



**mountainwilderness** italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)

tel. 059 692151 - fax 059 5961796

e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)

c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

**Audizione Mountain Wilderness Italia – Italia Nostra Nazionale**  
13<sup>^</sup> Commissione permanente -Territorio, ambiente, beni ambientali. Senato

Esame congiunto dei ddl sen. D'Alì A.S. 119, sen. De Petris A.S.1004, sen. Caleo A.S.1034 aventi ad oggetto "Nuove disposizioni in materia di aree protette"



## Premessa

Il Senato ha approvato (nel settembre scorso) la procedura d'urgenza riguardante il ddl 119, presentato dal sen. D'Alì, che modifica molti aspetti della legge quadro sulle aree protette (394/91).

Il testo del ddl 119 D'Alì ripropone integralmente quello dello stesso D'Alì 1820 che la Commissione Ambiente del Senato ha approvato in sede deliberante il 21 dicembre 2012, il giorno prima dell'anticipato scioglimento della scorsa legislatura.

Il Tavolo interassociativo, formato da WWF, LIPU, FAI, Mountain Wilderness, Italia Nostra, Pronatura, Touring Club e CTS per la discussione delle modifiche alla Legge quadro sulle aree naturali protette (394/91) apportate dal ddl 1820/D'Alì, aveva sottolineato come la modifica di tale legge, dopo oltre venti anni dalla sua approvazione, non poteva prescindere da una seria valutazione della normativa, dello stato dei parchi e delle riserve naturali e del paesaggio nel nostro paese.

In realtà, il testo iniziale del ddl 1820 (XVI legislatura) si riferiva soltanto alla classificazione generale delle aree protette e alla disciplina delle aree marine protette (amp) e delle riserve marine (rm). Tali norme sono rimaste fundamentalmente inalterate anche successivamente, quando, a seguito di numerosi e spesso confusi emendamenti e subemendamenti, il testo è stato ampliato alle aree protette terrestri.

A settembre di questo anno, di nuovo, le Associazioni hanno lanciato un appello per scongiurare la dichiarazione d'urgenza richiesta per il disegno di legge 119 del sen. D'Alì - ritenuta non motivata e rischiosa per il destino dei parchi - auspicando un'opportuna ed ampia riflessione prima di riavviare il processo di riforma della Legge quadro 394/91, nei tempi e modi opportuni, con l'avvio di un serio ed approfondito confronto sul futuro delle aree protette. Ciò con il solo obiettivo di assicurare loro una gestione più efficace per la conservazione del nostro patrimonio ambientale e paesaggistico.

Ribadiamo che le modifiche proposte rendono la "riforma" della Legge quadro 394/91 disomogenea, burocratica e peggiora vari aspetti che già presentano delle criticità, mentre sono totalmente assenti numerose questioni delicate e fondamentali.

I testi degli altri due disegni di legge di modifica (il 1004 presentato dalla senatrice De Petris e 1034 presentato dal senatore Caleo) riproducono in parte il testo del ddl 119.

Il ddl 1004 De Petris rappresenta un miglioramento del ddl 119, in particolare:

- ✓ contiene una visione più ampia del sistema delle aree protette (Rete "Natura 2000");
- ✓ elimina l'aspetto più negativo del ddl 119 rappresentato dalla disciplina delle *royalties*;
- ✓ prevede che il presidente dell'Ente parco venga scelto tra persone particolarmente qualificate;
- ✓ individua con precisione l'ambito di vigilanza degli enti gestori di aree protette da parte del Ministero dell'Ambiente;
- ✓ presenta alcune novità riguardo le agevolazioni per i giovani imprenditori (tema che andrebbe approfondito per renderlo efficace);
- ✓ prevede che i piani paesaggistici siano approvati d'intesa con gli Enti gestori delle aree protette;
- ✓ presenta una relazione chiara ed efficace non è più legata alla visione delle aree protette che emerge dalla relazione di Caleo ispirata al ddl D'Alì, nella quale agli enti



parco, oggi, è attribuito “un ruolo istituzionale diverso dal passato, ....., essi si pongono quali soggetti istituzionali promotori di sviluppo locale e di economia territoriale”.

Ci teniamo a sottolineare che il testo della Legge quadro del '91 a nostro avviso rimane ancora valido e le problematiche rilevate in fatto di *governance* sono state dovute principalmente:

1. ad una *governance* molto spesso troppo politicizzata e lottizzata, e non sempre con le competenze necessarie per rendere le aree protette un valore aggiunto per il territorio e le comunità locali;
2. le risorse sono state inadeguate per una gestione efficace ed efficiente
3. le conflittualità, anche generate dal contrasto di competenze (pensiamo ad es. alla mancata considerazione del patrimonio monumentale e paesaggistico e di figure di riferimento in tal senso nel CD dei parchi)

da ciò è dipesa un'applicazione spesso inefficace che ha creato problemi di percezione negativa nel territorio, spesso vissuta non come “esperienza positiva”, di valorizzazione e crescita delle opportunità locali, ma solo come sistema del “non far fare” e di “privazione”.

