

DIRITTO E AMBIENTE

II

Direttore

Giovanni CORDINI
Università degli Studi di Pavia

Comitato scientifico

Carlo DESIDERI
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Paolo FOIS
Professore Ordinario
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI
Professore Ordinario
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO
Professore Ordinario
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS
Magistrato
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST
Full Professor of International Law
Università di Colonia

Comitato redazionale

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.



Vai al contenuto multimediale

Le aree protette e la sfida della biodiversità

Atti del XV Convegno annuale del Club dei Giuristi dell' Ambiente
Pescasseroli, 14 settembre 2013

a cura di

Carlo Alberto Graziani

Contributi di

Alberto Abrami, Daniela Addis, Anna Carroccia, Giovanni Cordini
Luca De Lucia, Giampiero di Plinio, Carlo Desideri, Roberta Emili
Eugenio Falcone, Franco Ferroni, Paolo Fois, Roberto Gambino
Carlo Alberto Graziani, Massimo Monteduro, Giacomo Nicolucci
Vincenzo Pepe, Fabrizio Politi, Michele Sanfilippo, Massimo Sargolini





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1049-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2018

*A Federico Spantigati
fondatore e animatore del Club dei Giuristi dell'Ambiente
uomo generoso, difensore dell'ambiente e dei parchi
che ha indicato, non solo ai giuristi,
nuove strade e vasti orizzonti*

Indice

- 13 Le ragioni del convegno

Parte I **Le relazioni**

- 17 Le aree protette e la XVII legislatura: problemi e prospettive
Carlo Alberto Graziani
- 37 La conservazione della biodiversità. I profili giuridici comparati
Giovanni Cordini
- 57 Al di là dei confini
Roberto Gambino
- 71 Verso un nuovo paradigma giuridico per la conservazione della natura e la protezione del paesaggio: il ruolo delle aree protette
Carlo Desideri

Parte II **Contributi e interventi**

- 83 La protezione sostenibile come presupposto e condizione della valorizzazione del patrimonio naturale
Giampiero di Plinio

- 103 Le aree marine e gli strumenti di tutela tra diritto internazionale, europeo e nazionale
Daniela Addis
- 113 Aree protette statali e regionali: sempre vivo il problema delle competenze
Fabrizio Politi
- 137 Piani paesaggistici e piani per i parchi: proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo
Luca De Lucia
- 149 Piani per i parchi vs. piani per il paesaggio?
Massimo Sargolini
- 169 La biodiversità nelle aree protette. Il caso Sardegna
Paolo Fois
- 177 La legge quadro sulle aree naturali protette: un passato glorioso e un futuro incerto
Franco Ferroni
- 189 Lo sguardo dell'operatore
Roberta Emili
- 205 I parchi sono incostituzionali?
Alberto Abrami
- 213 Enti parco e rappresentanza degli interessi
Eugenio Falcone
- 223 Le aree naturali protette e la necessità di un dialogo transdisciplinare tra scienze giuridiche e scienze ambientali
Massimo Monteduro
- 277 Le aree naturali protette in Canada
Vincenzo Pepe

- 321 Il valore sconosciuto del *wildlife management*
Giacomo Nicolucci
- 341 Le aree protette e la lotta alla criminalità
Michele Sanfilippo
- 367 La biodiversità agricola: il caso del Lazio meridionale
Anna Carroccia

Parte III
Postfazione

- 379 Oltre la legge quadro sulle aree protette?
Carlo Alberto Graziani
- 423 Gli Autori

Le ragioni del convegno

La biodiversità costituisce uno dei valori fondamentali della nostra epoca. Non solo a livello scientifico, ma anche nell'opinione pubblica cresce la consapevolezza che le sorti del pianeta siano strettamente legate alla conservazione e alla salvaguardia della biodiversità.

