

A wide-angle landscape photograph of a coastal region. In the foreground, there are rocky, green hillsides. The middle ground shows a deep blue sea with a small, white sandy beach. In the background, there are more hills and mountains under a cloudy sky.

# TRENTENNALE DELLA LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE

LA SFIDA DEL 30X30 IN ITALIA PER DIFENDERE LA NATURA PIÙ  
RICCA D'EUROPA

Versione integrata e aggiornata al 30 novembre 2021

WWF ITALIA - DICEMBRE 2021

# PREMESSA

L'attuale esame parlamentare del disegno di legge costituzionale sull'introduzione esplicita della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nella Carta costituzionale, il principio dello sviluppo sostenibile, l'Agenda 2030, il Green Deal europeo, la nuova Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030: 'Riportare la natura nella nostra vita', il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'avvio della cosiddetta 'transizione ecologica' – con la creazione del nuovo Ministero della transizione ecologica, il trentennale della legge quadro sulle aree protette (Legge 6 dicembre 1991, n. 394), riattualizzano la distinzione tra tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio e aprono il panorama a una serie di riflessioni sulle garanzie effettive che si vogliono riconoscere alla Natura. Il complesso tema della conservazione della Natura e delle aree naturali protette necessita di essere urgentemente affrontato nella sua interezza: governance, pianificazione, tutela e gestione della fauna, autofinanziamento delle aree protette e sviluppo della tutela a mare sono le tematiche oggetto di questa analisi.

Proteggere, Ripristinare e Tutelare la Natura è oramai un imperativo morale, ambientale ed economico: i costi dell'inazione – già elevati – aumenteranno nei prossimi decenni (1). Le cinque principali cause dirette della perdita di biodiversità (2) (*cambiamenti dell'uso del suolo e del mare, sfruttamento eccessivo delle risorse, cambiamenti climatici, inquinamento e specie esotiche invasive*) stanno facendo rapidamente scomparire l'ambiente naturale. Infatti, negli ultimi 40 anni la fauna selvatica del pianeta si è ridotta del 60% a causa delle attività umane (3) e quasi tre quarti della superficie terrestre ha subito alterazioni che hanno relegato la Natura in un angolo sempre più ristretto: eppure, siamo ormai consapevoli che oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla Natura e dai servizi ecosistemici che essa ci offre: in particolare, tre dei settori economici più rilevanti (edilizia, agricoltura, settore alimentare e delle bevande) ne sono fortemente dipendenti (4).

La Commissione europea ha adottato il 20 maggio 2020 la nuova Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, 'Riportare la natura nella nostra vita', esplicitando sin da subito gli impegni principali da adottare entro il 2030:

1. Proteggere legalmente almeno il 30 % della superficie terrestre dell'UE 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 zone protette dell'UE, 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.

La Natura e la biodiversità sono elementi fondanti l'ambiente: le istituzioni internazionali, l'Unione europea e gli altri organismi indipendenti hanno più volte ribadito l'importanza di investire adeguate risorse umane ed economiche nella protezione e nel ripristino della Natura, anche al fine della ripresa economica dell'Europa dalla crisi socioeconomica Covid-19. Se è quindi vero che l'ambiente è un 'valore costituzionale', il dovere di protezione dell'ambiente coinvolge lo Stato in tutte le sue articolazioni coinvolgendo tutti i 'membri della collettività', sia singolarmente che nelle formazioni sociali in cui si esprime la persona umana. In questo contesto di 'responsabilizzazione' delle azioni individuali e collettive si innesta poi il principio dello 'sviluppo sostenibile' che rappresenta quel '*processo di cambiamento tale per cui l'impiego delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali*'(5).

Cosicché in questo quadro articolato di obiettivi di sostenibilità e di nuovi diritti e doveri emergenti, attraverso questa prima analisi si dà voce alla Natura d'Italia.

---

1 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action, 2019.

2 IPBES, Summary for policymakers, 2019, pag. 17, B.10-B.14; Agenzia europea dell'ambiente, The European environment – state and outlook 2020, 2019

3 Fondo mondiale per la natura (WWF), Living Planet Report - 2018: Aiming Higher, 2018.

4 Forum economico mondiale, Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy, 2020.

5 (WCED, Our Common Future, 1987)

Dai dati del Ministero della Transizione Ecologica risulta che in Italia ci sono 871 aree protette per un totale di oltre 3 milioni di ettari tutelati a terra, circa 2.850 mila ettari a mare e 658 km di costa. Dal punto di vista giuridico formale sono “aree protette” quei territori istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e delle varie normative regionali di riferimento.

Il realtà il concetto di area protetta va considerato in termini più ampi dal momento che le Direttive europee Uccelli (Dir. 79/409/CEE) ed Habitat (Dir. 92/43/CEE) hanno determinato anche in Italia la definizione di sistema di aree sottoposte a vincoli comunitari complessivamente definite Rete Natura 2000; secondo l’Unione Europea questa è lo strumento principale finora adottato per mantenere la *biodiversità dal momento che è funzionale a* “tutelare aree che rivestono un’importanza cruciale per una serie di specie o tipi di habitat elencati nelle direttive Habitat e Uccelli ritenute di rilevanza unionale perché sono in pericolo, vulnerabili, rare, endemiche o perché costituiscono esempi notevoli di caratteristiche tipiche di una o più delle nove regioni biogeografiche d’Europa”.

Secondo i dati dell’ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, la Rete Natura 2000 in Italia 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 da quella Habitat) di 5.826.775 ettari a terra (19,3% del territorio nazionale) e di 587.771 ettari a mare. Ad oggi sono state individuate 613 ZPS (335 delle quali coincidenti con SIC/ZSC) e 2.335 SIC, di cui 2.217 sono stati designati come ZSC.

La metà dei territori di Rete Natura 2000 risulta essere esterno alle 871 aree protette, la giurisprudenza ha dato un’interpretazione estensiva del concetto di “aree naturali protette”, affermando che questo “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”(6).

Va dunque osservato in premessa che la legge quadro sulle aree protette disciplina solo circa la metà del territorio italiano ritenuto meritevole di tutela naturalistica ai sensi delle normative europee.

## LE AREE PROTETTE NEL DIFFICILE EQUILIBRISMO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI

La legge quadro sulle aree protette è stata approvata nel 1991 dopo un complicatissimo iter parlamentare interrotto innumerevoli volte per la fine delle varie legislature in cui questo è stato avviato. In termini generali si può ben sostenere che l’Italia per dotarsi di una normativa quadro sui parchi e le aree marine protette ha impiegato poco meno di un secolo per affermarsi.

*“È nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale ed artistico che legittima l’intervento dello Stato e si identifica con l’interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria”.* Così Benedetto Croce, Ministro per la Pubblica Istruzione, si esprimeva al Senato nel corso della presentazione del disegno di legge *‘Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico’*. Era il 1920 e il confronto istituzionale era fortemente caratterizzato da considerazioni storiche, artistiche ed estetiche e non si riuscì a ricomprendere la previsione dei parchi naturali. Infatti, concetti come biodiversità o servizi ecosistemi (che ancor di più giustificano il ruolo preponderante dello Stato ai fini della loro tutela) erano estranei al mondo delle Istituzioni politiche nonostante il fatto che già nel mondo scientifico esisteva una sensibilità che osservava i beni naturali non solo sotto il loro profilo estetico e paesaggistico: non è un caso che nel 1911 la Società Botanica Italiana (fondata nel 1888) rivolse un appello alle Istituzioni affinché *“i monumenti naturali anche sotto il loro aspetto scientifico in modo che anche la flora vi trovi protezione”*. Nel 1922 flora e fauna sono considerate in quanto tali nell’atto istitutivo del Parco Nazionale del Gran Paradiso che, dopo una donazione di terreni fatta nel 2019 (vuoi dire 1919?) da Vittorio Emanuele III, dichiara nel suo articolo 1 lo scopo di *“conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali conformazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio”* (R.D.L. 3.12.1922 n. 1584). Si tratta di parole simili a quelle poi contenute anche nell’articolo 1 dell’atto istitutivo del Parco Nazionale d’Abruzzo (R.D.L. 11.1.1923 n. 257). A queste fu però fatta un’aggiunta che in assenza di una cultura della sostenibilità e di procedure codificate di valutazioni ambientali, fu foriera di cattive interpretazioni se non di vere e proprie speculazioni: lo scopo del parco era quello di *“tutelare e migliorare la fauna e la*

---

6 (Cass. Pen. sez. III, 1 aprile 2014, n. 14950)

*flora e di conservare le speciali conformazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio, e di promuovere lo sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera".* Concetto quest'ultimo poi ripreso nell'atto istitutivo del Parco Nazionale del Circeo (Legge 25 gennaio 1934, n. 285) e rafforzato dalla contestuale nascita all'interno dell'area protetta della Sabaudia quale città vocata alla villeggiatura e allo sport. Di analoga impostazione è l'articolo 1 dell'atto istitutivo del Parco Nazionale dello Stelvio (Legge 24 aprile 1935, n. 740).

Come accennato questa funzione di promozione turistica attribuita sin dai parchi storici è stata spesso mal interpretata: le cronache degli anni Settanta hanno parlato di "sacco del Circeo" e persone del livello di Antonio Cederna si occuparono della speculazione edilizia di Pescasseroli al Parco d'Abruzzo. Molti erano gli scempi che nel nome del turismo si volevano realizzare e che sono stati fortunatamente fermati. Quello che qui va ribadito è che le aree protette, sin dallo loro origine, rappresentano quello spazio ove deve esistere un equilibrio tra esigenze di conservazione e promozione territoriale: non a caso, ad esempio, negli organi di gestione dei Parchi Nazionali d'Abruzzo, del Circeo e dello Stelvio era presente, sin dalla loro istituzione, anche un rappresentante del Touring Club Italiano. Nonostante fosse dunque chiaro che le politiche di conservazione dovessero guidare anche una corretta fruizione pubblica delle aree del parco, al di là dei quattro parchi storici istituiti negli anni venti e trenta, non si riuscì a trovare il modo di varare una legge che promuovesse un vero e proprio sistema di aree protette. Anche la celebre e importantissima legge sulle bellezze naturali del 1939, la n. 1497, non riuscì a dare un'impostazione organica alle aree protette limitando il concetto di tutela a singole cose immobili con cospicue caratteristiche naturali evidenti soprattutto per la loro bellezza o per il loro valore storico.

Dopo la Seconda guerra mondiale, fu istituita nel 1952 la Commissione del Consiglio Nazionale delle Ricerche che lavorò per sei anni e produsse una proposta di legge sui parchi nazionali che fu fatta propria dal Governo e presentata alla Camera dei deputati da quella però non uscì mai approvata. Nella legislatura successiva, alcuni Deputati, tra cui Ugo La Malfa, presentarono nel 1964 una proposta di legge sui parchi che introduceva nuovi criteri di gestione e apriva alla possibilità che questi fossero istituiti anche dalle Regioni. Il disegno di legge prevedeva inoltre una gestione affidata ad Enti autonomi di diritto pubblico: neppure questa proposta, assolutamente innovativa e basata su uno studio articolato elaborato da Italia Nostra, completò mai l'iter parlamentare.

Gli anni Settanta furono caratterizzati dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e quindi dal dibattito sulle competenze che queste avrebbero dovuto esercitare. Si ritenne giusto ed opportuno conservare in capo allo Stato le competenze per "gli interventi per la protezione della natura salvi quelli regionali non contrastanti con quelli dello Stato" oltre che i parchi nazionali (D.P.R. 15.1.1972 n. 11 art. 4): la norma fu anche interpretata come possibilità per le Regioni di istituire autonomamente propri parchi regionali. La Regione Lombardia, infatti, dopo una complessa disputa giuridica che vide esprimersi anche la Corte costituzionale con una sentenza fortemente dibattuta, e sulla spinta di una proposta di legge d'iniziativa popolare sostenuta da Italia Nostra, istituì il Parco del Ticino nel 1974. Sempre negli anni Settanta si provava, anche sulla base del nuovo assetto istituzionale Stato-Regioni, a trovare un punto di equilibrio sul tema dei parchi, attraverso la presentazione di due disegni di legge al Senato: uno fu presentato dal Sen. Michele Cifarelli (V legislatura, Disegno di Legge A.S.122); l'altro fu depositato dal Sen. Giacomo Mazzoli (V legislatura, Disegno di Legge A.S. 473). Questi due disegni di legge rappresentano i primi tentativi di leggi quadro in materia e sebbene prevedessero già un sistema misto di attribuzioni Stato - Regioni, i provvedimenti non furono mai approvati.

Nello scorrere del tempo il confronto tra Stato e Regioni si fa sempre più acceso e coinvolge la Corte Costituzionale su questioni riguardanti la corretta gestione del territorio (specialmente in relazione ai limiti delle competenze urbanistiche rispetto ai vincoli ambientali). La sentenza che ha guidato il legislatore sino alla legge quadro n. 394 del 1991, è stata quella della Corte costituzionale n. 175 del 1976, relativa alle modalità di approvazione del piano regolatore di Sabaudia nel Parco Nazionale del Circeo. Accogliendo il ricorso del Ministero dell'Agricoltura e rigettando la posizione sostenuta dalla Regione Lazio, la Consulta affermò che non spettava a questa "approvare il piano regolatore (...) senza che, nelle parti in cui comprende zone incluse nel Parco Nazionale del Circeo, sia preventivamente intervenuta un'intesa con i competenti organi dello Stato". Com'è facile vedere questa è ancora oggi l'impostazione di riferimento che nel processo di pianificazione governa il rapporto tra piano del parco e piano regolatore.

Lo Stato ha poi tentato di introdurre una serie di elementi di chiarezza con il D.P.R. 616 del 1977 che tra l'altro disponeva il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di agricoltura e foreste oltre che "gli interventi di protezione della natura comprese le istituzioni di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide" (art. 66). Il D.P.R. 616 del 1977 prevedeva l'emanazione di una legge statale sui parchi nazionali da emanarsi entro 31.12.1979 ed introduceva la possibilità di istituire parchi interregionali mantenendo in capo allo Stato le funzioni d'indirizzo e di coordinamento (art. 83). Questo D.P.R. sollevò un aspro dibattito, ma quello che qui conta dire è che la previsione di elaborare una legge nazionale sui parchi entro il 1979 fu disattesa, anche se la questione venne ripresa dal Ministro dell'Agricoltura Giovanni Marcora che nel febbraio del 1980 presentava un articolato disegno di legge.

Al Ministro Marcora bisogna riconoscere di aver operato mantenendo sempre un confronto positivo e propositivo con il Club Alpino Italiano, Italia Nostra e soprattutto con il WWF che, sempre nel 1980, insieme al Comitato Parchi (istituito presso il Parco d'Abruzzo) organizzò presso l'Università di Camerino un convegno poi assunto da tutti quale punto di riferimento. A Camerino, infatti, è stato fissato l'obiettivo di avere almeno il 10 % del territorio italiano protetto entro la fine del 2000.