Parimenti osserviamo che, rispetto alle finalità della Legge 394/91, l'articolo 1, recita

*“La presente legge, in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese”,* le Associazioni firmatarie riconoscono la missione delle aree protette che, nel rispetto degli accordi internazionali, riconosce i parchi quali strumenti per la conservazione *in situ* della biodiversità, della tutela del paesaggio e dei beni comuni in essi situati, della valorizzazione del patrimonio naturale (formazioni geologiche e geomorfologiche, la biodiversità nei suoi diversi livelli -genetica, specie, popolazioni, ecosistemi, habitat, paesaggi, cultura) e la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Le aree naturali protette rappresentano quindi uno strumento per l'attuazione della *Strategia Europea per la Biodiversità*, della *Strategia Nazionale per la Biodiversità*, della *Convenzione delle Alpi*, degli artt. 9, 32 e 117 lettera s) della Costituzione Italiana, dell'art. 8 CBD, COP 5/2000, COM (2013).

L'istituzione dell'area naturale protetta deve infatti servire a far riconoscere il valore straordinario di un territorio in relazione al patrimonio naturale e paesaggistico presente e richiede per questo un regime speciale di tutela e gestione rispetto al restante territorio.

Tale territorio deve essere messo in relazione con la matrice territoriale di area vasta attraverso le reti ecologiche e la pianificazione paesaggistica (l'articolo 9, in quanto incardinato tra i Principi generali della Carta costituzionale, è sovraordinato all'intero Titolo V). Ciò perché la valorizzazione del patrimonio naturale non riguarda solo la valorizzazione economica, ma il riconoscimento del valore materiale ed immateriale del patrimonio naturale e paesaggistico (vedi Titolo V, art. 117 della Costituzione -legislazione esclusiva dello Stato- lettera s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.).



## Rispetto ai disegni di legge presentati si rilevano le seguenti criticità

(Art. 9, L. 394/91)

### Consiglio direttivo

Nei disegni di legge presentati dai senatori D'Alì, De Petris, Caleo, si osserva l'intenzione di ridisegnare le rappresentanze nell'ambito dei Consigli direttivi dei parchi.

Premettiamo che già questa esigenza solleva diverse questioni:

- Per quanto riguarda la soppressione sia della Giunta esecutiva che del numero dei revisori dei conti, in sostituzione del Collegio dei revisori, si ricorda che è già entrato in vigore il 27/06/2013 il D.P.R. 73 del 23 aprile 2013 che riguarda espressamente la composizione del Consiglio direttivo dell'Ente parco (Presidente, Consiglio direttivo, Giunta esecutiva, Collegio dei revisori, Comunità del parco):

*"Art. 1 Riordino degli Enti Parco*

*1. Il comma 4 dell'articolo 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e' sostituito dal seguente:*

*«4. Il Consiglio Direttivo e' formato dal Presidente e da otto componenti.....*

*"I componenti del Consiglio Direttivo sono individuati tra esperti particolarmente qualificati in materia di aree protette e biodiversità, secondo le seguenti modalità:*

*a) quattro, su designazione della Comunità del parco, con voto limitato;*

*b) uno, su designazione delle associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349;*

*c) uno, su designazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;*

*d) uno, su designazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;*

*e) uno, su designazione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)."*

*4. Al comma 10 dell'articolo 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dopo il primo periodo e' inserito il seguente: "In quanto soggette ad approvazione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualità di amministrazione vigilante, ai sensi degli articoli 9, comma 1, e 21, comma 1, le delibere di adozione o di modificazione degli statuti, dei regolamenti e delle piante organiche sono corredate del parere del Collegio dei revisori dei conti."»*

*"5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per la partecipazione alle riunioni del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva (tre membri) degli Enti di cui al presente articolo non sono corrisposti gettoni di presenza."*

Altro elemento che richiederebbe un'attenta riflessione è la necessità o meno di modulare il numero dei membri di un Ente parco in rispondenza alla realtà territoriale che rappresentano. A tale proposito riteniamo importante sottolineare l'inopportunità di una rappresentanza delle logiche locali nei CD. Ciò rischia, infatti, di asservire il sistema di tutela agli interessi politici locali.

Appare impropria la proposta di inserire il rappresentante di una specifica categoria economica (gli agricoltori) nell'ambito di un Ente con funzioni specifiche di tutela degli ecosistemi e del patrimonio naturale e paesaggistico ad essi collegato.

Se è vero che l'agricoltura tradizionale - esercitata in forme moderne - deve avere un ruolo centrale nell'azione dei parchi, è pur vero che anche altri - e assai più numerosi - sono gli operatori in settori strategici (es. settore turistico, dell'educazione ambientale, ecc.) per i quali si aprirebbe, prima o poi, un problema di partecipazione al Consiglio direttivo. Tra l'altro, in alcuni parchi l'agricoltura è scarsamente rilevante se non assente. (es. Parco nazionale dell'Asinara).