La biodiversità rappresenta una sfida per le aree naturali protette perché, riguardando il territorio nella sua interezza, sembra contraddire il concetto di area che è parte dell'intero. La contraddizione è solo apparente per due ragioni fondamentali: perché le aree protette costituiscono uno straordinario serbatoio di biodiversità a servizio dell'intero territorio e soprattutto perché i parchi possono diventare — e in parte lo sono già — preziosi laboratori in grado di coniugare la conservazione rigorosa delle risorse naturali con lo sviluppo delle popolazioni locali.

In questo periodo in Italia si va diffondendo una interpretazione economicistica delle funzioni delle aree protette: certo, è necessario conoscere il reale valore economico — che in sede scientifica inizia a essere calcolato — della biodiversità e dei servizi ecoambientali da essa assicurati e quindi dare significato anche economico alle aree protette in quanto luoghi paradigmatici delle politiche di conservazione; tale valore, però, deve essere collocato in una visione ampia che ponga al centro il rapporto tra gli esseri umani e la natura per scoprirne, o riscoprirne, il senso più profondo.

Occorre allora impegnarsi maggiormente in una riflessione anche in sede scientifica ed essa per la sua complessità non può che essere interdisciplinare. L'approccio giuridico ha una particolare utilità soprattutto oggi quando in Parlamento si è riaperta la discussione per modificare la legge quadro sulle aree protette del 1991: attraverso l'interpretazione delle norme è possibile infatti collegare i fenomeni nel loro succedersi e inserirli nel contesto generale dell'ordinamento e soprattutto è possibile verificare quali strade possono essere intraprese

fermo restando il vigente quadro normativo e quali invece esigono specifiche o generali modificazioni di esso.

La crisi globale, che è crisi economica e soprattutto di valori, aggredisce la natura e coinvolge fortemente le aree protette, ma da queste, che sono e devono essere sempre di più modelli di gestione territoriale in armonia con la terra, può sortire un messaggio di speranza. La scelta del Club dei Giuristi dell' Ambiente di svolgere il suo XV convegno annuale nel Parco Nazionale d' Abruzzo, Lazio e Molise — e cioè in un territorio che per la sua storia millenaria legata alla pastorizia, per la ricchezza delle sue risorse naturali, per l' esperienza straordinaria del parco più antico d' Italia divenuto famoso in tutto il mondo — vuole essere un contributo per rafforzare tale speranza.

Il Convegno pubblico del 14 settembre 2013 e il Seminario interno, che, come è tradizione, si è tenuto il giorno precedente, si sono svolti nel quadro delle iniziative promosse dal Museo della Transumanza e dall' Associazione "Borgo Fattoria didattica" di Villetta Barrea (Aq) e in particolare della celebrazione della "scasata" (festa tradizionale dei pastori abruzzesi che partivano per la transumanza diretti al Tavoliere di Puglia). All' Associazione va il più sentito ringraziamento del Club dei Giuristi dell' Ambiente per avere sostenuto e curato l' intera organizzazione delle due giornate.

PARTE I
LE RELAZIONI

Le aree protette e la XVII legislatura

Problemi e prospettive

CARLO ALBERTO GRAZIANI*

SOMMARIO: 1. Premessa, 17 – 2. I due percorsi del processo di modifica della legge quadro, 18 – 3. Il “peccato originale”, 20 – 4. Analisi critica delle principali questioni contenute nelle modifiche introdotte o proposte, 21 – 5. La “missione” dei parchi e le altre questioni in fase, 30 – 6. Per una nuova impostazione, 33 – 7. Quali prospettive?, 34.

1. Premessa

Eravamo stati facili profeti quando, all’inizio dell’anno, nel programmare i lavori del XV convegno del Club dei Giuristi dell’ambiente, avevamo scelto il tema delle aree protette ritenendo che sarebbe stato di grande attualità. Il 21 dicembre scorso, infatti, la Commissione ambiente del Senato aveva approvato in sede deliberante le modifiche alla legge quadro (la 394 del 1991) ed era quindi prevedibile che l’*iter* parlamentare si sarebbe riaperto all’inizio della nuova legislatura. Così infatti è stato e ora sembra che il Senato voglia concedere addirittura la procedura di urgenza *ex art. 81* del proprio regolamento.

