Aree protette e tutela della biodiversità

I parchi italiani nella cornice europea

Francesca Carpita

Edizioni ETS

copia per valutazione

Collana

Le Aree Naturali Protette

diretta da

Renzo Moschini

comitato scientifico

Mina Canarini, Francesca Carpita, Fabiano Corsini, Carlo Desideri, Roberto Gambino, Valter Giuliano, Cesare Lasen, Domenico Nicoletti, Sergio Paglialunga, Rossano Pazzagli, Luigi Piccioni, Sandro Pignatti, Massimo Sargolini, Giuliano Tallone

Sul mondo dei parchi, e più in generale delle aree protette terrestri e marine, esiste oggi nel nostro paese una ricca pubblicistica anche fotografica che offre al lettore un'ampia possibilità di scelta. I pochi visitatori di un'epoca fortemente selettiva dei rari parchi storici sono diventati ormai migliaia e milioni che possono scegliere tra decine e centinaia di parchi e aree protette grandi e piccole, vecchie e nuove, diffuse da un capo all'altro del paese. Sono parchi nazionali e regionali di montagna, collinari, fluviali, marini, archeologici, sono riserve naturali, oasi, siti comunitari e altro ancora.

Questa collana si propone di inserirsi in quest'ambito con un percorso che, da un lato, promuova il sistema delle aree naturali protette e che trasmetta il bisogno di considerarle sempre più come uno dei grandi patrimoni dell'umanità, dall'altro stimoli l'attenzione del grande pubblico, dei curiosi di cultura e non solo degli addetti ai lavori, su alcuni degli aspetti che ormai convivono nei parchi di oggi a cominciare da quello dei "turismi", delle culture dei territori, fino ad arrivare alla condizione delle acque, del suolo, delle coste, della fauna e della flora, sempre più riassunte con il nuovo termine e concetto scientifico di biodiversità.

Francesca Carpita

Aree protette e tutela della biodiversità

I parchi italiani nella cornice europea

Edizioni ETS

copia per valutazione

www.edizioniets.com

© Copyright 2016
Edizioni ETS
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa
info@edizioniets.com
www.edizioniets.com

Distribuzione
Messaggerie Libri SPA
Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione
PDE PROMOZIONE SRL
via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674374-9

copia per valutazione

PREMESSA

Anche il mondo della ricerca in questo momento non brilla per interesse e attenzione ai problemi delle aree protette. Eppure, la situazione oggi appare critica come mai lo è stata da almeno un ventennio. Lo è sul piano politico, istituzionale e legislativo.

Ecco perché ci è sembrato giusto e opportuno dedicare all'argomento il lavoro di Francesca Carpita che, nel suo percorso di ricerca ha approfondito la complessa vicenda, sempre più anche europea e internazionale, dei nostri Parchi nazionali e regionali a cui si sono via via aggiunti i siti e le zone di protezione e tutela speciali comunitari che devono integrarsi e raccordarsi con il resto. Raccordo non facile, anzi estremamente complicato perché ambiente, paesaggio, tutela della natura – specialmente dopo la Convenzione europea del paesaggio e il nuovo Codice dei beni culturali – presentano non pochi aspetti contradditori a cui innanzitutto il Ministero dell'Ambiente, ma anche altri ministeri e lo stesso parlamento, non hanno saputo finora dare le risposte indispensabili e irrimandabili. Si aggiunga che le regioni che pure hanno il merito storico, come a suo tempo sostenne il Presidente della Repubblica Scalfaro, di aver dato la spinta decisiva perché anche il nostro paese si dotasse finalmente di una legislazione nazionale sui parchi, negli ultimi anni hanno anch'esse perduto troppi colpi.

Il libro ha il merito di cogliere e mettere a fuoco le ragioni per le quali le cose hanno preso via via una piega tanto allarmante. E da questo punto di vista la bibliografia conferma peraltro il contributo significativo che negli ultimi anni è venuto a questa riflessione critica anche dalla nostra Collana e da molti dei nostri collaboratori più autorevoli, fino alle più recenti proposte del Gruppo di San Rossore, per uscire il prima possibile dall'attuale crisi.

Il libro con i suoi riferimenti conclusivi anche alle vicende della nostra regione e in particolare del Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli ha il merito, in tanto confuso dibattito anche in sede parlamentare, di fornire un bandolo chiaro che, sono sicuro, ci aiuterà a sgombrare il terreno da troppe pretestuose scuse con le quali si vorrebbero giustificare colpevoli inadempienze e plateali cantonate come quelle del Senato e altrettanto del Ministero.

copia per valutazione

E non è un merito da poco a fronte della latitanza sempre più diffusa degli stessi parchi, oltre che delle istituzioni, che al pari delle forze politiche sono oggi indistintamente accomunate in un severo giudizio critico che non risparmia giustamente nessuno.

Renzo Moschini

copia per valutazione

PREFAZIONE

Parlare di aree protette oggi significa tenere conto del dinamico evolversi della relazione tra uomo e ambiente, in un contesto di preoccupante e progressivo degrado della biodiversità causato da attività umane sempre più aggressive e meno sostenibili.

Una disciplina efficace delle aree protette non può limitarsi, come in passato, alla sola tutela dell'ambiente, ma deve ambire a divenire strumento utile a definire il corretto equilibrio tra attività umana e sostenibilità. Ecco perché l'analisi della normativa riguardante le aree protette, inquadrata nell'ambito più generale della difesa degli ecosistemi e della biodiversità, assume sempre maggior rilievo non soltanto sotto il profilo giuridico, ma anche sotto quello economico e sociale.

Francesca Carpita mira, in questo lavoro, ad esaminare in maniera approfondita non solo la complessa architettura giuridica delle fonti che a livello nazionale, regionale, locale e comunitario hanno il fine di tutelare le aree protette, ma anche a descrivere come tale sistema si inquadra nel complesso delle interazioni tra norme di tutela ambientale e sviluppo economico nonché delle relazioni, effettive ed auspicabili, tra istituzioni responsabili della tutela ambientale in Italia. L'autrice del lavoro propone, quindi, una lettura critica, attenta e problematica di come sia ancora lungo e complesso il «sentiero da percorrere» per garantire un'interazione ottimale tra uomo e ambiente, e sottolinea quanto, e come, l'area protetta, vero e proprio serbatoio di biodiversità possa, se dotata di giuste regole e delle necessarie risorse non solo finanziarie, essere uno strumento chiave per rafforzare lo sviluppo sostenibile delle attività umane.

Carmelo D'Antone

copia per valutazione

copia per valutazione

INTRODUZIONE

Anche in Italia si è progressivamente assistito alla presa di coscienza della scomparsa di molti dei biotipi presenti in natura. Il Ministero dell'Ambiente ratificando la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) dando così seguito all'impegno preso al vertice mondiale di Rio de Janeiro nel 1992[1], ha adottato nell'ottobre 2010 la Strategia Nazionale per la Diversità

[1] La Convenzione è stata sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata in Italia il 14 febbraio 1994 con legge n.124. Essa rappresenta il primo accordo globale per la conservazione della biodiversità. All'articolo 2 di tale Convenzione essa viene definita come la «variabilità degli organismi viventi di qualsiasi origine, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi». A venti anni di distanza dal Vertice della terra di Rio de Janeiro del 1992, si è svolta dal 20 al 22 giugno 2012 sempre a Rio de Janeiro, la Conferenza Rio+20. È stato con la Risoluzione RES/64/236 del 23 dicembre 2009 che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha stabilito di organizzare nel 2012 la conferenza sullo sviluppo sostenibile (UNCSD). La Conferenza aveva quale obiettivo quello di confermare l'impegno politico volto al raggiungimento dello sviluppo sostenibile e verificare l'attuazione degli impegni internazionali con il pieno coinvolgimento dei Governi e della società civile. I temi trattati sono stati: "*A Green Economy in the context of sustainable development and poverty eradication*" ossia un'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e riduzione della povertà; è proprio in tale contesto che si inserisce la volontà di continuare a combattere la perdita di biodiversità; "*Institutional framework for sustainable development*" cioè un quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile: in tale senso si guarda al sistema di *governance* globale per lo sviluppo sostenibile. Vi sono stati incontri propedeutici alla Conferenza nei quali si sono messe a fuoco le tematiche cardine sulle quali riflettere. Sia il tema dell'economia verde che quello della *governance* interessano da vicino il mondo delle aree protette nel senso che nel loro agire quotidiano sono terreno di sperimentazione di buone pratiche che potrebbero costituire il modello per la protezione della biodiversità in tutto il pianeta. Nel documento conclusivo si afferma che si sono visti «progressi contraddittori»; e che vi è la necessità di «accelerare i progressi verso l'eliminazione delle differenze tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, e di cogliere e creare opportunità per realizzare lo sviluppo sostenibile attraverso la crescita e la diversificazione economica, lo sviluppo sociale e la tutela dell'ambiente» si afferma che il progresso è stato insufficiente. Si prende atto che fino dall'adozione di Agenda 21 vi sono stati sforzi delle organizzazioni internazionali, regionali e sub regionali. Si è altresì in tale sede ribadito che un grande sforzo al quale sono connessi risultati positivi per la conservazione della biodiversità viene attribuito alle pratiche attuate dalle comunità locali, evidenziando come la perdita di essa sia in primo luogo negativa proprio per tali comunità. Per un approfondimento sui temi trattati nel corso della conferenza si veda il sito

Biologica[2], documento strategicamente importante poiché lega diversi strumenti giuridici in una logica multilivello. Tale documento considera in maniera sincronica, razionalizzandoli, atti e strumenti del diritto sovranazionale, assicurando un approccio efficace in una materia, quella dell'ambiente e della biodiversità per la quale i confini nazionali non possono essere barriere che ostacolino la conservazione di un bene universale da non intendere come risorsa del singolo Stato.

L'accordo di coamministrazione siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni, per la parte delle aree protette «serbatoio di biodiversità»[3], evidenzia la volontà di coniugare e far dialogare strumenti che l'ordinamento ha a disposizione in una logica di interscambio, vi è alla base un «approccio sistemico». Ne è un esempio l'istituto giuridico, di origine comunitaria, della Valutazione di incidenza. Si prevede che tale strumento, volto a valutare gli effetti di progetti che incidano su un'area protetta o Sito di importanza comunitaria, o Zona di protezione speciale, a livello nazionale, debba avere una disciplina più cogente e ben dettagliata così da evitare errori o abusi da parte delle Amministrazioni competenti alla valutazione del progetto. La strumentazione fornita dall'ordinamento comunitario viene così non solo recepita come già a suo tempo era avvenuto, ma inserita, valorizzandola e facendone un punto di forza, dal piano strategico nazionale a tutela della biodiversità.

La definizione di risorse naturali è difficile da fornire in maniera esatta. Nei loro studi statistici, Nazioni Unite e OCSE definiscono le risorse naturali in base alla loro possibile utilizzazione e consumo in ambito economico[4]. Per l'Organizzazione Mondiale del Commercio, oltre che economicamente utili, le risorse naturali devono essere limitate[5]. In questo lavoro, adotteremo una definizione più ampia di risorse naturali, riferendoci all'insieme delle compo-

---

http://www.minambiente.it/home_it/menu.html?mp=/menu/menu_attivita/&m=argomenti.html%7CSviluppo_sostenibile__SvS_.html%7CConferenza_Rio_20.html.

[2] Per una consultazione del testo della Strategia si rinvia al sito http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/biodiversita/Strategia_Nazionale_per_la_Biodiversita.pdf.

[3] Così G. Cocco, in *Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario dell'insularizzazione alla concezione matura dell'integrazione*, in G. Cocco, L. De Grassi, A. Marzanati, *Aree protette*, Atti del Convegno (Grado, 16 ottobre 2010), Giuffrè, Milano 2011, p. 25.

[4] In inglese: «natural assets (raw materials) occurring in nature that can be used for economic production or consumption». Cfr. *Glossary of Environment Statistics, Studies in Methods, Series F*, n. 67, United Nations, New York 1997, p. 51. Per l'OCSE si veda http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1740.

[5] L'OMC parla di «stock of materials that exist in natural environment that are both scarce and economically useful in production or consumption, either in their raw state or after a minimal amount of processing». Cfr. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr10-2b_e.pdf p. 46.

nenti rinnovabili dell'ecosfera (come le acque e le biomasse terrestri ed acquatiche); delle componenti non rinnovabili (come la terra in genere, i minerali, i metalli e i carboni fossili) e delle componenti semi rinnovabili (come la qualità del suolo e la capacità assimilativa dell'ambiente)[6]. Certamente i luoghi in cui tali risorse trovano il massimo della tutela sono le aree protette, quali luoghi speciali di conservazione flori-faunistica.

Giannini in uno scritto del 1971 aveva definito «istituto giuridico speciale» l'area protetta[7] proprio a sottolineare la peculiarità di tale ambito territoriale in un momento storico caratterizzato da un *boom* economico che inevitabilmente avrebbe manifestato effetti anche sull'ambiente.

Pochi anni dopo, tale specificità connaturata all'area protetta, è stata normata attraverso l'emanazione dalla legge quadro 394 del 1991 sulle aree protette. Tale legge ha avuto una lunga gestazione; è del 1962 la prima proposta di legge quadro sui Parchi nazionali[8].

Ad oggi, momento in cui le risorse naturali sono così fortemente minacciate nel nostro pianeta, anche perché l'ambiente è minacciato sia dai cambiamenti climatici, che da fattori estranei agli eventi naturali e collegati ad interessi che con l'ambiente non hanno niente a che fare, l'area protetta deve essere considerata ancora di più «istituto giuridico speciale».

Questo lavoro mira ad evidenziare attraverso quali strumenti è stata prevista ed introdotta nel nostro ordinamento la tutela della biodiversità e in particolar modo quale sia il ruolo che hanno svolto e possono ancora svolgere gli Enti parco nazionali e regionali. Nell'ordinamento italiano, infatti la tutela delle aree protette, intese come aree poste a presidio della biodiversità ha avuto un processo di formazione che trova la sua origine nella legge n. 1497 del 1939 voluta dal Ministro Bottai per tutelare le bellezze naturali e che successivamente ha posto al centro della tutela degli ambienti naturali il sistema dei parchi. Tale sistema nel quale agli Enti parco si attribuiva il compito di tutelare non soltanto le aree protette intese come aree di pregio naturalistico ed ambientale, ma anche quello di tutelare lo stesso ambiente naturale considerato come bellezza naturale, si sta evolvendo da un lato sottraendo agli Enti parco le competenze paesaggistiche, ma attribuendo agli enti stessi una nuova e più rilevante funzione quali enti speciali, posti a presidio della biodiversità e pertanto facendoli entrare a far parte del sistema comunitario di tutela dell'ambiente.

---

[6] Si veda in proposito http://UNDP.org/seed per la traduzione del termine «risorse naturali».

[7] Cfr. M.S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, *Riv. Trim. di diritto pubblico*, 1971, p. 126.

[8] Per una trattazione sul tema si veda F. Spantigati, *Trent'anni dopo (1962-1991): Regione e Stato nella proposta di legge quadro sui parchi nazionali*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 1991, p. 469 e ss.

copia per valutazione

Di qui la necessità di verificare quale sia il ruolo che attualmente può essere riconosciuto agli Enti parco in una prospettiva, anche sovranazionale nella quale è stato creato un sistema di tutela della biodiversità attraverso la Rete Natura 2000 e l'adeguatezza degli istituti previsti nel nostro ordinamento per assicurare che tali enti sappiano svolgere appieno una funzione che non è più solo quella prevista dalla legge quadro sulle aree protette, ma che non può non tener conto della mutata prospettiva in cui si collocano gli ambienti naturali, quali luoghi assolutamente necessari per tutelare la biodiversità.

Sarà analizzata, in un percorso diacronico, l'evoluzione della problematica della diversità biologica, tutelata attraverso l'istituzione dell'area protetta, dal momento della venuta alla luce della normativa quadro fino ad oggi, in un percorso che si intreccia con logiche di *multilevel governance* che influenzano la normativa nazionale e che si incontrano anche con nuovi scenari prospettati dalla scarsità di risorse messe a disposizione a livello nazionale e con la necessaria quindi, cooperazione comunitario-internazionale per il reperimento di fondi necessari al mantenimento e consolidamento di tali habitat speciali.

Altra sfida oggi per le aree protette è quella offerta dalle energie rinnovabili che vedono nei territori agricoli dei parchi la loro possibile collocazione; a questo punto il nuovo compito per le aree protette sarà il contemperamento di interessi, tutti ambientali, tra tutela dell'ambiente-ecosistema ed ambiente-biodiversità.

La parte finale del lavoro sarà incentrata sull'analisi di un caso di studio di area naturale protetta quale quello offerto dal Parco naturale regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli[9]. Questo è un esempio di area in cui i problemi vecchi e le sfide nuove si incontrano in un territorio, quello toscano, in cui le aree protette occupano una parte rilevante della Regione e che sono altresì inserite nella cornice internazionale di protezione della biodiversità. In tale senso il Consiglio d'Europa ha siglato, in questo territorio, che ha ottenuto il Diploma Europeo delle Aree Protette[10], la «dichiarazione di Pisa»[11], documento programmatico che indica le sfide future per

[9] Tale Parco ha avuto quale figura emblematica nel corso della sua costituzione Antonio Cederna.

[10] Il Diploma Europeo delle Aree Protette è un prestigioso riconoscimento internazionale conferito sin dal 1965 ad aree naturali, semi-naturali e paesaggi di particolare importanza europea dal punto di vista della conservazione della diversità biologica, geologica e paesaggistica. Si veda per approfondimenti: http://www.minambiente.it/pagina/il-diploma-europeo-delle-aree-protette#sthash.dFNw8tiZ.dpuf.

[11] La dichiarazione di Pisa è stata siglata nel Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, Pisa, Italia, il 22 maggio 2015.

copia per valutazione

le aree protette, che vede partecipi le comunità locali per una migliore gestione e conservazione della biodiversità. Da sottolineare, in questo quadro, l'importanza del contributo offerto dalle associazioni ambientaliste, osservatori privilegiati e critici in tema di Parchi e Aree Protette, fortemente radicate in questo territorio[12].

L'analisi non poteva trascurare l'esame della nuova legge regionale Toscana n. 30 del 2015 relativamente allo strumento di pianificazione dell'area protetta e la riforma costituzionale in corso di approvazione con riferimento al tema della tutela dell'ambiente e della biodiversità.

[12] Nello specifico, ci si riferisce alla associazione *Gruppo San Rossore* (www.grupposanrossore.it).

copia per valutazione

copia per valutazione

Capitolo Primo
L'AREA PROTETTA E LA BIODIVERSITÀ: UN'AZIONE SINERGICA

§ 1. Per un quadro d'insieme su ambiente e paesaggio: un processo storico

Con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 si è assistito alla riformulazione dell'art. 117 della Costituzione[1]. Secondo la nuova disciplina la competenza relativa alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» spetta in via esclusiva allo Stato.

Ad una prima lettura sembrerebbe, quindi, che tutta l'architettura regionale di tutela dell'area protetta, che con gli anni si è consolidata possa essere vanificata. Se è indubbio che, come sostenuto dalla dottrina[2], la potestà legislativa esclusiva dello Stato si riferisce a quegli elementi che necessariamente devono essere garantiti in maniera omogenea e unitaria sul territorio nazionale, è peraltro vero che il governo del territorio e la valorizzazione dei beni ambientali (oltre che dei beni culturali) sono materie di potestà legislativa concorrente. E ciò non esclude che, nel rispetto dei principi di uniformità, si possa ritenere sussistente una potestà regionale in tema di biodiversità.

Sembrerebbe infatti poco sistematico che, in un momento in cui si sono estese le competenze di legislazione concorrente e residuale regionale, si rinunciasse alla legislazione regionale in tema di aree protette. Ciò anche

---

[1] Si consideri che è in corso di discussione ad opera del Governo Renzi la Riforma del titolo V della Costituzione e che da tale riforma scaturirà un diverso assetto di competenze che certamente non lascerà indenni i parchi e la biodiversità, in considerazione del fatto che sarà materia esclusiva dello Stato quella relativa all'ambiente e all'ecosistema e scompariranno le materie di legislazione concorrente.

[2] In questo senso si veda C. Desideri, *Alla ricerca dell'Ente Parco*, in Aa. Vv., Carlo Alberto Graziani (a cura di), *Un'utopia istituzionale. Le aree protette a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, Milano 2003, p. 81 e ss., il quale sottolinea la similitudine tra quello che si verifica in campo sanitario dove allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni o nel campo dell'istruzione dove appunto lo Stato ha competenza esclusiva per le «norme generali», ma l'istruzione è nell'elenco delle materie concorrenti. La competenza dello stato sarebbe quindi trasversale, si tratterebbe di un riparto di competenze a confini mobili. In tale senso quindi sopravvive la competenza regionale in materia di aree protette.

copia per valutazione

considerando che quando si parla di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali sicuramente l'area protetta può trovare una sua tutela più specifica nella normativa regionale, nella quale infatti risultano presenti significativi impulsi volti a dare attuazione alla disciplina comunitaria in tema di protezione degli habitat naturali e dell'ecosistema.

È noto peraltro che nella più recente giurisprudenza si tende ad accentuare il ruolo esclusivo dello Stato ed a riconoscere alle Regioni solo una competenza residuale di dettaglio, seppure essa possa garantire una maggiore tutela dei beni protetti[3].

Appare ancora più forte il riconoscimento della competenza regionale se ragioniamo nel senso di considerare che l'art. 9 della Costituzione affida ai soggetti della Repubblica la tutela del paesaggio, all'interno della quale non possiamo non far rientrare la tutela della natura, dell'ecosistema e dei beni culturali; quindi tutti i soggetti componenti la Repubblica, quali lo Stato le Regioni e gli enti locali, dovranno concorrere alla tutela della conservazione della biodiversità.

In dottrina, Desideri[4] sottolinea anche un'ulteriore problematica scaturente dalla riforma del Titolo V collegata alla individuazione e gestione dell'area protetta nazionale; infatti col venir meno del parallelismo delle funzioni, nel quadro del principio di sussidiarietà, appare anacronistica e controtendenza, in tali aree, la permanenza delle competenze in capo allo Stato e non alle Regioni nei cui territori l'area protetta nazionale insiste.

La dottrina si è interrogata sul significato da attribuire all'endiadi «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», vedendo in questa una volontà del legislatore di combinare insieme la visione antropocentrica con quella biocentrica, rispettivamente quando si parla di ambiente e di ecosistema[5].

In realtà tale formulazione potrebbe anche derivare da una maturata

---

[3] Per un'analisi della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela dell'ambiente e delle aree protette si veda, tra gli altri, V.M. Sessa, *Il riparto di funzioni fra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, «Riv. Quadr. Dir. Amb.», n. 2, 2011, pp. 100-127.

[4] C. Desideri, *op. cit.*, p. 84 e ss.

[5] Si veda in questo senso A. Ferrara, I *processi del federalismo: aspetti e problemi giuridici* intervento su *La «materia ambiente» nel testo di riforma del titolo V*, 30 maggio 2001, Milano, su www. federalismi.it. Ferrara, nello scritto sostiene anche che «la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non è, infatti, a ben vedere, una vera materia, con una sua unitaria identità oggettiva distinta da quella delle sub materie, ma, più propriamente, una clausola generale, che potrà essere utilizzata se e quando necessario, per assicurare allo stato funzioni e compiti riferibili a materie anche molto diverse tra loro, ma tutti destinati a garantire quel valore fondamentale, quell'interesse unitario e insuscettibile di frazionamento che la nostra giurisprudenza costituzionale ha già autonomamente ricavato, da molto tempo, dalla nostra costituzione vigente».

consapevolezza del ruolo della protezione della natura collegata al mantenimento degli equilibri ecosistemici, così come richiamata spesso dall'Unione europea e dalla comunità internazionale. Appare pertanto più corretto ritenere che il legislatore italiano probabilmente si è avveduto della scarsa considerazione che fino ad oggi ha permeato l'ordinamento italiano e ha codificato nell'art. 117 novellato, ciò che la giurisprudenza costituzionale[6] da un lato e gli organismi internazionali dall'altro, hanno maturato nel corso degli anni.

A ciò sembra anche doversi aggiungere che la diversa definizione dei beni da proteggere trova il suo fondamento nell'importanza di proteggere zone sensibili da un punto di vista ecologico, non legate cioè solo alla bellezza ed esteticità dei luoghi, secondo i canoni contenuti nelle leggi del 1939, ma a valori ecosistemici collegati alla varietà degli habitat, quindi alle caratteristiche intrinseche e non estetiche dei luoghi.

Un esempio di questa diversa visione è data del resto anche dalla Convenzione europea del paesaggio, nella quale si ricomprendono non solo i paesaggi di pregio estetico, ma anche quelli rurali. Non si possono non far rientrare in tali paesaggi anche quelli delle aree protette. Proprio la tutela del paesaggio diviene un altro elemento che quando ci riferiamo ad un'area protetta dobbiamo considerare. Il pregio di un paesaggio è dato da quella peculiarità e da quell'equilibrio biologico che lo rendono unico.

La *tutela del paesaggio* ha origini antiche, è infatti del 1920 la relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 204, che vide poi la conclusione nella legge n. 778 del 1922, che parla di «bello di natura»; era una concezione estetizzante di paesaggio, una concezione di bellezza naturale non ancora contaminata dall'opera dell'uomo, era «l'entusiasmo spirituale» quello che doveva evocare un dato paesaggio.

Anche la legge 1497 del 1939 aveva come prevalente una concezione estetizzante del territorio, anche se includeva le cose con «cospicui caratteri di bellezza naturale «e quelle apprezzabili per la «singolarità geologica»; vi erano anche inclusi «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale». A questo punto la concezione estetizzante, collegata alla naturalità dei luoghi viene mitigata da riferimenti all'opera dell'uomo. È da attribuire a tale legge l'introduzione del piano territoriale paesistico[7], ancorché non

[6] Per una disamina relativa alle pronunce della Corte costituzionale in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» si veda M. Cecchetti, *La materia «Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, 8 aprile 2009, reperibile su www.federalismi.it.

[7] Giuseppe Bottai, nella relazione di accompagnamento a quella che sarebbe divenuta la

venga definito[8] ciò che si intende con il termine paesaggio.

Ci si è progressivamente allontanati dalla concezione estetizzante con i lavori della Commissione Franceschini. Si parlerà non di *paesaggio*, ma di *bene culturale ambientale*, di cui il paesaggio è una delle componenti; anche il D.P.R. 616/1977 parla di «beni ambientali». La Commissione Franceschini nella XXXIX dichiarazione definisce i beni culturali ambientali «le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa.

Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico; in tal caso la legge dovrà prevedere che in sede di Conferenza dei Soprintendenti si adottino misure ed eventuali deleghe di competenza in funzione di coordinamento, da rendere pubbliche anche per norma degli interessati».

Emerge quindi dai lavori della Commissione una concezione nuova di bene ambientale, in divenire, in cui si possono cogliere quegli spunti che poi saranno alla base della concezione dello sviluppo sostenibile. Tali lavori saranno in parte anticipatori di ciò che con la legge Galasso del 1985 verrà sottoposto a tutela legale, come i parchi e le riserve nazionali o regionali, i territori di protezione esterna ai parchi. È infatti da attribuire alla XLVIII dichiarazione della Commissione Franceschini la necessità di conservazione,

legge 1497/1939 parlava dell'innovazione introdotta coi piani territoriali paesistici che «si collegano alla protezione delle bellezze d'insieme (paesistiche o panoramiche) e valgono a rivelare che cosa s'intenda per conservazione d'una bellezza panoramica o paesistica» affermando che mentre «la conservazione d'una bellezza individua quasi si identifica con la sua invariabilità», non è possibile «l'invariabilità d'una bellezza d'insieme, la quale è composta di molteplici elementi che reciprocamente si influenzano», tanto che «possono alcuni di questi elementi cangiare d'aspetto anche radicalmente senza che la bellezza del quadro sia offuscata o deturpata»; «il piano paesistico sottraendo le modificazioni al capriccio del singolo che se anche voglia prestare omaggio alle esigenze estetiche non può ispirarsi a una veduta d'insieme soverchiatrice delle sue possibilità, fa sì che una bellezza paesistica o panoramica si conservi come essere vivente, ossia trasferendo nel mutabile o mutato suo volto i segni suoi caratteristici e cioè i lineamenti costitutivi della sua bellezza».