Occorre invece considerare che la cura e la tutela degli interessi settoriali sono garantite proprio dai componenti designati dalla Comunità del parco, titolari di una rappresentanza non settoriale, ma generale del territorio; mentre la rappresentanza dei singoli settori non può avere la sua sede nel Consiglio pena il suo snaturamento. La centralità dell'agricoltura deve continuare ad essere assicurata dalla presenza del componente designato dal Ministero delle politiche agricole.

Si ritiene differentemente opportuna l'inclusione nel Consiglio direttivo di un membro qualificato rappresentante del Ministero dei Beni Culturali o esperto di Paesaggio e tutela Beni Culturali per sopperire alle problematiche di conservazione e valorizzazione relative al patrimonio paesaggistico e monumentale che insiste nelle aree protette.

### **Direttore del parco**

La funzione dirigenziale del Direttore del parco riveste un ruolo rilevante: ad esso compete (D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), in via esclusiva, l'attività di gestione amministrativa ad efficacia esterna, nonché ogni attività negoziale che impegni l'Ente all'esterno. Da qui l'importanza dei requisiti che tale figura deve possedere e la necessità di individuare con precisione competenze ed esperienze particolarmente complesse da esigere per assumere tale funzione. Il profilo è particolarmente complesso e, su questo, manca ancora un'adeguata riflessione.

L'ipotesi che ci sia una nomina diretta del Presidente da parte del Ministro e la nomina del Direttore da parte del Presidente dell'Ente o al Consiglio Direttivo comporterebbe la perdita delle garanzie di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Per questo, le necessarie modalità di individuazione della figura del Direttore dovrebbero garantire il rispetto dei principi generali di imparzialità e la nomina del Direttore dovrebbe essere a cura del Consiglio direttivo previa selezione mediante evidenza pubblica, prevedendo delle competenze sia amministrative sia scientifiche. Inoltre, la prevista possibilità di revoca del contratto del direttore in funzione del mandato del presidente (ddl 119 e 1034) introduce, a nostro avviso, uno *spoils system* non compatibile con una organizzazione nella quale esiste un unico dirigente (D.Lgs 165/2001, art. 14 - separazione tra politica e amministrazione).

### **Art. 16, 394/91**

### **Sistema di finanziamento (royalties)**

Due precisazioni sul tema delle entrate degli Enti parco: la prima è che non siamo contrari a priori all'idea che un parco sviluppi le capacità per promuovere se stesso, così come riteniamo giusto il principio che chi "inquina paga" (che non deve trasformarsi però nel "chi paga può inquinare"), la seconda riguarda l'importanza della concezione del parco come "valore" contro quella di parco come "merce" o "prodotto".

Per quanto riguarda le proposte del sen. D'Alì e del sen. Caleo di trasformare l'ente parco in una istituzione preposta anche alla stipula di accordi per l'ottenimento di riconoscimenti economici collegati allo sfruttamento del territorio (prevedendo contributi compensativi o di "risanamento ambientale là dove si dovessero attuare "attività potenzialmente o effettivamente impattanti per l'ambiente") le Associazioni scriventi dichiarano la propria totale contrarietà.

Alla base dell'impostazione dell'articolato riguardante questo tema vi è una contraddizione di fondo che riguarda - oltre che l'aspetto giuridico e la legittimità costituzionale - l'idea che si ha di *parco*. Tale idea rappresenta il segno di una logica mercantile del territorio, anche di quello più sensibile, che si ritiene di poter tutto monetizzare, finendo per svilire anche quegli aspetti che potrebbero essere valutati positivamente.

Si esprime contrarietà al sistema di finanziamento che introduce forme di contributi collegati a concessioni e autorizzazioni per attività economiche ed interventi ad elevato impatto ambientale, sia all'interno delle aree protette sia nelle aree contigue. A tal proposito infatti pensiamo con preoccupazione a quali potrebbero essere le conseguenze, sotto il profilo della tutela del paesaggio, se un Ente parco potesse trarre vantaggi economici dalla rendita di parchi eolici, fotovoltaici a terra e centrali a biomasse.

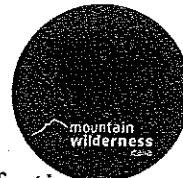
Per quanto riguarda il tema degli impianti eolici e altri impianti da fonti rinnovabili impattanti (come centrali a biomasse e impianti fotovoltaici a terra) chiediamo che ne venga esplicitato il divieto nelle aree protette.

### **Controllo della fauna.**

Si esprime seria preoccupazione per la formulazione della disposizione relativa al controllo faunistico, controllo che deve essere effettuato esclusivamente per motivi di tutela della biodiversità e non anche per altri motivi di interesse pubblico pur se gravi e urgenti; mentre il non precisare che l'abbattimento deve essere solo quello selettivo può di fatto introdurre altri tipi di abbattimenti che possono essere impattanti (ad es. la braccata).