In quella riunione ci eravamo trovati pienamente d’accordo anche sul luogo dove svolgere il convegno: Pescasseroli, sede del Parco Nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise; scelta naturale se si considera, oltre alla particolare suggestione del territorio, l’apporto fondamentale offerto da questo Parco e dai suoi protagonisti alla riflessione sul ruolo delle aree protette e alla elaborazione della legge quadro¹.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto privato nell’Università di Siena; già Presidente del Parco Nazionale dei Monti Sibillini.

1. Su tale apporto v. soprattutto gli atti del convegno storico svoltosi proprio qui a Pescasseroli il 19 e il 20 maggio 2012 in *Parco Nazionale d’Abruzzo, novant’anni: 1922–2012*, a cura di L. PICCIONI, ed. Ets, Pisa, 2012.

Il tema pone una serie di problemi complessi e delicati, innanzi tutto di carattere politico e gestionale. Dalla viva voce di Giuseppe Rossi, già Presidente del Parco e oggi Commissario straordinario — che anche io voglio ringraziare per la generosa ospitalità — abbiamo sentito quanto gravi siano quei problemi dal punto di vista di chi opera quotidianamente sul campo e come essi siano dovuti soprattutto alla mancanza di un'efficace azione politica generale e perciò chiamino in causa l'amministrazione dello Stato e delle regioni più che le carenze legislative. Il nostro approccio è necessariamente più specifico, ma non possiamo ignorare il quadro complessivo se vogliamo individuare e approfondire — proprio questo è l'argomento di questa mia relazione introduttiva — i problemi giuridici e istituzionali che abbiamo di fronte, i limiti della normativa vigente e in particolare della legge 394, la portata delle modifiche che si stanno proponendo.

Preliminarmente però vorrei porre un interrogativo. Al centro dell'attenzione di coloro che si occupano di aree protette dai versanti della politica, della gestione operativa e della riflessione teorica vi è oggi il problema di modificare la legge quadro o, come eufemisticamente molti affermano, di "aggiornarla": ma è veramente urgente tale aggiornamento? Rispondo subito, e cercherò di dimostrarlo, che dal punto di vista razionale la modifica del quadro legislativo non è urgente e che gli interventi necessari nel breve termine riguardano soprattutto il livello politico-amministrativo. Le motivazioni addotte per sostenere invece l'urgenza dell'intervento legislativo o non hanno fondamento o riguardano aspetti marginali o sono legate a interessi estranei se non addirittura contrastanti con quelli delle aree protette. Ma *stat pro ratione voluntas*: il cammino legislativo nonostante tutto sembra procedere — anche se a mio avviso i tempi saranno più lunghi di quanto ci si possa aspettare — e noi, come giuristi che si occupano di ambiente — abbiamo comunque il dovere di occuparcene.

2. I due percorsi del processo di modifica della legge quadro

Il processo tendente a modificare la legge quadro si è svolto finora lungo due percorsi principali — l'uno parlamentare, l'altro governativo — che in parte si sono sviluppati in parallelo, in parte si sono intersecati. Il primo ha alla base il disegno di legge n. 1820, *Nuove disposizioni in*

materia di aree protette, di iniziativa del sen. D'Alì (PDL), presentato al Senato nella scorsa legislatura il 13 ottobre 2009: questo d.d.l., assegnato in sede referente alla Commissione ambiente (più esattamente Commissione territorio, ambiente e beni ambientali) presieduta dallo stesso presentatore, è stato approvato in sede deliberante, come ho già accennato, il 21 dicembre 2012, alla vigilia cioè dello scioglimento anticipato delle Camere. Il secondo percorso, più specifico, prende le mosse dall'atto di governo n. 527 del 28 ottobre 2009 contenente un regolamento "in delegificazione" incentrato in particolare su una delle questioni più delicate e apparentemente più urgenti e cioè sulla composizione degli organi collegiali dei parchi nazionali.