[8] La definizione di ciò che si intende con il termine paesaggio si avrà nel Codice del 2004 all'art. 131.

copia per valutazione

incremento e valorizzazione degli elementi naturalistici. In tale senso si «protegge il patrimonio arboreo nelle aree ecologiche naturali, lungo le coste, le sponde e i tracciati stradali, nel paesaggio agrario e boschivo, nel quadro ambientale interno ed esterno dei centri storici e degli insediamenti urbani in genere, esistenti e in formazione, e negli interventi di infrastrutturazione del territorio, dovranno essere a chiunque vietati gli abbattimenti di alberature e favorite le piantate di rinnovo o di integrazione. La legge dovrà circoscrivere i casi di deroga e di dispensa e le modalità di esse, e conferire adeguati poteri di vigilanza e di veto alle Soprintendenze per tutela ambientale. Dovrà inoltre essere riveduta, perfezionata ed integrata la legislazione sulla formazione e manutenzione delle riserve e dei parchi naturali, dei parchi e giardini urbani, e sull'impianto di vivai e di alberature in genere da predisporre anche in connessione con la sistemazione paesaggistica delle opere di infrastrutturazione del territorio, prevedendosi strumenti di attuazione e modalità di incentivazione, ivi compresi piani esecutivi del verde dotati di adeguate forme di finanziamento. Ai suddetti fini sono da prevedere coordinamenti con gli organi preposti alla tutela e allo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste. Analoghe norme, cautele e provvidenze saranno per legge adottate, secondo i singoli casi, per la protezione delle acque naturali e delle rocce al fine di conservare e valorizzare particolarità di paesaggi, quali laghi, lagune, corsi d'acqua, cascate, fondali, e del pari balze, coste, costoni, grotte, scogliere, manifestazioni vulcaniche, ecc. Nell'ambito delle particolarità geologiche saranno da curare in special modo la protezione dei giacimenti ricchi di fossili paleontologici (paleobotanici e paleozoologici), il più sicuro controllo scientifico nel recupero dei fossili medesimi, e la conservazione, la classificazione e lo studio dei resti paleontologici, con norme speciali ispirate a criteri analoghi a quelli delle norme previste per i beni archeologici. Si dovranno altresì rivedere e perfezionare le norme concernenti la fauna, al fine di ovviare efficacemente ai vari incombenti e gravi pericoli che ne minacciano la distruzione, favorendo, con opportuni incentivi, il ripopolamento»[9].

Con la legge 8 agosto 1985 n. 431 cd. Legge Galasso[10] viene posto il vincolo paesaggistico sui beni ambientali; rispetto alla legge n. 1497 del 1939 è il «particolare interesse ambientale» che caratterizza tali categorie di nuovi beni e non «la particolare bellezza» che invece caratterizzava i beni individuati, appunto, dalla legge del 1939[11].

---

[9] Così la XLVIII dichiarazione della Commissione Franceschini.

[10] Si veda G.F. Cartei, *Il paesaggio*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 2117-2119.

[11] A tale legge hanno fatto seguito alcune pronunce della Corte Costituzionale che hanno

Nel testo unico in materia di beni culturali ed ambientali approvato con il D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 si individuavano all'art. 138 i beni ambientali in un'unica categoria anche se il Titolo II parla di beni paesaggistici ed ambientali[12]; anche il D. Lgs. 112/1998 usa il termine beni ambientali; è con il D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio» che si usa il termine *paesaggio* e non *ambiente*.

Il codice dei beni culturali e del paesaggio emanato col D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ha risentito certamente della Convenzione europea del paesaggio, ratificata in Italia con la legge del 9 gennaio 2006, n. 14. Infatti la Convenzione europea del paesaggio era stata sottoscritta dall'Italia nel 2000, quindi durante la stesura del Codice vi si sono inseriti concetti emersi durante la discussione che venne fatta in sede di redazione della Convenzione.

Ciò che interessa in questa sede mettere in luce è la visione di paesaggio che la convenzione ha trasfuso nel testo del codice[13] e di che tipo di tutela l'area protetta trovi all'interno del codice.

Per fare ciò non possiamo però non considerare il concetto di paesaggio che emerge dal Codice e di come all'interno di tale materia si collochi l'area protetta.

L'analisi deve quindi partire dall'art. 131 del Codice, rubricato «paesaggio»; l'articolo definisce subito cosa s'intenda per paesaggio, ossia «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

Analizzando l'articolo si vede il cambiamento di prospettiva che ha investito la materia, infatti si parla di paesaggio quale «risultante» dai rapporti tra fattori naturali e fattori antropici; vi è la presa di consapevolezza, codificata nel testo, dell'evoluzione della concezione di paesaggio. Il paesaggio passa anche attraverso l'opera dell'uomo. La concezione estetizzante del paesaggio viene così definitivamente superata.

---

chiarito tale passaggio, specificando la transizione ad un modello di «tutela paesistica non più conservativa e statica, ma gestionale e dinamica», si veda sentenza Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, in foro it., 1986, I, p. 2689 e ss. Vi è così il passaggio dal criterio della «conservazione» paesaggistica legata al «particolare pregio estetico» da tutelare, a quello improntato ad una «conservazione integrata e globale». In tale senso si vedano anche le osservazioni di G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, pp. 17-18 e ss. Per un quadro sui vincoli paesaggistici si veda G. Sciullo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, n. 1-2, 2012, in www.aedon.it.

[12] Per un quadro sull'evoluzione della disciplina giuridica del paesaggio si veda C. D'antone, *La tutela del paesaggio. Il quadro normativo nazionale: dalla Costituzione al Codice Urbani*, in R. Pazzagli, *Il paesaggio della Toscana tra storia e tutela*, Edizioni ETS, Pisa 2008.

[13] Per un approfondimento sul tema si veda G. Sciullo, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio. Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, n. 3, 2008 in www.aedon.it.

L'opera dell'uomo ha certamente contribuito a creare paesaggi, pensiamo ad esempio al paesaggio ligure, ai terrazzamenti, un paesaggio che è stato fatto dall'uomo, forzando ciò che la natura aveva dato, forzatura che non possiamo negare sia stata però anche la causa di disastri geologici degli anni più recenti. Pensiamo anche ad altri paesaggi, quali ad esempio il Chianti, tale paesaggio toscano non sarebbe tale se non vi fossero inseriti, accanto agli elementi naturali, anche casolari che fanno di quel luogo un paesaggio tipico e irripetibile.

Quindi il rapporto uomo-natura viene nel Codice enfatizzato; l'uomo non più distruttore di paesaggi, ma artefice. Continuando nella lettura dell'articolo si legge che la tutela del paesaggio è volta alla tutela dei caratteri che rappresentano materialmente e visibilmente l'identità nazionale perché esprimono valori culturali; l'identità nazionale emerge proprio da quelle interrelazioni che ci sono state tra uomo e natura negli anni e che si scoprono caratterizzare un dato paesaggio.

Al comma 6 dello stesso articolo 131 si vede la volontà di salvaguardare i valori paesaggistici, realizzando anche «nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità». Ecco quindi un paesaggio visto non come un quadro immutabile, ma come un divenire naturalisticamente integrato e coerente coi valori naturali dati; come sostiene Gambino, il paesaggio non può mai essere un dato[14].

Lo stesso Predieri definendo il paesaggio sosteneva che: «paesaggio [...] non significa solamente le bellezze naturali o anche quelle che ad opera dell'uomo sono inserite nel territorio, né la sola natura, ma la forma del territorio o dell'ambiente creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo»[15].

In tale quadro l'area protetta gioca un ruolo: è oramai superata l'idea di area protetta in cui la finalità sia solo conservativa, si vede anche nella legge quadro un'area protetta in cui la conservazione si concilia con altre finalità, infatti se guardiamo all'art. 1 della legge quadro 394/1991 si nota come la tutela e la gestione dell'area protetta devono contemplare «l'applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali».

Nella Convenzione viene esaltata la «dimensione sociale del paesag-

[14] R. Gambino, *Conservare innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, UTET, Torino 1997.

[15] A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 506. Sulla concezione del paesaggio si veda anche F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Bologna 1975, p. 442.

copia per valutazione

gio» e ciò come evidenziato da Gambino[16] è il «fondamento principale della svolta politico-culturale impressa dalla Convenzione europea»[17].

All'art. 132 del Codice è sancito l'impegno della Repubblica a conformarsi agli obblighi internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio; certamente qui vi rientra, come campo di azione in materia di salvaguardia della biodiversità, la *Convenzione di Ramsar* del 1971, sulla tutela delle zone umide, la *Convenzione di Berna* del 1979 sulla flora e la fauna, *La Convenzione di Ginevra* del 1985, *La Convenzione sulla biodiversità* del 1992. Al comma secondo del medesimo articolo si sancisce che il riparto di competenze in materia si conforma al dettato costituzionale anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio.

All'art. 142, tra le aree tutelate per legge troviamo alla lettera f) «i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi»; vi è quindi una esplicita menzione dell'area protetta quale bene paesaggistico tutelato per legge; questa tutela legale, derivante in prima battuta dalla legge Galasso del 1985 e ripresa nel D. Lgs. 490/1999 trova oggi collocazione nel Codice. Come autorevole dottrina sottolinea[18] il Codice e la Convenzione non sono tuttavia sovrapponibili, vi sono sì analogie tra i due testi, tuttavia è diversa la prospettiva dalla quale muovono, in quanto il Codice non si discosta dall'approccio nazionale sul tema; la Convenzione include nel concetto di paesaggio tutto il territorio, vi è un «rapporto di equivalenza tra il paesaggio e il territorio»[19]. In tale senso la Convenzione considera paesaggio tutto il territorio, compresi gli ambienti degradati e del vivere quotidiano ai quali devono essere estese le tutele ambientali.

§ 2. Il concetto di area protetta dalla concezione statica all'approccio sistemico

Con riferimento all'area protetta si è passati, ormai da diversi anni, da una concezione di *conservazione statica*[20] volta al mantenimento di un

[16] R. Gambino *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna 2007, p. 116.

[17] Nel Preambolo della Convenzione si afferma infatti che «il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica», si sostiene altresì che «il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea».

[18] Si veda al riguardo G.F Cartei, *Introduzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna 2007, p. 7 e ss.

[19] *Ivi*, p. 13.

[20] Tale concezione è risultata dominante fino agli anni settanta.

copia per valutazione

luogo incontaminato in cui venivano ammessi al proprio interno visitatori e non abitanti (risalente alla legge n. 1497 del 1939 c.d. Legge Bottai) ad un *approccio sistemico* che inquadra la natura in un «sistema aperto, continuo e dinamico»[21].

Questo dato risulta confermato ed ineliminabile con riferimento alla stessa conformazione dell'Italia; considerando che tutta la superficie della penisola si caratterizza per la presenza di aree protette, è impossibile ed anacronistica una protezione intesa quale isolamento dell'area dal contesto che la circonda e racchiude. Ormai anche nei parchi storici italiani compare, tra le finalità, la fruizione turistico-sociale[22].

La legge n. 1497 del 1939 come rilevato in dottrina, ha avuto una funzione rilevante, quale quella di trasmettere il modello per la creazione di parchi e riserve nazionali nel mondo[23]. Continuare a pensare il territorio del parco come avulso dalla realtà circostante è negativo per la stessa tutela integrale del territorio. La concezione dell'area protetta coincidente con l'idea di *vincolo* e *separazione* non giova alla tutela dell'ambiente. Solo attraverso *partecipazione-gestione-valorizzazione*, gli organi del parco faranno meglio accettare alle comunità gli stessi vincoli imprescindibili per la tutela. Tutto ciò è funzionale alla creazione di parchi che non siano «parchi di carta»[24].

---

[21] Si veda in tale senso G. Cocco, *Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario dell'insularizzazione alla concezione matura dell'integrazione*, in G. Cocco, L. Degrassi, A. Marzanati (a cura di), *Aree protette, Atti del convegno*, Grado, 16 ottobre 2010, Milano, 2011, p. 11. L'autore evidenzia come in tale contesto si sia passati da una visione insulare ed autosufficiente di area protetta ad un *approccio sistemico*.

[22] In tale senso non si deve pensare che il concetto di area protetta quale luogo incontaminato sia completamente superato, poiché questa visione e quindi, connessa ad essa, una diversa tipologia di tutela la ritroviamo negli Stati Uniti anche oggi. Non si può tuttavia negare che tale tipo di tutela sia strettamente connessa anche alla conformazione del territorio in cui le aree protette sono inserite. Effettivamente negli Stati Uniti le aree protette si trovano fuori dai centri urbani e spesso non hanno contatti con questi.

[23] G. Cocco, *Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario dell'insularizzazione alla concezione matura dell'integrazione*, cit., p. 11.

[24] *Ivi*, p. 16. L'autore in tale senso richiama anche il Documento della Conferenza di Durban del 2003 del *World Commission on Protected Areas* nel quale si specifica che le strategie di protezione dei paesaggi naturali devono essere in sintonia col contesto locale e le caratteristiche culturali, naturali e sociali non dovendo quindi coinvolgere un solo aspetto, è interessante infatti a tale proposito evidenziare che al Congresso Mondiale dei Parchi, celebrato a Durban (Sudafrica) dal 5 al 17 di settembre di 2003 i partecipanti della sessione Connessioni nei paesaggi terrestri e marini raccomandano che i governi, le organizzazioni non governative, le comunità locali e la società civile adottino e promuovano progetti nelle aree protette che riflettano i principi relativi alla rete mondiale di riserve della biosfera le cui aree protette sono gli

È necessaria una collaborazione tra le comunità locali e gli enti di governo della stessa, ponendosi entrambi, quali spettatori non esterni, bensì nell'ottica di comprendere le attività che, attraverso gli strumenti messi a disposizione dal Parco, saranno in grado di preservare quello «speciale rapporto» naturale tra gli abitanti e l'ambiente, così da fare in modo che le attività che sono di ostacolo ad una conservazione degli equilibri ecologici siano impedite, e che agendo anche sulle zone limitrofe, vengano limitate quelle operazioni che avrebbero una ricaduta negativa sulla biodiversità da tutelare: questo è ciò che si intende per *conservazione dinamica*[25]. In tale prospettiva la mente corre subito al concetto di *sviluppo sostenibile* anche con riferimento all'area protetta, considerando la biodiversità interna all'area, come una risorsa finita e comunque costantemente minacciata. Tuttavia l'idea dello sviluppo sostenibile in rapporto all'area protetta deve essere ben temperata e calibrata, proprio con riferimento al bene superiore da tutelare. Spesso *sviluppo*, per quanto sostenibile, e *protezione* non possono trovare un dialogo in un territorio in cui gli equilibri biologici sono fragili.

Come sottolineato da Amorosino, nella *logica integrazionista di conservazione,* è necessario che coloro che hanno la gestione delle aree naturali si rapportino con gli enti territoriali, i quali devono essere consapevoli che

---

elementi centrali di paesaggi più ampi progettati per migliorare la conservazione delle stesse aree protette. Si vuole inoltre che vengano adottati indirizzi di progetto di aree protette che mettano in rilievo le connessioni con gli ecosistemi circostanti ed assicurino una gestione di questi che contribuisca alla conservazione della biodiversità; è necessario il riconoscimento della necessità di ripristinare processi ecologici nelle zone deteriorate, tanto nelle proprie aree protette come nei paesaggi circostanti, mirando a salvaguardare l'integrità ecologica di dette aree; che riconoscano che la presenza e i bisogni delle popolazioni locali, nelle aree protette e nei paesaggi compatibili con la conservazione della diversità biologica devono trovare spazio negli indirizzi di progetto di dette aree e nei paesaggi circostanti; che riconoscano l'importanza dei processi partecipativi nei processi decisionali tra i diversi soggetti interessati e le amministrazione preposte alla tutela del paesaggio; si deve altresì assicurare che i principi della gestione si adattino agli scopi delle aree protette; si mira all'adozione e promozione di un quadro normativo e di una serie di incentivi che incrementino la partecipazione attiva delle comunità locali nella custodia della diversità biologica. Si veda per ulteriori approfondimenti il sito http://www.iucn.it/documenti/raccomandazioni-it.pdf.

[25] *Ivi*, p. 21. L'autore insiste sulla concezione museale dell'area protetta ormai superata, affidando all'Ente parco la «capacità di trasformare la protezione ambientale in una fonte di reddito per la comunità locale». Si veda in tale senso G. Baccelli, *Analisi economica del diritto delle aree naturali protette*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette, Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano 2008. Baccelli in tale ottica vede l'istituzione dell'Ente parco in zone depresse come una possibilità per poter dare l'avvio ad un ciclo di sviluppo economico.

«hanno perso, su quelle porzioni di territorio, la loro dominanza assoluta»[26].

Questa «ineliminabile compresenza istituzionale»[27] sia essa di natura collaborativa o no, dovrà far comprendere agli enti locali che sulle scelte di natura urbanistica prevalgono le scelte di tutela delle aree protette e del paesaggio. In tale senso la pianificazione di competenza di Enti parco, Regioni, ed enti locali dovrà essere svolta in maniera dialettica. Considerando che la pianificazione territoriale e paesaggistica generale e i piani di settore sono di competenza regionale e che gli enti locali hanno competenza in materia urbanistica e che gli Enti parco hanno competenza in materia di pianificazione-programmazione naturalistico-ambientale, l'integrazione tra discipline è l'unica via ad oggi percorribile, anche se certamente non semplice. Ciò in quanto il piano paesaggistico deve disciplinare, anche le aree tutelate *ex lege*, tra le quali vi sono appunto le aree protette, pur non potendone disciplinare gli aspetti «strutturali, fisici»[28]. Tale piano secondo l'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che esso prevalga su tutti i piani e programmi ad incidenza-territoriale-ambientali, compresi quelli dei parchi e delle aree naturali protette. Precisato tale aspetto è quindi da scongiurare che un piano paesaggistico detti prescrizioni di conservazione flori-faunistica[29], ben potrà invece prescrivere usi del paesaggio compatibili con le finalità di tutela e conservazione. Amorosino, a proposito dei piani dei parchi parla di «riserva di competenza»; infatti con riferimento alla disciplina relativa in generale al paesaggio, prevarrà il piano paesaggistico; invece per la parte più specifica di tutela naturalistica la disciplina sarà quella dettata dal Piano del parco[30].

---

[26] Si veda S. Amorosino, *Aree naturali protette, tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in S. Amorosino, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio. Studi «in itinere»*, Jovene, 2012, p. 29.

[27] *Ivi*, p. 30.

[28] *Ivi*, p. 31.

[29] A tale fine sarà invece il Piano del parco a dettare la disciplina relativa alla conservazione delle risorse naturali; esso dovrà disciplinare le misure volte alla conservazione della biodiversità.

[30] Si veda per un quadro sul ruolo del Piano del parco e del piano paesaggistico la trattazione di S. Amorosino, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici*, in M. Immordino, N. Gullo (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Editoriale scientifica, Napoli 2008. L'autore in tale scritto analizza le tesi dell'approccio *up down* secondo la quale il piano paesaggistico è «conformatore» del Piano del parco, e la tesi opposta *bottom up*, che vede il Piano del parco quale unico strumento di tutela integrata del paesaggio e dell'ecosistema, che per questo il piano paesaggistico deve «recepire»; si veda dello stesso autore S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, «Riv. giur. Edilizia», n. 4, 2009, p. 143.

Proprio attraverso questa copianificazione, se svolta in maniera collaborativa tra i vari enti che sullo stesso territorio si confrontano, si realizza la tutela dinamica dell'area protetta. Certamente questa sarà tanto più semplice da realizzarsi quanto più le Regioni sapranno elaborare integralmente il piano paesaggistico, quindi non soltanto relativamente alle aree vincolate, col Ministero e gli Enti parco. Come rilevato in dottrina tale copianificazione diventerebbe strategica in quanto anche dal punto di vista dell'azione amministrativa essa risponderà al criterio dell'economicità, infatti quando i contenuti del piano paesaggistico vengono concordati, la soprintendenza avrà difficoltà ad annullare una autorizzazione paesaggistica dove conforme al piano, come sarà altrettanto difficile per l'Ente parco non conformarsi al piano[31].

§ 3. La tutela dell'ambiente naturale - aree naturali protette in prospettiva diacronica

Al fine di inquadrare il percorso che ha condotto all'approccio sistemico di tutela ambientale, è necessario procedere ad un inquadramento della protezione della natura in una prospettiva diacronica. Al riguardo è necessario ripercorrere, all'interno della cornice costituzionale, come si sia evoluta la protezione della natura, e come sia venuta alla luce la normativa speciale in tema di aree protette e quali fasi la protezione della natura abbia attraversato in Italia.

Con la Costituzione del 1948 e fino al 1969 si può dire che in Italia vi sia stata una assenza di politiche di protezione della natura, la considerazione del problema ambientale non era al centro dei dibattiti dell'Assemblea Costituente tanto è vero che nella Costituzione del 1948 non si parla di «aree naturali protette»[32]. Durante i lavori dell'Assemblea costituente, infatti, si indicò tra gli esempi di legislazione di basso impatto costituzionale la legge istitutiva del Parco Nazionale d'Abruzzo[33]. Si consideri quindi che l'unica normativa di tutela delle aree protette poteva essere quella della legge del 1939 e quelle relative all'Istituzione dei parchi storici[34]. Dopo

[31] Si veda in tale senso S. Amorosino, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, cit., p. 34.

[32] Si riteneva infatti che gli interventi relativi alle aree protette fossero da inquadrare in interventi di natura amministrativa, legati alla legislazione sulle bellezze naturali si veda sul tema A. Simoncini *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, in C.A. Graziani (a cura di), *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, cit., p. 90.

[33] Si confronti l'intervento in Assemblea Costituente del 30 aprile 1947 dell'On. Clerici.

[34] I c.d. Parchi storici erano: Il parco d'Abruzzo istituito nel 1922, poi nel 1923 era stato istituito quello del Gran Paradiso, Il parco dello Stelvio del 1933 e quello del Circeo del 1934.

l'avvento della Costituzione fu costituito il parco Nazionale della Calabria nel 1968.

Dopo questa prima fase se ne aprì un'altra che vide un forte ruolo riconosciuto in capo allo Stato con riferimento alla protezione della natura e ai Parchi regionali, nel momento in cui, dopo l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 col D.P.R. n. 11 del 1972[35] si diede inizio al trasferimento delle funzioni amministrative. Sempre nello stesso decreto si prevedeva che le Regioni potessero attuare «interventi non in contrasto» con quelli dello Stato[36]. Interessante appare di quell'anno la sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1972 che tra le finalità dell'istituzione dei Parchi nazionali definisce che «la formazione dei parchi vuol soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio»[37].

Si consideri che in questi anni si affiancarono ai Parchi nazionali le Riserve naturali, volte ad assicurare una elevata tutela su parti limitate del territorio, talvolta istituite appunto per proteggere anche un singolo biotipo, in prospettiva ecocentrica. Furono così negli anni successivi istituite *riserve naturali integrali*, per le quali è escluso ogni tipo di intervento ed è consentito l'ingresso solo per scopi di ricerca scientifica o di educazione alla natura; le *riserve naturali orientate* in cui sono consentiti gli interventi di ricostruzione degli equilibri naturali; *riserva antropologica*; *riserva zoologica*; *riserva di popolamento animale*; *riserva di utilizzazione forestale*[38].

Successivamente, col D.P.R. n. 616 del 1977 venne attuato un ampio trasferimento delle funzioni amministrative per «settori organici» e all'interno del «governo del territorio», furono trasferite alle Regioni «le funzioni amministrative concernenti la protezione della natura, le riserve e i parchi»[39]. In tale contesto quindi vi fu la previsione di una competenza

---

[35] Il D.P.R. 11/1972 riserva allo Stato «Gli interventi di protezione della natura e i Parchi nazionali».

[36] Come sottolineato da A. Simoncini, «È proprio da questo piccolo «pertugio» lasciato aperto dal D.P.R. n. 11/1972 che le Regioni a Statuto ordinario, *utilizzando in maniera coordinata le proprie competenze legislative* (agricoltura, caccia, pesca, turismo, cave e torbiere, ma soprattutto urbanistica), inizieranno a creare i primi *Parchi regionali* (1974 Parco regionale del Ticino, 1975 Legge regionale Piemonte sui Parchi regionali, 1975 Parco regionale della Maremma)», *ivi*, p. 91.

[37] Si veda la Sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1972, punto 6 del Considerato in diritto.

[38] Per una trattazione sull'origine e sulla classificazione delle Riserve naturali si veda A Abrami, *Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide*, Nuovissimo digesto italiano, Appendice, Vol. V, UTET, Torino 1984, p. 667 e ss.

[39] Si veda in proposito l'art. 83 D.P.R. n. 616/77.

concorrente regionale in materia e l'intervento di una legge cornice (da emanare entro il 31 dicembre 1979). Negli anni successivi le Regioni italiane approvarono le leggi in materia di protezione della natura e vennero istituite aree protette[40]; esse si andarono così a sommare ai cinque parchi storici nazionali costituiti negli anni precedenti, soprattutto nella seconda metà degli anni venti.

Come evidenziato in dottrina, da subito, la legislazione dei parchi naturali regionali, rispetto alle leggi istitutive dei parchi naturali nazionali, risultò più evoluta, nel senso che oltre alla tutela dell'ambiente naturale che è certamente la base per la costituzione di tale ambiente protetto; si trova in tali discipline anche il c.d. «uso collettivo o sociale» dell'area[41].

I parchi diventarono quindi strumenti per la riqualificazione e la valorizzazione delle economie locali. Va evidenziato che in questo momento le Regioni compresero la necessità di una programmazione-pianificazione, che integrasse le aree protette con altri settori incidenti tutti sul medesimo ambiente[42].

Nel 1982 con la legge n. 979 furono disciplinate le Riserve naturali marine; tale legge era volta a dare una disciplina generale per queste zone di protezione e riprendeva in sostanza il sistema vincolistico che caratterizzava la disciplina dei Parchi nazionali.

Come già evidenziato fu con la Legge 431 del 1985 che vennero sottoposti *ex lege* alla tutela paesaggistica, prevista dalla Legge n. 1497 del 1939, una serie di beni che si caratterizzavano per la loro valenza ambientale, tra i quali i Parchi e le Riserve naturali.

Nel 1986 venne istituito il Ministero dell'Ambiente[43] e furono creati negli anni successivi otto Parchi nazionali[44].

---

[40] Si veda per una trattazione della normativa regionale in materia di protezione della natura U. Meli, *La conservazione della natura*, Giuffrè, Milano 1986. Tale trattazione mette in luce quanta normativa regionale in tema di protezione della natura, in otto anni sia venuta alla luce.

[41] Si veda in tale senso A. Simoncini, *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, cit., p. 93, il quale a questo proposito utilizzando anche una terminologia più avanzata parla di «sviluppo economico *sostenibile* delle popolazioni residenti».

[42] *Ibidem*.

[43] L'istituzione del Ministero dell'Ambiente si è avuta ad opera della legge n. 349 del 1986; la stessa legge ha disciplinato la perimetrazione provvisoria delle nuove aree protette di rilievo nazionale.

[44] Nacque il parco del Pollino, quello delle Dolomiti Bellunesi, Sibillini e quello del Golfo di Orosei per opera della legge finanziaria del 1988; e furono costituiti i parchi del Delta Po, quello delle Foreste Casentinesi, quello dell'Aspromonte e quello dell'Arcipelago Toscano con la legge n. 305 del 1989.

copia per valutazione

Sempre in attesa dell'emanazione della legge quadro la Corte Costituzionale con due sentenze la n. 1029[45] e la n. 1031 del 1988 configurò l'assetto delle aree protette distinguendo i Parchi nazionali e quelli regionali[46]; tale inquadramento delle due tipologie di aree protette – nazionali e regionali – fu codificato nel 1991 ad opera della legge quadro n. 394.

Con il Decreto legislativo n. 281 del 1997 venne soppresso il Comitato per le aree naturali, disciplinato dalla legge quadro. Col decreto legislativo n. 112 del 1998, di attuazione della Legge Bassanini, Legge n. 59 del 1997 che al Titolo III, Capo III, Sezione II disciplina i Parchi e le riserve naturali, vi fu la soppressione del Programma triennale per le aree protette, anche questo disciplinato dalla legge quadro. Ad opera dello stesso decreto legislativo, nel procedimento di creazione dell'area protetta nazionale venne inserito il parere della Conferenza Unificata[47].

Lo Stato si vide confermata la competenza nell'approvazione della Carta della natura[48] e delle linee fondamentali dell'assetto del territorio.

Certamente di grande rilievo per la materia in esame, come si è già accennato, è la Riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione avvenuta con la nota Legge costituzionale n. 3 del 2001[49]. Compare per la prima volta in Costituzione, tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, all'art. 117, comma secondo, lettera s.) *la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*; la materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema viene costituzionalizzata ed affidata alla potestà esclusiva statale. Va rilevato come questa scelta del legislatore sia stata criticata in dottrina poiché parzialmente ritenuta anacronistica e in controtendenza, considerando che, non solo la legislazione ultima, ci riferiamo al D. Lgs. n. 112 del 1998, ma anche la Corte costituzionale con la sentenza del 2000, la

[45] Nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 1029 del 1988, al punto 3.2 del Considerato in diritto, la Corte definisce i parchi come «istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla stessa *protezione della natura*».