### **Federparchi**

Ci sorprende, per la "sgrammaticatura giuridica" (presente sia nel ddl 119/D'Alì, sia nel ddl 1034/Caleo), la norma che attribuisce a Federparchi la funzione di "rappresentanza istituzionale in via generale di tutte le aree protette".



Riteniamo che Federparchi ha raggiunto "sul campo" un livello di fortissima rappresentatività che nessuno oggi contesta e siamo certi che non ha certo bisogno di questo tipo di gratificazione per confermare il suo ruolo.

L'espressione tecnico-scientifica di rappresentanza istituzionale significa operare istituzionalmente, avere rapporti con le istituzioni "in nome e per conto". Da ciò ne deriva che le singole aree protette ed i singoli parchi possono intessere rapporti istituzionali solo tramite Federparchi.

Tra l'altro, per quanto riguarda le aree protette regionali, questa funzione di rappresentanza appartiene, per Costituzione, alle regioni; mentre Federparchi è un'associazione di diritto privato e non un organo dello Stato.

Riteniamo che la norma sia illegittima perché viola il principio del pluralismo e la libertà di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione e pertanto dovrebbe essere soppressa.

#### **Altre criticità presenti riguardano:**

##### ➤ **Presidente del Parco (art. 9, L. 394/91)**

Negli ultimi venti anni, nel nostro Paese molti Amministratori pubblici e attori culturali e sociali di rilievo hanno interpretato malamente il ruolo dei Parchi essenzialmente come agenzie di sviluppo dei territori o, peggio, come grandi Pro Loco o Enti supplenti nell'ordinaria amministrazione di Comuni con le casse vuote, dimenticando che la specifica missione delle aree naturali protette è la conservazione *in situ* della biodiversità e la tutela del paesaggio e dei beni comuni in esse situati.

La gestione delle nomine dei presidenti è significativa: molto spesso i nominati erano sprovvisti di quei requisiti minimi di competenza previsti dalla legge quadro.

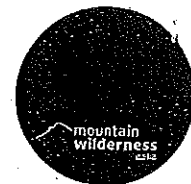
Per questo occorre che il Presidente sia persona particolarmente qualificata, **aggiungendo, a quanto già previsto nel ddl 1004 De Petris**, anche la competenza in tutela del Paesaggio e dei Beni Culturali e che tali qualifiche, in caso di contestazioni, possano venir valutate da un organo terzo rispetto al Ministero dell'Ambiente.

Si propone, per evitare la presentazione strumentale di nominativi nelle prime due proposte di nomina da parte del Ministro dell'Ambiente, come è previsto da tutti e tre i ddl, sarebbe opportuno che, in caso di mancata intesa, fosse il Presidente del Consiglio dei Ministri e non il Ministro dell'Ambiente a procedere alla nomina finale

##### ➤ **ampliamento del quadro normativo** di riferimento previsto dal primo comma dell'art. 1 della legge quadro:

**dovrebbe essere inserita** non solo la Convenzione internazionale sulla diversità biologica (CBD) e la normativa comunitaria sulla Rete Natura 2000 (come giustamente prevede il ddl 1004 De Petris), ma **anche la Convenzione delle Alpi (il cui Protocollo "protezione della natura e tutela del paesaggio" è entrato in vigore in Italia il 7 maggio 2013);**

##### ➤ **programma triennale:** dovrebbe essere prevista la sua reintroduzione per



- tutte le aree protette e non solo per quelle di mare come prevedono i tre ddl;
- **controllo della gestione:** suscitano perplessità le previsioni dei ddl;
- **Piano pluriennale economico sociale:** l'accorpamento del Piano pluriennale economico e sociale nel Piano del parco che, malgrado abbia incontrato finora un favore generale, non è da condividere se non altro perché mina il ruolo, potenzialmente strategico, della Comunità del parco. La Comunità avrebbe un ruolo meramente consultivo, perdendo quella funzione positiva e propulsiva legata alla costruzione del Piano e, conseguentemente anche quella possibilità di crescita culturale del territorio.

A proposito dell'importanza dei processi partecipativi, si richiama l'attenzione alla definizione del concetto di "approccio ecosistemico" nell'impostare la gestione delle risorse viventi, dell'ambiente e del territorio, approvata nel corso della V Conferenza delle Parti COP 5 della Convenzione sulla Diversità Biologica (Nairobi 2000):

"Caratteristica dell'approccio ecosistemico è il **coinvolgimento diretto e sostanziale dei portatori d'interesse locali (stakeholders) nella gestione del territorio, vista come un processo integrato non solo dal punto di vista ambientale (terra, acqua, atmosfera, risorse viventi) ma anche da quello sociale**. Non è quindi un approccio agli ecosistemi, ovvero un modo di gestire vari tipi di ecosistemi (es. foreste, zone umide, ecc.)."

Tale approccio chiama in causa la "responsabilità" dei diversi attori sociali ed economici (doveri e diritti) di un territorio nella conservazione e valorizzazione sostenibile di un patrimonio naturale che è di tutto il Paese.