Il disegno di legge del Ministro Marcora presentato nella VIII legislatura non verrà approvato. Neppure nella IX legislatura, nonostante l'approvazione di una norma fondamentale quale quella per la tutela del paesaggio che porta il nome del suo proponente, Giuseppe Galasso (Legge 431 del 1985), e l'istituzione del Ministero dell'Ambiente (Legge 349 del 1986), si riuscì a porre la dovuta attenzione al tema dei parchi.

Per la prima volta, nella decima legislatura, entrano in Parlamento i Verdi che tra i progetti di legge presentati per risolvere varie questioni ambientali rimaste sospese, presentano anche quello sulle aree protette che alla Camera raccoglie l'adesione di 38 deputati (primo dei quali Gianluigi Ceruti) appartenenti anche ad altre forze politiche<sup>(7)</sup>. Su questa proposta operò un nutrito gruppo di lavoro composto da vari esperti (molti quali appartenenti al WWF, come Fulco Pratesi, Fabio Cassola, Arturo Osio e Franco Tassi) ed il testo, poi unificato nella discussione ad altri presentati, assunse un'articolazione tale da indurre il Governo (rappresentato dall'allora Ministro dell'Ambiente Giorgio Ruffolo) a rinunciare dalla presentazione di una propria proposta.

Dopo un lavoro enorme in Commissione e in Aula, durato circa quattro anni, il disegno di legge è approvato il 6 dicembre 1991.

Come sopra più volte accennato, il problema principale dibattuto sia a livello politico che giuridico è stato quello dell'equilibrio tra competenze statali e locali in relazione alla gestione del territorio che veniva dichiarato area protetta. La legge 394/91, sulla spinta di una stagione istituzionale particolarmente positiva per la normativa ambientale e grazie anche ad una fase crescente delle Associazioni Ambientaliste e dell'attenzione giuridica e costituzionale alla tutela ambientale, ha rappresentato un'importante mediazione che ha bilanciato queste competenze. 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 con una prevalenza 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 di forma consorziata di volta in volta appositamente formalizzata e riconosciuta.

La legge quadro ha certamente portato una veloce ed importante crescita delle aree protette, anche di livello regionale, ma queste non hanno mai costituito un sistema vero e proprio.

## **TUTELA DEL PAESAGGIO, DELL'AMBIENTE O DELL'ECOSISTEMA? L'AUTONOMA RILEVANZA DELLA MATERIA DELLA PROTEZIONE DELLA NATURA**

Dal '91 ad oggi sono stati molteplici i tentativi di modificare la legge quadro in modo organico, ma sono tutti falliti anche perché alcuni di questi introducevano uno snaturamento dei principi fondamentali e spostavano troppo la funzione delle aree protette mettendo in secondo piano la conservazione della natura a cui sono obbligatoriamente preposte. Ciò nonostante, però, utilizzando di volta in volta norme diverse (come quelle economico finanziarie) una serie di importanti modifiche sono state comunque introdotte e si può ben dire che oggi non esiste più un corretto bilanciamento istituzionale nei termini voluti dal legislatore nel '91. Questo non trova sempre giustificazione nella modifica del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, quanto piuttosto in un trend culturale che ha portato ad un crescente indebolimento del ruolo dello Stato e delle sue competenze. A questo si aggiunga che le procedure hanno mostrato varie debolezze soprattutto negli iter deliberativi degli strumenti di gestione e la politica connessa alle nomine delle

---

7 (X Legislatura, Disegno di Legge n. C. 1964).

funzioni apicali degli Enti ha determinato un notevole abbassamento della rappresentanza schiacciandola sostanzialmente al livello locale.

Seppur brevemente, è necessario analizzare il complicato sistema di allocazione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative cui sono affidati gli interessi pubblici legati alla protezione della Natura. Al di là di ogni aspetto legislativo o istituzionale però, la tesi che il WWF in modo argomentato sostiene è che le azioni per la protezione della Natura sono oramai un obbligo giuridico, ma un imperativo morale oltre che ambientale ed economico.

Sull'evoluzione interpretativa della tutela, da paesaggistica (dunque morfologica, visiva, culturale) ad ambientale (costitutiva, valoriale, comunitaria), ha inciso anche la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 che ha modificato, tra l'altro, l'articolo 117, comma 2, introducendo la previsione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra quanto sia riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (con attribuzione invece della "valorizzazione" dei beni ambientali alla potestà concorrente delle Regioni). Nel suo impegno di interpretare il nuovo assetto delle competenze costituzionali, la Consulta ha avuto modo di ribadire con la sentenza n. 407 del 2002 come "*l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*". Donde "*una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*". L'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa, v. Corte cost., sent.n. 378 del 2007) fuoriesce così da una visuale esclusivamente 'antropocentrica'. Nella formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), ambiente ed ecosistema non si risolvono così in un'endiadi, in quanto, "*col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé*" (sentenza n. 12 del 2009): la protezione della natura riguarda quindi l'insieme delle relazioni che compongono un ecosistema(8).

Ne deriva quindi un'importante considerazione da effettuarsi quando si ha riguardo alle aree naturali protette: ad esse spetta infatti l'autonoma configurazione della materia 'protezione della natura'. La normativa in tema di aree naturali protette si è vista riconoscere una rilevanza autonoma rispetto a quelle contermini riguardanti le materie 'ambiente', 'agricoltura e foreste' e 'urbanistica', soltanto a partire dagli anni recenti (crf. Corte cost., sentenze. n. 142 del 2007, n.175 del 1976 e n. 223 del 1984): il *proprium* della disciplina giuridica delle aree naturali protette consiste infatti nell'essere diretta a proteggere la natura dagli interventi dell'essere umano distruttivi dell'equilibrio geo-fisico ed ecologico. È infatti vero che la disciplina delle aree naturali protette consiste nel regolare complessivamente l'assetto di una specifica zona del territorio in cui l'interesse alla conservazione della natura prevale nettamente su altri, tra cui quello legato allo sviluppo economico (tutela integrale propria dei parchi nazionali) o impone una regolazione delle attività umane diversa da quella ordinaria (parchi regionali e locali). La materia della tutela ambientale consiste invece nell'agire verticalmente e settorialmente sul territorio rappresentando l'equilibrio esistente in un determinato momento storico tra le esigenze di conservazione dell'ambiente e quelle dello sviluppo industriale e civile della società. L'attuale transizione ecologica necessiterebbe quindi una riflessione sullo stesso rapporto oggi intercorrente tra normativa sulle aree naturali protette, urgente bisogno di ripristinare gli ecosistemi nella loro complessità e tutela ambientale.

Un'ulteriore differenziazione basata sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale è poi quella tra protezione della natura e aree naturali protette, i cui concetti non coincidono pienamente. La prima è, infatti, la materia (o il bene giuridico) la cui cura è ripartita fra Stato e Regioni; le seconde sono, invece, uno degli strumenti attraverso cui si realizza il fine della protezione della natura. A queste, sono poi ricondotte una molteplicità di "*istituzioni giuridiche tipizzate*" (locuzione utilizzata in Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p.1551), il cui fattore unificante risiede nella specialità della disciplina a cui sono soggetti i territori, i beni e le attività umane che si svolgono al loro interno.

La complessità della materia si riflette sia con riguardo all'allocazione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative, sia con riguardo ai soggetti a cui è affidata la cura degli interessi pubblici legati alla protezione della Natura.

---

8 (In tal senso, A. Simoncini, *Diritto dell'ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, p. 245 ss.).

# ALLOCAZIONE DELLE COMPETENZE ED EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

## IN TEMA DI AREE NATURALI PROTETTE

La menzione della tutela dell'ecosistema di cui all'articolo 117 Cost., comma 2, lett. s) Cost., pone quindi la materia della protezione della natura tra il novero delle materie di competenza normativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, si comprende subito l'esistenza di "interferenze" con le potestà costituzionalmente garantite alle regioni nelle materie del governo del territorio, dell'agricoltura, della caccia e della pesca (*in questo senso, v. Corte cost., 27 gennaio 2006, n. 21*). I conflitti di attribuzione dei poteri sono all'ordine del giorno, tanto da presentare una ricca giurisprudenza costituzionale che così possiamo tentare di presentare:

- Sull'unitarietà dell'interesse della tutela dell'ecosistema in tema di competenze riguardanti l'istituzione di un parco nazionale e sul rapporto con il principio di leale cooperazione e di collaborazione è stato osservato che "l'*individuazione di parchi nazionali direttamente per legge, anziché tramite procedimento amministrativo, è espressione della posizione eminente del Parlamento nel rappresentare l'interesse nazionale*". La sentenza della Corte costituzionale, 18 ottobre 2002, n. 422, pur confermando la necessità di conseguire l'intesa con la Regione e gli enti locali, affermava che la decisione di istituire un parco nazionale spetta unicamente allo Stato in quanto espressione dell'interesse generale e unitario (o non frazionabile) alla protezione della natura(9). Il principio di leale collaborazione potrà essere utilmente invocato in relazione a sue eventuali violazioni, in quei momenti amministrativi successivi in cui le competenze di Stato e Regione si intrecciano in materie "necessariamente e inestricabilmente connesse": così, la Consulta nella sentenza del 27 gennaio 2006, n. 21, in merito alla nomina di un Commissario straordinario di un parco nazionale senza la previa intesa con la Regione interessata. Pertanto, rispetto alla precedente decisione, la sentenza n. 422 del 2002, pertanto, la Corte ha sottolineato come la scelta del Presidente del parco non rappresenti una competenza unitaria e non frazionabile riconducibile direttamente all'interesse generale alla protezione della natura, ma più in generale determini "in modo incisivo le scelte dell'Ente parco e tali scelte inevitabilmente interferiscono con le competenze regionali" costituzionalmente garantite.

- È ribadita la competenza statale ad istituire aree protette di rilievo nazionale e internazionale anche quando queste comprendano territori di Province autonome o Regioni a statuto speciale. Qualora vi sia l'interesse nazionale od internazionale, l'istituzione del parco, «*benché insistente su tali zone, spetta allo Stato, previa intesa con la Regione o con la Provincia, quale forma di cooperazione ragionevolmente adeguata*» (Corte cost., 7 luglio 1999, n. 311, in Giur. cost., 1999, p. 2527).

- in merito all'istituzione di parchi e riserve naturali regionali, la Consulta, con riferimento all'articolo 22 della legge 394 del 1991, ha affrontato la fattispecie del mancato rispetto delle modalità di partecipazione degli enti locali interessati stabilite dalla legge quadro nella parte dedicata ai parchi regionali, dichiarando poi l'illegittimità costituzionale, per mancata previsione di una effettiva partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione di un'area protetta, della disciplina regionale che prevedeva il parere obbligatorio di un comitato consultivo regionale delle aree protette al quale non partecipassero rappresentanti degli enti locali (Corte cost., 14 luglio 2000, n. 281 in Giur. cost., 2000, p. 2182.). In questo senso si è espressa la stessa Consulta nella sentenza n. 212 del 2014 dichiarando l'illegittimità costituzionale parziale di una disposizione della legge regionale siciliana nella parte in cui, prevedendo momenti di partecipazione soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludeva qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali nel procedimento istitutivo delle singole aree protette, ponendosi così in contrasto con la normativa quadro quale norma interposta.

- In riferimento alla legittimità di specifici interventi regionali in materia di aree protette vi è da segnalare la sentenza della Corte costituzionale 8 marzo 2005, n. 108 che è intervenuta a proposito della riattivazione di alcune cave. La sentenza è importante perché da essa è possibile dedurre due considerazioni generali:

a) le Regioni nelle aree protette da loro istituite sono solo parzialmente libere di istituire regimi di protezione particolari mediante la previsione di standard di tutela diversi da quelli dei parchi nazionali ma non senza alcun limite: esso è costituito dai principi generali e dalle norme quadro contenute all'articolo 22 della legge quadro sulle aree protette. Vi sarebbe quindi l'impossibilità di modificare *in peius* gli standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione (cfr. sent. Corte cost. n. 536 del 2002 che si è pronunciata a proposito dell'attività venatoria);

---

9 Nella stessa direzione, cfr. Corte cost., sent. n. 12/2009, che contiene 'al ribasso' le pretese della Regione Sicilia in merito all'istituzione dei parchi nazionali delle Egadi e litorale trapanese, delle Eolie, dell'isola di Pantelleria e degli Iblei.

b) le Regioni possono utilizzare la propria potestà in materia di governo del territorio e materie affini per istituire tipologie atipiche di aree regionali protette con finalità in tutto o in parte diverse da quelle previste dalla legge n. 394/1991. Tuttavia, ove i parchi regionali non dovessero rispettare gli standard di tutela previsti dalla legge quadro non sarebbero così riconosciuti dall'ordinamento come aree naturali protette<sup>(10)</sup>.

In riferimento alle attività di pianificazione e al rapporto tra piano paesaggistico, piano di bacino e piano del parco, la Consulta è intervenuta più volte negli anni. Nella sentenza n. 272 del 2009 la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale di una norma introdotta nella legislazione regionale perché violava il principio della 'gerarchia' degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali espresso dall'articolo 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Sullo stesso tema, la Corte è poi intervenuta similmente con le sentenze n. 193 del 2010 e n. 50 del 2017. *Last but not least*, vi sono da rilevare qui alcune delle sentenze riguardanti l'attività venatoria.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia "caccia" nel novellato articolo 117, precedentemente annoverata invece tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente, ha determinato la sua riconduzione alla competenza residuale regionale. Tuttavia, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione - senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale - anche in tale ambito è tuttavia necessario (in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (da ultimo, Corte cost., sent. n. 10 del 2019).

Con la sentenza n. 193 del 2010 della Consulta sono state dichiarate illegittime alcune norme della legislazione regionale piemontese che consentivano l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia: il livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che lo Stato deve assicurare è non già "minimo" ma "adeguato e non riducibile", restando salva la potestà delle Regioni di prescrivere nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (cfr. Corte cost., sent. n. 61/2009 e n. 193/2010; sent. 136/2014). La sentenza n. 315 del 2010 ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della regione Liguria che contrastavano con la normativa - riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e di aree naturali protette - che abilita le Regioni a disciplinare l'esercizio della caccia all'interno delle aree contigue soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua. In riferimento, invece, alle attività strumentali all'attività venatoria, quale quello delle attività cinofile e cinotecniche, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un articolo della legislazione regionale abruzzese in quanto la possibilità di addestramento dei cani da caccia (non esclusa dalle attività cinofile autorizzate) violava il divieto di esercizio dell'attività venatoria all'interno delle aree protette previsto dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992. Più in generale, la presenza sistemica di animali estranei all'habitat tutelato (come i cani) all'interno dei parchi e delle riserve regionali, autorizzata direttamente con legge, viola il divieto di disturbo delle specie animali di cui all'articolo 11 della legge n. 394 del 1991 che è applicabile anche ai parchi regionali. Questo divieto integra uno standard minimo di tutela ambientale derogabile solo previa valutazione da parte dell'ente parco e in riferimento ad alcuni animali protetti (lupo, orso bruno e camoscio) trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, nell'articolo 8 del d.P.R. n. 357 del 1997 di attuazione della direttiva 92/43/CEE (cfr. sent. Corte cost. n. 44/2011 e le sentenze n. 12/2009, n. 303/2013 e n. 350/1991).