[46] Si ritroverà nella legge n. 394 la distinzione delle aree protette di interesse nazionale quali i Parchi nazionali e le Riserve Statali; e quelle di interesse regionale, quali i Parchi regionali, le Riserve regionali e le aree naturali protette di interesse locale.

[47] La Conferenza Unificata è stata istituita col D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

[48] La Carta della natura, ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge quadro «individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, evidenziando i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale».

[49] Per mezzo di tale legge costituzionale alla potestà concorrente delle Regioni ordinarie tassativamente enumerata, sancita all'art. 117 Cost, si vanno a sostituire la potestà legislativa esclusiva dello Stato per le materie espressamente enumerate, la potestà concorrente, per le materie oggetto di elenco, e vi è una potestà legislativa residuale per le materie non attribuite.

copia per valutazione

n. 282[50] aveva fatto comprendere come tale materia fosse ormai di competenza concorrente[51].

La dottrina si è interrogata su che cosa volesse dire «ambiente ed ecosistema» e se con tali termini, entrambi appunto costituzionalizzati, il legislatore avesse voluto intendere due oggetti differenti oppure no. Secondo alcuni tra i quali Ferrara, tali termini vogliono specificare la concezione dell'ambiente nelle due visioni quali quella antropocentrica e quella ecocentrica.

Ad avviso di Simoncini le due dizioni evidenziano, affiancandole, la tutela delle risorse ambientali a quella della protezione dei sistemi ecologici, intesa quindi come una specificazione della legislazione ambientale[52]. È indubbio che lo Stato in tale ambito abbia la competenza di fissare standard a livello nazionale proprio perché l'ecosistema è un bene da salvaguardare sull'intero territorio. Certamente esso dovrà essere combinato con le azioni di governo del territorio essendo appunto il coordinamento tra azioni di tutela dell'ambiente e le altre azioni di impatto sul medesimo ambito spaziale, quali l'agricoltura, il turismo e lo stesso governo del territorio, necessarie al fine di perseguire l'approccio sistemico nella tutela di tali aree e realizzare così pienamente una tutela dinamica.

Si tratta quindi di competenze sia regionali che statali che di volta in volta vengono attuate. Come rilevato in dottrina «Le aree protette sono un centro di confluenza e di intrecci spesso non facilmente districabili di competenze statali e regionali [...] sono uno snodo nel quale si incontrano diversi livelli di interesse (statali, regionali, degli enti locali, ma anche di

---

[50] La sentenza della Corte Costituzionale n. 282 del 2000 appare rilevante in quanto la Corte Costituzionale dichiarando l'incostituzionalità di una norma di una legge regionale della Regione Campania perché contrastante coi principi fondamentali espressi dalla legge quadro, ciò in linea con l'art. 117 Cost. - legislazione concorrente Stato-Regioni; la Corte rileva come il legislatore regionale abbia violato il principio della partecipazione alla procedura di istituzione delle aree protette regionali, da parte degli enti locali territorialmente coinvolti. La Corte si espresse in questo modo: «La disciplina regionale denunciata, discostandosi dall'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 sia per l'omessa previsione di forme di partecipazione degli enti locali territorialmente coinvolti nell'istituzione dell'area naturale protetta, sia per l'omessa previsione dello strumento della conferenza, specificamente incluso dal legislatore statale tra i princìpi fondamentali della materia, viola l'art. 117 della Costituzione, che impone il rispetto dei princìpi fondamentali stabiliti dal legislatore statale».

[51] Si veda in tale senso A. Simoncini, *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, *op cit.*, p. 102.

[52] Ad avviso di Simoncini si ha la costituzionalizzazione della materia della conservazione naturale e quindi delle aree protette. In tale senso l'Autore ritiene emblematica la Sentenza della Corte Costituzionale n. 407/2002 che sembra non ricomprendere nella nozione di «ambiente» la tutela dell'ecosistema, *ivi*, p. 103.

altri attori istituzionali e della stessa società civile), che necessariamente devono incontrarsi e coordinarsi in modo armonico nelle decisioni relative alle aree protette, tanto nel momento della loro istituzione, quanto anche nella risoluzione delle questioni relative alla loro gestione concreta»[53].

Tale inquadramento della materia è stato reso sempre più chiaro, o almeno questa è stata la volontà, nel corso degli anni che sono intercorsi dalla riforma del titolo V fino ad oggi, dalla Corte Costituzionale, poiché l'ambiguità lessicale e la complessità della materia hanno ingenerato il ricorso a numerose e significative pronunce della Corte stessa[54].

§ 4. La protezione della natura nella legge quadro sulle aree protette: una tutela dinamica

Per quanto attiene alla disciplina delle aree protette, è stata la legge quadro n. 394 del 1991 che ha ricondotto ad unità, operandone una razionalizzazione, la disciplina dei parchi. Come sopra è stato messo in rilievo la normativa in tema di aree protette è iniziata con una tutela di tipo conservativo, presente nella disciplina dei Parchi nazionali, che poi negli anni settanta ed ottanta con riferimento ai Parchi regionali è stata anche declinata con riferimento alle esigenze di sviluppo sociale ed economico[55].

Tali due forme di tutela evidenziano due diverse concezioni dell'approccio alla protezione dell'ambiente, *ecocentrico* con riferimento alla legislazione nazionale ed *antropocentrico* quello emergente dalle normative regionali[56].

Prima di passare all'analisi delle novità o dei «meri recepimenti» di ciò che con riferimento alla tutela dell'ecosistema è contenuto nella legge quadro, ci pare utile fare un breve excursus di ciò che ha preceduto tale legge speciale.

Infatti, nell'assenza di una disciplina quadro in tema di Parchi, in Italia, con riferimento ai Parchi nazionali, oltre ad esserci una forte frammentazione e disomogeneità tra normative volte alla conservazione dell'area, si deve rilevare come all'interno del parco si avesse una medesima tutela

---

[53] Si esprime così P. Giangaspare, *Corte costituzionale e autonomie speciali in materia di aree protette*, in G. Cocco, L. Degrassi, A. Marzanati (a cura di), *Aree protette*, cit., p. 87.

[54] Per un quadro della giurisprudenza costituzionale sul tema si veda P. Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, «Giornale di Diritto amministrativo», n. 3, 2010, p. 307.

[55] Si veda in questo senso I. Lolli, *La legislazione sulle aree protette e la sua attuazione in Toscana*, in P. Passaglia, F. Raia (a cura di), *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, Giappichelli, Torino 2006, p. 68.

[56] Con riferimento alle due differenti concezioni di tutela dell'ambiente si veda M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000, p. 49 e ss.

copia per valutazione

vincolistica indipendentemente dalla proprietà delle aree e come mancassero raccordi tra gli organi di gestione del parco e quelli di governo degli enti esponenziali delle collettività locali. Tale affermazione sembra anche confermata dal fatto che i poteri autorizzatori per gli interventi edilizi e le attività consentite ha fatto emergere nelle comunità insediate nel territorio del parco, come evidenziato in dottrina[57], la percezione che gli interessi del parco fossero differenti da quelli che in sede locale venivano espressi.

Per ciò che attiene invece all'istituzione dei Parchi regionali si deve evidenziare come la disciplina ad essi relativa, a differenza di quella relativa alle singole aree protette nazionali, abbia cercato di integrare le aree in un sistema che le collegasse agli enti locali. Ciò emergeva dalle disposizioni che prevedevano la presenza di rappresentanti degli enti locali negli organi direttivi del parco, sia da quelle con le quali si affidava la gestione del parco a consorzi costituiti fra gli stessi enti locali. Anche rispetto al territorio, a differenza di ciò che era previsto per le aree protette nazionali, esso veniva suddiviso in parti. Vi era infatti una «zonizzazione» ossia diversi gradi di intensità di tutela per le varie parti dell'area. Si potevano così avere zone di riserva integrale, zone di riserva orientata, zone di protezione e zone filtro.

Emerge così, da questi brevi tratti sopra evidenziati, come il modello regionale fosse all'avanguardia e soprattutto come avesse compreso appieno i fallimenti possibili ai quali avrebbe condotto una tutela isolata delle aree protette. Ciò è oltretutto confermato anche nell'ottica di una concezione moderna di area protetta che presuppone una intensità differente di vincoli a seconda dell'ecosistema da tutelare. E tale impostazione appare ulteriormente condivisibile anche con riferimento alla normativa comunitaria di istituzione della Rete Natura 2000, laddove a seconda che si parli di Siti di importanza comunitaria (SIC), zone di protezione speciale (ZPS) o zone speciali di conservazione (ZSC) si assiste ad una tutela differente.

Inoltre appare opportuno segnalare come tali Parchi regionali abbiano avuto la particolarità di utilizzare, attraverso gli organi di gestione, un potere pianificatorio sia urbanistico che di sviluppo economico compatibile. I piani dei parchi dovevano poi essere raccordati con le attività di governo del territorio degli enti locali. Sarà proprio, come sostenuto in dottrina[58], questo modello di pianificazione del parco e pianificazione urbanistica, che costituirà il nuovo modello di parco. Tutto ciò muovendo da una concezione statica del parco che ha condotto poi, negli anni, ad un sistema dinamico, che contempla quindi la positività di un dialogo tra gli Enti, anche

[57] Si veda I. Lolli, *La legislazione sulle aree protette e la sua attuazione in Toscana*, cit., p. 70.
[58] *Ivi*, p. 77.

copia per valutazione

con quelli che in prima battuta non hanno come fine la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Ciò ha anche avuto quale effetto innegabile, che laddove la gestione è stata affidata a consorzi o associazioni fra enti locali e quando il Piano del parco è divenuto piano territoriale di coordinamento, è emersa la prevalenza del perseguimento degli interessi sociali ed economici della popolazione, in questo così parzialmente tradendo la stessa *mission* di istituzione dell'area protetta regionale[59].

Passando quindi ad analizzare da vicino ciò che la legge quadro nel 1991 ha statuito, si afferma all'articolo 1 che in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione vengono dettati i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, anche nel rispetto, come specificato nell'articolo, degli obblighi internazionali.

Tutto ciò, come indicato all'articolo 1 della legge quadro, ha la finalità di garantire e di promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale.

Vengono dalla stessa legge definite le componenti del patrimonio naturale, quali appunto le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche di rilevante valore naturalistico e ambientale. Lo speciale regime di tutela ha quali finalità la conservazione delle specie sia animali che vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici[60], di equilibri ecologici. In tali ambiti spaziali da tutelare, si stabilisce che si dovranno applicare metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare *un'integrazione tra uomo e ambiente naturale* e ciò anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali. Ecco che vi troviamo subito enunciata l'integrazione uomo e ambiente, di cui anche sopra abbiamo parlato, quindi viene palesata la consapevolezza del legislatore, ormai maturata negli anni, dell'area protetta integrata; cioè una integrazione tra ambiente e comunità umana. In tale ottica si parla anche di promuovere attività di educazione, formazione e ricerca scientifica, anche interdisciplinare, e, cosa molto rilevante, si vogliono anche incentivare tutte

[59] In tale senso si esprime G. Di Plinio in *Diritto pubblico dell'ambiente ed aree protette*, UTET, Torino 1994, p. 265, il quale sottolinea come la legge regionale abruzzese n. 79 del 1980 esemplifichi in maniera chiara la strumentalità tra Parchi regionali e sviluppo economico e sociale.

[60] Si mira alla difesa e alla ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

copia per valutazione

quelle attività che possano essere compatibili con la tutela dell'ambiente naturale.

In tali aree di particolare pregio naturalistico, definite appunto aree protette, si afferma che possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione anche di attività produttive specie per quanto riguarda l'attività agricola se condotta con criteri ecosostenibili[61].

Viene nel medesimo articolo subito evidenziato come per la tutela e la gestione dell'area protetta si vogliano forme di «cooperazione e di intesa», in tale senso si evidenzia da subito la sinergia tra Enti gestori dell'area protetta ed Enti quali lo Stato, le Regioni e gli enti locali[62].

All'articolo 2 della legge «classificazione delle aree naturali protette» si procede con la classificazione delle aree protette definendo i *Parchi nazionali*, istituiti e delimitati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la Regione[63], quelli costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che presentino uno o più ecosistemi intatti o alterati parzialmente da interventi antropici. Sono tali anche le aree che abbiano una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi che abbiano necessità dell'intervento statale ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future[64]. Interessante l'inserimento del concetto della «conservazione per le generazioni presenti e future» che possiamo ricondurre a quello di sviluppo sostenibile[65], una conservazione che miri non solo a preservare nel presente le peculiarità di biotipi, ma che sia in grado di trasmettere tale ricchezza ecologica anche alle future generazioni.

I *parchi naturali regionali* vengono disciplinati al comma secondo del medesimo articolo. Si statuisce che «sono costituiti da aree terrestri, fluviali lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali

[61] Si veda in tale senso lo stesso art. 1, comma 4 della legge 394/1991 che definisce le «finalità» ed il suo «ambito» di applicazione della legge.

[62] Per la cooperazione e l'intesa si rinvia all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, n. 616 e all'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, oggi Testo Unico degli Enti Locali.

[63] Si veda l'art. 8 comma 1 della legge quadro.

[64] Si veda l'art. 2 comma 1 della legge quadro.

[65] Si veda sul concetto di sviluppo sostenibile V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, «Riv. Giur. Amb.», n. 2, 2002.

copia per valutazione

delle popolazioni locali». In tale definizione di parco naturale regionale vediamo il legame molto forte uomo-natura enunciato anche nell'articolo 1 della legge quadro. La legge quadro sulle aree protette, recepisce in questo modo il forte legame di detta tipologia di parchi con le comunità locali; ciò che per i Parchi regionali di fatto, in assenza della legge quadro, arrivata tardivamente rispetto alle esperienze regionali, avevano previsto le leggi con le quali le singole Regioni avevano tutelato l'ambiente e le aree protette ed avevano inoltre provveduto alla istituzione dei parchi nel loro territorio. Anche il riferimento alle tradizioni culturali delle popolazioni locali evidenzia il «valore» di queste, integrando quindi l'ecosistema con ciò che anche l'opera umana ha contribuito a costruire. Vediamo come la dimensione statica di area protetta, l'area quale «monade» isolata e inalterata negli anni, venga superata e anzi scongiurata.

Passando poi alla disciplina delle *riserve naturali*, le quali, sulla base degli interessi presenti, possono essere sia nazionali che regionali, al terzo comma dell'articolo si afferma che esse sono «costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero qualora esse presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche». La riserva quindi può avere anche dimensioni molto ridotte, ciò che rileva è che nella parte di territorio interessato, vi sia una particolare specificità biologica, zoologica, o ecologica da tutelare[66].

Le riserve naturali nazionali vengono istituite con decreto del Ministro dell'ambiente, sentita la Regione. Viene affidata alla Regione la classificazione e l'istituzione dei parchi e della riserve naturali di interesse regionale e locale[67].

§ 5. Le aree protette e la dimensione comunitaria: per un approccio condiviso

La dimensione delle aree protette individuata dalla legge quadro non è sufficiente a delineare il quadro complesso di tutela della biodiversità in Italia.

È infatti vero che la disciplina nazionale di tutela dell'ecosistema oggi si trova a doversi confrontare con un sistema sovranazionale di tutela del «bene ambiente», in una prospettiva, quindi, di diritto globale[68].

---

[66] Si veda l'articolo 2, comma 3 della legge quadro.

[67] Si veda l'articolo 2, comma 8 della legge quadro.

[68] Sia consentito il rinvio con riferimento alla tutela della biodiversità nella riflessione internazionale e comunitaria anche a F. Carpita, A. De Lorenzo, *Biodiversità, una questione fonda-*

copia per valutazione

Nel corso degli anni, in tale senso si è compreso, nell'ambito dell'Unione Europea, la necessità di tutela dell'*Ambiente*. Nel Trattato istitutivo del 1957 non vi erano norme relative alla tutela dell'ambiente; poi probabilmente la crescente importanza della politica ecologica condusse nel 1973 al primo programma quinquennale d'azione in materia ambientale[69]. A tale primo programma ne seguirono negli anni altri. È stato solo, però, con l'Atto Unico Europeo del 1986 che si è parlato di una competenza comunitaria in tema di diritto dell'ambiente[70]. Molto nell'Unione, in campo ambientale è stato fatto anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia[71]. Col trattato di Maastricht del 1992 la tutela dell'ambiente fu equiparata alle altre politiche comunitarie. Vi è stata la promozione di una crescita economica sostenibile, considerando le risorse ambientali come risorse finite. Gli obiettivi di politica ambientale sono stati collegati allo sviluppo sostenibile e si sono dovuti conformare negli anni passati ed anche oggi a ciò che l'ordinamento internazionale prescrive. Tutto ciò è volto ad evitare il depauperamento dell'ambiente[72]. Con il trattato di Amsterdam del 1997, si è affermato che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

L'Unione Europea ha mantenuto negli anni successivi la volontà di intervenire a livello comunitario per predisporre le azioni necessarie volte alla tutela dell'ambiente ed il raggiungimento degli obiettivi derivanti dagli impegni assunti a livello mondiale; ciò in coerenza con quanto era stato sancito in vari consessi internazionali nei quali era stato rilevato l'elevato grado di depauperamento delle risorse naturali e ambientali. Nel 2001 durante il Consiglio europeo di Goteborg, i capi di Stato e di Governo avevano sottoscritto un accordo finalizzato a porre fine al «deterioramento» della diversità biologica entro il 2010 e volto a ripristinare gli *habitat* e i sistemi naturali. Per fare questo è evidente che le azioni europee non possono che tro-

---

mentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, Anno 46, n. 175, primo trimestre 2012, p. 9 e ss.

[69] Si veda G.U.C.E. C122 del 20 dicembre 1973.

[70] Con l'Atto Unico Europeo si è inserito nel trattato il Titolo VII Ambiente, attraverso il quale si riconosceva appunto competenza comunitaria in materia ambientale; attualmente tale competenza si ritrova nel titolo XX artt. 191, 192, 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

[71] Si veda in tale senso F. Fonderico, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Giuffrè, Milano 1995, p. 123 ss.

[72] Si veda A. Crosetti, F. Ferrara, N. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 32.

copia per valutazione

vare all'interno delle aree protette dei singoli stati membri l'*humus* ideale in cui reperire le specie più rare e poterne contrastare l'estinzione, con una conseguente limitazione di perdita di biodiversità. Le politiche dell'Unione Europea non potrebbero infatti arrestarsi al di fuori dei confini dei parchi, siano essi nazionali o regionali, in quanto i parchi naturali rappresentano la sede privilegiata di tutela della biodiversità e dei sistemi naturali.

Fin dal 1974, infatti, si era manifestata l'attenzione europea per la diversità biologica, attraverso un approccio di specie, con specifico riferimento agli uccelli selvatici e ai loro habitat. Ciò si era realizzato con una Raccomandazione della Commissione agli Stati membri finalizzata all'adesione di questi alla Convenzione di Parigi[73], per la protezione degli Uccelli selvatici e a quella di Ramsar[74] sulle zone umide di importanza internazionale. Nel 1979 è stata emanata la Direttiva Uccelli, contenente una tutela specifica delle singole specie di uccelli.

Dall'approccio di specie, che ha quindi caratterizzato in un primo momento la tutela, si è passati a quello più ampio di tutela degli *habitat* e delle specie nel 1992, con la Direttiva Habitat.

Si evidenzia che l'approccio europeo e quello internazionale sono stati entrambi fondamentali per maturare la consapevolezza e arrivare alla presa di coscienza del degrado delle risorse naturali; infatti alla base della riflessione europea in tema di aree protette vi sono state la Convenzione di Bonn, quella di Berna e quella di Rio. Si intende affermare che concetti chiave, che si ritrovano nella Direttiva Habitat, vanno letti in maniera congiunta con le convenzioni sopraccitate che negli anni si sono susseguite. Proprio i temi che affrontano tali Convenzioni costituiscono la «spina dorsale» della Rete Natura 2000.

La Rete Natura 2000 finalizzata alla creazione di una rete con un elevato valore naturalistico ha quale fondamento le Direttive Uccelli[75] e Habitat.

L'approccio integrato o sistemico tra ordinamenti, diviene la scelta vincente per la tutela della natura, vengono infatti contemperati gli interessi ambientali sociali ed economici; vi è una territorializzazione diffusa della conservazione della natura[76].

---

[73] La Convenzione di Parigi è del 18 ottobre 1950.

[74] La Convenzione di Ramsar è del 2 febbraio 1971.

[75] Si consideri che la Direttiva Uccelli 79/409/CEE è stata recentemente sostituita dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in tema di conservazione degli uccelli selvatici. In Italia l'adeguamento è contenuto nella legge n. 96 del 2010, legge comunitaria per il 2009.

[76] Si veda in tale senso Julien, *Etat d'avancement du réseau Natura 2000 dans l'Union Européenne*, seminario 5-6 dicembre 2000, Metz Istituto Europeo di Ecologia.

§ 6. Dal contesto europeo alle implicazioni nazionali per la tutela della natura

Le Direttive Uccelli ed Habitat[77] non generano una «nuova categoria» di aree protette, ma creano una cornice, alla quale gli Stati membri hanno dovuto dare attuazione, dandole così i «contenuti», secondo il principio di sussidiarietà[78].

Elemento fondamentale per la costituzione di questa *rete* è la presenza di zone particolarmente rilevanti per il mantenimento dell'equilibrio biologico, considerate appunto in uno spazio più ampio[79].

Di questa rete fanno parte zone speciali di conservazione (ZSC), zone di protezione speciale (ZPS) suddivise in regioni biogeografiche[80]. Le zone speciali di conservazione prima si configurano come pSIC, come proposta di siti di interesse comunitario e dopo l'approvazione degli elenchi divengono SIC.

Come evidenziato anche da Amirante, l'individuazione dei siti è guidata dalle caratteristiche naturalistiche ed ecologiche; risulta così centrale la valutazione tecnico-scientifica[81].

L'approccio europeo e quindi, a cascata, l'impatto sull'ambiente nazionale, muove dalla constatazione che per la tutela dell'ecosistema si debba intervenire su tutto il territorio; sono infatti il *boschetto* o lo *stagno*[82] che si trovano vicino ad un particolare «sistema ambientale» che fanno sì che esso sia unico, quindi tali elementi divengono essenziali, ad esempio per «lo scambio genetico» ed altro.

Lo spazio naturale non si può tutelare come fosse una «monade»; sono le interrelazioni con gli ambienti circostanti che lo rendono unico.

---

[77] Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

[78] Si veda in tale senso D. Amirante, *Le aree protette e l'Europa. La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, cit., p. 23, già in D. Amirante *La Direttiva Habitat e la Rete Natura 2000: verso un modello europeo di conservazione integrata*, in D. Amirante (a cura di), *La conservazione della natura in Europa*, Franco Angeli, Milano 2003.

[79] D. Amirante *Le aree protette e l'Europa, La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, cit., p. 24.

[80] Le Regioni biogeografiche sono nove: alpina, atlantica, boreale, continentale, macaronesica, mediterranea, pannonica, mar nero e steppa.

[81] D. Amirante, *Le aree protette e l'Europa. La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, cit., p. 24, già in D. Amirante, *La Direttiva Habitat e la Rete Natura 2000: verso un modello europeo di conservazione integrata*, in D. Amirant (a cura di), *La conservazione della natura in Europa*, Franco Angeli, Milano 2003.

[82] Si veda in tale senso l'art. 10 della Direttiva Habitat.

copia per valutazione

Le finalità della direttiva Habitat sono specificate all'art. 2 laddove si afferma che attraverso tale direttiva si vuole «contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.» Tutto ciò viene fatto mediante il mantenimento o il ripristino in uno stato soddisfacente degli habitat e delle specie di interesse comunitario, considerando allo stesso tempo le esigenze economiche sociali e culturali sia locali che regionali[83].

Ai sensi della Direttiva Habitat viene specificato cosa si intende per *Conservazione*, cosa siano gli *Habitat naturali* e cosa siano gli *Habitat naturali di interesse comunitario*. Analizzando ciò che la direttiva intende per Conservazione si evidenzia come, ai sensi della direttiva, per la conservazione vi devono essere un un complesso di misure necessarie al mantenimento o al ripristino degli *habitat* naturali e delle *specie* di fauna e flora selvatiche in uno *stato soddisfacente*[84]. Lo stato soddisfacente di conservazione di un habitat si ha quando l'area di ripartizione naturale e le superfici che essa comprende sono stabili o in estensione; quando la struttura e le funzioni specifiche necessarie al mantenimento a lungo termine esistono e ciò è prevedibile anche per il futuro, e quando lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente[85]. In tale senso i dati sull'andamento delle popolazioni della specie devono dimostrare che la specie permane e così potrà essere anche nel futuro un «elemento vitale» degli habitat ai quali appartiene; quando l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di esserlo in un futuro prevedibile e continuerà ad esistere con molta probabilità un habitat sufficiente così da mantenere a lungo le popolazioni[86].

Viene così da subito in evidenza la stretta interconnessione tra *habitat* e specie, l'una è funzionale all'altra, vi è una sinergia. È significativo che questa emerga in maniera molto chiara e precisa nell'articolato della direttiva; l'elemento tecnico-scientifico e la rilevazione di tale dato divengono centrali nell'individuazione di specie ed habitat.

A livello di classificazione delle aree, come sopra evidenziato, si parla di siti di interesse comunitario, di zone di protezione speciale e di zone di conservazione. Il sito[87] è rappresentato da «un'area geograficamente definita» di territorio e «delimitata».

---

[83] Si veda in tale senso l'art. 2 della direttiva paragrafo 2 e 3.
[84] Si veda articolo 1, lettera a). della Direttiva.
[85] Si veda articolo 1, lettera e.) della Direttiva.
[86] Si veda articolo 1, lettera i.) della Direttiva.
[87] Si veda articolo 1, lettera j.) della Direttiva.

copia per valutazione

Per «*Sito di importanza comunitaria*»[88] si intende un Sito che per la regione biogeografia di appartenenza, contribuisce in modo efficace a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale o una specie in uno stato di conservazione soddisfacente e che possa contribuire in modo significativo alla coerenza di Natura 2000 o che contribuisce in modo incisivo al mantenimento della diversità biologica. Rispetto alle specie animali, che si trovano in diverse zone del territorio, i siti di importanza comunitaria corrispondono ai luoghi, nell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali per la vita e la riproduzione delle stesse.

La *Zona speciale di conservazione* è un sito di importanza comunitaria *designato* dagli Stati membri[89] in cui sono applicate le misure di conservazione per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e/o delle specie.

Gli habitat naturali di interesse comunitario[90] che la direttiva vuole tutelare, sono quegli habitat naturali che nel territorio europeo rischiano la scomparsa, nell'area in cui abitualmente si trovano, oppure che l'area in cui è possibile trovarli è ridotta, poiché o è regredita nel tempo, o è sempre stata esigua; oppure si tratta di habitat o specie che caratterizzano in modo specifico una o più regioni biogeografiche.

All'articolo 3 della Direttiva si evidenziano le peculiarità della Rete Natura 2000, quale rete ecologica, in cui troviamo le Zone speciali di conservazione; essa comprende anche le Zone di protezione speciale (ZPS) che sono appunto quelle costituite dalle zone classificate ai sensi della Direttiva Uccelli[91]. Ecco che viene palesato l'approccio della direttiva alla conservazione della natura; emerge così l'integrazione dell'approccio di specie della Direttiva Uccelli con quello degli habitat e delle specie. Quindi è la costituzione della *Rete ecologica* che riporta ad unità la tutela dell'ambiente e della biodiversità nello spazio europeo.

È quindi affidata a ciascuno Stato membro la designazione dei siti dai quali deriveranno le Zone speciali di conservazione e proprio per questo tale rete ecologica sarà costituita dagli ambiti spaziali naturali e delle specie.

Nello stesso articolo merita un rilievo il riferimento al *paesaggio*, laddove si precisa che gli Stati membri, al fine di migliorare la coerenza della rete ecologica, potranno mantenere o sviluppare gli «elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche»[92]; tali

[88] Si veda articolo 1, lettera k.) della Direttiva.

[89] La designazione viene fatta con un «atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale».

[90] Si veda articolo 1, lettera c.) della Direttiva.

[91] Direttiva Uccelli 79/409/CEE.

[92] Si veda in tale senso l'articolo 3 della Direttiva Habitat.

copia per valutazione

saranno quelli che, ai sensi dell'articolo 10, per la loro «struttura lineare e continua [...] o il loro ruolo di collegamento»[93] sono fondamentali per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico. Sono infatti nell'articolo 10 individuati, come elementi con tali caratteristiche, ad esempio gli *stagni* o i *boschetti* e i *corsi d'acqua*.