Non si riferisce quindi alla definizione di criteri per la nomina dei Presidenti dei parchi o agli equilibri per le elezioni nei consigli direttivi degli Enti.

I processi partecipativi devono essere quindi reali, a partire dagli organi della governance.

- **aree contigue:** si propone l'inserimento dei "coni visivi" a tutela del significato del paesaggio.

Tra le **questioni delicate e fondamentali non affrontate** dai ddl se ne indicano succintamente le seguenti:

- ✓ l'importanza della tutela del paesaggio e del suo significato;
- ✓ il rapporto con la classificazione dell'Uicn (Unione internazionale per la conservazione della natura);
- ✓ il rapporto tra aree protette con il territorio naturalisticamente rilevante e con quello "non protetto";
- ✓ il significato e la portata della "valorizzazione";
- ✓ la revisione della procedura di elaborazione e di approvazione della Carta della Natura;
- ✓ l'introduzione nel sistema di altri tipi di aree naturali protette presenti nell'esperienza internazionale e anche in quella italiana: il **parco agricolo o rurale (che - questo sì - potrebbe esaltare il ruolo delle associazioni professionali agricole)**, il parco geominerario, il parco fluviale con il contratto di fiume, i singoli biotopi, le aree protette regionali attualmente escluse dall'Elenco Ufficiale delle aree protette perché a esse non

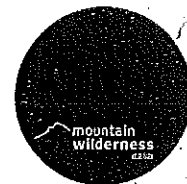




si applica il divieto di attività venatoria, ma che sono naturalisticamente rilevanti (come in Toscana (molte delle Aree naturali protette di interesse locale-Anpil, in Piemonte le Zone naturali di salvaguardia, in Lombardia i Parchi locali di interesse sovra comunale-Plis)). Si suggerisce alla Commissione di prendere visione dell'esperienza innovativa attuata in Trentino con la L. n. 11/2007, "Legge provinciale sulle foreste e la protezione della natura" che ha dato dei risultati decisamente interessanti.

- art. 34 (*Rete delle aree protette*): concetto di rete delle aree protette: come mettere in rete scelte, prospettive, ricerca, azioni di conservazione, come garantire sul territorio la rete della biodiversità;
  - 47 (*Rete di riserva*): come mettere in rete le aree unione SIC, ZPS ZCS (potrebbe essere uno spunto anche per i parchi nazionali, regionali e locali?)
  - 48 (*Parchi naturali locali*): unione di ZCS e SIC fra Comuni, istituire parchi fluviali, geologici, con figure specifiche e accordi di volontariato, ma retti da un *piano di gestione* per azioni concrete tese al miglioramento dei siti e idonei a creare prospettive di lavoro, ricerca, sostegno all'agricoltura e alla silvicoltura, turismo, ricreazione, formazione e attività scolastica;
  - 49 (*Parchi naturali agricoli*): permette di istituire parchi agricoli. Per garantire la conservazione dei terreni agricoli di pregio, per sviluppare prodotti locali biologici, creazione di marchi e condivisione fra il mondo dei coltivatori. Ciò per rendere questi ultimi partecipi delle politiche di conservazione dei suoli e di quelle tese alla qualità dei prodotti (vedi Arco e Val di Ledro in Trentino, Feltre nel bellunese).
  - 51 (*Cabina di regia delle aree protette*): Attraverso la cabina di regia delle aree protette la Provincia Autonoma promuove ed indirizza le azioni di conservazione della natura e di sviluppo delle aree protette, proponendone anche di nuove; assicura l'informazione e la partecipazione alla definizione delle strategie e degli indirizzi di settore. La Cabina di regia cura inoltre la connessione organizzativa e promozionale dei parchi e delle riserve all'interno della rete provinciale delle aree protette e tra questa e la rete nazionale ed internazionale di conservazione della natura.
- ✓ la natura dell'ente parco e la sua autonomia -l'inserimento tra gli enti del così detto parastato (v. art. 9, comma 13, della legge quadro) ha creato e crea notevoli problemi;
  - ✓ l'eguale composizione della Comunità del parco a fronte delle notevoli differenze istituzionali del territorio dei parchi nazionali;
  - ✓ il ruolo e la composizione della Comunità del Parco, soprattutto se si accoglie l'ipotesi di unificare i piani;
  - ✓ l'individuazione delle finalità specifiche delle singole aree protette al fine di caratterizzarne e stimolarne l'attività;
  - ✓ la verifica dei risultati dell'attività dell'Ente;
  - ✓ la "dipendenza funzionale" del personale del Corpo Forestale dello Stato dislocato presso gli enti parco a fini di sorveglianza.
  - ✓ la partecipazione e l'approccio ecosistemico

Questi i limiti di fondo dei tre ddl aventi per oggetto "Nuove disposizioni in materia di aree protette", limiti rispetto ai quali non si può ovviare con semplici emendamenti.



E' necessario chiedersi cosa occorre oggi per mettere i parchi nelle condizioni di svolgere con efficacia la loro missione in un contesto sociale ed economico profondamente mutato rispetto al 1991 e per molti aspetti problematico e carico di incognite.