Questo secondo percorso, dopo una vicenda particolarmente travagliata dal punto di vista tecnico-giuridico, si è concluso all'inizio della nuova legislatura con l'emanazione del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 73 (*Regolamento recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*). Il primo percorso invece è tuttora in pieno svolgimento, come si può dedurre dalle proposte presentate in entrambi i rami del Parlamento: al Senato, proprio il primo giorno della legislatura (15 marzo scorso), il sen D'Alì ha presentato il d.d.l. n. 119 che ripropone esattamente il suo precedente disegno nel testo approvato in Commissione (ed è questa esatta riproduzione che potrà fondare l'eventuale richiesta di concessione della procedura abbreviata), mentre il 6 agosto la sen. De Petris (SEL) ha presentato il d.d.l. n. 1004 che nell'impostazione generale riprende il d.d.l. D'Alì, ma in alcune scelte specifiche opportunamente se ne discosta, e il PD ha annunciato proprio tre giorni fa, l'11 settembre, un proprio disegno a firma del sen. Caleo; alla Camera il 29 marzo l'on. Bocci ha presentato una breve proposta di legge (n. 598) che si incentra sulla composizione del Consiglio direttivo dei parchi nazionali (Presidente più sei componenti di cui quattro designati dalla Comunità del parco).

Occorre subito sottolineare che i due percorsi non sono frutto di una riflessione corale e trasparente: lo dimostrano, per il primo, i verbali delle sedute della Commissione che registrano la presentazione di emendamenti e subemendamenti non accompagnata da alcun dibattito e nemmeno da un commento e, per il secondo, la logica

tutta burocratica che lo ha dettato e il tecnicismo, forse inevitabile, dei pareri istituzionali che lo hanno accompagnato.

Questo dato di fatto costituisce il limite politico dell'attuale processo di modifica della legge quadro: aspre polemiche sono sorte a seguito degli emendamenti al d.d.l. 1820 presentati nella passata legislatura, e proseguite con maggiore virulenza in questi mesi, e hanno causato una profonda frattura tra le associazioni di tutela ambientale, alcune delle quali denunciano l'opacità dei lavori che si sono svolti in Commissione.

3. Il “peccato originale”

Vi è poi un limite che è nello stesso tempo tecnico e culturale e che costituisce per così dire il peccato originale della vicenda.

Il d.d.l. 1820, a parte alcune previsioni di carattere generale, riguardava le sole aree protette di mare. Era un testo che conteneva alcuni elementi positivi, altri negativi: comunque si presentava con una sua veste organica. Inizialmente non aveva destato grande interesse né in Commissione ambiente del Senato, dove per oltre un anno e mezzo l'iter si era trascinato stancamente, né fuori del Parlamento: segno preoccupante di un disinteresse nei confronti delle aree protette di mare che invece avevano e continuano ad avere bisogno, più delle altre, di un'urgente riforma. La scena si era animata quando alcuni senatori — in particolare Osti (PDL), Della Seta e Ferrante (PD), Molinari (API) — avevano avvertito l'opportunità di ampliare il raggio d'intervento e di inserire modifiche riguardanti l'insieme delle aree protette (come la gestione della fauna e l'introduzione del sistema delle *royalties*) o specificatamente i parchi nazionali (come la composizione dei Consigli direttivi). Emendamenti e subemendamenti si affastellavano disordinatamente sul testo iniziale, già di per sé non limpido, rendendo non solo ardua la lettura, ma anche improba l'interpretazione e finendo per rendere confuse perfino le soluzioni positive in esso originariamente contenute.

È stato proprio questo il testo approvato nella scorsa legislatura e ripresentato senza alcuna modifica in questa; esso ha finito per costituire l'ossatura del d.d.l. De Petris — presumo pure del d.d.l.