All'articolo 4 si specifica che è lo Stato membro che deve, sulla base del dato scientifico, proporre un elenco di siti, che viene poi trasmesso, corredato dalle *informazioni*[94], alla Commissione.

A questo punto la Commissione d'accordo con lo Stato membro elabora un «progetto di elenco» di siti di importanza comunitaria (entro sei anni dalla notifica della direttiva), poi lo Stato membro designa tale sito come zona speciale di conservazione (entro sei anni) con priorità per quei siti che rischiano il degrado e la distruzione.

Si prevede un potere sostitutivo della Commissione qualora in un elenco nazionale la Commissione rilevi l'assenza di un sito che, ad avviso della stessa, risulta indispensabile per la specie e l'habitat. In tale caso viene avviata una «procedura di concertazione bilaterale»[95] con lo Stato membro nella quale confrontare i dati scientifici. Qualora non si arrivi ad un accordo entro sei mesi, vi è una proposta della Commissione al Consiglio del Sito di Importanza Comunitaria. Il Consiglio entro tre mesi delibera all'unanimità, durante la concertazione ed in attesa della decisione del Consiglio, lo Stato membro deve adottare le misure necessarie ad evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie.

Nelle Zone speciali di conservazione dovranno essere adottate dallo Stato membro misure per evitare lo stato di degrado e di perturbazione di habitat e specie; in tali zone si prevede che gli Stati membri predispongano idonee misure volte alla conservazione dell'area interessata, prevedendo inoltre che le misure possano consistere anche nella predisposizione di «piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali [...] e delle specie [...] presenti nei siti»[96]. Come riconosciuto anche in dottrina[97] i piani di gestione sono da ritenersi facoltativi, viene infatti riservata allo Stato

[93] Si veda l'articolo 10 della Direttiva.

[94] Gli Stati membri devono comunicare in un formulario predisposto dalla Commissione la mappa, la denominazione, l'ubicazione, l'estensione oltre ad altre informazioni.

[95] Si veda l'articolo 5 della Direttiva Habitat.

[96] Si veda l'articolo 6 paragrafo 1.

[97] In tale senso si esprime D. Amirante, *Le aree protette e l'Europa. La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, cit., p. 28 e ss.

copia per valutazione

membro la scelta degli strumenti più appropriati per la gestione della conservazione. Risulta viceversa obbligatorio per gli Stati l'adozione delle misure regolamentari, amministrative o contrattuali più idonee rispetto all'obiettivo della conservazione.

Va peraltro rilevato come spesso, in alcune Zone, sia necessario realizzare opere; tale momento è certamente il più critico, in quanto gli interventi di progettazione e realizzazione potrebbero compromettere la conservazione del sito.

In tale senso il «cuore» della tutela di habitat e specie, si trova all'articolo 6 della Direttiva, laddove si disciplina lo strumento di garanzia della non perturbazione dello *status quo* delle aree; esso è rappresentato dalla *Valutazione di incidenza*. Ogni piano o progetto che non siano necessari per gestire il Sito individuato, ma che possano invece incidervi significativamente, devono essere sottoposti alla valutazione dell'incidenza che l'opera avrebbe sul sito, soprattutto considerando l'esigenza primaria di conservazione del sito medesimo. Sono gli Stati membri che possono dare il loro consenso alla realizzazione di quel piano o progetto, qualora sia certo il mantenimento dell'integrità del sito; la norma prevede che possa anche essere sentito il parere, in via preventiva, dell'opinione pubblica[98].

Se la valutazione dell'incidenza sul Sito risulti negativa e non vi sia possibilità di differenti soluzioni che permettano di ovviare alla realizzazione dell'opera sottoposta alla valutazione di incidenza, per cui il piano o progetto vada realizzato «per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica»[99], gli Stati membri dovranno prevedere tutte le possibili misure compensative volte al mantenimento e alla coerenza della rete ecologica. Di tali misure compensative dovrà essere data opportuna comunicazione alla Commissione.

Emerge così un quadro dal quale si evince che soltanto la mancanza di soluzioni alternative da un lato, e la presenza di rilevanti interessi pubblici che dovranno essere adeguatamente motivati dall'altro, potranno portare al superamento di una valutazione d'incidenza negativa, consentendo quindi la realizzazione del piano o progetto. Lo Stato membro (e per esso

[98] Si veda l'articolo 6, paragrafo 3 della Direttiva Habitat. Si consideri il riferimento alla Convenzione di Aarhus del 1998, *Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente*. La consultazione del pubblico, dell'art 6 paragrafo 3, va considerata alla luce delle disposizioni della direttiva 85/337/CEE e della Convenzione di Aarhus. Per un quadro sulla Convenzione di Aarhus si veda G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano 2010, p. 169 e ss.

[99] Così all'articolo 6, paragrafo 4 della Direttiva Habitat.

l'ente al quale la legge statale o regionale abbia affidato tale compito), dovrà subordinare l'attuazione dell'intervento alla realizzazione di tutte le misure compensative volte a ripristinare lo squilibrio che si potrà generare con la realizzazione dell'intervento stesso. In tale processo si avrà come «supervisore» la Commissione europea, la quale dovrà essere informata delle misure che lo Stato membro attuerà per ripristinare l'equilibrio.

Nell'articolo in esame si precisa che qualora si tratti di un Sito nel quale sia presente «un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari»[100], per la realizzazione dell'intervento, lo Stato potrà far valere soltanto «considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»[101].

Emerge così un'ulteriore restrizione di libertà d'azione per lo Stato membro, laddove vi siano habitat e/o specie in pericolo di scomparsa o estinzione, in tali casi infatti si potrà procedere con l'intervento oggetto di valutazione di incidenza che sia risultata negativa soltanto se, dalla mancata esecuzione del piano o progetto, possano derivarne pregiudizio per la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o qualora possano realizzarsi impatti positivi fondamentali per l'ambiente, oppure, si prevede una ulteriore ipotesi più aggravata rispetto a quella prevista nel comma 4, in cui l'opera può realizzarsi sempre «per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico» ma per consentire l'intervento è richiesto il parere preventivo della Commissione.

Da quanto sin qui esposto non può non rilevarsi quale importanza venga data alla rete ecologica nel suo complesso, infatti facendo parte di questa anche le Zone di Protezione Speciale, individuate dalla direttiva Uccelli, la Direttiva Habitat sottopone, ai sensi dell'art. 7 della stessa, al medesimo regime di «vincoli» conservativi e di protezione tali aree, facendo valere anche per tali Zone lo strumento della Valutazione di incidenza necessario per la realizzazione di piani o programmi. Trovano attuazione anche per le ZPS le misure compensative e i vincoli delineati per le ZSC[102].

La valutazione di incidenza si presenta quindi come uno strumento che calcola la «potenzialità del rischio» che può pregiudicare la conservazione dell'habitat o della specie. Laddove infatti non sia possibile essere certi, che il piano o il progetto alla cui realizzazione si mira, incida non negativa-

[100] Così all'articolo 6, paragrafo 5 della Direttiva Habitat.
[101] Così all'articolo 6, paragrafo 5 della Direttiva Habitat.
[102] Ci riferiamo all'art. 6 paragrafi 2, 3 e 4 della Direttiva Habitat.

copia per valutazione

mente sull'area è sempre necessario ricorrere alla valutazione di incidenza ambientale. È l'estrinsecarsi del *principio di precauzione*[103], in base al quale deve prendersi in considerazione la probabilità del verificarsi di effetti negativi che potrebbero manifestarsi con l'attuazione dell'intervento. Vengono così in rilievo quali effetti pregiudizievoli per la conservazione della biodiversità, come evidenziano alcuni casi sottoposti alla Corte di Giustizia, la drastica riduzione delle superfici dei Siti, la distruzione di aree di collegamento funzionale, necessarie per il mantenimento di una specie o di un habitat. È da rilevarsi che la valutazione di incidenza si articola in quattro livelli[104] quali uno screening, una valutazione appropriata, una valutazione delle soluzioni alternative e la valutazione delle misure compensative nel caso permanga una valutazione negativa degli effetti che l'opera o il piano possono generare. Da un livello all'altro si passa soltanto nel caso ci siano elementi che non consentono di attuare l'opera, ciò si evince bene anche dallo schema grafico della Guida della Commissione Europea. In particolare si distinguono un primo livello, *Screening*, nel quale si definiscono le potenziali implicazioni di un progetto o di un piano, è un processo d'individuazione delle implicazioni potenziali su un sito Natura 2000, ciò sia singolarmente o congiuntamente con altri piani o interventi, e viene determinato il possibile grado delle incidenze; vi è poi un secondo livello, *Valutazione appropriata,* in cui si considera l'incidenza del piano o progetto, singolarmente o congiuntamente, sull'integrità del Sito considerando la struttura e la funzione del sito e gli obiettivi di conservazione. Se l'incidenza è negativa vi è anche la determinazione delle possibilità di mitigazione. Al terzo livello, *Analisi delle soluzioni alternative*, si valutano modalità alternative di attuazione del progetto o del piano che possano prevenire gli effetti negativi per l'integrità del sito.

Un quarto livello, *Valutazione in caso di assenza di soluzioni alternative in cui permane l'incidenza negativa,* è volto all'analisi di misure compensative se la valutazione sui motivi imperativi di rilevante interesse pubblico ne attesta la necessità e se sai necessario realizzare quel piano o pro-

[103] Si veda in tale senso la Sentenza Commission vs Netherlands (C-127/02). Sul tema si vedano gli scritti di M. Zinzi, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione di incidenza ed il regime di tutela provvisorio delle ZPS*, «Riv. Diritto pubblico comparato ed europeo», Vol. I, 2008, pp. 493-497; De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano 2005, p. 1075 e ss.; F. Trimarchi, *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, «Rivista Italiana di Diritto Pubblico», 2005, p. 1673 e ss.; A. Barone, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano 2006.

[104] Ciò si ricava dal «Manuale della Commissione europea», *La gestione dei siti della Rete Natura* 2000, Guida all´interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat», 92/43/CEE., Lussemburgo, Comunità europee, 2000.

getto. Dalla descrizione si evince come si tratti di fasi susseguenti, che vengono percorse una dopo l'altra a seconda di ciò che si determina alla fine di ogni fase.

Si deve notare come gli Stati membri oltre alla ricognizione dei siti e alla individuazione di strategie di conservazione debbano anche «garantire la sorveglianza» dello stato di conservazione[105].

Un ulteriore punto che merita di essere preso in considerazione è l'*Informazione*, prevista all'articolo 17 della Direttiva, che deve essere fornita dagli Stati membri circa l'attuazione delle disposizioni previste dalla Direttiva stessa. In tale senso si prevede che gli Stati membri redigano una *Relazione* con una cadenza periodica[106], circa le misure adottate, gli effetti prodotti su habitat e specie e ciò che si è ottenuto mediante la sorveglianza. Tale relazione conforme ad un modello predisposto viene trasmessa alla Commissione e portata a conoscenza del pubblico. Dopo questa relazione compilata da tutti gli Stati membri la Commissione ha il compito di elaborare una *Relazione globale* che evidenzierà anche il contributo fornito a Rete Natura 2000; essa sarà inviata per la verifica alle autorità dello Stato membro per le informazioni che lo riguardano, poi vi è la pubblicazione e la trasmissione agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale.

Si consideri che la Commissione è assistita anche da un Comitato[107], per ciò che attiene appunto al testo finale della relazione.

Venendo ora alla trattazione della *parte finanziaria*, relativa alla costituzione e gestione della Rete Natura 2000, che incide soprattutto sugli oneri finanziari degli Stati ricchi di biodiversità, la direttiva all'articolo 8, disciplina il cofinanziamento dell'Unione europea alla realizzazione[108].

---

[105] Si veda l'articolo 11 della Direttiva. Si consideri che provengono poche informazioni dagli Stati membri, ci si sofferma infatti nelle relazioni presentate sull'analisi di singole specie ed habitat, quindi si perde la visione d'insieme, che permetta una valutazione dei progressi relativi agli obiettivi dell'intera direttiva. L'Agenzia Europea dell'Ambiente evidenzia la compromissione di ecosistemi quali le foreste, le zone umide, gli habitat agricoli con molte specie, le zone asciutte ed aride e le aree marine; ciò emerge anche da Agenzia Europea dell'Ambiente, *L'ambiente in Europa: la terza valutazione*, Sintesi, Copenaghen 2003, p. 53 e ss.

[106] Si precisa nell'articolo che essa dovrà essere redatta ogni sei anni a decorrere dai due anni dalla notifica della Direttiva.

[107] Ai sensi dell'articolo 20. Il Comitato si dota di un proprio regolamento.

[108] La Commissione ha istituito nel dicembre 2001 un gruppo di lavoro sull'articolo 8 della Direttiva habitat relativo al cofinanziamento. È stato da questo stimato che l'intera rete terrestre per la gestione di Natura 2000 nell'Unione Europea, consiste in cifre medie che oscillano da 3,4 a 5,7 miliardi di euro l'anno tra il 2003 e il 2013. Tali stime sono servite per la redazione di una Comunicazione della Commissione sul cofinanziamento. Si veda la *Relazione della Commissione*

Si consideri che per finanziare Natura 2000 sono state utilizzate molte fonti di finanziamento messe a disposizione dall'Unione; dalle relazioni degli stati membri si è fatto riferimento a LIFE-Natura[109], ai Fondi strutturali come il Fondo europeo agricolo di orientamento, il Fondo europeo di sviluppo regionale, compresi i Fondi distribuiti attraverso le iniziative comunitarie Interreg e Leader. L'utilizzo di tali strumenti non è stato sempre ottimale. La Corte dei Conti dell'UE, ad esempio, ha recentemente concluso che le opportunità di finanziamento offerte dal FESR non sono state sfruttate appieno dagli Stati membri[110]. In particolare, molte attività messe in atto dai paesi membri riguardavano con fondi FESR prevedevano la predisposizione di piani di tutela e di gestione, che adesso devono essere attuati per conseguire risultati tangibili. La Corte raccomanda, in particolare, alla Commissione di richiedere che i programmi operativi includano procedure per la valutazione delle modifiche ambientali ad habitat e specie in seguito agli interventi.

§ 7. Le implicazioni della Direttiva Habitat in Italia

È ormai noto che il recepimento italiano completo della direttiva habitat è avvenuto in seguito ad una procedura di infrazione della Commissione europea contro lo Stato italiano[111].

La Direttiva habitat infatti è stata recepita in Italia col D.P.R. n. 357 del 1997, «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche»[112]. Tale decreto è stato modificato dal D.P.R. 120/2003, in quanto nell'articolo 5 del D.P.R. del 1997 si limitava la proce-

---

sull'attuazione della direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche, Bruxelles, 5.1.2004 COM (2003) 845 definitivo, p. 14. Interessante notare come in tale relazione emergesse che a fine dicembre 2000 lo sviluppo di piani di gestione per i SIC era ad uno stadio iniziale in tutti gli Stati membri. I siti che godevano di altri regimi di tutela, tra i quali i Parchi nazionali beneficiavano di piani o di misure formali di gestione, questi erano predisposti per pochi siti al di fuori delle zone protette esistenti. Le fonti di finanziamento nazionali derivano da bilanci statali o federali, variando molto le stime dei finanziamenti nazionali Si consideri che nel 2001 per Natura 2000 la Regione vallona ha stanziato quasi 10 milioni di euro. Invece, ad esempio zone più vaste ed eterogene, quali le regioni spagnole di Aragona e dell'Estremadura hanno stanziato una cifra inferiore ai 600.000 euro all'anno.

[109] L'Italia ha utilizzato LIFE- Natura per realizzare linee guida per la redazione dei piani di gestione dei Siti Natura 2000.

[110] Cfr. Corte dei Conti dell'UE, *Il FESR è efficace nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020?*, Relazione speciale presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE, 2014 (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE).

[111] Causa C - 142/97.

[112] G.U. n. 284 del 23/10/1997, S.O. n. 219/L.

dura di valutazione di incidenza solo ai siti di interesse comunitario escludendo quelli che risultavano proposti come siti aventi tale interesse, consentendo in tal modo che venissero approvati piani o programmi di intervento in zone per le quali era in corso il procedimento per la loro inclusione nei siti di importanza comunitaria e pertanto da tutelare senza dover effettuare la necessaria e preliminare valutazione di incidenza, con grave pregiudizio per i valori ambientali e per il perseguimento degli obiettivi di conservazione della rete ecologica.

Con lo stesso D.P.R. 120/2003 si estende inoltre la disciplina sulla valutazione di incidenza anche alle ZPS.

Fin dal D.P.R. del 1997 sono stati attribuiti alle Regioni e alle Province autonome i poteri in tema di conservazione di habitat e specie. Spetta infatti alle Regioni o alle Province autonome l'individuazione del sito come «proposto sito di importanza comunitaria (pSic)», esso viene poi trasmesso dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio alla Commissione europea. All'articolo 3 del D.P.R. 357/1997 e s.m.i. si disciplina l'*iter* relativo alle *Zone speciali di conservazione* nel quale si afferma che le Regioni o Province autonome individuano i siti in cui vi siano gli habitat e le specie individuate negli allegati comunicandoli poi al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio; così il Ministero elaborerà per la Commissione europea, un elenco dei proposti siti di importanza comunitaria per la costituzione della Rete Natura 2000, costituita da zone speciali di conservazione[113].

Il Ministro dell'Ambiente d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, opera una definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio così come previsto dalla legge quadro sulle aree protette individuando le direttive per gestire le aree di collegamento ecologico funzionale di primaria importanza per la flora e la fauna selvatiche. Vediamo qui la volontà di collegare la disciplina delle aree naturali protette con la disciplina comunitaria di tutela delle risorse naturali europee; vi è un dialogo, un confronto tra i sistemi di tutela[114].

---

[113] Sono stati individuati da parte delle Regioni italiane 2 314 Siti di Importanza Comunitaria (SIC), 367 dei quali sono stati designati quali Zone Speciali di Conservazione, e 610 Zone di Protezione Speciale (ZPS); di questi, 335 sono siti di tipo C, ovvero SIC/ZSC coincidenti con ZPS. All'interno dei siti Natura 2000 in Italia sono protetti complessivamente: 131 habitat, 89 specie di flora e 111 specie di fauna (delle quali 21 mammiferi, 11 rettili, 16 anfibi, 25 pesci, 38 invertebrati) ai sensi della Direttiva Habitat; circa 387 specie di avifauna ai sensi della Direttiva Uccelli Cfr: http://www.minambiente.it/pagina/sic-zsc-e-zps-italia#sthash.WXu8LRgN.dpuf (dati aggiornati ad Ottobre 2014).

[114] Sulla questione dell'inserimento delle ZPS nelle aree naturali protette con il conseguente obbligo di sottoporre a VIA gli interventi ricadenti in tali zone si veda P. Pirruccio, *ZCS e ZPS: Quale inquadramento e quale tutela?*, «Giur. Merito», n. 5, 2006, p. 1265. Per una fattispecie

copia per valutazione

Anche la conservazione, per evitare il degrado degli habitat naturali e di specie e delle specie viene affidata alle Regioni e Province autonome; con riferimento alla conservazione esse possono adottare per le ZSC, una volta costituite, piani di gestione specifici o integrati[115]. Si consideri che viene anche specificato che le misure per evitare il degrado rimangono in vigore fino all'adozione delle misure di conservazione[116].

Laddove le Zone speciali di conservazione ricadano in un'area naturale protetta si applicano le misure previste per la conservazione di tale area naturale; se invece soltanto una parte della Zona speciale di conservazione ricade all'interno dell'area, per la parte esterna la Regione o la Provincia autonoma adotterà le misure necessarie, ciò dopo aver sentito anche gli enti locali nel cui ambito territoriale tale Zona ricade e sentito anche il soggetto gestore dell'area.

Si afferma all'articolo 4 bis[117] che qualora si verifichi il caso previsto dall'articolo 5 della Direttiva, e cioè che la Commissione europea rilevi l'assenza di una proposta di sito ritenuta invece necessaria per il mantenimento della coerenza della Rete ecologica, il Ministero, sentita la Regione, fornirà i dati scientifici relativi all'area e, durante la *concertazione* Commissione-Stato membro, si applicheranno le misure volte ad assicurare che si eviti il degrado e la perturbazione di habitat e specie per il pSic.

Tali misure volte a preservare l'integrità dell'area, si continueranno ad applicare fino a quando non vi sarà la deliberazione del Consiglio, come previsto dall'art. 5 paragrafo 2 e 3 della Direttiva[118], qualora quindi dalla concertazione Commissione-Stato membro non si arrivi ad una soluzione relativamente alla scelta del sito. Si consideri che predisporre tali misure compete alle Regioni e alle Province autonome.

Lo strumento della valutazione di incidenza, disciplinato all'articolo 6 della Direttiva habitat viene recepito nell'art. 5[119]. L'articolo al primo com-

---

particolare nella quale è stata ritenuta sussistente la necessità della VIA per degli interventi da attuare in alcune ZPS situate nella Regione Campania che erano stati approvati dopo l'annullamento da parte del Ministero della deliberazione da parte del Comitato per le aree naturali protette il 2 dicembre del 1996 che aveva inserito le ZPS nelle aree protette, si veda TAR Campania, sentenza 6586/07.

[115] Si veda art. 4 D.P.R. 357/97 e s.m.i.

[116] Si veda art. 4 c. 2 bis.

[117] Avvenuta ad opera del D.P.R. 120/2003.

[118] Si tratta del caso in cui non essendosi risolta la controversia nel previsto periodo di concertazione Commissione-Stato membro, la prima trasmette al Consiglio «una proposta relativa alla scelta del sito in causa quale Sito di importanza comunitaria».

[119] Tale articolo è stato appunto modificato dal D.P.R. 120 del 2003 col quale si è così arrivati ad una tutela conservativa completa delle rete ecologica.

ma sottolinea la necessità che nella pianificazione e nella programmazione territoriale si debba tenere in considerazione l'importanza *naturalistico-ambientale* dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione.

I piani territoriali, urbanistici e di settore compresi quelli agricoli, quelli faunistico-venatori ed anche le varianti, devono predisporre uno studio volto all'individuazione e alla valutazione degli effetti del piano sul sito, avendo sempre presente le finalità conservative. Qualora tali atti pianificatori, da sottoporre alla valutazione di incidenza, abbiano rilevanza nazionale vengono presentati al Ministero dell'Ambiente; laddove la rilevanza sia regionale, interregionale, provinciale e comunale gli atti dovranno essere presentati alle Regioni e alle Province autonome di riferimento[120].

Qualora vi siano interventi che non siano direttamente connessi o necessari per mantenere le specie e gli habitat in uno stato soddisfacente, ma che potrebbero avere effetti importanti sul sito, sia come interventi singoli che come interventi congiunti con altri, per la valutazione di incidenza, è necessario presentare uno studio che mostri gli effetti[121] che si possono produrre sulle aree della Rete Natura 2000 considerando sempre le finalità conservative[122].

Si precisa nel medesimo articolo che qualora vi siano progetti da assoggettare a *Valutazione di impatto ambientale* che riguardino le aree relative alla rete ecologica, nell'ambito della procedura di VIA viene ricompresa anche la valutazione di incidenza, individuando così anche gli effetti sia diretti che indiretti sulle zone della Rete Natura 2000[123].

Spetterà alle Regioni e alle Province autonome la definizione delle modalità e delle autorità competenti per la verifica di tali studi; spetterà sempre a tali enti anche la definizione delle modalità di partecipazione qualora vi siano piani interregionali; si consideri che è prevista la possibilità che le autorità incaricate della verifica richiedano integrazioni o prescrizioni relative allo studio proposto.

I piani devono considerare la presenza dei siti Natura 2000 con le connesse caratteristiche di tutela; per tali motivi devono essere indicati il nome e la localizzazione dei siti Natura 2000, il loro stato di conservazione, il quadro degli habitat e delle specie in essi contenuti, le prescrizioni finalizzate volte al mantenimento in uno stato di conservazione

[120] Si veda l'articolo 5 comma 2.

[121] Si consideri il riferimento agli indirizzi dell'allegato G.

[122] Si veda l'articolo 5 comma 3.

[123] Si precisa che lo studio di impatto ambientale dovrà contenere anche gli elementi sulla compatibilità del progetto con le finalità conservative.

copia per valutazione

soddisfacente degli habitat e delle specie presenti[124].

Laddove il piano o l'intervento relativo al pSic, SIC, e ZSC ricada anche solo parzialmente nel territorio di un'area protette, la valutazione di incidenza viene fatta sentito l'ente gestore dell'area[125].

Si consideri che la valutazione di incidenza deve essere acquisita dall'autorità a cui compete il rilascio dell'approvazione definitiva del piano.

Se l'esito della valutazione di incidenza risulta negativo e cioè se vi è probabilità che il sito o l'area venga perturbata dalla realizzazione dell'opera, e non vi sia la possibilità di trovare alternative, l'esito negativo della valutazione di incidenza si potrà superare soltanto se vi siano «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica»[126]. In tali casi le amministrazioni dovranno adottare tutte le *misure compensative necessarie*, volte a garantire la coerenza della rete ecologica e ne dovranno informare il Ministero dell'Ambiente, il quale annualmente dovrà darne informazione alla Commissione europea.

Se la situazione di valutazione di incidenza negativa si ha all'interno di un'area in cui vi siano habitat naturali e specie prioritari, ossia anche a rischio di estinzione, l'opera per la quale si è richiesta la valutazione di incidenza potrà essere realizzata in considerazione di «esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»[127].

Nello stesso decreto si recepisce la Direttiva Uccelli mediante la quale si individuano le zone di protezione speciale[128] quali aree facenti parte della Rete Natura 2000, specificando che a tali aree si applicano le misure di conservazione e la valutazione di incidenza previste per le Zone speciali

---

[124] D.P.R. 120/2003 art. 6 commi 5 e 6.

[125] Si veda l'art. 5 comma 7.

[126] Si veda l'articolo 5 comma 9.

[127] Si veda l'articolo 5 comma 10. Il parere della Commissione europea deve essere richiesto prima, a differenza del comma precedente dove si deve informare il Ministero che poi nella relazione annuale informerà la Commissione delle misure compensative adottate. Ciò è senza dubbio da collegare all'irripetibilità delle specie e degli habitat che nelle zone in oggetto saranno compromesse.

[128] La designazione formale delle ZPS si ha con la trasmissione dei dati alla Commissione europea a cui segue un Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare in cui si pubblica l'elenco. Alla Commissione sono stati inviati dati nel 2007 e dopo integrati con ulteriori designazioni inviate poi alla Commissione. Ad oggi l'ultimo elenco di ZPS si è avuto ad opera del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 19 giugno 2009, *Elenco delle zone di protezione speciale (ZPS) classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE*, in G.U. n. 157 del 9 luglio 2009.

di conservazione, quindi anche lo strumento cardine della protezione, ossia la valutazione di incidenza.

Si consideri che con il decreto legislativo n.4 del 2008 «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale» si è così proceduto ad una semplificazione ed a un coordinamento tra la procedura di Valutazione d'impatto ambientale e le altre procedure autorizzative ambientali, tra cui appunto anche la Valutazione di incidenza ambientale[129]. Si stabilisce infatti che per le procedure di *valutazione di impatto ambientale* (VIA) e *Valutazione ambientale strategica* (VAS) vi è un raccordo con la Valutazione di incidenza ambientale. Nello specifico, all'articolo 10 «Norme per il coordinamento e la semplificazione dei procedimenti», al terzo comma si stabilisce che nei procedimenti di VIA e VAS devono essere ricomprese le procedure relative alla valutazione di incidenza quindi il *rapporto ambientale*, lo *studio preliminare ambientale* e lo *studio di impatto ambientale* devono contenere gli elementi richiesti dalla normativa relativa alla Rete

[129] La valutazione ambientale di piani programmi o progetti ha come fine primario quello della verifica della compatibilità delle azione dell'uomo sull'ambiente e ciò in quadro più ampio volto al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, e quindi a tutela del mantenimento e del perpetuarsi della biodiversità. Da ciò si capisce come nelle aree protette sia necessario effettuare tali tipi di valutazioni. L'interesse si amplia ulteriormente qualora nell'area protetta si sia anche in presenza di elementi della Rete Natura 2000. Con la valutazione di impatto ambientale (VIA) si verifica la compatibilità ambientale dei progetti o opere che possano incidere sul valore ambientale. È necessario in via preventiva effettuare una valutazione tecnico-scientifica sul potenziale impatto negativo dell'opera sull'ambiente, nello specifico su uomo, fauna, flora, suolo, acqua, aria, clima, beni materiali e patrimonio culturale e l'interazione tra questi (si veda l'articolo 4 comma 4 lettera b. del D.Lgs n. 152/2006); vi è poi un iter procedimentale che prevede la partecipazione dei soggetti interessati volta alla ponderazione dell'interesse ambientale con quello per il cui fine si vuole realizzare l'opera. Si consideri che per *impatto ambientale* s'intende un'*alterazione* sull'ambiente conseguente alla realizzazione del piano o del programma o del progetto. Quando non siamo davanti ad un controllo esterno relativo ad un progetto, ma si vuole uno strumento di supporto alla elaborazione ed adozione di un piano si utilizza la VAS. Essa è un procedimento volto all'analisi delle potenziali ricadute sull'ambiente delle azioni di pianificazione e delle opzioni tra le quali l'amministrazione può scegliere. Si consideri che con la direttiva sulla VAS (2001/42/CE) emerge che tutti i piani da sottoporre a VAS richiedono la valutazione d'incidenza riferibile all'art. 6 della direttiva "Habitat". Si consideri che l'autorità procedente (Stato o Regione) avvia contestualmente al processo di pianificazione tale valutazione; vi è a differenza del procedimento di VIA una collaborazione con l'autorità che propone il progetto. La disciplina dei due istituti di origine comunitaria ha trovato una sistematizzazione nel D. Lgs. 152 del 2006, modificato dal D.Lgs. 128/2010. A livello regionale si segnala la modifica del febbraio 2012 avvenuta con la legge n. 6. La dottrina relativa ai procedimenti di VIA e VAS è molto vasta, si veda *ex multis* E. Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di quadri e programmi: dalla Via alla Vas*, «Urb. App.», 2002, pp. 1121 e ss.