Riconosciamo l'utilità di aggiornamento della Legge quadro, che richiede però un'analisi e un confronto sull'attuale struttura della normativa e limiti della sua applicazione in relazione anche alle significative novità nello scenario internazionale dopo il 2010: conclusioni della COP 10 della CBD, nuova Strategia UE per la biodiversità, Strategia Nazionale Biodiversità, Convenzione delle Alpi.

Promuovere, quindi, momenti di confronto ed approfondimento di alcuni temi fondamentali per assicurare una gestione efficace delle aree protette rispetto alla loro missione (l'ultima Conferenza nazionale aree protette - la seconda - si è tenuta a Torino nel 2002). Tra questi: gli strumenti necessari per una gestione efficace dei parchi per la conservazione della biodiversità, l'interpretazione dell'approccio eco-sistemico nel contesto socio-economico del nostro paese, le relazioni tra strumenti di governo del territorio e parchi, il riconoscimento economico dei servizi forniti dagli ecosistemi e le relazioni con il finanziamento delle attività dei parchi, il valore immateriale dei parchi e le relazioni con il patrimonio paesaggistico, storico e culturale che caratterizza molte aree naturali protette con territori ricchi di beni culturali e archeologici.

La sfida è ancora una volta culturale oltre che politico-amministrativa-burocratica, senza perdere di vista i problemi della quotidiana gestione ordinaria dei nostri parchi.

Mountain Wilderness ritiene, che prima di apportare modifiche alla Legge quadro si proceda ad una indispensabile, seria **verifica e valutazione sull'applicazione** della normativa della L. 394/91 rispetto alla missione prevalente delle aree protette - la conservazione della biodiversità e del patrimonio paesaggistico e culturale.

Auspichiamo si possano stralciare i temi per i quali restano forti criticità (composizione dei Consigli direttivi, nomina del Direttore, controllo della fauna selvatica, royalties, Federparchi) per avviare un percorso di rilancio delle aree protette e della loro missione mediante un percorso partecipato, approfondito e condiviso con tutte le parti interessate: aree protette, Regioni, autonomie locali, associazioni ambientaliste, scientifiche, organizzazioni produttive e sociali.

Mountain Wilderness  
Adriana Giuliobello

Italia Nostra  
Ebe Giacometti



**mountainwilderness** italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)

tel. 059 692151 - fax 059 5961796

e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)

c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

## AUDIZIONE COMMISSIONE AMBIENTE SENATO Modifiche della Legge 394/91

Onorevoli Senatori, prima di rendervi edotti del giudizio analitico della nostra Associazione riguardo agli articolati dei tre disegni di legge in esame, vorrei rubarvi qualche minuto per sottoporre alla vostra attenzione alcune considerazioni preliminari. Considerazioni che vi prego di non considerare superflue o presuntuose, ma piuttosto come il risultato di un'esperienza che – nel mio caso specifico – è iniziata addirittura negli anni '60 ed è proseguita poi per tutto l'iter tormentato dei diversi progetti di legge quadro sui Parchi Nazionali, sfociati infine nella 394/91 così come la conosciamo. Inoltre sono stato il consulente personale del ministro dell'Ambiente sen. Giorgio Ruffolo per i problemi connessi con le aree naturali protette, ho fatto parte del consiglio del parco nazionale del Gran Paradiso e ho gestito – per conto del Club Alpino Italiano - la reintroduzione del camoscio nel parco nazionale del Gran Sasso Monti della Laga. Voglio dire che di Parchi naturali nell'arco della mia vita me ne sono occupato parecchio.

Sarò franco e forse non molto diplomatico. Leggendo i due primi disegni di legge (D'Alì e Caleo) non si può evitare l'impressione di una sottovalutazione di fatto del significato, del ruolo, delle priorità e del valore dei Parchi Nazionali, quasi che quello che fin'ora non ha funzionato – o ha funzionato solo in parte – non dipenda da una miope, sciatta, lottizzata e a volte furbastra applicazione della 394, ma proprio dai pilastri su cui essa si fonda. Una impostazione che si fa fatica a condividere! Diverso è il caso del ddl proposto dalla senatrice De Petris, che ha certamente un respiro più ampio, ma presenta a nostro avviso alcuni significativi punti deboli che trovate elencati nel documento che vi



# mountainwilderness italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)

tel. 059 692151 - fax 059 5961796

e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)

c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

abbiamo distribuito.

In generale è facile inneggiare, nelle premesse, al valore dei Parchi Nazionali e alla loro funzione; ma poi l'articolato che viene proposto smentisce spesso quelle stesse premesse.

Sia chiaro: noi concordiamo sulla necessità di riesaminare con attenzione la 394/91; perché in vent'anni molte cose sono cambiate (tuttavia non sempre per il meglio!) nella società civile, e perché la gestione concreta dei territori inclusi entro i perimetri dei Parchi ha portato contributi di esperienza che sarebbe sciocco non tenere in seria considerazione. Ma questo non equivale a mettere frettolosamente le mani su alcuni paragrafi della legge esistente, scardinando di fatto l'intero edificio legislativo.

