomina del presidente. Inoltre, qualora il direttore ottenesse i risultati attesi e questi fossero riconosciuti, sarebbe auspicabile che potesse esercitare un ulteriore mandato senza la riapertura della procedura di nomina. Stando all'impianto del DDL 948 questo potrebbe avvenire con delibera della Comunità del parco su proposta del presidente prevedendo, però, anche la possibilità di diniego motivato da parte del Ministero dell'Ambiente.

#### *Aree OECM*

Nel novembre 2018 la COP14 sulla Biodiversità ha approvato la definizione di "*altra misura efficace di conservazione basata su una zona*" (OECM) con relativi principi guida, caratteristiche e criteri per la loro identificazione e gestione. Queste aree possono avere finalità diverse, ma la loro gestione deve garantire una conservazione efficace della natura con effetti positivi duraturi sulla biodiversità, coerentemente con la definizione di OECM dettata dalla CDB e dall'IUCN. Trattasi, ad esempio, di aree di collegamento o zone di rafforzamento esterne al sistema delle aree protette. Per questo le aree OECM, non avendo la rigidità formale istitutiva di un'area protetta, sono comunque funzionali a conservare ecosistemi, habitat e corridoi naturali, sostenere il recupero delle specie minacciate, migliorare la resilienza del territorio rispetto al cambiamento climatico. Perciò è opportuno che vengano stabiliti i criteri e le finalità di selezione delle OECM da considerare per il raggiungimento dell'obiettivo 30x30.

Le aree OECM non sono formalmente aree protette, quindi non potrebbero rientrare nella categoria VI delle aree protette dell'IUCN, ma la gestione di queste aree, nei casi in cui includa anche obiettivi e misure chiaramente finalizzate alla conservazione della biodiversità, garantirebbe

il mantenimento delle risorse naturali secondo una gestione sostenibile, proprio come per la menzionata categoria IUCN. Per questa ragione le aree OECM potrebbero essere strategiche quanto fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo 30x30. Affinché ciò avvenga è però necessario che queste siano riconosciute nel nostro ordinamento e la riforma in discussione, pur essendo specificatamente relativa alle aree protette, potrebbe farlo proprio per la funzione di implementare la tutela di specie e habitat in questo modo si potrebbe garantire.

#### *Estensione della protezione a mare anche alle aree offshore*

Ad oggi il sistema di protezione a mare non è rappresentativo in senso ecologico, ovvero non protegge (o lo fa in minima parte e prevalentemente solo su carta) habitat offshore.

È essenziale proteggere le aree di mare aperto importanti per le specie migratorie quali cetacei, squali, tartarughe marine e uccelli marini, nonché gli ecosistemi marini vulnerabili in ambienti di acque profonde. Gli habitat bentonici di acque profonde come i coralli di acqua fredda, le montagne e i canyon sottomarini, le sorgenti idrotermali profonde, i banchi di spugne d'acqua fredda ospitano specie rare e fragili e sono habitat essenziali per diversi pesci commerciali. Sebbene ancora in gran parte inesplorati, gli hotspot della biodiversità in acque profonde dovrebbero essere protetti sia in base alle politiche ambientali (CBD/EBSA, Direttiva Habitat e Convenzione di Barcellona) sia alle politiche della pesca (Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU n. 61/105 del 2006). In questo senso, fondamentale sarebbe l'istituzione di veri e propri parchi nazionali marini direttamente gestiti dallo Stato anche tramite ISPRA sotto l'indirizzo e il controllo del Ministero dell'Ambiente.

Inoltre, lo strumento delle OECM può assumere un ruolo rilevante, in particolar modo in riferimento alle Fisheries Restricted Areas (FRA) e alle Zone di Tutela Biologica (ZTB) di restrizione della pesca, sempre che queste misure vengano adeguatamente rafforzate ai fini di soddisfare tutti i criteri per essere riconosciute come OECM.

#### *Comitato per le Aree Naturali Protette e Consulta Tecnica*

Il DDL 948 conferma la Consulta Tecnica e mantiene l'abrogazione del Comitato per le Aree Naturali Protette, le cui funzioni sono state trasferite alla Conferenza Stato-Regioni attraverso l'art. 7, comma 1, D.Lgs. n. 281/1997.

La conferma della Consulta tecnica per le aree protette, preposta al rilascio di pareri tecnici su richiesta del Ministro dell'Ambiente o degli enti gestori delle aree protette, è invece molto importante perché la volontà di farla effettivamente funzionare si deduce dalla previsione di spesa (sino a 300.000 euro) che viene esplicitamente prevista. Peraltro, la Consulta tecnica viene confermata con le stesse finalità della legge quadro e con un aggiornamento della propria composizione che mantiene però la natura scientifica dell'organo (confermati i nove membri qualificati di cui i tre scelti da una rosa di nomi presentata dalle associazioni di protezione ambientale).

Deve però essere sottolineata la debolezza del ruolo che per essa viene previsto: a parte il potere che ciascun componente ha di presentare proposte per il Piano di sistema e al fatto che essa deve essere sentita in sede di approvazione del Piano – e perciò del suo parere occorre tener conto – la Consulta rilascia i suoi pareri solo se richiesta o anche, ma in maniera assai generica, di sua iniziativa.

#### *Piano Nazionale Triennale di Sistema*

La previsione nel DDL 948 di un Piano triennale, giustamente definito "di sistema" (art. 4) al fine di definire linee strategiche, linee operative e progetti da sviluppare anche in attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità, è di grande importanza soprattutto perché si indicano le

risorse finanziarie e i criteri per l'attuazione dei programmi e progetti dell'Unione europea.