Natura 2000[130]. Così l'autorità competente alla valutazione dell'opera dovrà verificare anche le finalità conservative tipiche della valutazione di incidenza, quindi relative al mantenimento della biodiversità, o sarà comunque dato atto degli esiti della valutazione di incidenza. Di tale integrazione procedurale ne sarà data informazione al pubblico.

Il Ministero dell'Ambiente ha fornito le Linee guida per la gestione dei Siti Natura 2000 col d.m. del 3 settembre 2002[131] in cui si trovano le Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000[132]; in tale documento si hanno, come sottolineato anche in dottrina[133], l'integrazione tra la conservazione di specie ed habitat e la pianificazione territoriale relativa ai vari livelli di governo. A tale documento ha fatto seguito un Manuale del 2005 che indica le procedure per la valutazione di incidenza e che fornisce ulteriori elementi per rendere concreta la Rete ecologica europea, quali degli indicatori di gestione; vengono altresì tipizzate ventiquattro tipologie di siti con modalità di gestione specifiche; si appronta una specifica metodologia per impostare i piani di gestione della suddetta rete ecologica. Come la dottrina rileva[134] tale tipizzazione risulta poi di difficile applicazione ai casi concreti nel senso che si ha difficoltà nel calarla nei casi specifici.

Relativamente allo stato di attuazione della Rete Natura 2000 lo Stato italiano deve informare periodicamente la Commissione europea, comunicandole anche le misure di compensazione, come già sopra ricordato, adottate qualora abbia dovuto dare l'assenso alla realizzazione di un piano o progetto anche a seguito di valutazione di incidenza negativa, e comunque dovendo riscontrare la sussistenza delle fattispecie richieste dalla Direttiva europea come recepita nel nostro ordinamento.

In questo lavoro sembra importante sottolineare che la Commissione europea abbia rilevato come il recepimento della Direttiva Uccelli fosse poco attento ai rilievi ornitologici imposti dalla direttiva, avviando per questo una procedura di infrazione[135]; in tale senso lo Stato italiano, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, come previsto nella legge finanziaria 2007, all'articolo 1226 ha emanato il decreto 17

[130] In tale senso all'allegato G del decreto 357 del 1997.

[131] In G.U. n. 224 del 24 settembre 2002.

[132] Tali linee guida hanno la funzione di supportare le misure conservative tra le quali dobbiamo ricordare i piani di gestione.

[133] Si veda in tale senso N.M. Gusmerotti, *Le aree protette e l'Europa. La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 36.

[134] *Ivi*, p. 37.

[135] Procedura di infrazione n. 2131 del 2006.

copia per valutazione

ottobre 2007, *Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)* in G.U. del 6 novembre 2007, volto alla fissazione di regole di gestione della Rete ecologica. Come specificato all'articolo 1 del decreto, si precisa che «i criteri minimi uniformi garantiscono la coerenza ecologica della Rete Natura 2000 e l'adeguatezza della sua gestione sul territorio nazionale», ciò è volto ad «assicurare il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat di interesse comunitario e degli habitat di specie di interesse comunitario, nonché a stabilire misure idonee ad evitare la perturbazione delle specie per cui i siti sono stati designati, tenuto conto degli obiettivi delle direttive n. 79/409/CEE e n. 92/43/CEE.»

Il decreto in oggetto disciplina le ZSC e soprattutto le ZPS, si consideri infatti che le ZPS nel momento della trasmissione dell'elenco alla Commissione europea sono già individuate, invece le ZSC hanno bisogno per essere costituite della preventiva approvazione da parte della Commissione degli elenchi dei proposti SIC, poi SIC. Si specifica che le Regioni e le Province autonome debbano adottare le misure di conservazione entro sei mesi dalla designazione delle ZSC, comunicando al Ministero dell'Ambiente il soggetto che sarà l'affidatario della gestione della ZSC. Da notare che laddove essa sia totalmente o anche parzialmente all'interno dell'area protetta la gestione permarrà in capo all'Ente gestore dell'area protetta.

Per le ZPS[136] si afferma che le misure di conservazione e i piani di gestione siano adottati da Regioni e Province autonome entro tre mesi dall'entrata in vigore; per ciò che a noi interessa, anche nel caso di ZPS ricadenti totalmente o parzialmente nelle aree protette la competenza rimane all'Ente gestore dell'area.

Questa gestione riconosciuta in capo all'ente gestore dell'area protetta sia per le ZSC che per le ZPS, ricadenti anche solo in parte in un'area protetta, evidenzia la volontà di lasciare ad un soggetto altamente qualificato, dal punto di vista tecnico-scientifico, la tutela di un ambiente naturale, che seppure di livello europeo, trova una prima tutela in uno spazio ecologico nazionale.

[136] Nel Decreto si individuano 13 tipologie ambientali di ZPS e affida a Regioni e Province autonome, attraverso la definizione di misure di conservazione, l'assegnazione a una o più tipologie ambientali. Si veda sul tema N.M. Gusmerotti, *Le aree protette e l'Europa. La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 39.

copia per valutazione

Capitolo Secondo

LA *GOVERNANCE* NELLA GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI IN ITALIA

§ 1. La figura dell'ente gestore dell'area protetta: l'Ente parco tra disciplina nazionale e peculiarità regionali

Alla base di tutta l'architettura di protezione della natura all'interno dell'area protetta, la figura maggiormente rilevante è quella dell'Ente parco, quale ente autonomo di gestione dell'area.

L'Ente parco delineato dalla legge quadro non vuole essere un ente tecnico-burocratico, infatti sia per quanto riguarda i Parchi nazionali, disciplinati nel dettaglio dalla legge, che per quelli regionali, si prevede la partecipazione degli enti territoriali interessati, sia al procedimento di istituzione che alla gestione dell'area e alla costituzione dell'organo che ha il compito di rappresentare gli enti territoriali ricompresi nell'area del parco, quale la «Comunità del parco». Come sottolineato da Desideri c'è un equilibrio tra l'elemento politico e la componente tecnico-scientifica[1]. Gli strumenti di azione che sono messi a disposizione dalla legge quadro sia per quel che riguarda gli Enti parco nazionali che per quelli regionali sono il Piano del parco, il Piano pluriennale economico e sociale, il regolamento e il nulla osta. Tuttavia, nonostante queste similitudini tra le due tipologie di parco, c'è una forte differenza tra il modello organizzativo nazionale e quello regionale; infatti la legge quadro attribuisce alla figura giuridica dell'Ente parco nazionale, la necessaria presenza di più organi. L'Ente parco diviene «amministrazione di tipo composto»[2] nel momento in cui si opti per la creazione di un Parco nazionale.

---

[1] Si veda in proposito la trattazione che l'Autore fa del tema C. Desideri, *Alla ricerca dell'Ente Parco*, in C.A. Graziani (a cura di), *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, cit., p. 61 e ss.

[2] Si veda in questo senso la trattazione di F. Fonderico, *Il governo dei «grandi spazi»: la protezione della natura mediante i parchi nazionali*, in C. Desideri, F. Fonderico, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Giuffrè, Milano 1998. Vanno nella direzione del rafforzamento del modello di tipo composto anche la previsione che il Piano del parco e il Piano pluriennale di sviluppo economico e sociale siano elaborati contestualmente e che la previsione della predisposizione dei criteri per l'elaborazione del Piano del parco, preveda anche la partecipazione della Comunità del parco, disposizioni entrambe contenute nella legge 426/1999.

copia per valutazione

La legge quadro elenca i diversi organi dell'Ente quali il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti e la Comunità del parco. Per ciascuno di detti organi la legge disciplina nel dettaglio le modalità di nomina/elezione/designazione, la durata in carica e le modalità di funzionamento[3].

Il Presidente del Parco viene nominato mediante decreto del Ministro dell'Ambiente d'intesa con le Regioni interessate dal Parco. Il Presidente, ha la rappresentanza legale dell'Ente, ne coordina l'attività, e compie le funzioni che gli vengono delegate dal Consiglio direttivo.

Il Consiglio direttivo ha composizione «mista», è infatti formato dal Presidente, da rappresentanti del Ministero, e da membri designati dalla Comunità del parco, da esperti designati da enti scientifici e da membri designati dalle associazioni di protezione ambientale[4]. Il Consiglio direttivo delibera relativamente alle questioni generali, in particolare sui bilanci, sui regolamenti e sulla proposta di piano per il parco.

Il Collegio dei revisori dei conti ha la funzione di eseguire il riscontro contabile sugli atti dell'Ente parco, si compone di tre membri, due designati dal Ministero, dei quali uno sarà il Presidente, e uno nominato dalla Regione interessata dal Parco o d'intesa dalle Regioni in cui il Parco insiste.

Il Direttore del Parco è nominato dal Ministro dell'Ambiente previo concorso pubblico o mediante la stipula di un contratto di diritto privato; la nomina ministeriale fa emergere un ruolo strumentale del Parco nei confronti dello Stato; anche dopo le modifiche del 1999[5], che prevedono che sia il Consiglio direttivo ad indicare, in base agli idonei iscritti in un albo istituito e gestito dal Ministero, una rosa di nomi all'interno della quale è possibile scegliere il Direttore.

Il modello organizzativo di gestione dell'area protetta è un modello che per i Parchi nazionali è imposto dalla legge quadro, invece, la stessa legge lascia alle Regioni libertà di scelta relativamente al modello organizzativo degli Enti parco regionali, nel rispetto dei principi generali contenuti nella legge quadro. Viene data, infatti all'ente la possibilità di scelta tra ente pubblico, consorzio obbligatorio tra enti locali o organismo associativo ai sensi della legge 142 del 1990, ora Testo Unico degli Enti Locali.

---

[3] Cfr. art. 9 rubricato «Ente parco» L. 394/1991.

[4] Con la legge 426/1999 si prevede che i membri del Consiglio direttivo decadano qualora non siano più amministratori in carica negli enti di appartenenza e conseguentemente si prevede che la Comunità del parco rinnovi le designazioni; anche questa novità va nella direzione evidenziata nella nota 2, di sottolineare quindi la natura di «ente composto».

[5] Si cfr. in questo senso la legge 426/1999.

Come è stato evidenziato in dottrina[6] si possono rilevare due diverse tipologie di Ente parco costituito; talvolta l'identità del parco è forte e autonoma, è questo il caso ad esempio della Regione Toscana che ritroviamo nella legge regionale n. 49 del 1995 che attua la legge quadro e nella legge n. 24 del 1994 istitutiva dei parchi della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Il Parco anche in questo caso, come nel caso nazionale, si presenta come ente pubblico di tipo composto, sia perché è formato da più organi quali il Presidente, il Consiglio direttivo, la Comunità del Parco, il Comitato scientifico, ma anche perché il Consiglio direttivo ha composizione «mista». Ci sono membri scelti dalla Regione e di essi la parte più rilevante, da un punto di vista numerico, viene scelta dagli enti locali territoriali e da altri organismi quali le istituzioni scientifiche, gli organi tecnici e le associazioni ambientaliste[7]. Il Presidente viene eletto o dal Consiglio direttivo, come avviene in Lazio[8], in Liguria[9] e in Abruzzo[10] o è di nomina regionale con una procedura che vede protagonista la Comunità del parco; infatti è proprio questa che propone una rosa di nomi tra i quali il Consiglio regionale potrà scegliere, come avviene in Toscana[11]. Vi è incompatibilità tra le cariche di amministratore e le cariche di tipo politico. La potestà statutaria è forte. L'Ente parco regionale ha una capacità di gestire e regolare l'area in maniera autonoma rispetto alla Regione. L'Ente, laddove sia in parte sottoposto ad esercizio di poteri da parte della Regione, come nel caso di approvazione di strumenti di piano e di intervento è sottoposto non all'organo politico di indirizzo e controllo, ma al Consiglio regionale; è questo il caso della Regione Toscana.

È prevista anche la forma dell'ente o del consorzio obbligatorio di enti locali territoriali; viene anche in questi casi riconosciuta ampia autonomia all'Ente parco e la presenza di organismi partecipativi[12].

Nella legislazione regionale emerge altresì un ulteriore modello che vede, al contrario di quello sopra descritto, una scarsa autonomia dell'Ente come ad esempio la poca valorizzazione delle competenze scientifiche e

---

[6] Si veda C. Desideri, *Alla ricerca dell'Ente parco,* in C.A. Graziani (a cura di), *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, cit., pp. 53 e ss.

[7] Cfr in questo senso la Legge della Toscana n. 65 del 1997 e la n. 24 del 1994.

[8] Cfr l.r. n. 29 del 1997.

[9] Cfr. l.r. n. 12 del 1995.

[10] Cfr. l.r. n. 38 del 1996.

[11] Cfr. l.r. Toscana n. 24 del 1994.

[12] Cfr. la l.r. n. 15 del 1994 della Regione Marche nella quale si prevede che nella Comunità del parco siano presenti anche rappresentanti di associazioni ambientaliste, di organizzazioni economiche, sociali e professionali.

copia per valutazione

sembra invece che si opti per una stretta dipendenza dell'Ente parco dalla Regione; in questo senso talvolta si prevede che la Giunta regionale abbia poteri di nomina, direzione e controllo[13].

Talvolta la Regione deve elaborare uno "statuto-tipo": è così certamente compromessa l'autonomia dell'Ente[14]. In questa seconda tipologia di Enti parco regionali si configura un Ente parco quale «ente strumentale» della Regione.

Come sottolineato da Desideri *cercando di tirare le fila* riguardo la figura dell'Ente parco, pur con le peculiarità dell'Ente parco nazionale e le specificità e differenze degli Enti parco regionali si evidenzia la natura di amministrazione composta e l'autonomia dell'Ente.

L'Ente parco quindi diviene un ente con una specifica *mission* che utilizza professionalità tecnico-scientifiche, le quali collegate all'autonomia riconosciutagli, garantiscono che tale Ente persegua il primario interesse ambientale.

§ 2. Ma l'Ente parco è un ente locale territoriale?

L'Ente parco, sia esso nazionale che regionale, insiste su un determinato territorio, e su tale ambito spaziale esercita le funzioni di tutela. Va subito osservato che tali enti sono figure distinte dagli enti locali territoriali, infatti negli enti locali territoriali vi è una centralità dell'elemento territoriale; l'ente è esponenziale della comunità che rappresenta, opera per perseguire i fini di quella stessa comunità, è un ente a fini generali. La dottrina[15] già da tempo si è interrogata sul punto, infatti l'Ente parco ha un territorio che è determinato da caratteristiche ecologiche e da aspetti di biodiversità peculiari che coesistono con elementi politici, culturali ed economici che sono però riferibili non solo alla comunità sul cui territorio insiste l'area protetta, ma che si estendono a tutta la comunità nazionale, e oggi posiamo dire all'umanità intera. Addirittura si cerca di combattere la frammentazione ecosistemica, creando connettività tra aree protette e territori limitrofi. Proprio a supportare questa teoria possiamo addurre le iniziative europee di Rete Natura 2000 che vanno appunto in questa dire-

[13] Cfr. in questo senso la legge regionale della Campania n. 33 del 1993 che attribuisce alla Giunta regionale la nomina del Presidente del Parco, compete sempre alla Giunta, mediante decreto del Presidente, la nomina del Consiglio direttivo e il controllo da parte del settore competente della giunta regionale sugli atti dell'Ente.

[14] Si veda in questo senso la legge dell'Emilia Romagna n. 40 del 1992 nella quale si stabilisce che vi sia uno schema di statuto fissato con direttiva della giunta regionale.

[15] Si veda P. Ferri, *Parchi*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 628; G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit., p. 205.

copia per valutazione

zione. Vi è già una grande sovrapposizione tra aree protette nazionali e regionali e siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale. Proprio per questi motivi le politiche di conservazione «vanno spinte al di là dei confini delle aree protette»[16].

Parlare di ente territoriale riguardo all'Ente parco significherebbe anche «tradire» gli stessi impegni assunti dall'appartenenza italiana all'Unione europea e ancora di più, considerando che taluni siti su cui insistono le aree protette sono anche tutelati da normative ultranazionali[17].

Anche per ciò che riguarda «l'autonomia», l'Ente parco non è ente territoriale; non c'è autonomia nella determinazione dei fini, come invece per gli enti territoriali; infatti i fini nel caso degli Enti parco derivano direttamente dalla legge, in questo senso si può parlare di autonomia funzionale. La cura degli interessi, e nello specifico l'interesse ambientale, trascende la dimensione locale e diviene una dimensione globale.

Nonostante si parli di Ente parco «nazionale» o «regionale», il *nomen* non deve trarre dunque in inganno.

È comunque vero che l'Ente parco ha rapporti con la territorialità, infatti è costituito anche da un apposito organo di gestione del parco: la Comunità del parco, «organo consultivo dell'Ente parco»[18] della quale fanno parte amministratori etc., ma ciò non vale di per sé a fare dell'Ente parco un ente locale territoriale perché appunto i fini perseguiti hanno ricaduta non solo sul territorio del parco, essendo la tutela dell'ambiente rivolta alla protezione di beni di interesse non solo regionale, ma anche di interesse statale e più in generale globale.

§ 3. La definizione dell'ambito territoriale del parco. La Comunità del parco quale *trait d'union* tra ambiente e interessi territoriali

Un quarto del territorio nazionale italiano è occupato da aree protette. Per questo motivo, nei momenti in cui l'ente gestore dell'area si trova ad approntare misure di tutela della biodiversità, le decisioni avranno effetti ed implicazioni anche per le popolazioni di quel dato Comune all'interno

[16] In tal senso si è espresso Gambino al Convegno *Incontro europeo sui parchi- progetto Park - European Protected Areas network*, tenutosi presso il Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli, Pisa, 8-12 settembre 2011.

[17] Si consideri che vi sono all'interno di alcuni parchi, sia nazionali che regionali anche *Riserve della biosfera*, qualifica internazionale assegnata dall'Unesco, nelle quali si combina la conservazione dell'ecosistema con la tutela della biodiversità e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Vi è una rete mondiale di *Riserve della biosfera*.

[18] Si veda l'art. 10 della legge 394/1991.

copia per valutazione

della cui area si trova il parco, anche perché l'Ente parco, coi suoi strumenti di azione, non può non tenere in considerazione le aree esterne al proprio territorio.

È indubbio, infatti, che elementi di perturbazione anche esterni all'area stessa potrebbero alterare gli equilibri ecosistemici e biologici dell'area protetta. È inutile ribadire, come già nel corso della trattazione si è cercato di mettere in luce, che un ecosistema non è una monade, ma è costituito da un complesso equilibrato di fattori, anche antropici, che ne hanno determinato nel corso degli anni talune caratteristiche.

Nei parchi italiani proprio tali elementi antropici sono stati sempre presenti, anche perché le aree protette si estendono nell'intero territorio nazionale, non caratterizzando cioè solo alcune zone. La stessa Federparchi attribuisce notevole importanza a ciò che i parchi riescono a comunicare all'esterno dell'area protetta. C'è una forte attenzione all'*accountability*, si vuole cioè che il parco, sia esso nazionale che regionale, riesca a rendicontare all'esterno la propria attività, cioè mostri quali opportunità riesce ad offrire alla comunità insediata all'interno e all'esterno del parco.

È ancora più importante di un tempo che la *mission* dei parchi venga fatta capire ed apprezzare all'esterno del territorio del parco, evidenziandone le peculiarità e la gestione responsabile dell'area; è necessario misurare il valore economico, sociale ed ambientale che viene prodotto dalle aree protette, facendone comprendere le finalità, l'ambito di attività, i valori ed i principi guida del Parco.

È ovvio che laddove un parco trovi consensi sul proprio territorio è più semplice il raggiungimento del fine per il quale l'Ente parco è stato istituito e, come sottolineato dal Presidente di Federparchi Sammuri[19], anche gli enti locali sul cui territorio insiste il parco saranno maggiormente collaborativi, creando così una azione sinergica, una «rete» tra interno ed esterno del parco. Proprio il concetto di «rete» è alla base oggi di qualsiasi volontà di mantenimento ecologico, di rete si parla infatti con riferimento anche a Rete Natura 2000.

[19] Si confronti l'intervento di Sammuri al Seminario residenziale, sul tema *Misurare e comunicare il valore prodotto dal sistema parchi in Italia*, presso Parco regionale Migliarino, San Rossore Massaciuccoli, 14-16 settembre 2011; il Presidente ha infatti fatto notare come in un momento di crisi economica quale quella attuale il sistema parchi riscontri maggiori difficoltà di attrattiva di risorse pubbliche, quindi investendo anche sul far conoscere all'esterno l'opera del parco, uscendo dalla logica del Parco come «vincolo» anche gli enti locali con i quali il parco necessariamente deve dialogare con riferimento alle regole di governo del territorio e specificatamente per l'urbanistica e per il paesaggio sarebbe più semplice addivenire ad accordi e scongiurare una opposizione alle linee programmatiche del Parco da parte degli altri soggetti istituzionali.

copia per valutazione

Come sopra accennato l'area protetta non deve essere vista dalla popolazione residente in quel dato territorio come un limite, bensì come risorsa economica, nonostante l'istituzione di un'area protetta comporti limitazioni nell'utilizzo delle risorse, o meglio una verifica della compatibilità delle azioni e delle trasformazioni con quel dato ambito spaziale di alto valore ecologico.

A tale riguardo c'è in dottrina chi sostiene che per una sicura prevalenza della tutela dell'ambiente sull'economia è necessario che il numero dei parchi e la loro diffusione non divenga eccessiva[20].

In realtà la legge quadro è ben attenta a far emergere che le finalità istitutive dell'area non sacrifichino interessi che con l'ambiente potrebbero stridere, ma tende a mettere in luce che anche le comunità locali devono poter trarre vantaggio dall'istituzione di questo ambito territoriale peculiare; a conferma di ciò possiamo riferirci ad esempio all'art. 1 della legge 394/1991 dove si parla di «integrazione tra uomo e ambiente naturale» e dove nel prosieguo si afferma che «In dette aree possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili». Ciò non resta una mera enunciazione di principio, ma si concretizza con lo strumento del Programma triennale per le aree protette[21] e anche il Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Anche il piano per il parco va letto in chiave di strumento che ha funzioni di razionalizzazione di interessi in parte confliggenti con quello dell'ambiente[22].

È contraria allo spirito della legge quadro la visione dell'istituzione di un

---

[20] In questo senso P. Diman, *Gli strumenti della protezione*, in G. Di Plinio, P. Fimiani, *Aree naturali protette*, cit., p. 74. L'autore cita Di Plinio G., il quale afferma che «delimitazione territoriale, limitazione quantitativa e configurazione coordinata e compatibile con le esigenze del modello di sviluppo socioeconomico, specie nei territori maggiormente antropizzati, costituiscono condizioni irrinunciabili per le aree protette affinché come poi accade all'interno delle stesse si possa garantire un'inversione di valori nel senso della assoluta prevalenza della funzione di tutela naturalistica ed ambientale, collocando cioè l'interesse ambientale-naturalistico al livello più elevato».

[21] Cfr. art. 4 e art. 7 L. 394/91 con riferimento alle misure di incentivazione per il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche delle popolazioni locali. Si consideri che il programma triennale per le aree protette è stato abrogato ad opera del Decreto legislativo n. 112 del 1998.

[22] In questo senso, si veda G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino 1995, pp. 45-48. L'autore sottolinea la «concezione reticolare» dell'area e sostiene che si debba uscire da una concezione che vede il prevalere della concezione naturalistica o vincolistica dell'area; ciò anche considerando l'attenzione data dalla legge ai soggetti coinvolti, e ai momenti di partecipazione; in questo senso si veda anche P. Caretti, U. De Siervo, *La riforma della legislazione nei parchi nazionali*, in *Le Regioni*, 1986, p. 51.

parco naturale con il regime vincolistico che ne deriva, con le esigenze di sviluppo economico e sociale del territorio sul cui ambito territoriale insiste l'istituenda area protetta. È da rifiutare l'idea che l'istituzione di un parco significhi frenare lo sviluppo economico e sociale delle comunità che insistono all'interno del parco: è, infatti, scopo dell'area protetta, o meglio dell'Ente parco, il contemperamento tra le esigenze di sviluppo di un'area e l'interesse naturalistico. Del resto, come sopra ricordato nella legge quadro, che come fine ha certamente quello di protezione dell'ecosistema naturale, si mette in luce «l'integrazione tra uomo e ambiente naturale», si evidenzia, così come sostenuto da Pagliari[23], una tutela naturale compatibile con la presenza umana; una visione dinamica, non un «quadro» ma un'area in cui vi possa essere uno sfruttamento per finalità antropiche.

All'art. 10 della legge quadro viene definita *la Comunità del parco* quale organo costituito dai Presidenti delle Regioni e delle Province, dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane nei cui territori sia ricompresa l'area protetta[24]. Tale organo, ai sensi della legge, ha funzione consultiva e propositiva dell'Ente parco. La Comunità del parco esprime parere obbligatorio sul Regolamento e sul Piano per il Parco; sul bilancio e sul conto consuntivo, e, se richiesto da un terzo dei componenti del Consiglio direttivo, si esprime anche su altre questioni.

Tale organo, previo parere vincolante del Consiglio direttivo, delibera il Piano pluriennale economico e sociale e vigila sull'attuazione di questo.

La Comunità del parco rappresenta il *trait d'union* tra Parco e interessi delle comunità stanziate sul territorio di cui si fanno, appunto, portavoce gli amministratori che trovano, in tale organo, la possibilità di far sentire la propria voce, mediando quindi tra la tutela ambientale e gli interessi del territorio.

---

[23] Si veda in questo senso G. Pagliari, *La legislazione sui parchi è davvero «vincolistica»?*, in M. Immordino, N. Gullo (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit., p. 223. L'autore parla di «sviluppo dell'antropizzazione armonizzabile con la salvaguardia dell'ambiente naturale»; l'Autore continua affermando che «Il legislatore sancisce a livello ordinamentale una tutela dell'ambiente naturale non escludente, non settorializzata, non meramente conservativa e non esclusivamente garantistica». Sempre secondo Pagliari «La legge quadro per certo verso con una visione antesignana si ispira ai principi di imparzialità e proporzionalità nonché al criterio della tutela bilanciata».

[24] Si noti che a livello organizzativo viene eletto dalla Comunità del parco, al suo interno, un Presidente e un Vice Presidente. Essa viene convocata dal Presidente almeno due volte l'anno e quando sia richiesto dal Presidente dell'Ente parco o da un terzo dei suoi componenti. La Comunità del parco adotta il proprio regolamento.

copia per valutazione

§ 4. La tutela della biodiversità si realizza attraverso gli strumenti di protezione: il Regolamento del parco e il Piano per il parco; il Piano pluriennale economico e sociale quale strumento di copianificazione

All'articolo 11 della legge 394 del 1991 viene disciplinato lo strumento che definisce l'esercizio delle attività consentite nel territorio del Parco nazionale: il Regolamento del parco. Tale strumento va coniugato con un altro strumento: il Piano per il parco disciplinato all'articolo 12. I due strumenti sono complementari e interrelati, anche se le rispettive funzioni sono differenti.

Il Regolamento, definito da Pagliari come «strumento di formazione, in chiave positiva e con finalità promozionali e di sviluppo, della presenza dell'uomo all'interno delle aree protette»[25], viene adottato dal Consiglio direttivo dell'Ente[26], previo parere obbligatorio della Comunità del Parco[27] o contestualmente o entro comunque sei mesi dalla sua approvazione deve essere adottato il Piano del parco.