Ribadiamo, in una con le altre associazioni ambientaliste, che i testi in esame prevedono una riforma disomogenea, burocratica, dal passo zoppicante. Una rilettura peggiorativa e pericolosa di molti aspetti che già presentano criticità, mentre sono assenti numerose questioni da noi considerate fondamentali. E a questo proposito aggiungo che la mia Associazione concorda totalmente con i documenti prodotti e presentati a voi dal WWF e dalla LIPU, frutto esperienza, dedizione e amore.

Noi intendiamo difendere strenuamente l'idea che i parchi nazionali sono (e se non lo sono devono diventare) laboratori di eccellenza in cui vengono sperimentate e messe in atto forme del rapporto tra gli esseri umani di oggi e l'ambiente naturale, sempre più raffinate, attente, avanzate. Un ambiente naturale declinato sia come santuario della biodiversità, sia come paesaggio identitario. Senza dimenticare che in Italia il paesaggio è sempre "natura che si è fatta storia" e che di conseguenza possiede un prezioso, polivalente valore culturale. Non a caso nelle nostre osservazioni segnaliamo con rammarico l'assenza all'interno dei consigli dei parchi dei rappresentanti del MIBAC. Una assenza alla quale – volendolo - sarebbe



# mountainwilderness italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)

tel. 059 692151 - fax 059 5961796

e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)

c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

facile rimediare. Oggi molti dei nostri migliori Parchi assomigliano a fortini assediati dagli indiani: arroccati in una difesa che le insufficienti risorse economiche, unite alla equivoca e demagogica posizione di una parte della classe politica, rendono via via sempre meno efficace. Però, dal lato opposto, non bisognerebbe neppure immaginare il Parco Nazionale ideale come una specie di arca di Noè, all'interno della quale si dà per scontato che sia stata raggiunta una totale armonia tra le aspirazioni degli abitanti, le aspettative dei visitatori, e le priorità della tutela dell'ambiente naturale e della biodiversità. Una felice arca di Noè, chiusa su se stessa, che naviga indifferente sui flutti di un territorio abbandonato alla degradazione. Noi pensiamo invece ai Parchi come a altrettanti fari che possono e debbono proiettare la loro luce anche fuori dai confini geografici in cui sono rinchiusi. Modelli a cui ispirarsi. Proposte civili rivolte tanto all'interno quanto all'esterno, con funzioni formative e – ripeto – di stimolo culturale e operativo. Occorrerebbe fornire ai Parchi gli strumenti per svolgere questo ruolo propulsivo d'alto profilo invece di deprimerne ulteriormente la vocazione!

Abbiamo letto con sconcerto nel ddl dell'on. Senatore Caleo che agli enti parco si vorrebbe attribuire *“un ruolo diverso dal passato... perché essi si pongono quali soggetti istituzionali promotori di sviluppo locale e di economia territoriale”*. E' difficile liberarsi dal sospetto che ciò equivalga a ridurre i Parchi a qualcosa di simile a una super-Pro Loco, interessata preminentemente a valorizzare il marchio del Parco per vendere con maggior profitto “pacchetti” turistici e prodotti gastronomici locali. Altro che ruolo culturalmente propulsivo! Ribadiamo con decisione che la ragione d'essere e la priorità dei Parchi Nazionali devono restare la difesa della biodiversità e del paesaggio; anche se ogni attenzione dovrà essere poi posta alle giuste aspirazioni delle popolazioni che nei parchi vivono, purché non in contrasto con le suddette priorità.



# mountainwilderness italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)

tel. 059 692151 - fax 059 5961796

e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)

c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

Onorevoli Senatori, in definitiva pensiamo che questa Commissione dovrebbe prendere seriamente in considerazione la possibilità di limitarsi a licenziare quello che era il testo originario, presentato durante la precedente legislatura ( testo che riguardava esclusivamente le aree marine protette), stralciando i temi che secondo il novanta per cento delle associazioni ambientaliste presentano forti criticità e che possono essere sinteticamente indicati come: composizione dei consigli direttivi, nomine del direttore e del presidente degli enti parco, controllo della fauna, ricorso alle royalties, ruolo istituzionale monopolistico di Federparchi. **Le modifiche all'articolato della 394 relative alle aree terrestri richiedono una riflessione più approfondita e partecipata.** Ricordiamo che l'ultima Conferenza Nazionale per le aree naturali protette, si tenne a Torino nell'ormai lontano 2002, in coincidenza con l'anno mondiale della Montagna. Da allora è trascorso più di un decennio!

E ora permettetemi di esaminare per sommi capi e a volo d'uccello alcune delle singole formulazioni che meno ci convincono, lasciando alla dr. Adriana Giuliobello e al testo che vi abbiamo presentato il compito di entrare nei dettagli.