Dall'analisi effettuata emerge come la tutela dell'ecosistema, che ha assunto definitivamente autonoma rilevanza costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione, rappresenti un valore nel nostro ordinamento giuridico: la Costituzione italiana e la normativa europea ci offrono infatti gli strumenti per elevare la qualità normativa sulla tutela della natura attraverso un ragionamento complesso e che non sia offuscato da logiche meramente 'antropocentriche': d'altronde si ribadisce come oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla Natura<sup>(11)</sup>.

---

<sup>10</sup> 'Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale', di Carlo Baseggio, in Istituzioni del federalismo, pgg. 513-546.

<sup>11</sup> Vedi nota n. 4

# ANCORA LONTANI DAL CONCETTO DI “SISTEMA”

Concetti come “sistema” (il sistema delle aree protette) o come “rete” (Rete Natura 2000) imporrebbero una visione d’insieme ed una gestione non solo coerente e coordinata ma anche sinergica delle varie aree. Considerare le aree sottoposte a vincoli ambientali come ‘isole’ è un errore noto e ad oggi tutt’altro che risolto. Già nel 2010 la Strategia Nazionale per la Biodiversità indicava con estrema chiarezza che per dare impulso alla gestione delle aree protette occorreva “fare sistema” ed evidenziava come questo in concreto significasse innanzi tutto condivisione di obiettivi e strategie di conservazione investendo significative energie e risorse che vedessero nella stessa Strategia Nazionale il necessario punto di riferimento. È sì vero che le risorse finanziarie sono aumentate ma non sono certo state investite con quell’approccio strategico richiamato dalla Strategia Nazionale ed inoltre taluni Enti gestori delle aree protette non hanno certo brillato per capacità di spesa, come più volte rilevato dalla Corte dei conti in relazione all’analisi dei residui di bilancio dei Parchi nazionali.

Già semplicemente scorrendo la Strategia Nazionale appare chiaro sin dall’indice come i Parchi siano “solo” uno degli strumenti necessari alla tutela di specie ed habitat e come da soli non possano costituire la risposta alle esigenze di conservazione della biodiversità. Al di là delle problematiche globali che incidono sulla conservazione di specie ed habitat (cambiamento climatico in primis), se non si affronta il tema della connessione delle aree protette e se dunque non ci si pone con forza il tema della tutela della natura al di fuori di queste, si potrà migliorare l’azione e l’efficacia di queste (e non poco), ma a medio o lungo termine è come se segnassimo il destino di questi beni naturali. Per come sono concepite oggi le aree protette non possono infatti risolvere il tema gravissimo della frammentazione considerato da tempo come una delle principali cause di origine antropica della riduzione della biodiversità a livello globale. Per rendersi conto di quanto la tematica sia complessa basti pensare che ben pochi parchi sono riusciti ad attuare politiche di conservazioni nelle aree parco, questo a dimostrazione del fatto che al di fuori del perimetro di un’area protetta la natura è sostanzialmente governata da normative che hanno altre finalità, ad esempio la legge sulla caccia per quanto riguarda la fauna selvatica, la normativa paesaggistica per quanto riguarda beni fondamentali quali boschi, montagne, coste, rive di fiumi e laghi e quella per la difesa del suolo per quanto riguarda la gestione dei fiumi. Anche in questo caso, concetti ormai noti quali quello di “adattamento” o “resilienza” a fatica trovano poi applicazioni concrete e quasi mai trovano nella programmazione territoriale un approccio ad essi coerente.

Più e più volte si è dibattuto sulle problematiche gestionali delle aree protette che non hanno permesso di realizzare un vero e proprio “sistema” e per altro bisogna riconoscere che osservazioni oggettive sono state espresse anche in modo ufficiale ed istituzionale. Quello che segue possiamo assumerlo in modo ufficiale come un elenco di criticità:

- carenza nell’approccio strategico, sistemico e sinergico nella gestione delle aree protette, sia a livello centrale che locale;
- carenza e non omogenea disponibilità delle conoscenze naturalistiche e socioeconomiche di base da utilizzare quali punti di riferimento per le scelte operative e gestionali;
- carenza nell’azione formativa per il raggiungimento di un omogeneo livello professionale del personale delle aree protette, con riferimento a tutti i ruoli;
- mancanza della percezione delle opportunità e delle potenzialità di sviluppo economico e sociale offerte dalle aree protette e diffuso atteggiamento teso ad evidenziare i soli obblighi e divieti, da parte di amministrazioni, comunità locali e portatori di interesse;
- lentezza degli iter approvativi degli strumenti di pianificazione e di sviluppo socio-economico;
- lentezza nell’iter istitutivo e nell’effettivo decollo del sistema delle aree marine protette;
- mancanza di modelli condivisi di verifica ambientale ed economica dell’efficacia e dell’efficienza di gestione delle singole aree protette, da utilizzare sia a livello centrale che regionale e provinciale;
- carenza di figure professionali tecniche con spiccato profilo curriculare di settore negli enti di gestione, con inevitabili ripercussioni sul raggiungimento di adeguati obiettivi di conservazione e di sviluppo sostenibile;

- scarsità di finanziamenti sia a livello statale che regionale, in relazione alla qualità e alla quantità dei servizi offerti ed utilizzo non sempre coerente ed efficace dei fondi disponibili in riferimento agli obiettivi di conservazione discendenti dalla normativa.

I punti di cui sopra sono testualmente riportati nella Strategia Nazionale per la Biodiversità redatta nel 2010 sotto l'egida dell'all'ora Ministero dell'Ambiente. Come non stupirsi che ad oltre 10 anni di distanza le problematiche sono rimaste le stesse, anzi per certi versi si sono aggravate? Per altro va sottolineato che la Strategia Nazionale per la Biodiversità indicava anche una serie di misure e strategia da attuare entro il 2020 per migliorare l'efficacia di gestione delle aree protette. Le indicazioni principali richiama l'esigenza di una politica nazionale per le aree protette coerente con le strategie per la conservazione della natura e lo sviluppo sostenibile dei territori: politiche basate su obiettivi comuni e differenziati, lungimiranti ed ambiziosi. Non solo questo obiettivo è stato mancato, ma come vedremo in seguito le modifiche apportate alla legge quadro sulle aree protette hanno indebolito la governance che avrebbe dovuto perseguirlo.

## LE INDICAZIONI DELL'IUCN - INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE

Oggi un confronto sulla riforma di questa legge quadro dovrebbe ripartire dalle reali esigenze di conservazione della natura che un territorio come l'Italia ha. È in questo contesto che andrebbe calibrato il ruolo dei parchi: un ruolo che dev'essere sinergico ad altre azioni che andrebbero comunque programmate e che dovrebbero riguardare l'intero territorio, esattamente come avviene per la pianificazione paesaggistica. Ed anche lo stesso livello di "categorizzazione" delle aree protette andrebbe rivisto, anche con livelli vincolistici e prescrittivi differenziati: in tal senso andrebbe aperta una riflessione che analizzi le perimetrazioni delle nostre aree protette rispetto ad una diversa perimetrazione che queste potrebbero avere semplicemente applicando le sei categorie fissate dall'IUCN:

### 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

Si potrebbe certo obiettare che in qualche modo queste categorie sono considerate sia tramite la zonizzazione interne dei parchi nazionali e regionali, sia attraverso normative di vario livello che hanno previsto dai siti d'interesse comunitario ai monumenti naturali. Questo è parzialmente vero perché altrimenti non avremmo un approccio così differenziato e disomogeneo a parità di tipologia di area: che poi è una delle principali concause dell'inesistenza di un vero "sistema" delle aree naturali protette.

Un ripensamento delle categorie della legge quadro sulle aree protette non solo dovrebbe risolvere la contraddizione delle aree di Rete Natura 2000 esterne alle aree protette, ma dovrebbe permettere un'estensione dell'azione di tutela ad aree che pur non ricadendo nel territorio di un parco sono importanti per la tutela della biodiversità e meritano attenzione naturalistica. Se poi si considera che ai fini della tutela della fauna selvatica la normativa pone il limite del 30% del territorio regionale agrosilvopastorale che è possibile sottrarre all'attività venatoria (legge 11 febbraio 1992, n. 157, articolo 10, comma 3) ci rendiamo conto che se vogliamo perseguire l'obiettivo di difendere la natura italiana si deve andare ben oltre la legge quadro sulle aree protette oggi vigente.

# I PARCHI ORMAI “PREDA” DELLA POLITICA

Gli enti parco nazionali sono enti pubblici non economici ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70, in particolare sono enti preposti a servizi di pubblico interesse. Ma qual è il pubblico interesse rappresentato dai parchi?

L'obiettivo della conservazione della natura su un determinato territorio è più forte e facilmente raggiungibile se avviene tramite un processo di condivisione che tiene conto anche dei contesti economico e sociali, ma 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 ed habitat. Se dunque è vero che agli Enti gestori delle aree protette sono state anche assegnate funzioni diverse da quelle della conservazione, compresa la promozione della sostenibilità dello sviluppo attraverso piani socioeconomici che dovrebbero essere funzionali alle strategie di conservazione, è altrettanto vero che la composizione di questi Enti è determinante per mantenere un corretto indice di priorità nella loro stessa gestione.

Il WWF ha più volte affrontato il tema della gestione delle aree protette e seguito tutti i processi di riforma che negli anni sono stati discussi in Parlamento. Nei numerosi documenti che si sono negli anni succeduti dal 1995 - anno del primo “Check up dei Parchi” – ha ripetutamente verificato gli andamenti della gestione delle aree protette e registrato la tendenza ad un significativo depauperamento delle competenze da statali a regionali, grazie anche ad un’accezione più politica che tecnica della gestione naturalistica delle aree protette: accezione che si può facilmente riscontrare sin dagli accordi che hanno portato alla loro istituzione. Non si può infatti dire che la differenziazione dei Parchi nazionali rispetto a quelli regionali risponda ai criteri di classificazione di cui all’articolo 2 della legge quadro sulle aree protette, né si può affermare che la perimetrazione di molti parchi (specie quelli di più recente istituzione) risponda ad effettive esigenze di tutela e non rappresenti invece compromessi territoriali ed economici che antepongono quindi altri interessi a quello della tutela e conservazione. A tale proposito basta riflettere ad esempio sul perché il Vesuvio è Parco Nazionale e perché l’Etna è Parco Regionale. Inoltre non occorre essere particolarmente esperti per notare l’incoerenza di alcune perimetrazioni, come quella dal Parco Nazionale della Val d’Agri o quella del Parco Nazionale dell’Appennino Tosco Emiliano.

Ma forse l’influenza negativa più forte della politica la si può documentare attraverso l’iter che hanno avuto tre aree protette: il Parco Nazionale dello Stelvio, il mai divenuto Parco Nazionale del Delta del Po, il Parco Nazionale del Gennargentu.

Il Parco Nazionale dello Stelvio è, assieme al Gran Paradiso, il Parco d’Abruzzo ed il Circeo, uno dei quattro parchi nazionali storici italiani: esteso per oltre 130 mila ettari, è stato istituito nel 1935 con D.P.C.M. 26 novembre 1993. Dopo l’entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette, il Parco è stato oggetto di una specifica intesa definita “Accordo di Lucca” (Lucca, 27 mar. 1992) con il Ministero dell’Ambiente, la Regione Lombardia e le Province autonome di Trento e Bolzano. L’area protetta avrebbe avuto una gestione consortile resa poi operativa da una serie di atti emanati da queste istituzioni (D.P.C.M. 26 novembre 1993, legge provinciale di Trento 30 agosto 1993 n. 22, legge provinciale di Bolzano 3 novembre 1993 n. 19, legge della Regione Lombardia 10 giu. 1996). Il 30 settembre 2009 un accordo tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano ha previsto poi il passaggio della gestione del parco dal Consorzio alla Regione Lombardia ed alle Province autonome che avrebbero dovuto operare sotto il coordinamento di un comitato di indirizzo formato da tre rappresentanti dei Comuni, dal ministero dell’Ambiente, dalla Regione Lombardia e dalla Province di Bolzano e di Trento. Al di là dei poteri differenti dati al Comitato d’indirizzo rispetto a quelli di un Consiglio Direttivo di un Ente Parco, venivano così escluse due componenti essenziali previste dalla Legge quadro, quella scientifica e quella ambientalista. Sulla base di questa intesa il Parco dello Stelvio divenne già oggetto di scambio tra il Governo Berlusconi e la Südtiroler Volkspartei che governava la provincia di Bolzano e che il 14 dicembre 2010 astenendosi sul voto di fiducia posto dal Governo contribuì ad impedirne la caduta. L’impegno assunto dal Governo fu poi rispettato il 22 dicembre 2010 con l’approvazione di un decreto che prevedeva la soppressione del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio, decreto poi non ratificato dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano per l’assenza di un’intesa con la Regione Lombardia e per la violazione delle competenze statali. Con la **Legge di Stabilità** 2014 (Legge 147 del 27 dicembre 2013, articolo, 1 comma 515), grazie ad un emendamento introdotto *in extremis*, il Parco Nazionale dello Stelvio veniva fatto rientrare tra le materie da delegare alle Province Autonome di Trento e Bolzano: anche in questo caso si trattò di un accordo politico tra la maggioranza nazionale di Governo (in particolare il P.D. che sosteneva il Governo Letta) e la Südtiroler Volkspartei, la cui non ostilità in Parlamento contribuiva all’equilibrio di maggioranze fragili. Il Parco dello Stelvio è stato così de-nazionalizzato e sulla base della norma approvata si procedeva l’11 febbraio 2015 a sottoscrivere una nuova intesa tra lo Stato, la Regione Lombardia e le Province autonome di Trento e Bolzano che stabiliva una gestione tripartita del Parco sotto l’indirizzo di un apposito

Comitato poi nominato nel 2016 che non ha compiti gestionali e pertanto non può garantire l'unitarietà del Parco. Per la definizione del Piano e del Regolamento del Parco è stato stabilito che le tre amministrazioni competenti formulino delle proposte che poi devono essere sottoposte ad un parere vincolante del Ministero dell'Ambiente, oggi della Transizione Ecologica, dando così vita ad un assetto ibrido.

Nella XVII Legislatura, dopo il tentativo di riforma della legge quadro sulle aree protette, un accordo politico portò all'eliminazione della previsione di un Parco Nazionale del Delta del Po contenuta nella Legge quadro sulle aree protette. La norma prevedeva l'istituzione di questo parco qualora le Regioni Emilia-Romagna e Veneto non avessero realizzato entro due anni un unico parco interregionale. Il Parco Regionale Veneto del Po e il Parco Regionale del Po dell'Emilia-Romagna non divennero mai un solo Parco interregionale e nessun Governo avendo avere a che fare con Regioni "forti" e diversamente condizionanti le varie maggioranze parlamentari, osò più di qualche tiepido tentativo di applicare la legge ed istituire il Parco Nazionale. La questione fu "risolta" dal Governo Letta con la Legge di Bilancio 2018 che riformulando le previsioni sul Delta del Po contenute nelle Legge quadro sulle aree protette stabilì che le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna avrebbero dovuto raggiungere un'intesa per realizzare il Parco del Delta non classificato né come Nazionale, né come interregionale (Legge 27 dicembre 2017 n. 205, art. 1, comma 1112). L'intesa non è stata mai raggiunta, nonostante un tentativo avanzato in tal senso dalla Regione Emilia-Romagna: la situazione rimane identica a quella di prima con due Parchi Regionali che insistono su una delle aree naturalistiche di maggior pregio europeo.