L'approvazione spetta al Ministro dell'Ambiente, sentita la Consulta, previo parere degli enti locali interessati dall'area. Tale parere deve essere espresso d'intesa con le Regioni e le Province autonome entro quaranta giorni dalla richiesta. L'acquisizione dell'efficacia si ha novanta giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica; in tale lasso temporale i Comuni devono adeguare i propri regolamenti alle previsioni del Regolamento del parco; in caso di mancato adeguamento le previsioni del Regolamento del parco prevarranno su quelle dei Comuni, che dovranno da questi essere applicate[28].

Con tale atto vengono disciplinate le attività che possono essere svolte all'interno dell'area quali la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti; lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servi-

---

[25] *Ivi*, p. 227. Pagliari evidenzia come questo atto debba indicare i principi per un'attività umana compatibile con l'ecosistema. Secondo lo stesso autore, la disciplina dettata dal regolamento non può consistere nell'elencazione dei divieti, deve essere dettata una disciplina. Pagliari si spinge ad affermare che «posto che il legislatore delle aree protette non prescrive di vincolare, ma di disciplinare, da ciò derivando la violazione di legge ogniqualvolta il regolamento del singolo parco si dovesse tradurre in un elenco di divieti», *ivi*, p. 228.

[26] Cfr. art. 9 comma 8 L. 394/91.

[27] Cfr. art. 10 comma 2 L. 394/1991.

[28] Si veda F. Fonderico, *Il governo dei grandi spazi: la protezione della natura mediante i parchi nazionali*, in C. Desideri, F. Fonderico (a cura di), *I parchi nazionali per la protezione della natura*, cit. L'autore sottolinea che gli effetti anche costitutivi nei confronti dei regolamenti dei Comuni si producono dopo che sia decorso il termine; prima infatti gli effetti sono di natura meramente obbligatoria. È infatti il preventivo intervento consultivo che rende sovraordinato il regolamento del parco ai regolamenti comunali.

zio e agro-silvo-pastorali; il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria; i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia; lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche, e al servizio civile alternativo; l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani.

Oltre alla regolamentazione delle attività consentite vengono anche indicate le attività vietate che potrebbero alterare il paesaggio e gli ambienti naturali tutelati, con riferimento alla flora, alla fauna e agli habitat. Vengono quindi vietati: la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta ed il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali, nonché l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale; l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali; la modificazione del regime delle acque; lo svolgimento di attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani, non autorizzate dall'Ente parco; l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alte razione dei cicli biogeochimici; l'introduzione, da parte di privati, di armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati; l'uso di fuochi all'aperto; il sorvolo di velivoli non autorizzati, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo.

Il regolamento prevede al suo interno anche eventuali deroghe ai divieti sulla base di necessità di ricomposizione di equilibri ecologici[29].

Anche la valorizzazione degli usi, dei costumi, delle consuetudini, delle attività tradizionali, delle espressioni culturali proprie e delle caratteristiche delle identità delle comunità locali sono funzioni che vanno attribuite al regolamento.

Come rilevato anche in dottrina, il Regolamento nell'esperienza pianificatoria delle aree protette è diventato un «arido elenco di divieti»[30].

---

[29] Quali «prelievi faunistici» ed «abbattimenti selettivi», cfr. art. 11 comma 4 L. 394/1991. Sia l'iniziativa, che la responsabilità e la sorveglianza spettano all'Ente. L'effettuazione dei prelievi degli abbattimenti competono a personale dell'Ente parco o comunque a persone autorizzate dall'Ente. Come sottolineato da G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit., il concetto va interpretato in maniera restrittiva, infatti tali attività sono funzionalizzate ad una migliore tutela degli ecosistemi del parco.

[30] Si veda G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione «profonda» della legge n. 394/1991*, «Riv. quadr. dir. amb.», n. 3, Giappichelli, Torino 2011, p. 48, il quale afferma che

Il regolamento del parco, pertanto, si lega in maniera forte al Piano del parco. Vi è, infatti, una inscindibilità funzionale: i due strumenti hanno sì natura diversa ed una differente efficacia giuridica, ma hanno entrambi la stessa finalità di protezione dell'interesse pubblico naturalistico[31].

È all'articolo 12 della legge quadro che viene disciplinato il *Piano del parco*, strumento che, come sopra evidenziato, ha finalità di tutela dei valori naturali ed ambientali che l'Ente parco deve assicurare[32].

Il piano, quale strumento di pianificazione spaziale, ha finalità di conservazione della biodiversità e di sviluppo armonico tra attività antropiche e tutela dei valori naturalistici e ambientali. Il Piano ha potere vincolante sia per le amministrazioni che per i privati e si sostituisce ad ogni altro strumento di pianificazione. In sostanza la legge quadro vieta ogni attività non espressamente consentita[33].

Il Piano opera delle vere e proprie *zonizzazioni*[34] all'interno dell'area

---

l'esperienza ha così *disarmato* «l'efficacia giuridica della protezione integrale nel momento più delicato: quello della valutazione puntuale delle istanze e dei progetti di realizzazione di attività economiche e di trasformazione del territorio all'interno del perimetro dell'area protetta».

[31] Si veda in questo senso A. Abrami, *Il regime giuridico delle aree protette*, Giappichelli, Torino 2000.

[32] Il primo comma dell'art. 12 – Piano per il parco recita «La tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all'Ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco, di seguito denominato "piano", che deve, in particolare, disciplinare i seguenti contenuti: a) organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; b) vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano; c) sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani; d) sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione socia le del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche; e) indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere».

[33] Viene così in evidenza la peculiarità sia del piano per il parco che del regolamento quali «atti fondamentali [...] aventi la funzione di selezionare non le attività vietate, ma le attività consentite/permesse, dilatando diritti soggettivi e libertà compressi dalla legge quadro», in tale senso G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., p. 44. L'autore evidenzia come dalla legge quadro sia stato disciplinato lo strumento del piano per il parco quale piano naturalistico sottratto dalla «categoria della pianificazione urbanistica», la quale rappresenta invece un «piano di vincoli alle attività umane».

[34] G.F. Cartei in *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, cit., p. 47, evidenzia come tale articolazione territoriale in aree o parti che sono caratterizzate da diverse forme di uso, godimento e tutela in cui la tutela viene abbinata a misure di gestione dell'area avviene secondo una disciplina che vede coinvolti una pluralità di interessi; l'Autore evidenzia la «concezione reticolare» in cui «le differenziazioni del territorio riflettono le destinazioni delle diverse parti dell'area in relazione ad un processo di specificazione degli obiettivi previsti dalla legge» per l'Autore non si deve quindi parlare a riguardo del parco di una

protetta e, in base ad esse, disciplina le attività compatibili con il grado di protezione che si vuole assegnare a ciascuna area. Sono indicate nella legge quattro aree di tutela ad «intensità diversa»[35].

In questo senso, si ha un'area, quella definita di *riserva integrale,* nella quale si ha una forte rigidità di disciplina. In essa è esclusa qualsiasi attività umana e intervento di trasformazione; ciò in quanto in tale ambito spaziale «l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità»; vi sono poi le cosiddette *riserve generali* nelle quali sono vietate nuove opere edilizie, l'ampliamento di quelle esistenti e l'esecuzione delle opere di trasformazione del territorio. Alcuni interventi sono però ammessi, quali le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie secondo le indicazioni del piano e del regolamento, gli interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco; sono ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti[36].

Vi sono poi le *aree di protezione* nelle quali è consentita la continuazione delle attività agro-silvo-pastorali, di pesca e di raccolta di prodotti naturali che siano preesistenti all'istituzione del parco, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità. Vi deve essere, comunque, la conformità di tali attività coi criteri generali stabiliti dal Regolamento del parco.

Infine si hanno *aree di promozione economica e sociale* nelle quali sono ammesse «attività compatibili» con le finalità del parco che vengono individuate dal Piano del parco e disciplinate dal Regolamento. Sono queste le zone che hanno subito processi di antropizzazione. Nelle aree di protezione e di promozione economica e sociale si ha la concretizzazione di una tutela dinamica del rapporto tra uomo e natura[37].

---

dimensione «visualistica o naturalistica di singoli profili»; L. Andreani in *Regioni e parchi naturali*, Giuffrè, Milano 1983, p. 168, rileva sì nella tutela dell'ambiente l'interesse prevalente al quale è finalizzata l'istituzione del parco, ma evidenzia come la protezione della natura è sottoposta ad una dimensione dinamica; A. Loiodice, L. Spagnoletti, *Parchi naturali*, «Enc. Giur. Treccani», Vol. XXII, Roma 1990, affermano come il cambiamento di prospettiva sia il frutto degli impulsi degli indirizzi normativi regionali.

[35] Vi sono stati molti contenziosi con enti locali e popolazioni al fine di essere esclusi dalle aree a maggiore protezione, tale notazione viene evidenziata anche da S. Amorosino, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in www.aedon.mulino.it, n. 3, 2006.

[36] Pagliari nel suo scritto ritiene che in tale ambito spaziale vi siano da rinvenire «più disposizioni permissive che non proibizionistiche», arrivando a sostenere che si voglia in queste aree la permanenza dell'uomo; ciò a suo avviso si evince dalla volontà espressa dal legislatore quando si parla di «realizzazione delle infrastrutture necessarie», G. Pagliari, *La legislazione sui parchi è davvero «vincolistica»?*, in M. Immordino, N. Gullo (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit., p. 226.

[37] *Ibidem*. L'autore anche parlando del Piano del parco evidenzia come questo strumento

Nella legge è disciplinato l'*iter* di formazione del Piano, che inizia con la predisposizione da parte dall'Ente parco entro sei mesi dalla sua istituzione. Esso viene adottato dalla Regione entro i quattro mesi successivi, sentiti gli enti locali.

Dopo l'adozione, il Piano deve essere depositato per quaranta giorni presso le sedi dei Comuni, delle Comunità montane e delle Regioni affinché chiunque possa prenderne visione. Vi è la possibilità per chiunque di presentare osservazioni scritte entro i successivi quaranta giorni. Su queste l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni. La Regione, entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere, si pronuncia sulle osservazioni che sono state presentate ed emana il provvedimento di approvazione d'intesa con l'Ente parco sui territori che sono stati inquadrati come riserve integrali, riserve generali e aree di protezione. Nel caso, invece, di aree considerate aree di promozione economica e sociale, l'intesa deve essere trovata anche coi Comuni interessati, oltre che con l'Ente parco.

È previsto un potere sostitutivo se il piano non viene approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'Ente parco. Alla Regione si sostituisce così un comitato misto del quale faranno parte rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, rappresentanti delle Regioni e Province autonome con il compito di raggiungere le intese. Se entro i successivi quattro mesi tali intese non vengono raggiunte la questione è rimessa dal Ministro dell'Ambiente al Consiglio dei Ministri che ha il compito così di decidere in via definitiva.

Sia la modifica che l'aggiornamento del Piano, quest'ultimo obbligatorio ogni dieci anni, seguono lo stesso iter procedurale.

Si riscontra nell'iter una notevole rilevanza delle *intese*; tale strumento di conciliazione degli interessi trova in questa sede notevole spazio; è vero infatti che il raggiungimento di tali intese è indispensabile vista la cogenza del piano e la forza giuridica da esso rivestita. È infatti tale strumento, come anche sopra ricordato, sostitutivo di ogni altro atto di pianificazione e governo del territorio.

Essendo le finalità del piano di natura naturalistico-ambientale, non si può però non rilevare come nell'*iter* gli enti locali siano coinvolti per le zone in cui la protezione è meno rigida.

Concludendo, possiamo quindi affermare che il Piano del parco individua quelle che sono le attività compatibili con la tutela dell'ambiente mediante

abbia la funzione non di proibire, ma di «bilanciare l'interesse generale con gli interessi individuali in una prospettiva non di tutela dello *status quo*, ma di sviluppo sostenibile delle potenzialità tutte».

copia per valutazione

una zonizzazione del territorio, il regolamento disciplina l'esercizio delle attività consentite, ha finalità di valorizzazione e tutela di esigenze locali anche autorizzando particolari attività (art. 2 comma 2-bis della legge). Entrambi tali strumenti concorrono nel definire quali siano le attività permesse (quelle vietate sono infatti indicate dalla legge in via generale); in quanto ritenute non in grado di compromettere l'ecosistema del parco; mediante una disciplina che le rende compatibili con le finalità naturalistiche[38].

È significativo sottolineare che alla data dell'agosto 2010 i piani dei Parchi nazionali adottati in via definitiva siano stati solamente otto[39], tra le altre cose l'unico Parco per il quale l'*iter* per la sua formazione non è stato particolarmente lungo è quello delle Dolomiti Bellunesi[40]. Peraltro, nel caso in cui la pianificazione ambientale si traduca anche nell'adozione di una disciplina di carattere urbanistico che pure si rende necessaria, tutto questo comporta maggiori difficoltà nei rapporti tra l'Ente parco e gli enti locali nel territorio dei quali tali scelte sono destinate ad operare[41].

Da una ricerca condotta dalla Scuola di architettura dell'Università di Camerino emerge che al 2010 il 25% dei parchi che avevano avviato il percorso di formazione del piano erano in fase di pubblicazione; quelli che erano in attesa dell'adozione della Regione, ma che avevano avuto l'approvazione preliminare da parte dell'Ente parco erano il 40%; il 25% erano nella parte finale della fase redazionale. Solo i parchi di istituzione recente, relativamente pochi, iniziavano la discussione delle linee guida preliminari all'avvio del processo pianificatorio[42].

---

[38] Si veda in questo senso P. Diman, *Gli strumenti della protezione*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 83.

[39] Dolomiti bellunesi, Aspromonte, Cilento-Vallo di Diano, Vesuvio, Asinara, Majella, Arcipelago Toscano, Foreste Casentinesi. L'estensione territoriale del parco è un'ulteriore causa di ritardo nell'iter di approvazione del piano, caso emblematico è quello del Parco del Cilento, nel quale ricadono nell'area protetta ottanta Comuni, quindici Comuni nelle aree contigue e otto Comunità montane; anche per i parchi interregionali hanno necessità di un tempo maggiore rispetto ad un parco come quello delle Cinque Terre del quale fanno parte cinque Comuni, una Comunità montana e una Regione.

[40] L'Ente parco delle Dolomiti bellunesi è stato istituito nel 1993; la redazione del Piano del parco risale al periodo 1996-1999 e l'approvazione al 2001. Tale piano è un «piano quadro», viene infatti fatto rinvio a progetti speciali per la gestione di fauna e vegetazione; patrimonio insediativo; dissesto idrogeologico ed altri campi.

[41] Spesso, la volontà di includere nei piani molte aspirazioni di gestione delle risorse rende estremamente difficoltosa il completamento dell'i*ter* di approvazione, infatti quando si vuole inserire in questo strumento scelte di governo del territorio quali ad esempio, il fabbisogno abitativo, diventa problematico per l'Ente gestire il rapporto con la pianificazione ordinaria e si assiste in questo caso ad un rischio di stallo nell'iter.

[42] Si veda in questo senso M. Sargolini, (a cura di), *Piani per i parchi*, Edizioni ETS, Pisa

È da notare che la mancanza della strumentazione pianificatoria approvata definitivamente, e per questo giuridicamente vincolante, non impedisce ai parchi di emanare provvedimenti che regolano singolarmente le attività. Tali attività incidono sul mantenimento della biodiversità ed è quindi da condividere l'idea[43] che la regolamentazione di queste e le interconnessioni che tra una disciplina e l'altra ci sono, debba trovare la regolamentazione in un solo strumento, il Piano del parco. È soltanto da una valutazione integrale delle operazioni che vanno ad incidere sul territorio del parco che possono essere valutati gli effetti che complessivamente si verificheranno sul patrimonio ecologico di tale ambito territoriale. È condensato appunto, in questo strumento, lo sviluppo armonico tra attività antropiche e la tutela dei valori naturalistici e ambientali.

Ci pare interessante notare il caso del Parco del Cilento, sul cui territorio insistono ottanta Comuni, nel quale come evidenziato anche in dottrina, si elencano non le attività consentite ma quelle vietate, invertendo così la residualità. Probabilmente si è dovuto optare per tale modalità di disciplina, proprio a causa dell'elevato numero di Comuni, ottanta, che insistono su tale area[44] e a causa degli strumenti di pianificazione quali piani urbanistici, di sviluppo agricolo e di insediamenti produttivi. Tale peculiarità viene, peraltro, evidenziata già nella Relazione illustrativa[45].

Appare senza dubbio interessante evidenziare come la protezione naturalistica sia anche strumentale ad una ottimale tutela del paesaggio. Infatti considerando in primo luogo che il Piano del parco non è da ricondursi al piano paesaggistico, la massima tutela della biodiversità in un'area protetta si raggiunge mediante un «doppio» ordine di «tutela» cosicché, come confermato anche dalla stessa Corte Costituzionale[46] lo svolgimento di una certa attività non è consentito non solo nell'ipotesi in cui sia vietato espressamente dalle norme del parco ma non lo sia dal piano paesaggistico, ma anche qualora seppure consentita dalla normativa del parco, è

2011, p. 44. Si rileva che per quello che concerne i Parchi regionali una percentuale superiore alla metà che hanno iniziato a redigere il piano hanno completato questa attività, ma solo un terzo ha approvato lo strumento definitivamente; molti piani si sono bloccati nella fase di adozione e discussione delle osservazioni da parte della Regione.

[43] *Ivi*, p. 45.

[44] Si veda in questo senso G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., p. 48, il quale sottolinea appunto come in tale caso ci sia discrasia tra le prescrizioni del Piano del parco e il modello di piano delineato dalla legge quadro sulle aree protette.

[45] Si veda in tale senso p. 5 della *Relazione al piano del Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano* reperibile su http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf08/burc36or_08/del617_07/del617_07Allegato_1.pdf.

[46] Si veda la Sentenza della Corte Cost. 26 maggio 2010, n. 193.

parimenti vietata qualora non consentita dal piano paesaggistico insistente sulla stessa area. Come sostenuto in dottrina, è necessario che vi sia «un coordinamento a monte per evitare che il piano paesistico blocchi opere necessarie alla pianificazione naturalistica»[47].

Il Piano del parco ha una «forza giuridica speciale»[48], in tale senso, quindi, laddove l'Ente parco se ne doti celermente, si riducono gli spazi di discrezionalità dell'Ente parco, così da scongiurare maggiormente l'ipotesi di «accordi» che sviliscano le finalità per le quali l'area protetta è stata istituita e il cui «attento guardiano» è l'Ente parco.

Uno strumento rilevante per la gestione dell'area protetta è il *Piano pluriennale economico e sociale*, vero e proprio strumento di copianificazione in quanto la sua elaborazione spetta alla Comunità del parco.

Questo atto programmatico viene utilizzato al fine di dare centralità alle attività economiche e sociali che trovano collocazione all'interno dell'area protetta ed un ruolo effettivo alle istituzioni locali, quindi alla Comunità del parco.

In momenti di crisi economica, la netta separazione tra questo strumento e il piano territoriale comporta una sua scarsa effettività e soprattutto una forte separazione tra strumentazione di tutela e quella di conservazione che, invece, a parere di parte della dottrina, dovrebbero trovare una sintesi in un unico strumento proprio perché fine ultimo anche di questo strumento non può non essere la conservazione della biodiversità[49]. La volontà di coniugare conservazione e sviluppo economico si vede nella legge regionale della Sicilia n. 98 del 1981 che esplicita in maniera inequivocabile la volontà di integrare uomo e ambiente[50].

---

[47] Si veda in tale senso G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., p. 45.

[48] In tale senso si esprime Di Plinio, *ivi*, p. 46.

[49] Si veda in questo senso C.A. Graziani, *La pianificazione dei parchi nazionali: dal piano implicito alla copianificazione*, in M. Sargolini (a cura di), *Piani per i parchi*, cit., p. 80.

[50] Si veda sul tema F. Saitta, *La legislazione regionale siciliana sui parchi tra tutela del paesaggio e dell'ambiente naturale e sviluppo economico e sociale*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2007, n. 1, pp. 159-167. L'Autore in tale articolo, frutto di un intervento alla Tavola rotonda su «Sviluppo economico e sociale e tutela dei parchi» evidenzia, anche alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali, come la legislazione siciliana, che ha competenza esclusiva in materia di paesaggio, ha cercato di far coesistere, contemperandole, le esigenze di tutela con quelle di sviluppo economico e sociale. Tali esigenze, infatti, caratterizzano il regime giuridico dei parchi. Nel testo si ripercorre la legislazione siciliana sul tema a partire dalla legge n. 98 del 1981, legge che cerca di coniugare conservazione e sviluppo. Ad una prima lettura, tale legge sembra prediligere l'esigenza di favorire lo sviluppo economico, e ciò è particolarmente evidente nell'esordio della circolare interpretativa della legge stessa. Tuttavia, il testo precisa che le due esigenze devono necessariamente trovare un equilibrio. A tal proposito, l'Autore, condivide l'ottica di Filippo Salvia sulle aree naturali protette, che attribuisce pari dignità al principio dello

§ 5. Il nulla osta dell'Ente parco alla luce delle novità introdotte dalla L. 124/2015 in materia di silenzio assenso

Strumento certamente attento alla tutela dell'ecosistema, del patrimonio naturale e della biodiversità e alla conservazione degli habitat nell'area protetta è senza alcun dubbio il «nulla osta» dell'Ente parco.

La legge quadro, all'articolo 13 disciplina il nulla osta quale strumento necessario quando all'interno di un'area protetta si decida di chiedere il rilascio di una concessione o autorizzazione. Il nulla osta attesta che l'intervento che si vuole compiere è conforme alle disposizioni del piano e del regolamento.

Esso deve essere reso entro sessanta giorni dalla richiesta; s'intende rilasciato qualora al termine dei sessanta giorni non sia ancora stato reso[51]. L'esame delle richieste di nulla osta, mediante una deliberazione del Consiglio direttivo può essere affidato ad un apposito comitato, del quale si troverà disciplina nel Regolamento del parco.

La dottrina si è interrogata sulla natura giuridica di tale atto, vi sono coloro che lo considerano appartenente alle *autorizzazioni*, per altri esso ha la natura di *atto di certazione* o viene assimilato ai *pareri tecnici obbligatori e vincolanti*[52].

---

sviluppo sostenibile rispetto al principio della libera concorrenza. L'Autore evidenzia come la tutela dell'ambiente non deve impedire necessariamente lo sviluppo economico e sociale delle collettività interessate. Non vi sono, anzi, ragioni per escludere a priori che i beni ambientali possano divenire fonte di risorse economico-sociali ed è in quest'ottica che si muove la legislazione siciliana per la tutela delle aree protette, analizzata, in alcune sue parti, dall'Autore. Il parco non può essere ridotto ad agenzia produttiva di reddito, ma potrà operare affinché nel suo territorio s'inneschi un meccanismo efficace di sviluppo sostenibile. L'Autore sottolinea, infine, che è proprio in questa ottica che vanno lette le disposizioni della Regione Sicilia sui parchi e in particolare la legge regionale n. 98 del 1981, così come modificata dalla legge regionale n. 14 del 1988. La prima finalità della legge sarà la tutela del paesaggio e dell'ambiente, ma gli altri interessi saranno presi in considerazione e non dovranno cedere totalmente.

[51] In caso di decorso infruttuoso del termine si configura quindi una fattispecie di silenzio significativo, che generalmente è accettabile dove non si debbano compiere attività pubbliche di composizione e sintesi di interessi, in tale senso si esprimono R. Lombardi, M.R. Spasiano, F. Vetrò, *L'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'ente parco nella cogestione e salvaguardia degli assetti naturalistici del territorio*, in M. Immordino, N. Gullo, *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit., p. 110. Tali Autori nel testo si interrogano sulla possibilità che il novellato art. 20 della L. 241/90, comma 4, laddove si citano casi in cui il silenzio non può configurarsi assenso, ma inadempimento, non debba portare a superare l'interpretazione finora fornita, trattandosi di atti e procedimenti aventi ad oggetto il patrimonio paesaggistico e l'ambiente. Per un approfondimento sul tema si veda anche F. Albanese, *Il silenzio assenso ex art. 13 L. 394/1991 è costituzionalmente illegittimo? Breve commento alla decisione del Consiglio di Stato n. 6591 del 200*, in Lexambiente, www. lexambiente.org.

[52] Secondo Di Plinio in G. Di Plinio, *Il nulla osta dell'Ente Parco*, «Revista de Direitos Difusos»,

La dottrina concorda unanimemente che il nulla osta sottintenda una discrezionalità nell'ambito del procedimento o sub-procedimento in cui il campo di azione è fortemente ridotto.

Il contenuto che quindi deve avere il nulla osta è essenzialmente tecnico e scientifico; la funzione che gli va attribuita è quella di verifica della conformità delle iniziative e progetti proposti con le previsioni del piano e del regolamento del parco[53]. Una parte della dottrina sostiene che i margini di discrezionalità, certamente esistenti sono comunque ristretti poiché il nulla osta deve conformarsi alle disposizioni del piano e del regolamento, e quindi la compatibilità delle attività non deriva dall'attività discrezionale dell'Ente parco[54].

Con il nulla osta si riconoscono le attività consentite in base alla disciplina contenuta sia nel Piano del parco, che nel Regolamento; non è nelle facoltà degli organi del parco l'introduzione di modifiche, al momento del rilascio del nulla osta; esso si presenta, secondo quanto previsto dalla legge quadro, quale atto neutrale, in quanto durante l'iter ci si limita ad accertare la conformità dell'intervento con le previsioni contenute negli strumenti di pianificazione ambientale, oltre che nel Regolamento[55]; in base a questo il nulla osta non può neanche individuare soluzioni che non siano previste nel Piano o che il Regolamento disciplini in maniera differente. Anche la realizzazione di opere ed interventi non potrà avvenire in modo difforme da quello previsto negli strumenti di governo dell'area protetta.

A tale proposito, laddove gli interventi in una data area siano previsti e

---

Instituto Brasileiro de Advocacia Pùblica, Sao Paulo/SP, n. 2, 2002, p. 1525 e ss., il nulla osta non può essere assimilato al regime dell'autorizzazione visto che il nulla osta non rimuove divieti, o ostacoli giuridici all'esercizio di un diritto, né attribuisce diritti soggettivi, ma deve solo verificare «la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento». Cfr. art. 13 comma 1 L. 394/91. Lo stesso Autore nel 1994 in G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit., evidenziò come il nulla osta non si sostituisse alla decisione del procedimento in cui interveniva, ma la condizionasse, in quanto si presentava come un atto di assenso preventivo e necessario che aveva quale finalità la tutela dell'interesse pubblico.

[53] *Ivi*.

[54] Si veda in questo senso la posizione di Abrami in A. Abrami, *Il regime giuridico delle aree protette*, cit.

[55] Sulla considerazione che il nulla osta integra una azione di accertamento sulla conformità di un progetto di trasformazione edilizia rispetto al Regolamento e al Piano con margini di valutazione discrezionale ridotta visto che la ponderazione e il contemperamento degli interessi dovrebbero avere trovato la sede di composizione nel Regolamento e nel Piano, quando appunto è prevista una partecipazione dei soggetti quali la Regione, i Comuni, i privati etc., si esprimono R. Lombardi, M.R. Spasiano, F. Vetrò, *L'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'ente parco nella cogestione e salvaguardia degli assetti naturalistici del territorio*, in M. Immordin, N. Gullo, *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit., p. 109.

trovino quindi una disciplina il nulla osta dovrà essere rilasciato; laddove, invece, l'intervento non sia consentito tale rilascio non potrà avvenire.

Rispetto ad altre autorizzazioni o concessioni che dovranno essere rese da altre amministrazioni per interventi che dovranno essere effettuati all'interno dell'area protetta il nulla osta è atto necessario e preventivo; quindi si avrà un arresto procedimentale per questi interventi fino a quando, nell'arco temporale dei sessanta giorni, non sarà acquisito il nulla osta.

Al comma 4 dell'articolo 13 si precisa che il Presidente del Parco, ora il Dirigente o il Direttore del Parco[56], può rinviare la decisione in merito al rilascio del nulla osta di ulteriori trenta giorni, qualora entro sessanta giorni dalla richiesta lo comunichi per iscritto al richiedente. Il ricorso avverso il rilascio del nulla osta è ammesso anche da parte delle associazioni di protezione ambientale.

Come ben evidenziato da Diman[57] laddove le attività trovino una buona dose di tecnicità e nel piano e nel regolamento, sarà minore la dose di discrezionalità da parte dell'Ente parco al momento della verifica dell'intervento che si vuole realizzare con le indicazioni del piano e del regolamento, viceversa dove ci sarà una disciplina delle attività ed opere consentite nell'area a maglie molto larghe la discrezionalità sarà maggiore[58].