#### *Nomina del presidente di parco nazionale*

Il DDL 948 mantiene la procedura vigente di nomina del presidente di parco nazionale (art. 8), ma definisce meglio tempi e termini della procedura dell'intesa che le regioni territorialmente competenti devono rilasciare e introduce per le regioni l'obbligo di motivare per ciascun candidato della terna le motivazioni del diniego qualora ritengano di non poter rilasciare l'intesa. In questo modo si rende più stringente la procedura e si argina la tendenza, più volte riscontrata, di dilazionare la procedura di nomina aprendo trattative parallele, ma non sembra tenersi conto dell'esperienza, non certo brillante riscontrata negli ultimi anni, da quando, cioè, è stata introdotta l'obbligatorietà della terna dei candidati al ruolo di presidente che il Ministro dell'Ambiente deve presentare al presidente di regione ai fini dell'intesa.

La scelta dei presidenti dei parchi nazionali, in questo modo, ha finito per rispondere più a criteri politici di appartenenza che di competenza: tendenza confermata anche rispetto alla gestione delle terne dove, addirittura, alcuni nominativi con profili più idonei inseriti nelle terne sono serviti solo a giustificare la procedura che si chiudeva col nome su cui c'era l'accordo politico.

Si è assistito ad un passaggio che va dall'individuazione di figure nazionali chiamate a guidare le principali aree protette del Paese, alla designazione di figure espressione di istanze locali (spesso non con le dovute capacità), nonostante la norma preveda che per rivestire questo importante ruolo debba esserci una "comprovata esperienza" che però non sempre coincide (come si è voluto far credere) con il termine generico di "competenza".

La disposizione sulle terne costituisce un ulteriore cedimento da parte dello Stato nei confronti delle regioni che, oltre ad essere parte della Comunità del parco e avere una pianificazione sovraordinata agli stessi piani del parco tramite i piani paesaggistici, approvano i piani del parco e sono competenti per lo svolgimento delle prodromiche VAS.

Per questo, ancor più nell'ambito di una proposta che vorrebbe rimettere la governance dei parchi nazionali alle Comunità del parco, la nomina del presidente dovrebbe essere mantenuta in capo allo Stato. Si aggiunga che, fermo restando un contingentamento e un condizionamento dei tempi per il rilascio dell'intesa, potrebbe essere riconsiderata l'ipotesi di tornare alla proposta di unica di candidatura espressa dal Ministro dell'Ambiente da sottoporre al presidente di regione che la potrebbe respingere solo in via motivata.

#### *Sorveglianza nei parchi nazionali.*

È ormai tempo di riflettere sul problema della sorveglianza nei parchi nazionali che si è già posto in passato e che diventa ineludibile oggi che il Corpo Forestale dello Stato è stato assorbito nell'Arma dei Carabinieri. Va riflettuto sulla possibilità di dotare tutti i parchi nazionali, come già avviene per il Parco Nazionale del Gran Paradiso e per il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, di un proprio corpo di guardie al quale attribuire i compiti di sorveglianza evitando così ripetizioni ed equivoci e liberando l'Arma di compiti che non le sono propri.

#### *Gestione della pesca professionale nelle AMP*

Ad oggi le misure sulla pesca professionale nelle AMP sono inserite nei regolamenti stabilendo, non solo i divieti da applicare in base alle zone (A-B-C-D), ma anche le regole e i criteri di pesca sostenibile. I regolamenti, tuttavia, sono strumenti normativi troppo rigidi (il processo di modifica di un regolamento di AMP può durare 2/3 anni) che non garantiscono una gestione adattativa, che necessita di meccanismi più rapidi e strumenti gestionali informati sulle specificità locali.

Le regole e i criteri di pesca sostenibile dovrebbero infatti essere definiti solo attraverso piani di

gestione adattati alle specificità locali e modificabili in base ai risultati dei monitoraggi.

È opportuno, pertanto, vincolare, tramite regolamento, la definizione di specifiche misure gestionali della pesca allo sviluppo di appositi piani di gestione della pesca locale oppure attraverso disciplinari integrativi che calino il regolamento nel contesto locale dettagliando le misure integrative sulla pesca. In questo senso, è utile come riferimento quanto inserito nel Regolamento dell'AMP di Torre Guaceto, dove, nell'articolo relativo alla disciplina della pesca professionale, si specifica che "a fronte di particolare esigenze di tutela ambientale, sulla base degli esiti del monitoraggio dell'AMP, l'Ente gestore si riserva il diritto, con successivo autonomo provvedimento, di disciplinare ulteriormente le modalità di prelievo delle risorse ittiche, in particolare stabilendo il numero massimo di pescate settimanali e il numero massimo di unità autorizzate all'attività di pesca".

Un set di misure minime uguali per tutte le AMP può quindi essere disciplinato dal Regolamento (ad esempio, il divieto di pesca professionale con attrezzi trainati all'interno dell'AMP), mentre i piani di gestione locale, con le misure integrative, dovrebbero essere sviluppati attraverso un processo partecipativo e il coinvolgimento di tutti gli stakeholders interessati. Tale confronto potrebbe essere sviluppato da appositi tavoli di co-gestione con ente gestore, autorità locali, enti di ricerca, portatori di interessi generali e particolari che dovrebbero riunirsi più di una volta all'anno e a cui dovrebbe essere data la possibilità di rivedere le misure di gestione di anno in anno in base ai risultati dei monitoraggi, in ottica adattativa. Questo, in linea con la Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030 la quale indica la necessità di gestire la pesca attraverso meccanismi di cogestione con la partecipazione dei pescatori, così come indicato anche nel Piano d'Azione Regionale per la pesca artigianale della FAO firmato dall'Italia e relativa raccomandazione della Commissione Generale per la Pesca in Mediterraneo (GFCM/45/2022/3).