### **La questione Sardegna ed il caso del Parco Nazionale del Gennargentu**

Non è un caso che la Sardegna, ed il particolare l'area del Gennargentu, è stata definita lo scrigno della natura del Mediterraneo. Ciò nonostante, è sempre stato estremamente difficile prevedere in Sardegna misure di conservazione attive ed efficaci. È pur vero che in Sardegna si sono realizzati il Parco Nazionale della Maddalena (Decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1996) e il Parco Nazionale dell'Isola dell'Asinara (Decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 2002), entrambi con significativi problemi gestionali soprattutto nella relazione con gli Enti locali, ma è altrettanto vero che il sistema delle aree protette, previsto da leggi regionali - prima che da normative nazionali - è lungi dall'essere raggiunto: in questo quadro la vicenda del Gennargentu è ben più che emblematica.

L'effettiva istituzione del Parco del Gennargentu è bloccata da decenni: previsto ben prima della legge quadro sulle aree protette, è sempre stato pensato in modo strettamente funzionale alla promozione del territorio e non solo alla conservazione della natura. È infatti stato uno degli obiettivi descritti nel 1962 dal "Piano di rinascita economica e sociale della Sardegna" (1962). Il Consiglio Regionale della Sardegna nel 1989 approvò poi a tale proposito un apposito disegno di legge e successivamente, sempre la Regione Sardegna, lo inserì nell'elenco dei costituenti parchi regionali approvato con la Legge regionale del 7 giugno 1989, n. 31.

Previsto quindi dalla Legge 394 del 1991 come Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, dopo un lungo lavoro tecnico che ha perimetrato un'area di poco meno di 74 mila ettari, questo è istituito con Decreto del Presidente della Repubblica del 30 marzo 1998 (Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 1998). Proteste e minacce più o meno velate imposero al Ministero dell'Ambiente un approccio cauto supportato da una prima temporanea sospensione delle misure di salvaguardia (Decreto del Presidente della Repubblica del 10 novembre 1998, Gazzetta Ufficiale del 12 novembre 1998) poi rinnovata sino "all'istituzione dell'organismo di gestione" (Decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1999, Gazzetta Ufficiale del 2 ottobre 1999).

*"Un Parco calato dall'alto"* dicevano gli Enti locali e la Regione Sardegna, che aveva rilasciato formalmente l'intesa sulla perimetrazione e quindi per l'effettiva istituzione del Parco Nazionale, non riuscì a mantenere l'impegno sottoscritto: pressata dai Comuni la Regione rifiutò ogni possibile accordo col Ministero dell'Ambiente che per favorire il dialogo aveva addirittura dichiarato che avrebbe condiviso anche le nomine di propria competenza. Si mise un punto "sine die" con la Legge Finanziaria 2006 (III Governo Berlusconi, Legge 23 dicembre 2005 n. 266, articolo 1, comma 573) con cui si stabiliva che per procedere all'attuazione del Decreto istitutivo del Parco occorreva una nuova intesa tra lo Stato e la Regione Sardegna con cui determinare *"anche la ripartizione tra i Comuni interessati delle risorse finanziarie già stanziata sulla base dell'estensione delle aree soggette a vincolo. I comuni ricadenti nell'area individuata potranno aderire all'intesa e far parte dell'area parco attraverso apposita deliberazione dei propri consigli"*.

Il Parco Nazionale del Gennargentu, previsto da programmi e leggi sarde ben prima che da una norma nazionale, si sarebbe potuto realizzare senza nessuna disposizione "calata dall'alto". La sua storia, ben al di là di ogni richiamo indipendentista o di autonomismo sardo, nasconde un'incapacità istituzionale della Regione di gestire in termini corretti strumenti essenziali per la conservazione della natura e la promozione sostenibile dei territori quali sono i parchi. A tale

proposito è opportuno ricordare che il Parco del Gennargentu era indicato dalla legge della Regione Sardegna n. 31 del 1989. Oltre questo parco, la legge prevedeva l'istituzione del:

- Parco Regionale della Giara di Gesturi;
- Parco Regionale del Limbara;
- Parco Regionale del Marghine – Goceano;
- Parco Regionale del Monte Arci;
- Parco Regionale del Monte Linas – Marganai;
- Parco Regionale dei Sette Fratelli - Monte Genis;
- Parco Regionale del Sinis – Montiferru;
- Parco Regionale del Sulcis.

Si tratta di straordinari territori, nessuno dei quali però è stato trasformato in parco, nonostante le disposizioni regionali. Il Parco del Gennargentu non è stato dunque rifiutato perché 'calato dall'alto' ma sono valide le stesse ragioni per cui ci si è rifiutati di istituire, in quel contesto, parchi regionali che la Regione Sardegna in piena autonomia aveva disegnato.

Ad oggi in Sardegna oltre ai Parchi Nazionali della Maddalena e dell'Asinara, ed oltre all'istituzione di sei aree marine protette, risultano istituiti quattro parchi naturali regionali:

- Porto Conte (Legge Regionale 26 febbraio 1999, n. 4);
- Molentargius (Legge Regionale 26 febbraio 1999, n. 5);
- Gutturu Mannu (Legge Regionale 21 ottobre 2014, n. 20);
- Tepilora (Legge Regionale 21 Ottobre 2014, n.2).

Per le dinamiche politiche che hanno caratterizzato le varie situazioni, riflessione diversa ma simile va fatta per i parchi nazionali non ancora istituiti, sebbene alcuni di questi siano stati indicati per legge ormai da molti anni.

Trattasi:

Parco Nazionale della Costa Teatina	Legge n. 93/ 2001, art. 8, comma 3
Parco Nazionale delle Isole Egadi	Legge n. 222/2007, art. 6, comma 4septies
Parco Nazionale delle Isole Eolie	Legge n. 222/2007, art. 6, comma 4septies
Parco Nazionale dei Monti Iblei	Legge n. 222/2007, art. 6, comma 4septies
Parco Nazionale di Portofino*	Legge n. 205/2017 art. 1, comma 1116
Parco Nazionale del Matese	Legge n. 205/2017 art. 1, comma 1116

\*Parco Nazionale di Portofino

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha istituito ex art. 1, co. 1116, il Parco nazionale di Portofino novellando l'articolo 34 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. Recentemente il Tar del Lazio ha accolto il ricorso presentato dall'associazione internazionale Amici del Monte di Portofino e dal presidente della onlus Vas, Verde ambiente e società affermando che: *"Il ministero dell'Ambiente ha l'obbligo di provvedere, entro 30 giorni dalla notifica, a una definizione provvisoria del Parco nazionale di Portofino istituito"*.

Com'è noto sullo stesso territorio è presente un Parco Regionale istituito con legge della regione Liguria del 4 dicembre 1986, n. 32; davanti a questo è poi presente un'Area Marina Protetta istituita con decreto del 26 aprile 1999 del Ministro dell'Ambiente. L'istituzione del Parco Nazionale di Portofino secondo il WWF avrebbe potuto rappresentare l'occasione per risolvere in modo efficace e virtuoso un dualismo gestionale creando un precedente importantissimo anche per altre realtà analoghe. Per questo il WWF ha presentato una proposta che prevedeva la realizzazione in due tempo di un vero e proprio parco nazionale marino e terrestre attribuendo ad un unico soggetto gestore tutte le competenze anche dell'area marina protetta che a tutti gli effetti in questo confluiva. Secondo la proposta del WWF si sarebbe dovuti partire

dall'istituzione immediata del Parco assumendo come riferimento la sommatoria della perimetrazione dell'attuale parco regionale e quella dell'area marina protetta, quindi col parco istituito aprire il confronto con la Regione e gli Enti locali sull'estensione di questo partendo dalla buona proposta elaborata in tal senso da I.S.P.R.A. (sempre ISPRA sta poi elaborando una condivisibile proposta di estendere la Zona B dell'Area Marina Protetta sino a Punta Faro e ad altre zone meritevoli di tutela allargando tutto il perimetro a Sud).

Il Ministero della Transizione Ecologica ha preferito un'altra strada ed in ottemperanza alla sopra citata sentenza del T.A.R., assumendo come riferimento la proposta di perimetrazione dell'I.S.P.R.A con Decreto del 6.8.2021 n. ha deliberato la "Perimetrazione provvisoria e misure provvisorie di salvaguardia del Parco nazionale di Portofino"; nella delibera era anche previsto un Comitato di gestione provvisoria del parco che è stato effettivamente istituito con decreto del 27.10.2021. La Regione ed i Comuni, nonostante le disponibilità al confronto espressa dal Ministero, hanno vissuto la perimetrazione provvisoria come un'imposizione poiché automaticamente con questa sono disposti una serie di vincoli e viene prevista una regolamentazione in capo al Comitato di gestione (che la sta redigendo). Se dunque apparentemente il parco si sta realizzando, in realtà si è ancora una volta avviato un contenzioso giuridico che vede contrapposto lo Stato e la Regione affiancata da diversi Comuni. Il Decreto inoltre non risolve, come avrebbe preferito il WWF, il dualismo della gestione della parte a mare e della parte a terra e mantiene area marina protette come soggetto giuridico autonomo rispetto al costituendo Ente parco.

## LE MACRO-PROBLEMATICHE DELLA LEGGE QUADRO

Per effettuare un'analisi della legge quadro sulle aree protette, pur in un contesto generale di risultati positivi comunque raggiunti, ci si deve dunque muovere dalla condivisione di una serie di fattori che negli ultimi trent'anni hanno modificato un impianto equilibrato e quindi dalla condivisione di un giudizio che deve motivare quanto delle aspettative iniziali sino state attese o meno.

Molti di questi fattori sono negli stati segnalati dal WWF e in via schematica si possono riassumere nei seguenti punti:

1. 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 ed altri Parchi Regionali, inoltre accordi istituzionali obbligatori hanno favorito perimetrazioni sbagliate.
2. La norma rimane ancora inapplicata per le aree prioritarie di pregio.
3. È ancora condivisibile la scelta di Parchi di enorme estensione inglobando aree urbanizzate (anche in modo intensivo) di decine di Comuni?
4. 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 tutti i Ministri di privilegiare rispetto a nomine politiche (questo vale anche per le nomine dei Consigli Direttivi).
5. 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.
6. Andrebbe ripensato il concetto stesso di Comunità del Parco, oggi rappresentata solo dagli Enti territorialmente competenti affidando a questi la rappresentanza di 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'inserirli a scapito della componente nazionale dei Consigli Direttivi.
7. 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.
8. Ci si pone solo il problema dei tempi necessari per il rilascio dell'intesa per la nomina del Presidente e non ci si pone quello dei tempi necessari per l'adozione, la discussione e l'approvazione del Piano del Parco, lasciando così per anni interi territori in uno stato d'incertezza e rigidità dovuta all'applicazione obbligatoria delle norme di salvaguardia.

9. L'applicazione delle procedure di VAS al Piano del Parco ha appesantito le procedure ed i tempi di pianificazione: a tale riguardo è necessario un chiarimento del rapporto tra VAS, Piano e Piano Socioeconomico. Se quest'ultimo rimane obbligatorio i Piani del Parco devono avere una maggiore caratterizzazione naturalistica finalizzata alla tutela e quindi assorbire in sé la procedura VAS del Piano Socioeconomico. Se invece i Piani del Parco continuano ad essere più generali e considerare anche lo sviluppo delle attività antropiche in relazione alla zonizzazione, allora il Piano Socioeconomico non ha più ragione di essere ed è giusto mantenere l'attuale procedura VAS.
10. La vigilanza oggi affidata ai Carabinieri Forestali ha reso in molti casi più problematica della dipendenza funzionale di questi con l'Ente Parco. Il legislatore preferì questa soluzione rispetto a quella dei guardaparco, ma ci si domanda se l'ipotesi storica del WWF dei guardaparco in pianta organica a ciascun Ente Parco possa oggi essere valida.
11. Le Riserve Naturali dello Stato all'interno dei Parchi Nazionali hanno una gestione separata tramite uffici preposti dei CC Forestali e più volte si è tentato il trasferimento della gestione di queste agli Enti parco. Ma il tema oggi va posto in termini diversi: è possibile che tutte le funzioni e risorse dello Stato che operano all'interno di un Parco Nazionale siano accorpate in capo ad un unico soggetto che non può che essere l'Ente Parco?
12. Il tema dell'eccesso di ungulati (in particolare cinghiali ma non solo) è reale ed è un dato di fatto che la procedura d'intervento è spesso troppo lunga ed articolata. E' auspicabile un processo di semplificazione che garantisca interventi che non siano concessioni al mondo venatorio. Va poi anche valutato il coinvolgimento delle aziende agricole (ad esempio autorizzazioni a catture con "chiusini").
13. L'autofinanziamento dei Parchi potrebbe passare attraverso vari meccanismi, tra cui quello dell'affidamento in gestione dei beni e delle concessioni demaniali, ma di certo quello dell'utilizzo del marchio del Parco è uno dei più efficaci. La questione è rimasta irrisolta e viene affrontata e gestita dagli Enti Parco in modo disomogeneo e non sempre coerente.

## I PRINCIPALI PROBLEMI CONNESSI ALLA "GOVERNANCE" DEI PARCHI NAZIONALI

Il WWF ha più volte denunciato uno spostamento della "governance" dei parchi nazionali avvenuto al di fuori di qualsivoglia riforma organica: trattasi di uno spostamento che ha indebolito significativamente le prerogative statali in tema di conservazione della natura così come sancite dall'articolo 117 della Costituzione.

Questo spostamento è avvenuto intervenendo sulle procedure di nomina del Presidente, del Consiglio Direttivo e del Direttore, ma non solo.

### **Presidenti sempre più deboli e condizionati**

In generale, la scelta dei Presidenti dei Parchi Nazionali ha risposto più a criteri di appartenenza che non di competenza. La tendenza alla commistione con le politiche locali si era prima manifestata attraverso la scelta di alcuni Presidenti che erano ex sindaci di uno dei Comuni del Parco, successivamente si è addirittura assistito alla nomina di Sindaci in carica nonostante contemporaneamente il Ministero dell'Ambiente sostenesse proposte di legge (mai approvate) che sancivano tale incompatibilità. È di tutta evidenza che a fare la differenza è più la qualità della persona che non la carica, ma pare davvero singolare che nonostante il gran numero di persone competenti che potrebbero essere considerate, in alcuni contesti territoriali le intese sulle nomine non si siano sboccate se non sotto il segno dell'appartenenza politica.