- a) Composizione del Consiglio Direttivo. E' bene specificare ( vedi DPR 73/ 2013) che i componenti del consiglio direttivo debbono essere scelti per legge tra esperti particolarmente qualificati in materia di aree protette e biodiversità. Inoltre l'esperienza di questo ventennio ci suggerisce che bisognerebbe contestualmente individuare quali siano gli organismi terzi ai quali il cittadino può ricorrere per contestare nomine -approvate dal Ministero dell'Ambiente- che palesemente non rispondono a simili requisiti. In particolare reputiamo singolare e inopportuno l'inserimento nel consiglio di un rappresentante della categoria degli agricoltori.



# mountainwilderness italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)  
tel. 059 692151 - fax 059 5961796  
e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)  
c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

Intanto perché l'agricoltura e le sue necessità economiche sono già tutelate dalla presenza nel consiglio dei Parchi di un esponente ( qualificato) del ministero delle politiche agricole e forestali; e poi perché domani anche altre categorie di operatori economici ( attività alberghiere, turistiche, artigianali, formative ) potrebbero pretendere, non a torto, di entrare anche esse nel consiglio direttivo. Niente ci assicura che sempre e comunque le attività agricole siano e saranno in totale sintonia con le priorità dei Parchi Nazionali.

- b) La nomina del direttore del parco non può essere affidata al presidente, per motivi che ci sembrano ovii e che attengono soprattutto ( ma non solo) alla perdita di autonomia del direttore. E neppure può essere riservata a candidati provenienti dalla pubblica amministrazione, come suggerisce il ddl della senatrice De Petris. Solo un concorso per titoli ed esami, in armonia con l'articolo 97 della Costituzione, può garantire imparzialità e competenza.
- c) Una delle cause della non sufficiente incisività dei Parchi Nazionali italiani è da ricercare, a nostro avviso, nelle nomine di presidenti non all'altezza dei delicati compiti che la legge affida loro. I nominati sono stati scelti troppo spesso seguendo logiche spartitorie di basso profilo, senza curarsi di verificare se i personaggi possedessero le qualifiche richieste. Anche in questo caso – anzi soprattutto in questo caso – occorrerebbe individuare un organo terzo rispetto al Ministero dell'Ambiente, al quale il cittadino possa ricorrere se reputa che il nominato non possieda le competenze stabilite dalla legge.
- d) Come ho già detto, lascio alla collega Adriana Giuliobello il compito di illustrare la nostra posizione nettamente contraria



# mountainwilderness italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)  
tel. 059 692151 - fax 059 5961796  
e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)  
c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

all'ipotesi delle Royalties e al controllo della fauna.

- e) Infine ci rende particolarmente perplessi la norma che attribuisce alla sola Federparchi la funzione di rappresentanza istituzionale di tutte le aree protette. Di fatto questa norma ci dice che le aree protette da ora in avanti potranno intessere rapporti istituzionali unicamente attraverso Federparchi, la quale è – giova ricordarlo - un'associazione di diritto privato e non un organo dello Stato. A noi sembra che tale regime di monopolio sia illegittimo perché viola il principio del pluralismo e la libertà di associazione sanciti dall'articolo 18 della Costituzione.
- f) E chiudo. Tra i temi che i tre ddl non affrontano con sufficiente chiarezza, Mountain Wilderness, all'interno di questo mio intervento, sottolinea solo quello relativo al ruolo delle zone pre-parco o aree contigue. Si tratta di zone "cuscinetto" che in molti modi dovrebbero contribuire a salvaguardare i valori in cui si radica il significato di ogni Parco Nazionale. Tra questi valori c'è anche quello paesaggistico che alcuni hanno chiamato "dei coni visivi". Noi vorremmo proporre una norma chiara che impedisca la costruzione di nuovi impianti industriali inquinanti, o anche solo visivamente impattanti (di qualsiasi tipo essi siano, incluse le pale eoliche), entro venti chilometri in linea d'aria dai confini esterni di ogni Parco. L'esperienza dell'incontro con la natura incontaminata, che il Parco ha lo scopo di propiziare, può essere seriamente compromessa dalla vista ravvicinata di tali impianti e dal messaggio che essi veicolano. Invece constatiamo con stupore che i ddl Caleo e D'Alì non escludono con la dovuta chiarezza la possibilità di installare aerogeneratori addirittura all'interno dei





**mountainwilderness** italia onlus

sede legale: via Unione Sovietica 2, 41012 Carpi (MO)

tel. 059 692151 - fax 059 5961796

e-mail [info@mountainwilderness.it](mailto:info@mountainwilderness.it) web [www.mountainwilderness.it](http://www.mountainwilderness.it)

c.f. 97101240154 p.iva 01936990983

confini dei Parchi Nazionali. Francamente ci saremmo aspettati una maggiore sensibilità!

E' tutto. Vi ringrazio per la pazienza, mi scuso se le critiche possono esservi sembrare poco rispettose e lascio la parola alla mia collega.

*Prof. Carlo Alberto Pinelli*

*Presidente di Mountain Wilderness Italia*