In questo momento di grandi riforme amministrative un interrogativo che vale la pena di porsi è se l'art. 17 bis della L. 241/1990 può compromettere le esigenze di tutela della biodiversità. Tale articolo introdotto dalla L. 124/2015 (c.d. riforma Madia), disciplina infatti il «silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici», disponendo che, nei casi di acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di altre amministrazioni, tali assensi, concerti e nulla osta si intendono acquisiti decorsi trenta giorni dalla presentazione della richiesta.

Poiché la stessa disposizione prevede che il silenzio-assenso si forma,

---

[56] Dalla Legge Bassanini in poi la separazione tra attività politica e quella di gestione vale per tutti gli Enti.

[57] In questo senso si veda P. Diman, *Gli strumenti della protezione*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 88. L'Autore sottolinea, riprendendo osservazioni già fornite in precedenza da Di Plinio e Abrami, che il livello di discrezionalità è inversamente proporzionale al livello di tecnicità e di dettaglio circa le modalità di esercizio delle attività consentite.

[58] Sul fatto che in sede di rilascio del nulla osta residui in capo all'Ente parco una discrezionalità inversamente proporzionale al dettaglio del Piano e del Regolamento si esprime anche V. Parisio, *Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991 n. 394*, Riv. Giur. Ed., 1992, p. 61 e ss.

seppure con un termine diverso da quello ordinario, anche se il nulla-osta che deve essere rilasciato è posto a tutela dell'interesse ambientale, e pertanto per tutti gli interventi da realizzare nell'ambito delle aree protette e dei parchi naturali, una parte della dottrina ha messo in evidenza che ciò «costituisce una vera e propria fuga in avanti in quella che si potrebbe definire la *guerra di logoramento* degli interessi sensibili»[59], atteso che sia la tutela dell'ambiente che del paesaggio ha da sempre costituito un ambito nel quale tale istituto non poteva trovare applicazione.

Ora è fin troppo evidente che una semplificazione quale è quella introdotta con l'art. 17 bis della L. 241/1990 non appare né legittima, né opportuna, sotto molteplici profili.

In primo luogo perché in tal modo (ovvero mediante un nulla-osta conseguito con il silenzio-assenso), potrebbero essere realizzati interventi nelle aree protette in mancanza di un'attenta valutazione degli effetti che essi potrebbero comportare sotto il profilo ambientale, la quale non può che trovare espressione in un provvedimento esplicito, suscettibile anche di impugnazione da parte delle Associazioni ambientaliste.

Al tempo stesso è possibile che, proprio al fine di evitare che si formi il silenzio-assenso, l'Amministrazione adotti, entro il termine previsto dalla legge, un provvedimento negativo che non sia il risultato di una attenta valutazione di tutti gli interessi coinvolti nell'iniziativa e di un corretto esercizio della sua discrezionalità amministrativa e tecnica, pregiudicando comunque la riuscita di tali interventi.

Non sembra pertanto che tale «accellerazione» e «semplificazione» possa essere utile neppure per il privato che abbia richiesto il nulla-osta, senza considerare che il silenzio-assenso in definitiva deresponsabilizza la stessa P.A. rispetto alla tutela di interessi, quale quello paesaggistico ed ambientale, che per il loro valore costituzionale, non possono essere sacrificati per una malintesa necessità di vincere le lentezze burocratiche, che un legislatore attento dovrebbe superare assicurando agli enti che tutelano le aree protette ed i parchi adeguate risorse sia finanziarie che di personale preparato e competente.

---

[59] In tale senso si esprime F. de Leonardis, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, 21 ottobre 2015, federalismi.it p. 3, reperibile su www.federalismi.it, L'Autore mette in luce l'incoerenza di tale disposizione con l'articolo 20 della L. 241/1990 e con ciò che la Corte di giustizia e la Corte costituzionale hanno evidenziato negli anni ossia la necessità di concludere il procedimento in materia ambientale con un provvedimento espresso, dal quale emerga espressamente la valutazione frutto dell'istruttoria compiuta dalle autorità. Si deve tuttavia precisare, con riferimento all'art. 20 L. 241/1990, come anch'esso è oggetto di possibile modifica, si veda in tale senso l'art. 5 della L. 124/2015.

§ 6. Il rapporto tra nulla osta e valutazione di incidenza

Da ciò fin qui evidenziato emerge come il nulla osta rappresenta una azione di accertamento sulla conformità tra il progetto di trasformazione edilizia e ciò che viene disciplinato dal regolamento e dal Piano del parco, considerando che la discrezionalità è già stata utilizzata nell'adozione degli strumenti di governo dell'area protetta e che il contemperamento di interessi si è già avuto al momento della stesura degli atti di pianificazione dell'area quando appunto la Regione, i Comuni, e i privati sono stati chiamati a partecipare[60].

L'Ente parco al momento del rilascio del nulla osta deve assicurarsi che con l'intervento non si alterino i valori culturali, paesaggistici e ambientali per i quali si è istituita l'area. Si consideri infatti che la Corte Costituzionale nel 2009 ha sottolineato la rilevanza della legge 394/1991 affermando che «Le finalità dell'istituzione delle aree protette, quali configurate dalla lettera a) del comma 3 dell'art. 1 della relativa legge quadro (e cioè la «conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici»), fanno ritenere che per i parchi naturali nazionali, per i quali «l'intervento dello Stato» è richiesto, ai sensi del comma 1 dell'art. 2, «ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future», debba considerarsi prevalente la specifica competenza legislativa esclusiva statale relativa all'ecosistema»[61]. Proprio il nulla osta rappresenta lo strumento per raggiungere tali finalità, è infatti secondo Abrami «il necessario e imprescindibile antecedente di qualsiasi autorizzazione o concessione di competenza delle diverse Amministrazioni in relazione alle rispettive competenze»[62].

In tale senso il nulla osta dovrà contenere le indicazioni che le varie Amministrazioni hanno espresso quali il vincolo paesaggistico, il forestale e l'idrogeologico; spetterà all'Ente parco «sintetizzare» gli esiti degli esami degli impatti settoriali dell'intervento e rilasciare così, alla fine, il nulla osta. Le discipline settoriali infatti non possono singolarmente prevalere sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al cui presidio è deputato l'Ente parco.

Qualora all'interno dell'area protetta si trovino Siti della Rete Natura 2000, ossia SIC, ZPS o ZSC, laddove si voglia eseguire un intervento, vi è un

[60] Si veda R. Lombardi, M.R. Spasiano, F. Vetro, *L'autorizzazione paesaggistica e il nulla-osta dell'Ente parco nella cogestione e salvaguardia degli assetti naturalistici del territorio*, in M. Immordino, N. Gullo (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit., p. 109.

[61] Si veda la Sentenza della Corte Costituzionale del 23 gennaio 2009, n. 12.

[62] Si veda A. Abrami, *Il regime giuridico delle aree protette*, cit., p. 137.

«doppio vincolo»[63], atteso che per attuare degli interventi non è sufficiente il nulla-osta dell'Ente parco, ma è necessario effettuare anche la valutazione di incidenza prevista dalla disciplina comunitaria che tutela tali siti.

Si ha così il caso in cui si sommano su uno stesso territorio la tutela nazionale e gli strumenti necessari individuati dall'Unione europea a salvaguardia dei siti e degli *habitat* che costituiscono la rete ecologica europea.

Questo *doppio vincolo* sulle zone della Rete Natura 2000, ricadenti anche nei parchi, fa sì che l'Ente parco qualora la valutazione di incidenza sia favorevole, ma l'intervento da realizzare contrasti con le previsioni contenute negli strumenti di pianificazione dell'area, cioè il Piano per il parco ed il Regolamento, non potrà rilasciare il nulla-osta necessario per autorizzare l'intervento stesso.

Nel caso in cui invece la valutazione di incidenza sia negativa, non sarà possibile procedere al rilascio del nulla osta, anche se si tratti di un intervento conforme alle norme contenute nel Piano del parco e nei Piani di gestione, non potendosi disattendere in ogni caso le norme poste a presidio della rete ecologica europea le quali certamente prevalgono sulla diversa disciplina di livello locale.

Laddove invece la valutazione di incidenza sia favorevole prevedendo però delle misure di mitigazione o di compensazione, l'Ente parco dovrà ugualmente verificare che si tratti di interventi ammessi anche dai propri strumenti di pianificazione e subordinare il rilascio del nulla osta al rispetto di quanto previsto nella valutazione di incidenza.

Si palesa così questo doppio sistema di tutela preordinato sempre alla conservazione dell'ambiente naturale che deve essere preservato rispettando non soltanto le norme di piano che sono state approvate dall'Ente parco per disciplinare le aree protette inserite nel suo territorio, ma anche quelle poste a presidio della Rete Natura 2000, le quali, in caso di contrasto, prevalgono sulla disciplina «interna», privando in tale caso l'Ente parco del potere di rilasciare il suo nulla-osta.

La valutazione di incidenza, come esempio applicativo del principio di precauzione[64] recepito dall'ordinamento nazionale, si manifesta pertanto in maniera ancora più significativa laddove, nell'area protetta, vi insistano anche siti della Rete Natura 2000.

---

[63] Si veda F. Albanese, *Beni ambientali. Rapporto tra la valutazione di incidenza e il nulla-osta del Parco*, 19 ottobre 2010, reperibile su www.lexambiente.it.

[64] Il Principio di precauzione, inserito all'articolo 130R del Trattato di Maastricht, poi articolo 174 del Trattato CEE, oggi articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, rappresenta un principio cardine del diritto ambientale europeo. Si veda sul tema E. Sessa, *Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, «Riv. Giur. Amb.», 2005.

§ 7. La revisione della legge quadro sulle aree protette: dalla nuova stagione per la tutela della biodiversità marina ad una significativa revisione della *governance* dei parchi

Quando parliamo di tutela della biodiversità dobbiamo fare riferimento non solo a quella terrestre, ma anche a quella marina. Anche per la tutela di questa biodiversità il luogo di maggiore conservazione è quello delle aree protette, in questo caso marine, disciplinate dalla legge n. 979 del 1982 e dalla legge n. 394 del 1991.

Dopo aver constatato l'inadeguatezza e l'obsolescenza di tale normativa relativa alla biodiversità marina, è stato presentato alla Commissione Ambiente del Senato della Repubblica il 13 ottobre 2009 un disegno di legge rubricato «Nuove disposizioni in materia di aree protette»[65]. Tale disegno di legge si pone quale obiettivo principale la modifica della disciplina sulle aree protette nazionali, in particolare relativamente alla disciplina sulle aree marine protette. Al centro del tema vi è il principio di compatibilità tra ecosistemi naturali e attività antropiche, sociali ed economiche. La gestione integrata è la nuova frontiera delle aree protette.

Subito in apertura del disegno di legge vi è la nuova figura di Parco nazionale con estensione a mare; in questo caso l'area tutelata è sia terrestre che marina. All'articolo 1 del d.d.l. si prevede che il nuovo comma 2, dell'art. 2 della legge 394 del 1991, con riferimento alle aree che fanno parte dei parchi naturali regionali, non si prevedono più accanto alle aree terrestri, fluviali e lacuali, «tratti di mare prospicienti la costa». Le aree marine rientrerebbero, cioè, nei Parchi nazionali, e non più in quelli regionali come previsto fino ad oggi[66].

Dopo il comma 5 si inseriscono il 5 bis e il 5 ter; al 5 ter si afferma che le aree marine protette e le riserve marine contigue o antistanti Parchi nazionali terrestri vanno integralmente ricomprese nei Parchi nazionali.

---

[65] Disegno di legge n. 1820 d'iniziativa del Senatore D'Alì. Un disegno di legge con medesimo testo è stato presentato, sempre da D'Alì, con Atto del Senato n. 119 il 13 marzo 2013. È attualmente in discussione il testo unificato dei disegni di legge 109, 1004 e 1034 adottato nella seduta del 15 marzo 2014 dalla XIII Commissione Ambiente del Senato.

[66] Al comma 3 dell'art. 2 così come novellato si sancisce che la classificazione delle riserve naturali in riserve statali o regionali dovrà avvenire sulla base degli interessi tutelati e non più sulla base degli interessi rappresentati, come sancito nella formulazione della legge quadro oggi in vigore. Si prevede la distinzione tra riserva marina ed area marina protetta in base alle caratteristiche dimensionali; infatti la riserva marina è di dimensione più piccola rispetto all'area marina protetta Cfr. comma 5-bis art. 2 della legge n. 394 del 1991 introdotto dall'art. 1 del disegno di legge, nel quale si afferma che: «le riserve marine sono costituite da ambiti di minore dimensione e complessità geopolitica, più omogenei territorialmente, dedicati essenzialmente alla tutela di particolari specie, habitat o ecosistemi».

Servirà una previa istruttoria tecnica e successivamente saranno poi classificati come Parchi nazionali con estensione a mare. In tali aree si applicheranno le disposizioni relative alle aree marine protette e alle riserve marine. Probabilmente tale istruttoria andrà eseguita anche per quelle aree marine protette già istituite quando le si ricomprenda nei Parchi nazionali.

La gestione contabile e amministrativa delle aree protette e riserve marine che siano ricomprese nei Parchi nazionali con estensione a mare è totalmente assorbita dall'Ente parco[67]; si parla quindi di un unico ente gestore. Anche la visione programmatica così come l'ente gestore è unica; infatti ogni tre anni l'ente gestore deve elaborare uno studio per la revisione dei confini, delle finalità e del regolamento ed eventualmente aggiornare il decreto, presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il comma 5-quinquies dell'art. 2 della legge 394 del 1991, volto a ricomprendere nei Parchi nazionali e non più in quelli regionali le aree marine protette, stabilisce che il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di intesa con le Regioni avvia, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ove siano state istituite aree protette regionali con estensioni a mare, l'iter istitutivo di riserve marine da affidare prioritariamente in gestione alle Regioni o agli enti locali da esse delegati. Le Regioni dovranno così adeguare i provvedimenti istitutivi di tali aree protette regionali con estensione a mare, escludendo i tratti di mare dalla perimetrazione.

Con tale disegno di legge si è voluta superare la peculiarità che caratterizzava le aree marine protette, quella cioè che a seconda dell'appartenenza di un'area marina protetta ad un Parco regionale o ad un altro si avevano limitazioni e vincoli differenti, all'interno dello stesso territorio nazionale.

Addirittura come sopra evidenziato l'ente di gestione per l'area protetta terrestre e per quella marina diviene unico, esempio che avevamo come modello virtuoso già nel parco delle Cinque Terre.

Anche al centro della classificazione delle aree marine vi è la tutela della biodiversità, infatti l'area marina si caratterizza per essere un ambiente marino, costituito dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti, che hanno un *rilevante interesse* per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche, con particolare attenzione alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono[68]. Vengono così considerati, trovando un'esplicita disciplina nel testo normativo le acque,

[67] Si veda l'art. 5-quater del Disegno di legge n. 1820.

[68] Si veda il comma 4 dell'art. 2 come novellato dal disegno di legge n. 1820.

copia per valutazione

i fondali ed i tratti di costa prospicienti ricadenti nel demanio marittimo.

Il disegno di legge interviene anche sull'art. 18 della Legge n. 394 del 1991[69], prevedendo che il decreto di istituzione dell'area protetta da parte del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare venga emanato di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze e che vengano sentiti Regioni, Province e Comuni interessati e la Conferenza unificata. Preliminare all'istituzione dell'area è uno *studio conoscitivo* volto ad individuare gli elementi sensibili e il complesso dei fattori di pressione quali popolazione residente, presenze turistiche, attività economiche, attività di pesca, impianti industriali e turistici, fruizione nautica, navigazione commerciale e produzione di rifiuti solidi, i consumi di acqua ed energia[70]. È certamente anche l'effetto delle audizioni fatte presso la Commissione Senato tra il 2008 e il 2009 la rimodulazione di questo articolo e la particolare attenzione a tutti questi fattori[71], determinanti per il riconoscimento e la perimetrazione dell'area. Lo studio è condotto dalla Segreteria tecnica istituita presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Ogni tre anni l'ente gestore dovrà verificare l'adeguatezza dei confini, le finalità, la zonizzazione e le discipline previste dal regolamento ed eventualmente proporre un adeguamento al decreto istitutivo o al regolamento, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare[72].

Con riguardo all'istituzione di aree marine protette e di riserve marine è possibile la stipula di accordi di programma fra le Regioni e il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. È prevista anche la possibilità dell'istituzione di aree marine protette, di riserve marine e Parchi nazionali con estensione a mare nelle aree marine di reperimento[73] e nei siti della Rete Natura 2000, così da tutelare l'avifauna marina e le specie a rischio.

---

[69] Si veda l'articolo 3 del d.d.l. n. 1820.

[70] Cfr. art. 3 d.d.l. A.S. 1820 il quale stabilisce che: «Ai fini dell'istituzione, della valutazione dell'effettiva necessità di tutela e della classificazione in area marina protetta o riserva marina, è effettuato un adeguato studio conoscitivo sugli aspetti ambientali e socio-economici dell'area, per individuare gli elementi naturali sensibili e il complesso dei fattori di pressione, quali la popolazione residente, le presenze turistiche, le attività economiche, le attività di pesca, gli impianti industriali e turistici, la fruizione nautica, la navigazione commerciale, la produzione di rifiuti solidi, i consumi di acqua ed energia».

[71] Si vedano in questo senso i *Resoconti stenografici* della 13 Commissione permanente del Senato, *Indagine conoscitiva sulle aree protette*, cit., nei quali si trovano le osservazioni delle indagini conoscitive fornite dai vari soggetti che sono stati sentiti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle aree protette che ha portato alla stesura di questo disegno di legge.

[72] Cfr. nuovo comma 2 dell'art. 18 L. 394 del 1991.

[73] «*Aree marine di reperimento*» per le quali la protezione attraverso l'istituzione di aree

Il quinto comma novellato dell'art. 18 della L. 394 del 1991 prevede che nel decreto istitutivo delle aree marine protette e delle riserve marine vi sia la delimitazione dell'area e la concessione d'uso dei beni del demanio marino; le finalità, le attività non consentite, la zonizzazione, le attività consentite zona per zona e l'ente gestore.

Per ciò che riguarda le zone di protezione si distinguono in zona A, zona B, zona C e D. La zona A è classificata «riserva integrale», quindi gli unici provvedimenti che possono essere adottati relativi all'uso del demanio marino sono quelli necessari per la sicurezza e la ricerca scientifica, sono vietate le attività che danneggino o disturbino l'ambiente marino. La zona B è «riserva generale» dove sono consentite una serie di attività che vengono regolamentate ed autorizzate dall'organismo di gestione; i provvedimenti sull'uso del demanio marittimo possono essere adottati o rinnovati, considerando le caratteristiche dell'ambiente e le finalità perseguite, di intesa con il gestore dell'area marina protetta o della riserva marina. Le zone C e D rispettivamente di «tutela parziale» e «tutela sperimentale» sono una *fascia tampone* che si trova tra le zone con un valore naturalistico maggiore e le parti esterne l'area marina; in queste zone è sufficiente il parere dell'ente gestore[74].

---

naturali protette è considerata prioritaria; sono state definite dalle leggi 979 del 1982 all'art. 32; dalla legge 394 del 1991 all'art. 36; dalla L. 344 del 1997 all'art. 4; dalla L. 426 del 1998 all'art. 2 e dalla legge 93 del 2001 all'art. 8. Fino ad oggi ne sono state individuate 48, di cui 27 sono state istituite e 17 di prossima istituzione, è infatti iniziato l'iter tecnico amministrativo; delle 5 rimanenti la legge le ha individuate come meritevoli di tutela, ma non è ancora iniziato l'iter amministrativo di istituzione. Cfr.il sito del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare: http://www.minambiente.it/home_it/menu.html?mp=/menu/menu_attivita/&m=argomenti.html|Mare.html|aree_marine_pro.html|aree_marine_di_01.html.

[74] Si veda in questo senso il nuovo comma 7 della L. 394 del 1991 che disciplina l'uso del demanio marittimo con riferimento ad opere o concessioni preesistenti nelle zone che ricadono nelle aree marine protette. Va subito evidenziato che questa nuova disciplina prende le mosse da un'intesa del 2004 tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni con riferimento al riparto di competenze amministrative tra Stato Regioni ed enti locali, con riferimento alle concessioni di beni del demanio marittimo e zone di mare ricadenti nelle aree marine protette. Tale intesa si è avuta nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Nel 2005, con l'Accordo del 14 luglio, anche prendendo le mosse dal parere del Consiglio di Stato 2194/2001 del 16 ottobre 2002, si è raggiunta un'intesa, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni con riferimento al riparto di competenze amministrative tra Stato Regioni ed enti locali con riferimento alle concessioni di beni del demanio marittimo e zone di mare ricadenti nelle aree marine protette; si è parlato di rapporti di stretta collaborazione e cooperazione, coordinamento e contemperamento delle competenze

All'articolo 4 del d.d.l. n. 1820 si modifica l'articolo 19 della legge quadro, nel senso che viene impressa una impronta più manageriale, come si riscontra nella relazione al disegno di legge, ai soggetti gestori delle aree, anche in rapporto alle risorse finanziarie statali. In tale ottica al vertice delle aree marine protette e delle riserve marine si ha la Direzione generale del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Con riferimento alla gestione delle aree marine protette vi sarà un *consorzio* formato almeno per il 70% da enti locali; per le riserve marine, questo obbligo non vige, considerando che la riserva è di minore estensione. Sia per le aree marine, che per le riserve si prevede che dell'Ente gestore facciano parte istituzioni scientifiche, associazioni ambientaliste riconosciute ed Enti pubblici.

Si consideri che l'affidamento al consorzio della gestione avviene con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sentiti EELL e Regioni e mediante convenzione[75] saranno definiti gli obblighi e le modalità per svolgere le attività di gestione. Lo svolgimento di attività o servizi potrà anche essere affidata dall'Ente gestore ad associazioni di privati che siano costituite a tutela di interessi collettivi, o ad altri soggetti privati, dietro presentazione di progetti.

Entro un anno dall'affidamento della gestione, il gestore dell'area deve formulare la proposta di regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta o della riserva marina; esso viene poi approvato con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tale regolamento si ha l'organizzazione, il piano di gestione, la normativa di dettaglio delle varie zone e le finalità, i divieti, le attività invece consentite, e gli altri elementi indicati nel decreto istitutivo.

Come evidenziato all'articolo 19 comma 6 novellato[76] è il *piano di gestione* dell'area marina protetta o della riserva marina che ha la funzione di assicurare la tutela dei valori naturali ed ambientali che deve perseguire l'ente gestore; infatti tale strumento regola l'organizzazione dell'area di mare e del demanio marittimo, e l'articolazione delle aree a diversa intensità di tutela, i sistemi di accessibilità sia a terra che a mare; vi si rinvengono l'individuazione dei sistemi di attrezzature e dei servizi museali, dei

---

riconosciute a Stato e Regioni per garantire omogenea e coerente attività amministrativa per il rilascio di autorizzazioni e concessioni demaniali nel rispetto della tutela ambientale nelle aree marine protette; si individuano tre zone: zona A di riserva integrale; zona B di riserva generale e zona C di riserva parziale.

[75] Si consideri che nel caso di consorzi sarà definita nella convenzione la quota consortile di ogni ente consorziato.

[76] Si veda l'articolo 4 del d.d.l. n. 1820.

copia per valutazione

centri visite, degli uffici informazioni. In tale strumento si indicano anche quelli che sono i parametri seguiti per svolgere le attività consentite, gli interventi a mare e sul demanio concernenti la biodiversità e le risorse naturali in generale.

Si afferma inoltre che nelle aree protette marine, nelle riserve marine e nelle estensioni a mare dei Parchi nazionali vige il divieto di attività che vadano ad alterare l'ambiente compromettendo così le finalità per le quali l'area è stata creata. Si specificano quindi le varie attività vietate[77] e si deve subito notare come l'elencazione del proposto nuovo articolo è più dettagliata dell'articolo attualmente vigente. Vi sono poi descritte le misure di protezione relative alle varie zone (A[78], B, C, D) e si afferma inoltre che i divieti elencati possono essere parzialmente derogati laddove previsto nei singoli decreti istitutivi, a seconda delle zone alle quali ci si riferisce. Sarà il piano di gestione a stabilire i gradi di protezione.

Nelle aree marine, nelle zone marine e nelle zone marine di Parchi nazionali vigono i divieti dell'articolo 11 comma 3 della legge quadro n. 394 del 1991, che sono gli stessi che si applicano alle aree protette terrestri come la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta ed il danneggiamento delle specie vegetali, l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale; è altresì vietata l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali, la modificazione del regime delle acque, che non siano autorizzate dall'Ente parco, l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli biogeochimici, l'introduzione, da parte di privati di armi, esplosivi e qualsiasi

[77] Le attività vietate ai sensi dell'articolo 4 d.d.l. n. 1820 sono: «a) qualunque attività che possa costituire pericolo o turbamento delle specie vegetali e animali, ivi compresa la balneazione, le immersioni subacquee, la navigazione, l'ancoraggio, l'ormeggio, l'utilizzo di moto d'acqua e acquascooter e mezzi similari, la pratica dello sci nautico e sport acquatici similari, la pesca subacquea, l'immissione di specie alloctone e il ripopolamento attivo; b) qualunque attività di cattura, raccolta e danneggiamento di esemplari delle specie animali e vegetali, ivi compresa la caccia e la pesca; c) qualunque attività di asportazione, anche parziale, e di danneggiamento di reperti archeologici e di formazioni geologiche; d) qualunque alterazione, diretta o indiretta, provocata con qualsiasi mezzo, dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche biochimiche dell'acqua, ivi compresa l'immissione di qualsiasi sostanza tossica o inquinante, la discarica di rifiuti solidi o liquidi, l'acquacoltura, l'immissione di scarichi non in regola con le più restrittive prescrizioni previste dalla normativa vigente; e) l'introduzione di armi, esplosivi e di qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, nonché di sostanze tossiche o inquinanti; f) lo svolgimento di attività pubblicitarie; g) l'uso di fuochi all'aperto».

[78] Nella zona A di tutela integrale si può soltanto procedere alla gestione dell'area, quindi le attività consentite sono sorveglianza, soccorso, ricerca e monitoraggio.

copia per valutazione

mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati, l'uso di fuochi all'aperto, il sorvolo di velivoli che non siano autorizzati.

I beni del demanio marittimo e le zone di mare ricomprese nelle aree marine protette o nelle riserve marine che siano entro i centocinquanta metri dalla costa possono essere concesse in uso esclusivo e gratuito ai gestori delle aree per le finalità delle stesse. Entro sessanta giorni dalla richiesta deve essere adottato il provvedimento di concessione di tali aree.

Al comma 13 dell'articolo 19 come modificato dal d.d.l., si afferma che la sorveglianza relativa alle aree marine protette viene fatta dalle Capitanerie di Porto e, soltanto al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni del decreto istitutivo e del regolamento dell'area protetta, essa può essere esercitata dalle polizie degli enti locali delegati alla gestione.

Con riferimento all'individuazione dei soggetti gestori e all'adeguamento della gestione si prevede che il termine per l'adozione di decreti ministeriali sia un anno dal momento di entrata in vigore della legge e che gli enti di gestione esistenti, entro sessanta giorni dalla data di emanazione della legge, presentino la *proposta di regolamento di esecuzione ed organizzazione*; altrimenti vi sarà la revoca dell'affidamento della gestione.

All'articolo 5 del d.d.l. n. 1820, si introduce l'articolo 19 bis nella legge 394/1991. Si prevede che il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare presenti un programma triennale per le aree marine protette; le Regioni o gli enti gestori potranno poi proporre modifiche, integrazioni o aggiornamenti e il Ministero dovrà decidere nei sessanta giorni successivi. Le finalità di tale programma attengono agli indirizzi generali, alle priorità, agli obiettivi e alle azioni nazionali a ciò finalizzate; vi saranno altresì indicate le attribuzioni economico-finanziarie. Esso servirà anche per valutare i risultati che si sono ottenuti nella gestione di tali aree. Si consideri che nel testo dell'articolo sono indicati i criteri delle attribuzioni economico-finanziarie del programma che sono correlate alle dimensioni, alla complessità geomorfologica, alla rilevanza degli ecosistemi, all'incidenza dei fattori antropici e agli interessi socio-economici e ad altro che verrà in tale atto definito. Si prevede un monitoraggio scientifico che consideri anche i fattori antropici e socio-economici. Ecco che si chiarisce bene come in tale programma si consideri anche l'area marina protetta o la riserva marina come un'area naturale dinamica e non un museo, quindi si valutano gli effetti della presenza umana che incide sull'ambiente anche dal punto di vista socio-economico, sempre però avendo come *focus* imprescindibile la conservazione della biodiversità.