Si sono così registrate molte difficoltà e ritardi sul rilascio delle intese obbligatorie che dovevano essere preventivamente acquisite. Dopo vari tentativi, il decreto-legge 76 del 2020 sulle semplificazioni ha introdotto una soluzione fortemente che ha sollevato non poche perplessità.

Qui una tabella che risalta le disposizioni cui si fa riferimento:

L. 394/91 articolo 9, comma 4 <i>Nomina del Presidente</i>	DL 76/2020 convertito dalla L. 120/2020, articolo 55 <i>Nomina del Presidente</i>
---	--

Scelto dal Ministro che per nominarlo doveva acquisire un'intesa con le Regioni territorialmente competenti oltre che i pareri obbligatori ma non vincolanti delle preposte Commissioni di Camera e Senato	il Ministro propone una terna di nomi ai Presidenti delle Regioni territorialmente competenti e questi entro trenta giorni devono trovare 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 presentano più criticità: da un lato è molto difficile individuare per ciascun parco tre nomi di qualità e si fatto si apre una lobby di questi sui Presidenti delle Regioni, da un altro seppur nella terna la scelta del Ministero passa di fatto alle Regioni. Venendo meno del concetto di intesa che era alla base della legge, il rischio di un ulteriore indebolimento del ruolo dello Stato si potrebbe concretizzare (come si è visto nelle prime applicazioni della norma) in trattative preventive con le Regioni dove prevale l'accordo politico su uno dei candidati. E' questa una norma che ha aumentato il ruolo delle Regioni che già era forte nella gestione die Parchi nazionali visto che i Piani del Parco e le relative VAS sono di approvazione regionale. L'intesa sul candidato unico proposto dal Ministro era più funzionale a mantenere saldo il rapporto fiduciario tra Presidente e Regione pur nella rappresentanza di valori sovraordinati che sono di competenza statale.

### **Il governo dei parchi sempre è più in mano agli Enti territoriali.**

La norma che prevedeva originariamente un Consiglio di 12 membri (7 in rappresentanza statale e 5 locale) è stata modificata riducendo il numero a 8 membri.

Qui la tabella riassuntiva:

Legge 394 del 1991, articolo 9, comma 4 <i>12 membri, di cui:</i>	DPR 16.4.2013 (Gazzetta ufficiale n. 148, 26 giugno 2013) <i>8 membri, di cui:</i>
5 su designazione della Comunità del Parco	4 su designazione della Comunità del Parco
2 scelti tra quelli designati delle Ass. Ambientaliste riconosciute	1 scelti tra quelli designati delle Ass. Ambientaliste riconosciute
2 scelti tra quelli designati dall'Accademia dei Lincei, dalla Società scientifiche, CNR, Università del territorio	1 su designazione dell'ISPRA
1 su designazione del Ministro dell'Agricoltura	1 su designazione del Ministero delle Politiche agricole e Forestali
2 su designazione del Ministro dell'Ambiente	1 su designazione del Ministero dell'Ambiente

Lo sbilanciamento che indebolisce le competenze statali è accentuato anche 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 esperti del territorio ma solitamente Sindaci o Assessori o Consiglieri che per altro, ai sensi dello statuto di tutti i Parchi, decadono nel momento in cui perdono tale carica lasciando quindi incompleti i Consigli.

Alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione è difficile immaginare un riequilibrio delle componenti (e questo rende ancor più importante e delicata la scelta del Presidente), ma 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 essere parte attiva di un Consiglio di gestione di un'area protetta.

In relazione al ruolo di Direttore del Parco, anche qui si registra una certa tendenza al localismo.

L'Ente Parco bandisce un bando per il ruolo di Direttore a cui possono partecipare solo gli iscritti ad un apposito albo istituito e disciplinato dal Ministero dell'Ambiente (oggi MiTe). Tra i candidati il Consiglio Direttivo seleziona, con motivazione, una terna all'interno della quale il Ministro della Transizione Ecologica sceglie il Direttore. Le procedure di nomina del Direttore legate a un Albo non hanno dato e non danno sufficiente garanzia di qualità. Il WWF da tempo sostiene che la risposta consista in 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. Si è preferito invece favorire un allargamento dell'albo attraverso nuovi criteri laschi che hanno consentito l'ingresso di centinaia di tecnici degli Enti locali che oggi possono ambire a ricoprire il ruolo di Direttore di Parco Nazionale (articolo 1, comma 1, del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 15 giugno 2016, n. 143 e del decreto Direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 23 settembre 2016). Non c'è alcun pregiudizio rispetto ai tecnici locali e indubbiamente tra queste persone vi sono persone d'indubbia competenza, ma non si può ignorare l'effetto potenziale che il combinato disposto produce: un Presidente ed un Consiglio che sono forte espressione del livello istituzionale locali sono, se affiancati da un Direttore che ha esperienze di pari livello amministrativo è difficile possa fornire ad un Ente nazionale la necessaria visione e forza per svolgere a pieno il proprio ruolo. Benissimo dunque prendere in considerazione le competenze tecniche locali, ma questo deve avvenire in modo diverso da quello attuale e in tal senso un concorso pubblico per titoli ed esami potrebbe rappresentare la via più corretta.

Nonostante questo costante e progressivo sbilanciamento che ha dato più ruolo e più agli Enti locali attraverso una modifica della composizione dei Consigli Direttivi, l'organo "Comunità del Parco" non è stato toccato e si può quindi dire che tra le riforme "mancate" c'è anche quella della Comunità del Parco (articolo 10, Legge 394 del 1991). Questa è costituita dai Presidenti delle Regioni e delle Province, dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane nei cui territori del parco e la modifica di questa composizione è sempre stata poco considerata nelle varie proposte di riforma presentate in Parlamento.

Come accennato, anche alla luce dell'equilibrio modificato in seno al Consiglio Direttivo, andrebbe ripensato il concetto stesso di "Comunità del Parco" oggi rappresentata solo dagli Enti territorialmente competenti, estendendola (magari con funzioni distinte da quelle date agli Enti istituzionali) anche alle categorie professionali funzionali alla gestione del Parco come quella degli agricoltori o degli operatori: questo anche in ragione di una riflessione che dovrebbe portare a riconsiderare la relazione tra i vari strumenti di pianificazione in virtù dei differenti iter di predisposizione ed approvazione che questi hanno.

## LA PIANIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE

Il Piano del Parco costituisce l'elemento portante la gestione di un'area protetta. È sovraordinato rispetto a tutti gli altri piani territoriali, compresi quelli urbanistici, fatta eccezione per il Piano Paesaggistico. Il Piano Paesaggistico, infatti, prevale sul Piano del Parco ai sensi dell'articolo 145 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio", grazie ad un 'pasticcio' normativo. Il Codice è stato redatto sulla base di una legge delega e come tale non poteva introdurre modifiche normative al di fuori delle materie delegate: la legge delega non dava alcun mandato di modificare la legge quadro sulle aree protette, ma questo aspetto fu deliberatamente ignorato quando si dispose la priorità del Piano Paesaggistico anche rispetto ai Piani del Parco. A parziale giustificazione dell'errore procedurale si diede un'interpretazione secondo cui il Piano Paesaggistico prevarrebbe sul Piano del Parco solo in relazione alla tutela del paesaggio che però sappiano essere strettamente connessa alla conservazione di specie ed habitat (basti ad esempio pensare ai boschi o ai corsi d'acqua).

Il Piano del Parco è un elemento essenziale per la comunità territoriale che vive nell'area protetta perché definisce con chiarezza anche le attività ammissibili, oltre che le condizioni attraverso cui queste possono svilupparsi. È dunque anche un elemento di chiarezza imprescindibile in assenza del quale vigono le misure di salvaguardia con molteplici rigidità che si riflettono anche sulla comunità locale. Il Piano del Parco definisce gli obiettivi di conservazione e le modalità per perseguirli e questo avviene anche attraverso una suddivisione del territorio dell'area protetta secondo diversi regimi di tutela e quindi di vincolo ad attività umane dannose per l'ecosistema. Stabilisce come concretamente viene perseguita "la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali" (comma 1, articolo 12, legge 394/1991) e in attesa di questo vigono misure paradossalmente più stringenti perché meno modulari e indifferenziate sul territorio dell'area protetta, quali sono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 6 della legge quadro sulle aree protette. Con il D.lgs. 152 del 2006, meglio noto come "Codice Ambiente", il Piano del Parco viene obbligatoriamente sottoposto alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

L'iter di approvazione del Piano ha visto dunque una dilatazione dei tempi necessari e l'applicazione delle procedure VAS hanno certamente appesantito il procedimento. Essendo il Piano del Parco uno strumento di conservazione e tutela, molto ci si è interrogati sull'obbligatorietà di una valutazione ambientale su di un piano di tutela. È prevalsa un'interpretazione restrittiva, certamente più attinente alla Direttiva 2001/42/CE che appunto prevede la VAS, ma proprio per questo sarebbe oggi necessario un chiarimento del rapporto tra VAS, Piano del Parco e Piano Pluriennale Economico Sociale (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, non è dunque più solo di carattere ambientale e naturalistico. In questo quadro ben si giustifica la procedura VAS ma meno si comprende la necessità di un altro Piano, quello Pluriennale Economico Sociale vero e proprio, anch'esso per altro da sottoporre a VAS.

Pochi sono i Piani definitivamente approvati e molti sono ancora fermi nell'iter in capo alle Regioni. Assunta l'interpretazione data dal Ministero ai Regolamenti, che possono cioè essere approvati solo a seguito dell'approvazione dei Piani, anche i Regolamenti dei Parchi non risultano approvati.

L'insieme delle procedure e il complesso di pressioni su ciascuna di esse inevitabilmente si determina, ha creato una situazione di complessivo ritardo stigmatizzato anche dalla Corte dei Conti che nell'ultima relazione sulla gestione degli Enti Parco Nazionali (esercizio 2018) scrive: *"a distanza di quasi trent'anni dall'entrata in vigore della legge quadro la generalità degli enti parco resta ancora carente degli strumenti in questione, nonostante peraltro il legislatore abbia originariamente contemplato una precisa disciplina dei tempi procedurali per la loro approvazione, nonché, per il Piano del parco ed il Piano Pluriennale Economico Sociale, anche meccanismi sostitutivi, da parte del Ministero vigilante, idonei ad assicurarne l'adozione, rimasti inattuati. (...) Questa Corte ribadisce la situazione di criticità che connota detti strumenti di programmazione, atti fondamentali per la gestione e la disciplina delle aree protette ma caratterizzati da meccanismi procedurali che si sono rilevati, purtroppo, farraginosi e complessi. Pertanto, auspica interventi normativi che, modificando le attuali disposizioni, garantiscano la definizione dei procedimenti finalizzati al loro tempestivo perfezionamento"*.

I.S.P.R.A. ha pubblicato un quadro aggiornato al 31 giugno 2021 sullo stato di approvazione dei piani:

[https://www.isprambiente.gov.it/files/normativa-parchi/cronologia\\_stato\\_30-06-2021\\_per\\_web.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files/normativa-parchi/cronologia_stato_30-06-2021_per_web.pdf)

Come si può vedere la situazione è molto articolata e differenziata per ogni Regione. Questo è in parte dovuto alla diversa modalità di applicazione della normativa VAS, in altra parte dalle diverse modalità d'integrazione ai piani paesaggistici ed in parte ai diversi livelli efficienza dei vari uffici competenti: il problema è che il ritardo dei Piani porta con sé anche il ritardo dei Regolamenti del Parco.

Mentre il Piano del Parco è approvato dalla Regione, il Regolamento del Parco è approvato dal Ministero della Transizione Ecologica d'intesa con le Regioni interessate e previo parere degli Enti locali interessati. Il Ministero ha interpretato la funzione del Regolamento come strettamente connessa al Piano del Parco e quindi non ha ritenuto di procedere all'approvazione del Regolamento prima dell'approvazione del Piano a cui questo si riferisce. Seguendo questa impostazione, il Ministero ha ritenuto anche di respingere Regolamenti settoriali stralcio che venivano emanati per gestire situazioni puntuali o specifiche.

È stato osservato che mentre il Piano del Parco agisce articolando un sistema di limitazioni supportate da puntuali analisi scientifiche e quindi pone obiettivi di conservazione o funzionali alla conservazione, il Regolamento del Parco rappresenta un aspetto più dinamico perché, pur ribadendo e sanzionando i divieti funzionali al Piano, regola le attività consentite. Se non fosse per i tempi che ha determinato, l'interpretazione data dal Ministero è dunque corretta poiché Piano e Regolamento agiscono in modo integrato e reciprocamente funzionale.

### **Il percorso di VAS nel Testo Unico Ambientale**

Nonostante l'art. 55 del cosiddetto Decreto semplificazioni del 2020 (D.L. 76/2020 convertito in L. 11.9.2020, n. 120) abbia introdotto una serie di disposizioni per garantire tempi più celeri e certi al processo di pianificazione dei parchi, come sopra accennato rimane anche troppo ridondante il percorso complessivo che prevede una Valutazione Ambientale Strategica, un Piano del Parco (che si sovrappone ad un piano regionale di gestione se il parco ha aree di Rete Natura 2000) ed un Piano di Sviluppo Economico.

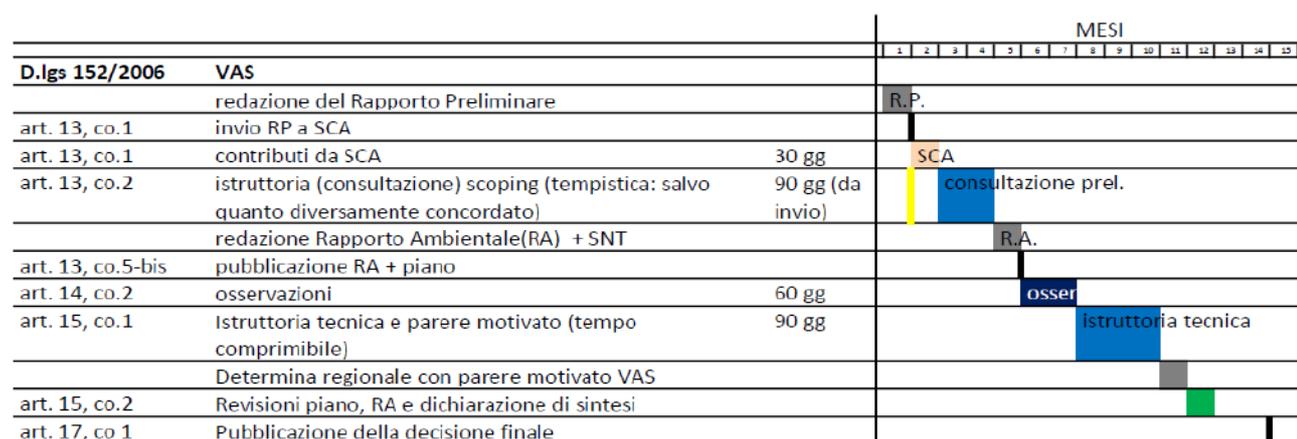
A partire dal 2006, il Testo Unico Ambientale (Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152) attua la Direttiva VAS 2001/42/CE. Nel percorso autorizzativo complessivo di piani e programmi, i tempi procedurali della VAS sono un tema di assoluto rilievo anche perché, se visti in termini incrementali rispetto a quelli della procedura di definizione dei piani, concorrono ad avvalorare la tesi che la VAS sia solo un inutile appesantimento “burocratico”, incapace di valorizzare il piano.

Senza entrare nel merito di questa “criticità” che accompagna l’istituto della VAS sin dalla sua comparsa in Italia, vale però la pena di evidenziare che il percorso delineato dal D.Lgs. 152/2006 è concepito per essere pienamente integrabile con il percorso di pianificazione.

La normativa regola i tempi dei passaggi quali ad esempio le consultazioni e i tempi istruttori, ma non entra nel merito di tutti quei tempi “interclusi” che sfuggono al dettato del legislatore e che di fatto comportano una dilatazione incontrollata e spesso immotivata dei tempi complessivi: si tratta per lo più di tempi in cui l’azione spetta al Proponente e, talvolta, all’ Autorità competente.

Oggi i tempi del procedimento di VAS sono complessivamente di 249 gg e si articolano in una fase preliminare di 90 gg al massimo e in una successiva fase di 150 gg (60 gg per le osservazioni e 90 gg di istruttoria tecnica per l’espressione del parere motivato). I tempi del procedimento di assoggettabilità a VAS sono invece di 90 gg al massimo, compresi 30 gg per la presentazione dei pareri da parte dei soggetti competenti in materia ambientale (SCA) coinvolti.

Il grafico sottostante rappresenta le tempistiche della procedura di VAS:



Va evidenziato che mentre i tempi destinati alle osservazioni, dei Soggetti con Competenze Ambientali nella fase preliminare, e del pubblico interessato nella fase valutativa, sono fissati per legge e incompressibili, i tempi della cosiddetta consultazione preliminare ex art. 13 che generalmente sfocia in un parere “di scoping” possono essere ridotti se preventivamente concordato tra Autorità procedente/Proponente e Autorità Competente.

Nello schema sono rappresentate anche attività per le quali la norma non detta tempi da rispettare: si tratta della fase di redazione del rapporto preliminare, della fase di redazione del rapporto ambientale e delle attività di cui all’art. 15, comma 2 relative alla revisione del piano e del RA e alla stesura della Dichiarazione di sintesi.

### **Il percorso di definizione del Piano e del PPES secondo la Legge 394/1991**

Il Piano del Parco e il Piano Pluriennale Economico e Sociale sono definiti rispettivamente dagli articoli 12 e 14 della legge 394/1991. Tale Legge, entrata in vigore 20 anni prima della Direttiva VAS e 25 anni prima del TUA, ha subito interessanti modifiche e soppressioni dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76. Le fasi e i tempi di definizione del Piano e del PPES individuati dalla legge 394/1991 sono rappresentati nella figura seguente:

		MESI																							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
L.394/91	Piano del Parco																								
art. 12, comma 3	Ente parco predisporre il Piano del Parco	predisposizione piano																							
art. 12, comma 3	Consiglio direttivo indica i criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco																								
art. 12, comma 3	La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso.																								
art. 12, comma 4	Adozione (entro 18 mesi) da parte del Consiglio Direttivo dell'Ente parco (Dl.76/2020)	18 mesi	tempo massimo per l'adozione = 18 mesi																						
art. 12, comma 4	Piano depositato per osservazioni	60 gg																							
art. 12, comma 4	Ente parco esprime il proprio parere sulle osservazioni	30 gg																							
art. 12, comma 4	la regione approva il piano tenendo conto delle risultanze del parere motivato espresso in sede di VAS	60 gg																							
art. 14, comma 2	La Comunità del parco avvia (contestualmente al Piano) un piano pluriennale economico e sociale	predisposizione PPES																							
art. 25, comma 3	Il PPES e' adottato dall'organismo di gestione del parco, tenuto conto del parere espresso dagli enti locali territorialmente interessati, e' approvato dalla regione.																								

Spicca anzitutto un tempo fissato in massimo 18 mesi durante il quale l'Ente Parco predisporre il Piano. In questa fase "la Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso".

A seguito dell'adozione del Piano da parte del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco è prevista una fase di osservazioni da parte del pubblico. Su tali osservazioni l'Ente Parco esprime il proprio parere entro 30 giorni. A seguire, entro 60 gg dal ricevimento di tale parere, la Regione approva il Piano tenendo conto delle risultanze del parere motivato di VAS: si tratta di un passaggio introdotto dal D.L. 76/2020 che però non si traduce in indicazioni più chiare su come integrare i due percorsi procedurali.

Per quanto riguarda il Piano Pluriennale Economico e Sociale (PPES), l'articolo 14 della L. 394/1991 stabilisce che la Comunità del Parco deve avviare la stesura della contestualmente all'avvio della definizione del Piano del Parco.

#### Ipotesi di Integrazione dei due percorsi: punti di forza e punti di debolezza

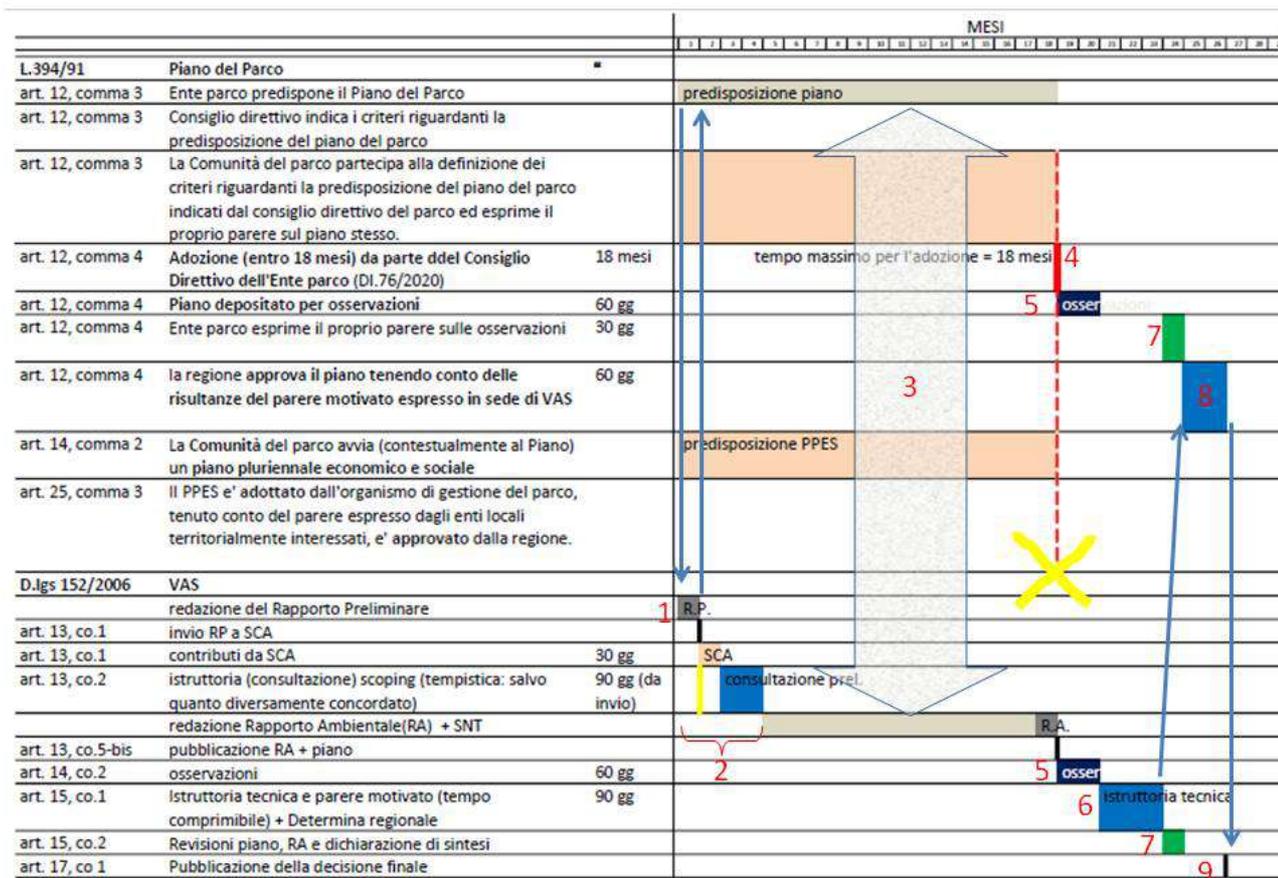
Le esperienze pratiche di Valutazione Ambientale Strategica dei Piani di Parchi nazionali hanno messo in luce tutte le discrepanze esistenti tra i due percorsi in precedenza descritti, a partire dai quali, a seguire, si tenta di individuare i punti di coerenza e una possibile integrazione e armonizzazione. Ciò è stato fatto combinando i due grafici sopra riportati e adattando le tempistiche delle relative fasi in funzione dell'obiettivo di integrare e, ove possibile, ottimizzare i vari passaggi.

La Figura 3 è a riferimento dei commenti che seguono.

	D.lgs 152	L. 394
1. Il TUA stabilisce che il percorso di VAS inizia sin dalle prime fasi del percorso di pianificazione. Pertanto, nel diagramma di Figura 3, l'avvio della pianificazione coincide con l'inizio della predisposizione del Rapporto Preliminare di VAS.		Art. 12, co. 3
2. La prima fase di VAS (cosiddetta di "scoping") avviene nell'arco di quei 18 mesi (durata massima) riconosciuti dalla L.394 all'Ente Parco per la redazione e l'adozione del Piano. Per la precisione, la procedura di consultazione dei Soggetti con Competenze Ambientali (SCA) e la collaborazione tra l'autorità Competente e l'autorità procedente/proponente occupa complessivamente 90 che possono essere ridotti (non a discapito dei 30 previsti per le osservazioni dei SCA).	Art. 13, commi 1 e 2	
3. Il rimanente tempo compreso tra la chiusura della fase di consultazioni preliminari e la fine dei 18 mesi è dedicato alla predisposizione del Piano e del RA tenendo conto delle osservazioni pervenute dai SCA e delle indicazioni fornite dalla Autorità Competente (cosiddetto parere di Scoping).	Redazione RA	Art. 12, co. 3

<p>È utile evidenziare che ai sensi dell'art. 10, comma 1 della L. 394, i soggetti che costituiscono La Comunità del parco sono i presidenti delle regioni e delle province, i sindaci dei comuni e i presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco. Si tratta quindi di soggetti che figurano anche tra i SCA ai sensi dell'art. 5, comma 1 lett. s) del D.Lgs 152, vale a dire le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti.</p> <p>La previsione che "La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso" è un punto di coerenza con quanto previsto dal TUA per il ruolo dei SCA (che includono i soggetti che costituiscono la Comunità del Parco) nella fase preliminare di VAS, per la definizione della portata e del livello di dettaglio delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale.</p>		
<p>4. La L. 394 prevede l'adozione del Piano del Parco e ciò costituisce una <u>rigidità</u> poco compatibile con il percorso di VAS definito dal TUA in base al quale, fino all'ultimo e tramite successive fasi di confronto e consultazione, il piano può continuare ad essere migliorato sotto il profilo della sostenibilità ambientale.</p>		Art. 12, co. 4
<p>5. Sia la L. 394 che il TUA prevedono successivamente 60 giorni per le osservazioni sul "piano adottato" (la L. 394) e sul Piano e Rapporto Ambientale (D.Lgs 152). Pertanto, in una prospettiva di integrazione, questo passaggio è pienamente coerente con entrambi i riferimenti normativi.</p>	Art. 14, co. 2	Art. 12, co. 4
<p>6. Nell'ambito del percorso di VAS, alle osservazioni segue la fase di espressione del parere motivato da parte dell'Autorità Competente che è prevista in 90 giorni.</p>	Art. 15, co.1	
<p>7. Nel passaggio successivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. la L.394 prevede 30 giorni di tempo per le controdeduzioni alle osservazioni pervenute sul piano, da parte dell'Ente Parco;</li> <li>b. il TUA prevede un tempo (non quantificato in giorni) durante il quale l'autorità procedente/Proponente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede alle opportune revisioni del piano e del RA sulla base del parere motivato.</li> </ul> <p>In un percorso ottimizzato queste due fasi possono essere fatte corrispondere dato che l'Ente Parco deputato ad esprimere le controdeduzioni alle osservazioni in base alla L. 394 è individuato come Proponente dal TUA e quindi chiamato a collaborare con l'autorità competente nella revisione del Piano e RA e, a valle di ciò, a rappresentare le attività svolte attraverso la Dichiarazione di Sintesi.</p>	Art. 15, co.2	Art. 12, co. 4
<p>8. In base all'art. 12 comma 4 della L. 394 la Regione ha 60 gg di tempo per approvare il piano tenendo conto delle risultanze del parere motivato espresso in sede di VAS.</p>		Art. 12, co. 4
<p>9. La pubblicazione della decisione finale, prevista dal TUA, completa il percorso.</p>	Art. 17, co.1	

Le considerazioni e le ipotesi sopra riportate, sono rappresentate graficamente nella figura seguente:



### Ipotesi generali di Integrazione dei due percorsi

Nell'ipotesi di definire un nuovo percorso integrato di pianificazione dei Piani dei Parchi e della relativa VAS attraverso una revisione della legge 394/1991, le considerazioni che si possono trarre dall'analisi svolta sono le seguenti:

1. La tempistica prevista dalla legge 394/1991 per la predisposizione del Piano, pari al massimo a 18 mesi, deve prevedere l'immediato avvio della fase preliminare di VAS così da massimizzare già durante la predisposizione del Piano gli effetti del contributo fornito dagli SCA (che peraltro corrispondono per una parte significativa ai soggetti che costituiscono la Comunità del Parco) e dall'Autorità Competente (la Regione) ai sensi del TUA sulla portata del RA.
2. Nel periodo di 18 mesi massimi per predisporre il piano rientrano le fasi di scoping della VAS e di redazione del RA.
3. L'adozione del Piano prevista dalla legge 394/1991 costituisce una condizione di "rigidità" poco compatibile con la progressiva messa a punto del piano stesso (oltre che del RA) prevista dal TUA e tale previsione andrebbe eliminata.
4. La corrispondenza delle fasi per le osservazioni e per le controdeduzioni così come previste dalla Legge 394/1991 e dal TUA potrebbe trovare un'opportuna formalizzazione in momenti procedurali coerenti nei due percorsi.
5. La versione integrata dei due procedimenti comprende rispetto alle versioni singole un aumento di passaggi procedurali: si tratta in realtà di passaggi, previsti in una delle due procedure, sono implicitamente tenuti in considerazione nell'altra; in particolare, facendo riferimento al percorso di VAS, si evidenzia che la fase di approvazione da parte della regione, di cui all'art. 12 comma 4 della L. 394, è presente nel TUA anche se non attraverso una definizione della durata.

## LE AREE MARINE PROTETTE, LE “CENERENTOLE” DELLA LEGGE QUADRO

Rientrano nella categoria delle Aree Marine Protette (AMP) quelle definite dal Protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo di cui alla Legge 5 marzo 1985, n. 127 (recante ratifica del protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982) e quelle definite ai sensi della Legge 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare). Inoltre, l'istituzione delle AMP può essere oggetto di accordi generali tra lo Stato, rappresentato dal Ministero della Transizione Ecologica, e le Regioni.

Le aree marine protette sono 27 oltre a 2 parchi sommersi che, nel complesso, tutelano circa 228mila ettari di mare. La frammentazione di quello che sarebbe un errore definire “sistema” ha finora impedito il raggiungimento di apprezzabili risultati di conservazione anche per le difficoltà d'implementazione dei piani di gestione. La percentuale di acque territoriali protette in modo efficace è molto lontana da quella prefissata al 2020 e ancor più al 2030. A fine 2019 solo il 4,53% delle acque territoriali era coperto da aree a vario titolo protette (incluse AMP e Siti Natura 2000), percentuale che si abbassa all'1,67% se si considerano le aree che sono effettivamente ed efficacemente gestite. Inoltre, l'Italia non ha una percentuale sufficiente di aree a protezione integrale (solo lo 0,01% delle acque territoriali italiane risulta effettivamente protetto). L'efficacia di gestione è risultata essere una problematica primaria anche nel “Check up aree marine protette” condotto dal WWF Italia nel 2018. Sia le AMP sia i siti Natura 2000 marini italiani spesso mancano di attività di gestione, monitoraggio e valutazione efficaci. Inoltre, mancano obiettivi dettagliati di conservazione specifici sia comuni che per i diversi siti.

Per rispettare gli obiettivi prefissati al 2030 risulta esser essenziale intervenire su due aspetti:

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

La parte della legge quadro relativa le Aree Marine Protette, come più volte affermato dal WWF, 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 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 Aree Marine Protette si pone il duplice problema di un'eccessiva ed ingiustificata devoluzione delle competenze dallo Stato agli Enti locali, ed una conseguente applicazione della politica locale che 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.

Basta dare un'occhiata alla tabella di cui sotto per rendersi conto come il cosiddetto sistema delle AMP sia gestito prevalentemente da singoli Comuni.

DENOMINAZIONE AMP	ENTE GESTORE	
Capo Carbonara	Comune	9
Isola di Bergoggi		
Isola di Ustica		
Isole di Ventotene e Santo Stefano		
Isole Egadi		
Isole Pelagie		

Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre		
Capo Testa – Punta Falcone		
Capo Milazzo		
Isole Ciclopi	Consorzio di più comuni, in alcuni casi con Università e/o associazioni	9
Plemmirio		
Porto Cesareo		
Portofino		
Punta Campanella		
Regno di Nettuno		
Tavolara – Punta Coda Cavallo		
Torre del Cerrano		
Torre Guaceto		
Capo Rizzuto	Provincia	1
Cinque Terre	Ente Parco Nazionale (in prossimità dell'AMP)	5
Costa degli Infreschi e della Masseta		
Santa Maria di Castellabate		
Isola dell'Asinara		
Isole Tremiti		
Capo Caccia - Isola Piana	Ente Parco Regionale (in prossimità dell'AMP)	2
Secche della Meloria		
Miramare	Associazioni	2
Secche di Tor Paterno		
Capo Gallo - Isola delle Femmine	Capitanerie di Porto	1

Ribadendo, dunque, la necessità di interventi finalizzati ad un aumento delle risorse economiche ed umane, in termini generali è necessario che:

- la governance delle AMP sia più coerente rispetto alle competenze dello Stato e agli interessi pubblici generali che sottendono la loro istituzione;
- si creino programmi pluriennali comuni di gestione con obiettivi nazionali e con processi monitorati;
- venga garantita una maggiore coerenza di gestione delle AMP contigue ai Parchi Nazionali inglobandole a tutti gli effetti nella perimetrazione e nella governance di questi, fornendo allo stesso tempo ai Parchi Nazionali coinvolti le competenze necessarie;

- si promuova l'estensione e l'implementazione delle AMP con l'obiettivo d'inglobare maggiormente le aree a mare di Rete Natura 2000;
- ci si doti di un sistema di verifica effettivo sul rispetto degli impegni assunti dagli Enti locali a fronte della partecipazione ai Consorzi di gestione delle AMP (specie se questi ne assumono la guida);
- si trovino modi per implementare le misure di sorveglianza anche attraverso nuovi strumenti tecnologici che favoriscano controlli a distanza e maggiore collaborazione con gli enti di polizia locale.

### **Una "Marine strategy" che non decolla**

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. 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".

La definizione del concetto di 'buono stato ecologico' dei mari si rileva dalla Direttiva stessa che chiede di prendere in considerazione una serie di parametri, tra cui la conservazione della biodiversità, la gestione delle pressioni antropogeniche che riguardano la pesca, eventuali danni ai fondali marini, la concentrazione dei rifiuti marini e dei contaminanti, l'eutrofizzazione di origine umana, ecc. Peraltro, la norma italiana di recepimento della Direttiva (d.lgs. n. 190/2010) giustamente asserisce che il conseguimento del buono stato ambientale delle acque marine necessita di una gestione "adattativa", per cui sono necessari monitoraggi periodici. Sulla base di criteri fissati dall'ISPRA e dal CNR, il nostro Paese ha quindi avviato dal 2014 una serie di monitoraggi gestiti dalle Agenzie regionali per l'ambiente, e stando alla relazione 2019 sullo "Stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino" fatto dalla Corte dei Conti "complessivamente, dal 2011 ad oggi, risultano stanziati per l'attuazione della Direttiva 76,1 milioni, di cui impegnati 72,1 e pagati 53,4.". Una parte consistente di questi fondi è stata trasferita alle Regioni per le analisi svolte dalle agenzie regionali per l'ambiente, ma una parte è stata destinata anche alle AMP per le aree di competenza.

Nel 2017 la Commissione europea aggiornava l'applicazione della Direttiva (Decisione n. 848/2017) rivedendo gli indirizzi per la determinazione del buono stato ecologico delle acque, ciò anche al fine di avere analisi tra loro più facilmente comparabili. Su questi nuovi criteri c'è stata una formale presa di posizione dell'Italia che, tramite il Ministero della Transizione Ecologica, ha sostenuto un eccessivo aggravio delle procedure. Nonostante l'Unione Europea abbia valutato positivamente il lavoro di monitoraggio fatto dal nostro Paese ha però evidenziato elementi di problematicità sui "target ambientali" ritenuti poco più che proposte che obiettivi legati a vere e proprie strategie di azione. La Corte dei conti, sempre nella sopra citata relazione, riportando la posizione dell'Unione Europea sull'applicazione della Direttiva sulla "Strategia marina" ritiene ci sia una "provvisorietà della stragrande maggioranza degli obiettivi ambientali" ed un "vuoto di allocazione di responsabilità e di impegni finanziari" soprattutto in relazione al futuro. Ed ancora, il programma italiano "non stabilisce sufficienti collegamenti tra le misure approntate in relazione ai descrittori delle pressioni e i descrittori dello stato, in modo che si possa comprendere come questi ultimi traggano beneficio dalle misure volte ad affrontare le pressioni sulle specie e sugli habitat": come dire che agli importanti e riconosciuti dati acquisiti con i monitoraggi non corrisponde una chiara e certa strategia che possa risolvere i problemi individuati.

La complessità dei problemi è alta ed il Ministero dell'Ambiente aveva in vari documenti evidenziato la rilevanza di due di questi, la pesca illegale e l'inquinamento proveniente da terra. Pur condividendo certamente l'assoluta necessità ed urgenza di contrastare questi due gravissimi fenomeni entrambi riconducibili ad una permanente e diffusa illegalità oltre che ad un'insufficienza di controlli e repressione, certamente un rafforzamento del sistema delle Aree Marine Protette migliorerebbe la situazione attuale aumentando il livello di tutela quanto meno negli ambiti marini di competenza statale. Ciò significa, innanzi tutto, dare maggiore coerenza alla gestione delle aree marine di Rete Natura 2000 attraverso una riformulazione del sistema delle Aree Marine Protette (di cui dopo si dirà) che si faccia carico di una tutela attiva e monitorata.

### **Andare oltre le attuali AMP**

Restano quindi 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, e di misure maggiormente finalizzate al raggiungimento degli obiettivi, con garanzie di attuazione (con

riferimento alla Procedura di Infrazione 2015/2163 e l'apertura nel 2019 della messa in mora complementare della Commissione contro l'Italia per la riformulazione di obiettivi).

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 dei "Parchi 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 Aree Marine Protette 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 le aree Rete Natura 2000 siano quanto più possibile anche AMP; dall'altro è fondamentale che tale rete sia potenziata e completata.

I tavoli di cogestione della pesca, ad esempio, sono uno strumento essenziale per individuare aree a protezione integrale con il consenso di pescatori, fondamentale per garantire il rispetto delle regole di protezione. È inoltre importante sviluppare e consolidare le strategie di conservazione per gli habitat e le specie con stato insoddisfacente e attuare programmi di monitoraggio sugli habitat e le specie con stato sconosciuto. Infine, è necessario ampliare la rete con l'estensione delle aree protette esistenti e la creazione di nuovi siti e aree protette di alto mare, oltre le 12 miglia nautiche dalla costa, (come riportato anche nel report conclusivo sulla Strategia Nazionale sulla Biodiversità - SNB), al fine di coprire adeguatamente habitat ad oggi sottorappresentati e procedere al raggiungimento del target di protezione del 30% al 2030. Per raggiungere tale scopo, è anche necessario adoperare strumenti quali le 'Other Effective Conservation Measures (OECM)' come ipotizzato dalla Strategia Europea sulla Biodiversità. Se adeguatamente rafforzate nella loro gestione le Zone di Tutela Biologica e le Fisheries Restricted Areas potrebbero rispondere ai criteri di OECM. Questa rete deve essere inserita nel quadro di una pianificazione dello spazio marittimo che permetta una gestione integrata e basata sull'ecosistema del 100% dei mari italiani e che garantisca lo sviluppo di un'economia blu veramente sostenibile. Tale compito richiede investimenti considerevoli, che includano il miglioramento della capacità delle autorità competenti per consentire loro di condurre efficacemente attività come il monitoraggio e il controllo, nonché la partecipazione delle comunità interessate alla progettazione di misure di gestione eque e il loro coinvolgimento nella gestione dei siti per assicurare un miglior rispetto delle leggi a livello locale.

Il Green Deal europeo e la strategia dell'UE sulla biodiversità hanno ora fornito, all'Unione europea e ai suoi Stati membri, l'opportunità di essere più ambiziosi nella definizione di misure di protezione e nella loro efficace applicazione. Con i 400 milioni di euro previsti per realizzare il progetto "Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini" contenuto nel PNRR l'Italia ha l'opportunità di proteggere e ripristinare la propria biodiversità marina e i servizi ecosistemici da cui dipende il nostro futuro, e sviluppare un'economia blu veramente sostenibile.

### **Costruire un nuovo modello gestionale**

Come più volte ribadito, si ritiene che indipendentemente da ogni riforma del sistema (necessaria ed auspicabile) si potrebbe di gran lunga migliorare l'efficacia delle AMP attraverso un nuovo modello gestionale che sistematizzi e renda più omogenee le attività degli Enti gestori. Tale obiettivo può essere realizzato attraverso plurime linee di azione:

- per le 29 AMP già istituite, il Ministero della Transizione Ecologica identifichi in propria Direttiva la necessità di obiettivi SMART (Specifici, Misurabili, Realizzabili, Rilevanti, Temporizzabili), e supporti le AMP, potenzialmente tramite ISPRA, nella loro identificazione e monitoraggio, per aumentare l'efficacia delle AMP, sia singole che in rete, nella conservazione degli ecosistemi marini;
- gli enti preposti alla gestione dei Siti Natura 2000 identifichino obiettivi SMART, 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;
- destinare risorse finanziarie per gli enti gestori delle AMP e dei Siti Natura 2000 finalizzati all'assunzione di personale competente;
- gli enti preposti si impegnino a eliminare (o rimuovere) le attività illegali all'interno delle AMP e siti Natura 2000, garantendo un'applicazione efficace delle normative;

- formalizzazione e riconoscimento a livello nazionale dei meccanismi locali di cogestione, al fine di condividere la responsabilità dell'identificazione e gestione delle aree protette e delle risorse naturali tra i diversi portatori di interesse, compresi i pescatori artigianali.

### **Realizzare veri e propri Parchi Marini e dare una prospettiva alle attuali A.M.P.**

Nel 2020, la Commissione europea ha adottato la nuova strategia sulla biodiversità per il 2030, chiedendo che almeno il 30 per cento dei mari dell'UE sia protetto e con misure rigorose su almeno un terzo di tale area. Il WWF chiede che, sempre entro il 2030, il 30 per cento del Mediterraneo venga protetto attraverso un efficiente network di Aree Marine Protette, gestite in modo equo, e di altre efficaci misure di conservazione basate sulla protezione dello spazio marino. Si tratta d'interventi che producono risultati ed effetti che vanno ben oltre le aree direttamente coinvolte, perché un sistema di AMP di tale estensione e così gestito avrebbe effetti positivi su tutto il Mediterraneo perché in grado di rigenerare gli ecosistemi naturali, ricostituire gli stock ittici, mitigare gli impatti dei cambiamenti climatici, assicurare un futuro alla pesca e al turismo sostenibili garantendo al contempo salute e benessere alle comunità locali. Attualmente però le Aree Marine Protette ufficialmente designate coprono il 9,68 per cento del Mar Mediterraneo (quindi meno di un terzo rispetto all'obiettivo del 30 per cento) e solo una parte pari per una superficie all'1,27 per cento del Mediterraneo può considerarsi efficacemente gestita.

L'implementazione del sistema di tutela a mare, al di là degli strumenti gestionali immediatamente attuabili e sopra indicati, tramite l'auspicabile crescita del sistema di AMP potrebbe essere ottenuta attraverso l'adozione di tre azioni strategiche, due delle quali attuabili anche a normativa vigente. Le tre misure nel loro complesso rendono possibile il raggiungimento dell'obiettivo del 30 per cento di tutela efficace dei propri mari (di cui un terzo a protezione integrale) a cui l'Italia ha aderito tramite la Strategia sulla Biodiversità Europea. Queste misure potrebbero essere perseguite ed implementate utilizzando in particolar modo il ruolo e le competenze oggi attribuite a ISPRA.

Con la riorganizzazione del 2019 dell'allora Ministero dell'Ambiente si è costituita la Direzione Generale per il Mare e le Coste. La Direzione al momento è "fragile" da un punto di vista strutturale e si sarebbe dovuta implementare tramite le assunzioni di figure tecniche acquisite dal Ministero con un bando pubblico attualmente ancora in corso perché dopo le fasi iniziali le scadenze sono state rinviate a causa della pandemia COVID-19. Ma le funzioni delle vecchie Segreterie Tecniche all'interno del Ministero erano già passate ad ISPRA con un Decreto del Ministero dell'Ambiente del 1° marzo 2018 denominato "Trasferimento di talune funzioni all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)". Ciò è avvenuto ai sensi di una norma (articolo 28, comma 2-bis del decreto-legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008 e introdotto dall'articolo 5, comma 1 della legge n. 132/2016) che ha previsto, appunto, il trasferimento ad ISPRA i compiti degli organismi collegiali già operati presso il Ministero dell'Ambiente. In particolare, come si può leggere al punto 3 dell'Allegato A del sopra citato Decreto Ministeriale, ad ISPRA sono trasferite le funzioni della Segreteria Tecnica per la Tutela del Mare e Navigazione Sostenibile in materia di: istruttoria preliminare per l'istituzione di AMP, gestione, funzionamento, progettazione degli interventi da realizzare per la tutela del mare, prevenzione e mitigazione degli impatti prodotti dalla navigazione.

È dunque ISPRA ad avere in capo a sé le funzioni della ex Segreteria Tecnica per la Tutela del Mare ed è quindi corretto chiedere che in quella sede venga identificato un nucleo di riferimento tecnico sia per gli aspetti gestionali che progettuali delle AMP. È dunque corretto pensare di poter su questa base costruire una vera e propria struttura tecnica unitaria nazionale non solo a supporto delle AMP, ma anche funzionale allo sviluppo del sistema così come, ad esempio, ipotizzato dalle proposte conclusive qui di seguito riportate.

Come precedentemente affermato, è innanzitutto necessario dare maggiore coerenza di gestione alle aree di Rete Natura 2000 a mare, per cui occorre comprendere come estendere maggiormente il sistema di aree protette. Stando a quanto l'Europa stessa asserisce, non sarà sufficiente, ma si tratta di un passo fondamentale e per certi aspetti ineludibile.

La relazione 2020 sull'Ambiente Marino fatta dalla Corte dei Conti Europea è esplicita sin dal titolo: "la protezione esercitata dall'Unione Europea è estesa ma non va in profondità". Riguardo le Aree Marine Protette la relazione afferma che "la normativa dell'Unione Europea protegge specifici habitat e specie minacciati elencati negli allegati alle direttive Uccelli e Habitat, mentre alcune specie minacciate (...). Gli allegati alle direttive Uccelli e Habitat sono stati approvati più di 25 anni fa e non tengono conto di recenti conoscenze scientifiche né coprono a sufficienza gli habitat marini (...). Dette Direttive prevedono procedure di aggiornamento degli elenchi delle specie e degli habitat protetti, ma la Commissione non vi ha ancora fatto ricorso".

Insomma, mentre l'Europa addirittura richiama la necessità di rafforzare Rete Natura 2000 soprattutto per la parte a mare, noi abbiamo circa il 90 per cento delle aree marine di Rete Natura 2000 che è estraneo alla gestione delle Aree Marine Protette. Ricalibrare il sistema, magari rendendolo più efficace attraverso soluzioni che consentano anche l'applicazione di pianificazione e procedure diverse da quelle oggi in capo alle Aree Marine Protette, rappresenta per molti versi una responsabilità a livello europeo a cui saremo richiamati se dovesse perdurare la situazione attuale.

### **Aumentare la superficie delle attuali Aree Marine Protette**

Il rapporto tra la superficie che le Aree Marine Protette direttamente tutelano rispetto alla superficie a mare di Rete Natura 2000 è significativamente inferiore sia rispetto a quello tra parchi e riserve terrestri ed aree terrestri di Rete Natura 2000. Le AMP hanno una superficie complessiva di circa 230 mila ettari, Rete Natura 2000 vede un'estensione a mare per poco più di 2 milioni di ettari. Quindi le AMP, che sono tutte all'interno di Rete Natura 2000, sono funzionali alla gestione di circa il 10% di Rete Natura 2000 (mentre i parchi e le riserve terrestri includono circa il 50 per cento delle aree terrestri di Rete Natura 2000).

Come è possibile vedere dalla tabella che segue la gran parte delle Aree marine protette non raggiunge neppure i 10.000 ettari, una superficie certamente piccola specie se considerata a mare

Miramare	30,00
Parco sommerso di Gaiola	41,00
Parco sommerso di Baia	177,00
Isola di Bergeggi	203,00
Portofino	346,00
Isole Ciclopi	628,00
Capo Milazzo	749,00
Secche di Tor Paterno	1.387,00
Isole Tremiti	1.466,00
Punta Campanella	1.539,00
Capo Gallo	2.173,00
Torre Guaceto	2.227,00
Costa degli Infreschi e della Masseta	2.332,00
Plemmirio	2.429,00
Capo Caccia - Isola Piana	2.631,00
Isole di Ventotene e Santo Stefano	2.799,00
Torre del Cerrano	3.430,00
Isole Pelagie	4.136,00
Cinque Terre	4.554,00
Capo Testa - Punta Falcone	5.146,00
S.M. Castellabate	7.095,00
Secche della Meloria	9.372,00
Asinara	10.732,00
Regno di Nettuno	11.256,00
Capo Carbonara	14.360,00
Capo Rizzuto	14.721,00
Tavolara Punta Coda Cavallo	15.357,00
Isola di Ustica	15.951,00
Porto Cesareo	16.654,00
Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre	26.703,00
Isole Egadi	53.992,00

Al di là dell'evidente frammentazione del sistema, il problema del dimensionamento delle aree è connesso anche all'efficacia di conservazione che queste possono esprimere. Si è più volte cercato di dare risposte a queste problematiche attraverso due leve: le azioni di sistema e la ricerca di sistemi connessione tra le varie aree. Come più volte denunciato e documentato dal WWF (in particolare con il check up aree marine protette del 2018) le azioni di sistema si sono rivelate insufficienti, mentre i tentativi di connessione sono risultati molto difficili da realizzare. Si ritiene

pertanto necessario verificare la possibilità di estendere la superficie delle Aree Marine Protette attraverso una modifica della perimetrazione loro attribuita.

Il lavoro svolto da tutte le AMP consente oggi valutazioni integrative rispetto a quelle che hanno portato alla loro istituzione. Tutte, dunque, se ricevono mandato in tal senso, sono in grado di presentare una proposta motivata di revisione del proprio perimetro e sono in grado di predisporre di concerto con ISPRA la documentazione necessaria per procedere ad una revisione complessiva delle attuali perimetrazioni.

Il WWF ritiene che, con le dovute articolazioni differenziate, questa procedura potrebbe essere indirizzata dal Ministero della Transizione Ecologica e coordinata da ISPRA, e dovrebbe essere gestita contestualmente da tutte le AMP, pur trattandosi di procedure parallele. In realtà, queste dovrebbero poi rispondere ad un approccio univoco, e se possibile far parte di un'unica procedura deliberativa.

### **Estendere a mare i Parchi costieri sia nazionali che regionali**

Una grande opportunità di implementazione del sistema di tutela a mare è data anche dalla possibilità di estendere in modo organico le competenze di Enti parco già esistenti ed operanti sulla fascia costiera. In realtà, alcuni Enti Parco si occupano già delle aree marine ad essi prospicienti (ad esempio Parco Nazionale delle Cinque Terre, Parco Nazionale del Cilento, Parco Regionale Roma Natura) ed altri hanno già formalmente proposto un'estensione a mare della propria perimetrazione (Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano e Parco Nazionale del Circeo); ma sostanzialmente le competenze dei parchi costieri si fermano sulla battigia.

Da un punto di vista ambientale questo confine amministrativo dato alle competenze dei parchi costieri non aiuta l'azione di conservazione cui questi sono preposti. Ad esempio, non v'è dubbio che in alcuni casi (si pensi alle praterie di Posidonia), la tutela della costa è strettamente connessa con la tutela a mare. Inoltre, c'è un problema di armonizzazione non solo delle politiche di conservazione sulla costa e a mare, ma anche di coordinamento e valutazione complessiva delle attività antropiche che si svolgono in aree marine direttamente connesse ad aree terrestri dove queste attività risultano essere regolamentate dagli Enti Parco.

Dati gli strumenti di gestione e pianificazione già attribuiti agli Enti parco, la proposta di estensione a mare di quelli costieri darebbe applicazione per la prima volta in modo strutturale al protocollo per la gestione integrata della fascia costiera previsto dalla Convenzione di Barcellona e sottoscritto anche dall'Italia. Questo individua la fascia costiera come "l'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti biotiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche", e specifica che la gestione integrata delle zone costiere è "un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibili delle zone costiere, che tiene conto nel contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri".

L'attuazione della gestione integrata della fascia costiera comporta un consistente processo di concertazione tra Enti e competenze diverse (come per altro dimostrato da ISPRA col progetto **CAMP - Coastal Area Management Programme**) che invece si trovano riunite all'interno degli Enti Parco che dovranno sottoporre ad un processo partecipato anche agli Enti ed alle comunità locali l'estensione dei propri piani di gestione e regolamenti relativi a queste zone marine qualora fossero parte integrante dell'area protetta da loro gestita. Problematiche specifiche, e parimenti prevedibili, come ad esempio quella della pesca, dovrebbero e potrebbero dunque essere regolamentate con gli strumenti di programmazione e gestione già utilizzati per altre attività interne ai parchi quali ad esempio l'agricoltura e gli allevamenti, oppure le attività ludiche, ricreative o turistiche.

L'ipotesi è quella di dare mandato agli Enti Parco costieri di avanzare una proposta di perimetrazione a mare che comprenda eventuali aree di Rete Natura 2000 ragionevolmente prossime alla costa e che consideri anche eventuali prescrizioni ad iniziare da quelle previste dai vari Piani Paesaggistici regionali, fornendo altresì le competenze necessarie per la gestione degli ecosistemi marini.

Considerando i 658 chilometri di costa che è tutelata dal sistema di aree protette, provando in modo indicativo quanto arbitrario ad ipotizzare che su due terzi di questi si realizzi una fascia di mare costiero protetta anche di soli 500 metri dalla costa, otterremmo un'estensione di 220 chilometri quadrati di quella tutela attiva che per quasi tutti i parchi terrestri oggi si ferma alla sola battigia.

## **La realizzazione di aree marine offshore con funzioni di veri e propri parchi marini**

Le aree marine offshore dovrebbero costituire veri e propri Parchi Nazionali Marini ed il WWF propone che questi siano direttamente gestiti dallo Stato tramite ISPRA sotto l'indirizzo e controllo del Ministero della Transizione Ecologica.

Uno studio condotto dal WWF in collaborazione con vari istituti di ricerca internazionali ha sviluppato degli scenari di conservazione basati sulla protezione del 30 per cento del Mar Mediterraneo, che mostrano l'impatto positivo della rimozione da alcune aree chiave della pesca industriale non sostenibile e di altre attività dannose. Lo studio ha identificato le macroaree prioritarie di conservazione del Mediterraneo che, se protette, fornirebbero maggiori benefici in termini di recupero degli stock ittici commerciali e rigenerazione della biodiversità marina. Tra le macroaree identificate che lambiscono le coste italiane, si includono il Mediterraneo nord-occidentale, il Canale di Sicilia e il Mar Adriatico, tutti punti caldi dell'economia blu con le più alte concentrazioni di attività marittime attuali e previste in futuro.

La priorità dovrebbe essere data alla conservazione e alla gestione sostenibile di queste aree al fine di mitigare l'impatto negativo dell'aumento delle attività industriali e per consentire la ricostituzione degli stock ittici. L'attuazione della gestione integrata basata sugli ecosistemi nel Mar Mediterraneo (pianificazione dello spazio marino, gestione integrata delle zone costiere) deve avere al centro la rete di AMP e OECM (Other Effective Conservation measure) sostenendo allo stesso tempo il raggiungimento di un'economia blu sostenibile e inclusiva per l'intera regione.

All'interno delle macroaree evidenziate è essenziale proteggere le aree di mare aperto importanti per le specie migratorie quali cetacei, squali, tartarughe marine e uccelli marini e 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 dell'UE e Convenzione di Barcellona) sia in base a quella della pesca (in base alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 61/105, 2006).

Per proteggere questi ecosistemi marini vulnerabili vanno messi in campo tutti gli strumenti possibili, includendo aree candidate OECM quali le zone soggette a restrizioni di pesca (Fisheries Restricted Areas e Zone di Tutela Biologica) integrate a reti di Aree marine o siti Natura 2000 efficacemente protetti offshore dove vietare qualsiasi attività distruttiva, come il dragaggio, l'estrazione mineraria, le infrastrutture offshore e l'esplorazione e la produzione di petrolio e gas.

Come accennato in premessa, la perimetrazione effettiva di queste aree offshore dovrebbe essere svolta da ISPRA che, interfacciandosi con la comunità scientifica che ha svolto diversi studi in tal senso, dovrebbe essere poi chiamata alla gestione delle stesse. Criteri cardine per questo lavoro di identificazione si possono dedurre dalla definizione di OECM che è stata ufficializzata nel 2018 a Sharm El-Sheikh nell'ambito della 14 Conferenza sulla convenzione internazionale per la biodiversità (CBD, COP 14): "Una OECM è un'area geograficamente definita diversa da un'Area Protetta, che è governata e gestita in modo da ottenere risultati positivi e sostenuti a lungo termine per la conservazione in situ della biodiversità con le funzioni e i servizi ecosistemici associati e, ove applicabile, i valori culturali, spirituali e socio-economici rilevanti a livello locale". Le OECM offrono l'opportunità di aumentare le sinergie tra biodiversità e pesca poiché alcune misure di gestione spaziale della pesca conformi ai criteri OECM potrebbero essere prese in considerazione nell'obiettivo del 30 per cento. Ciò fornisce un ulteriore incentivo ai paesi a chiudere le aree alla pesca per proteggere la biodiversità (cioè ecosistemi marini vulnerabili e habitat essenziali per le popolazioni ittiche), con conseguente aumento degli stock ittici e protezione degli ecosistemi in aree specifiche. Esempi di OECM possono essere le FRA (Fisheries Restricted Areas Sensus GFCM - Commissione generale per la pesca per il Mediterraneo), ma anche le aree no-take o localmente gestite dalla pesca artigianale che producono risultati positivi sulla biodiversità e soddisfano i criteri CBD. Va notato che qualsiasi designazione di un OECM deve passare attraverso uno specifico processo di valutazione caso per caso, al fine di garantire che la OECM candidata soddisfi tutti i criteri. Non è quindi possibile affermare che tutte le FRA siano OECM - ad esempio - poiché ognuna di esse deve essere sottoposta alla valutazione per dimostrare che fornisce risultati positivi sulla biodiversità e soddisfa i criteri della CBD".

Infine, bisogna considerare che l'Italia sta procedendo alla individuazione di Siti della Rete Natura 2000 di alto mare da istituire, in particolare, a quel che risulta nell'area Nord Ovest del Mediterraneo.



**WWF Italia**

**Tel: 06844971**

**Fax: 0684497352**

**Via Po, 25/c 00198 Roma**

**e-mail: [wwf@wwf.it](mailto:wwf@wwf.it)**

**sito: [www.wwf.it](http://www.wwf.it)**

© WWF