Con riferimento alle *assegnazioni finanziarie statali* si precisa che esse vengono fissate dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare annualmente entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge

di bilancio. Saranno per prime soddisfatte le esigenze di tutela e conservazione e successivamente le risorse potranno anche essere destinate alla valorizzazione e promozione. Sarà solo la presentazione da parte degli enti gestori dei risultati della gestione dell'anno precedente che permetterà loro di accedere alle assegnazioni statali ordinarie. Si consideri che il piano economico finanziario dell'area, il bilancio consuntivo e previsionale degli enti gestori dovranno essere approvati dal Ministero dell'Ambiente.

Laddove il Ministero comprovi inadempienze, irregolarità etc., può, con provvedimento, revocare l'affidamento della gestione. In tale caso, a differenza di ciò che si verifica nel procedimento relativo all'affidamento in gestione non sarà richiesto il parere di Regioni ed enti locali interessati, come invece è richiesto quando vi è l'affidamento in gestione[79].

Si precisa che vengono affidati agli enti gestori le misure di incentivazione che Stato e Regioni danno ai Comuni e alle Province laddove il territorio sia ricompreso nel Parco nazionale o regionale «per interventi connessi alla gestione integrata della fascia costiera».

I proventi relativi alle sanzioni amministrative vengono riscossi dagli enti gestori e hanno quale finalità il finanziamento delle attività di gestione dell'area.

I canoni delle concessioni demaniali marittime vengono imputati totalmente o parzialmente nel bilancio dell'ente gestore.

Interessante appare anche il comma 8 dell'articolo 19 bis come proposto nell'articolo 5 del d.d.l. n. 1820, che introduce un meccanismo di silenzio-assenso nella resa dei pareri, delle intese, delle pronunce o dei nulla osta; infatti le amministrazione dovranno renderli all'ente gestore entro il termine perentorio di 60 giorni dalla richiesta[80].

Si prevede altresì che venga data attuazione al *Protocollo tecnico per la nautica sostenibile*[81]; si consideri che tale protocollo ha la finalità di promuovere una nautica sostenibile con una efficienza energetica ed una maggiore compatibilità ambientale.

Uno spiccato rilievo assume l'introduzione di una *Consulta delle associazioni di categoria* che può formulare proposte e suggerimenti relativi al

[79] In tale senso si veda il *Dossier del Servizio Studi Senato, XVI legislatura, Disegno di legge A.S. 1820 «Nuove disposizioni in materia di aree protette»*, novembre 2009, n. 175, a cura di R. Ravazzi, con la collaborazione di V. Satta, L. Formosa, p. 42.

[80] Si stabilisce infatti che «trascorso tale termine il predetto parere si intende favorevolmente acquisito.» Cfr. art. 19 bis comma 8 come novellato all'art. 5 d.d.l. n. 1820.

[81] Tale protocollo è stato sottoscritto dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 1 febbraio 2007.

funzionamento dell'area ed esprime pareri non vincolanti sul piano di gestione, sul bilancio e sul regolamento di organizzazione.

Per il funzionamento e la direzione dell'ente, si prevede che la dotazione minima di personale venga determinata dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, gli oneri possono gravare sia sulle dotazioni finanziarie proprie che sui trasferimenti; una parte del contributo ministeriale può anche andare a coprire i costi del personale.

Per ciò che attiene al reclutamento del personale e del direttore dell'area marina protetta e della riserva marina si procederà con elezioni di evidenza pubblica.

Dalle considerazioni fin qui fatte, emerge come il d.d.l. si incentri solamente sulle aree marine protette e sulle riserve marine, non affrontando il tema dei parchi. Infatti dall'analisi che abbiamo condotto fino ad ora possiamo evidenziare come il testo che è stato inizialmente presentato dal senatore D'Alì si componesse di cinque articoli che fondamentalmente modificavano gli articoli 2, 8, 18 e 19 e si introduceva il 19 bis, concentrandosi quindi sulle *aree protette di mare*.

Va invece rilevato come mediante gli emendamenti ed i subemendamenti al testo proposto si voglia intervenire sull'intero impianto della legge 394 e nello specifico quindi sulla *governance* dei parchi.

Si opera, infatti, in particolare sulla composizione degli organi, sui criteri di scelta e nomina dei componenti e sul ruolo del Ministero, sui piani, sulle modalità di approvazione di questi, sulla disciplina delle aree contigue, sugli strumenti di finanziamento e sul controllo della fauna selvatica.

Partendo dall'analisi degli *organi* dei Parchi nazionali si prospettano proposte differenti con riferimento alla figura del Presidente, alla Giunta Esecutiva, al Consiglio direttivo, al Collegio dei revisori dei conti, alla Comunità del Parco, al Direttore[82].

[82] Il Presidente, secondo la proposta di Orsi (relatore), deve essere nominato dal Ministro dell'Ambiente «sentiti i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano»; tale parere deve essere espresso entro trenta giorni trascorsi i quali s'intende reso. Vi è la previsione della possibilità per il Ministro di nominare, nelle more della nomina, un commissario straordinario che durerà in carica al massimo sei mesi. Non è prevista la possibilità che tale commissario diventi Presidente. Della Seta propone invece con riferimento alla figura del Presidente che questo sia nominato «d'intesa con i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome di Trento o di Bolzano»; anche in questo caso l'intesa deve avvenire entro trenta giorni altrimenti si intende acquisita. Si consideri che si prospetta l'ipotesi che il Ministro proponga, in caso di mancata intesa, un diverso nominativo e qualora non si raggiunga comunque l'intesa, vi è la nomina da parte del Ministro di un terzo nome, escludendo così i candidati per i quali l'intesa non ha avuto esito favorevole. Il Presidente uscente rimane in carica, come anche il Consiglio, nelle more della nomina. Viene altresì prevista l'incompatibilità del ruolo di Presi-

Né il testo del d.d.l., né gli emendamenti, né i subemendamenti disciplinano la Comunità del parco. Graziani sottolinea che secondo la previsione della Composizione del Consiglio direttivo come delineata nella proposta Orsi tale organo diverrebbe inutile[83].

Graziani rileva che non si sono certamente fatti passi avanti ma al contrario si aggraveranno ulteriormente talune problematiche quali ad esempio quella della «separazione effettiva tra indirizzo politico ed indirizzo tecnico amministrativo, quello della differenziazione tra profilo tecnico e

dente con «qualsiasi incarico pubblico, amministrativo o elettivo». Il senatore Orsi propone la soppressione della Giunta esecutiva. Con riferimento al Consiglio direttivo, egli propone che sia composto dal Presidente e per i parchi comprendenti dieci Comuni il numero dei Consiglieri è individuato in sei, per quei parchi che comprendono tra undici e venti Comuni saranno previsti nove Consiglieri; invece saranno dodici qualora il parco comprenda un numero di Comuni superiore a venti. I Consiglieri, scelti tra persone qualificate in materia di conservazione della natura o tra i rappresentanti della Comunità del parco, vengono nominati dal Ministero dell'Ambiente per due terzi designati dalla Comunità del parco di cui almeno uno designato dalla Regione e per un terzo saranno designati dalle associazioni di protezione ambientale e dalle associazioni nazionali degli agricoltori tra persone esperte in materia naturalistico-ambientale. Della Seta e altri propongono che il Consiglio sia formato dal Presidente e da otto o dieci consiglieri, rispettivamente a seconda che il parco comprenda fino a venti Comuni o oltre tale numero; essi saranno scelti tra persone particolarmente qualificate per attività di conservazione della natura o tra i rappresentanti della Comunità del parco, nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare. La metà dei componenti sarà designata dalla Comunità del parco, con voto limitato, dovendo almeno il 25% essere scelto tra i Sindaci della Comunità del parco. L'altro 50% dei componenti dovrà essere scelto tra esperti naturalistico-ambientali e designati, qualora i consigli direttivi siano formati da otto componenti: uno dalle associazioni ambientaliste, uno dall'ISPRA, uno dalle associazioni agricole ed uno designato dall'Accademia nazionale dei Lincei, dalla Società botanica italiana, dall'Unione Zoologica Italiana, dalle Università degli studi con sedi nelle province del parco. Qualora il Consiglio direttivo sia composto da dieci membri questo 50% sarà designato dalle associazioni ambientaliste, due componenti; uno dall'ISPRA, uno dalle Associazioni nazionali degli Agricoltori ed uno designato dall'Accademia nazionale dei Lincei, dalla Società botanica italiana, dall'Unione Zoologica Italiana, dalle Università degli studi con sedi nelle province del parco. Tali prospettive appaiono molto differenti sotto molteplici profili sottolineati anche recentemente in dottrina soprattutto con riferimento alla componente tecnico-scientifica che si rivela fortemente compromessa in quanto non compare nella proposta di Orsi, nella quale ci si riferisce certamente ad una scelta tra «persone particolarmente qualificate in materia di conservazione della natura», ma è assente il riferimento al mondo scientifico. Si veda in tale senso C.A. Graziani, *La modifica della legge quadro sulle aree protette. Il disegno di legge, gli emendamenti, i subemendamenti*, Dossier Gruppo San Rossore, p. 20, reperibile su www.legautonomie.it. L'autore inoltre sottolinea come la proposta di Della Seta sembri più coerente con ciò che è previsto dalla legge quadro, infatti in tale proposta si fa esplicito riferimento a rappresentanti del mondo scientifico e vi è anche la presenza dell'ISPRA in rappresentanza dello stato centrale, invece nella proposta di Orsi mancherebbe anche ogni riferimento allo stato centrale.

[83] *Ivi*, p. 21.

copia per valutazione

profilo amministrativo e soprattutto quello della nomina»[84]. In questo senso tale dottrina mette in luce che poiché il Presidente è di nomina ministeriale, si avverte il rischio che egli diventi strumento per attuare politiche centralistiche.

La *vigilanza* sulle aree è effettuata dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri; si intende dire da parte di Orsi, con la proposta fatta, che il campo di azione relativo alla vigilanza deve essere limitato, nel senso che essa ha ad oggetto soltanto l'approvazione di Statuti, regolamenti, bilanci annuali e piante organiche.

Con riferimento al *Comitato nazionale aree protette*[85], che si propone di inserire all'art.33 della legge quadro, che della Seta definisce *Consiglio nazionale,* esso viene istituito presso la Direzione generale per la protezione della natura e del mare del Ministero dell'Ambiente. Tale organo propone al Ministero una relazione annuale che viene presentata al Parlamento sull'attività che è stata svolta dagli enti che gestiscono le aree naturali protette di rilievo nazionale ed internazionale. Il Comitato si avvale di personale qualificato della Direzione generale del Ministero, coadiuvato anche da personale qualificato dell'ISPRA, del Corpo forestale dello Stato etc.; si prevede che tali attività e consulenze non generino nuovi e maggiori oneri a carico delle amministrazioni.

---

[84] Con riferimento alla figura del Direttore quanto alla sua nomina, secondo Orsi, essa compete al Presidente del Parco, tenendo conto delle attitudini, delle competenze e delle capacità professionali che attengono all'incarico da ricoprire. Viene stipulato un contratto di diritto privato tra Presidente e Direttore della durata non superiore a cinque anni. Vi è una sorta di «rapporto fiduciario» tra Presidente e Direttore; infatti alla scadenza della nomina di Presidente, qualora preceda quella del Direttore, egli si intende confermato soltanto se non venga espressamente revocato dall'incarico entro novanta giorni a decorrere dalla cessazione della carica del Presidente. Della Seta prevede la nomina del Direttore da parte del Presidente in base ai nominativi che dovranno essere proposti dal Consiglio direttivo, sulla base delle competenze in campo ambientale-urbanistico-paesaggistico etc., e scelti tra dirigenti pubblici statali o regionali o tra ex direttori di Parchi nazionali o regionali. Anche in questo caso come previsto da Orsi si ha tra Presidente e Direttore la sottoscrizione di un contratto di diritto privato, sempre non superiore ai cinque anni e laddove il nuovo Direttore sia un dipendente pubblico l'amministrazione di appartenenza dovrà porlo in aspettativa. Alla scadenza della nomina di Presidente, il Direttore s'intende confermato soltanto se non riceva formale comunicazione entro novanta giorni a decorrere dalla cessazione della carica del Presidente. Nella proposta Orsi, Graziani vede la possibilità di un «arbitrio» del Presidente, avendo questo un eccessivo potere nel compiere la nomina.

[85] Si consideri che il Comitato nazionale aree protette era stato soppresso ad opera del D.Lgs. n. 281 del 1997. Graziani evidenzia nel suo scritto come tale Comitato in realtà sia di fatto un organo burocratico che non riuscirà a divenire una sorta di National Park Service statunitense e quindi a fornire un supporto tecnico di rilievo. *Ivi*, p. 22.

Passando dall'analisi degli organi e delle funzioni relative ai parchi a quella concernente la *pianificazione delle aree del parco*, si nota come gli emendamenti al testo del d.d.l. n. 1820 e i subemendamenti vadano ad incidere anche su tali elementi.

In particolare il senatore Orsi prevede che i contenuti del *Piano pluriennale economico e sociale*[86] siano inseriti nel Piano del parco e si prevede che il piano sia adottato e depositato per quaranta giorni presso i Comuni, le Comunità montane e le regioni interessate. Entro i quaranta giorni successivi chiunque può presentare osservazioni scritte su cui l'Ente parco, entro trenta giorni esprime un parere; entro i centoventi giorni successivi la Regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e d'intesa con l'Ente parco e i Comuni interessati emana il provvedimento di approvazione; è prevista la nomina di un commissario *ad acta* nel caso in cui i termini non vengano rispettati.

Vengono proposti due subemendamenti[87] che pare vogliano superare il problema della nomina dei commissari *ad acta* proposti da Orsi in caso di inosservanza dei termini entro i quali deve essere adottato il piano; probabilmente tali subemendamenti sono stati proposti in considerazione del fatto che, anche nella prassi odierna, tale nomina non ha avuto esito positivo. Con i subemendamenti viene stimolata l'attività della Regione con riferimento ai Piani dei Parchi nazionali; infatti si propone che una volta decorso il termine previsto per l'adozione da parte della Regione, questo si intende adottato e se il piano non ha l'approvazione definitiva entro un anno dall'adozione da parte della Regione, il piano si intende approvato.

Altro ambito interessante per la nostra trattazione appare la disciplina delle *aree contigue*[88] che nella vigente normativa vede nell'Ente Regione il

---

[86] Viene in tale senso abrogato espressamente dalla proposta di Orsi l'articolo 14 della legge quadro.

[87] Tali subemendamenti sono stati proposti da Ferrante, Della Seta, De luca, Di Giovan Paolo, Mazzuconi.

[88] La disciplina delle *aree contigue* la ritroviamo all'art. 32 della legge n. 394 del 1991; l'articolo prevede che: «1. Le Regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse. 2. I confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta. 3. All'interno delle aree contigue le Regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei

soggetto «chiave» sia con riferimento all'istituzione che all'iniziativa; spetta infatti alla Regione ricercare l'intesa con l'Ente parco. Invece è da rilevare come l'iniziativa sia per i Parchi nazionali che per le aree protette regionali sia da trovarsi non più nell'iniziativa della Regione, ma è nel *Piano* che vengono individuate le aree contigue; è prevista l'intesa con la Regione per i Parchi nazionali. Si consideri che questa previsione in realtà norma ciò che nella prassi, ad esempio del Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, è oggi già vigente. Nel regolamento sono poi individuate le discipline di caccia, pesca e attività estrattive. Si consideri che lo stesso Orsi prevede che nel regolamento siano disciplinate sia le attività consentite nell'area protetta che nelle aree contigue, ciò secondo la dottrina[89] è illegittimo, poiché i Comuni il cui territorio si trova nell'area contigua del parco, ma non all'interno dell'area protetta, quindi non facendo per questo motivo parte degli organi dell'area protetta, sono esclusi dall'elaborazione del piano e del regolamento; cosicché non potrebbero partecipare al processo decisionale pianificatorio completo relativo a tutta l'area comunale.

Concludendo vediamo come dalle previsioni della legge quadro 394 del 1991 il legislatore abbia voluto, partendo da una riforma settoriale relativa alle aree marine protette, ampliare il campo di azione aggiornando l'intero corpo normativo sulle aree protette, certamente mosso anche dalla realtà vissuta che presenta numerosi casi di commissariamento dei parchi e di inerzia delle Regioni. Tuttavia desta qualche perplessità soprattutto la figura del Presidente e del Direttore del parco, che come abbiamo sottolineato sembrano voler individuare un forte potere centrale di regolazione delle scelte ambientali, che potrebbe in taluni casi compromettere il forte carattere tecnico-scientifico che la legge quadro 394 ha posto alla base delle scelte compiute.

Resterà, ad ogni modo, da attendere l'approvazione della legge nella sua ultima versione, quale risulterà dall'approvazione e vedere quali saranno gli scenari che si apriranno per la tutela della biodiversità.

Comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge. 4. L'organismo di gestione dell'area naturale protetta, per esigenze connesse alla conservazione del patrimonio faunistico dell'area stessa, può disporre, per particolari specie di animali, divieti riguardanti le modalità ed i tempi della caccia. 5. Qualora si tratti di aree contigue interregionali, ciascuna regione provvede per quanto di propria competenza per la parte relativa al proprio territorio, d'intesa con le altre Regioni ai sensi degli articoli 8 e 66, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. L'intesa è promossa dalla regione nel cui territorio è situata la maggior parte dell'area naturale protetta».

[89] *Ivi*, p. 23.

Alla conclusione quello che si può dire con certezza è che la vicenda convulsa delle modifiche alla legge 394 è che quello che urge non sono unicamente modifiche alla legge ma la necessità di una politica più attiva sulla gestione dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e locali che sia sempre più in sintonia con le politiche e le disposizioni comunitarie.

copia per valutazione

Capitolo Terzo

LA REGIONE TOSCANA E LA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ: IL CASO DEL PARCO REGIONALE DI MIGLIARINO, SAN ROSSORE, MASSACIUCCOLI

§ 1. Il recepimento nell'ordinamento regionale toscano della normativa relativa alla tutela della natura

Il Titolo Terzo della legge quadro sulle aree protette disciplina le aree protette regionali. All'articolo 22 della legge 394 del 1991 si evidenzia la caratteristica fondamentale di tali aree, ossia la partecipazione degli enti locali sia nella fase istitutiva dell'area che nella fase di gestione della stessa[1]. Ciò appare certamente indispensabile tenuto conto che nella fase di istituzione e anche in quella di gestione le misure approntate andranno ad incidere su un territorio nel quale gli enti locali operavano già scelte e politiche di governo del territorio.

L'articolo in esame indica non soltanto la necessità di un processo di partecipazione degli Enti, ma anche le modalità in cui questo[2] si deve realizzare e cioè mediante conferenze volte alla redazione di un documento di analisi territoriale dell'area che si vuole istituire, di perimetrazione provvisoria, di individuazione degli obiettivi e di valutazione che tale istituzione avrà sul territorio nel quale si troverà ad insistere[3]. Come rilevato in dottrina, quindi le «logiche cooperative» sono quelle che informano tutto il processo[4].

Si afferma inoltre al comma 4 del medesimo articolo che le aree protette regionali che occupano il territorio di più regioni vengono istituite dalle regioni interessate, previa *intesa* tra le stesse, e vengono poi gestite con criteri unitari per l'intera area delimitata; si vede in questo modo la volontà di superare i confini amministrativi con riferimento ad un bene, le risorse naturali, che devono trovare un unico comune denominatore a livello nazionale.

All'articolo 23 della medesima legge si stabilisce che possono essere

---

[1] Si veda l'articolo 22 comma 1 lettera c) della legge 394/1991.

[2] Nella legge quadro si fa riferimento alla legge 142 del 1990, articolo 3.

[3] Si veda l'art. 22 della legge 394/1991.

[4] In tale senso si esprime M. Motroni in *La legislazione sulle aree protette e la sua attuazione in Toscana*, in P. Passaglia, F. Raia (a cura di), *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, cit., p. 93.

copia per valutazione

istituiti enti di diritto pubblico o consorzi obbligatori tra enti locali od organismi associativi e con riferimento all'organizzazione amministrativa si lascia «carta bianca» ai Parchi regionali sancendo all'articolo 24 che «ciascun parco naturale regionale prevede con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa indicando i criteri per la composizione del Consiglio direttivo, la designazione del Presidente e del Direttore, i poteri del Consiglio, del Presidente e del Direttore, la composizione ed i poteri del Collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della Comunità del parco».

Gli strumenti di gestione delle aree protette regionali sono il Piano per il parco[5] e il Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili; interessante sottolineare come la legge abbia voluto evidenziare la primazia del Piano del parco laddove afferma che lo stesso «ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello».

La legge sottolinea la possibilità di utilizzare accordi di programma da parte del Ministero dell'Ambiente, per impiegare in maniera coordinata le risorse tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali sulla base del programma e di quanto previsto dal Piano pluriennale economico e sociale[6].

La vigilanza nel territorio del parco viene effettuata dalla Regione e qualora l'area protetta interessi più regioni l'atto istitutivo dovrà determinare le intese volte a disciplinare la vigilanza[7].

Il Titolo relativo a tali aree protette si chiude con la previsione di adeguamento da parte delle Regioni della legislazione regionale entro dodici mesi.

Con riferimento alla *Regione Toscana* per avere un quadro sulla tutela degli habitat e delle specie dobbiamo riferirci alla Legge regionale 11 aprile 1995, n. 49 «Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale»[8].

Tuttavia, affinché il quadro della normativa regionale sia completo, non basta riferirci alle previsioni dettate da tale normativa regionale, ma dobbiamo anche analizzare l'attuazione delle direttive europee e della normativa nazionale di recepimento, così come è stata data dalla Regione Toscana. In tale senso ci dobbiamo rifare alla legge toscana 6 aprile 2000 n. 56 «Norme per la conservazione e la tutela degli habitat naturali e seminatu-

[5] Adottato dall'organismo di gestione del parco e approvato dalla Regione.

[6] All'articolo 25 si stabilisce che «Al finanziamento del Piano pluriennale economico e sociale [...], possono concorrere lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli altri organismi interessati».

[7] Si veda l'articolo 27 della legge quadro.

[8] In B.U. n. 29, parte prima, del 18 aprile 1995.

copia per valutazione

rali, della flora e della fauna selvatiche - Modifiche alla legge regionale 23 gennaio 1998 n. 7 - modifiche alla legge regionale 11 aprile 1995 n. 49».

Cominciando l'analisi dalla legge regionale n. 49 del 1995 notiamo come nella parte relativa all'oggetto e alle finalità sia stata recepita la legge quadro e vi è anche un coordinamento con la normativa regionale in tema di caccia[9]. La legge è volta all'istituzione e gestione di Parchi regionali e provinciali, riserve ed aree naturali protette di interesse locale per la conservazione e riqualificazione dell'ambiente. Si precisa come i parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale vadano a creare un «sistema» che diviene parte integrante della pianificazione territoriale regionale[10] da considerare per la programmazione regionale.

Si evidenzia all'articolo 2 come il parco sia un *sistema territoriale che necessita di una gestione unitaria*. Si individua uno strumento di disciplina e di gestione dei parchi quale il *Programma triennale regionale delle aree protette*[11] che viene approvato dalla Regione ogni tre anni. Esso si articola in un Piano di Indirizzo ed in un Provvedimento di riparto delle disponibilità finanziarie. Nel *Piano di indirizzo* vengono individuati i territori dei Parchi regionali, di quelli provinciali, delle riserve naturali e delle aree protette di interesse locale; l'indicazione del termine per poterne proporre di nuovi, i criteri e gli indirizzi che dovranno essere seguiti dagli enti locali e dagli organismi di gestione dei parchi al fine di attuare il programma per la parte che compete loro, tra i quali si citano espressamente, tra i più importanti, la predisposizione dei Regolamenti e dei Piani dei parchi.

Il *Piano di indirizzo* contiene anche la promozione delle intese qualora si reputino necessarie con gli enti locali, ed infine in esso potranno essere contenute misure di salvaguardia che saranno applicate alle aree fino all'entrata in vigore dei Regolamenti delle singole aree.

Con riferimento al *provvedimento di riparto delle disponibilità finanziarie*, si può affermare che viene adottato annualmente e si riferisce alle singole aree, valendo per l'esercizio finanziario di riferimento e per i due esercizi successivi.

Si noti peraltro che il *Programma triennale regionale delle aree protette*, quale strumento di programmazione, è ripreso dall'articolo 4 della legge

[9] In tale senso l'articolo 1, comma 1 della legge rinvia alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", in B.U. n. 4, parte prima, del 13 gennaio 1994.

[10] Legge regionale 5 del 16 gennaio 1995 «Norme per il governo del territorio», in B.U. n. 6 del 20 gennaio 1995. Si consideri infatti che in diverse parti della legge 49/1995 si fa riferimento alle norme di governo del territorio in particolare alla legge l.r. n. 1 del 3 gennaio del 2005.

[11] Si veda l'articolo 2 e 4 della legge regionale.

quadro che lo prevedeva espressamente per le aree naturali protette nazionali, il quale è stato per la verità soppresso dall'art. 76 del D.P.R. n.112 del 1998.

Si prevede all'articolo 5 della legge regionale, che le Province, sentiti i Comuni e le Comunità montane, propongano alla Regione, nello specifico alla Giunta regionale, l'«individuazione di massima dei territori entro cui istituire i parchi, le riserve naturali, le aree naturali protette di interesse locale.» Si prevede poi come passaggio successivo che la Giunta rediga una proposta di programma e la sottoponga al Consiglio regionale per l'approvazione. In dottrina è stato rilevato come tale procedimento valorizzi non poco il ruolo degli enti sub-regionali[12] ai quali, particolarmente alle Province, vengono affidati importanti poteri in veste di proposta, nonostante che alla fine sia il Consiglio regionale ad approvare la proposta di programma che gli è stata sottoposta dalla Giunta regionale.

La legge regionale 49 del 1995 disciplina anche le riserve naturali quali territori che si caratterizzano per flora, fauna o ecosistemi particolarmente rilevanti, proprio per questo mediante l'istituzione di tali aree si mira a conservare l'integrità di tali ambienti.

Per le *aree naturali protette di interesse locale*, cioè quelle che si trovano in zone intensamente antropizzate, la norma non solo si preoccupa di garantire la conservazione dello *status quo*, ma prevede anche il «restauro, o ricostruzione delle originarie caratteristiche ambientali»[13]. A questo proposito non può non rilevarsi che nonostante la norma *de qua* elenchi, senza distinzione le varie misure per la protezione delle aree, siano proprio quelle di «restauro o ricostituzione delle originarie caratteristiche ambientali» ad essere le più rilevanti in un simile contesto, data la natura delle aree antropizzate, tanto che possono essere previsti anche progetti di sviluppo ecocompatibile. Si consideri che l'ipotesi che le aree antropizzate siano da *recuperare* non è così peregrina visto che l'antropizzazione comporta spesso un'alterazione della natura originaria dei luoghi[14]. Si consideri peraltro che si prevede anche che il recupero delle caratteristiche ambientali arrivi a comprendere il recupero del patrimonio edilizio esistente, le attività agro-silvo-pastorali e l'agricoltura biologica specificando che tali attività

[12] Si veda in tale senso M. Motroni in *La legislazione sulle aree protette e la sua attuazione in Toscana*, in P. Passaglia, F. Raia (a cura di), *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, cit., p 95. Peraltro l'Autore sottolinea come fin dalla legge 142/90 siano stati attribuiti importanti poteri alla Provincia nel campo della protezione ambientale.

[13] Si veda l'articolo 2 comma 4.

[14] Di tali aree ne possono anche fare parte anche «biotopi di modesta superficie, monumenti naturali, aree verdi urbane e suburbane». Si veda l'articolo 2 comma 5.

tipiche delle economie locali devono essere valorizzate. Si affida proprio al Piano pluriennale economico e sociale la promozione di tali attività.

Con riferimento alle misure volte alla gestione dei parchi, previste dal programma triennale regionale e che sono di competenza regionale, si prevede l'istituzione con legge regionale di enti con personalità giuridica di diritto pubblico. Con riferimento alla gestione dei parchi provinciali e alle risorse regionali e a quella delle aree naturali di interesse locale, esse competono ai Comuni singoli ed associati o alle Comunità montane[15]. Sono proprio i Comuni singoli ed associati e le Comunità montane a determinare i confini dell'area, ad istituirla specificandone le modalità di gestione e di finanziamento. Si consideri inoltre che i Comuni, entro sei mesi dall'istituzione dell'area, come previsto dal programma, devono adeguare gli strumenti urbanistici ed i regolamenti[16].

A tutela dei valori naturali ed ambientali vi è il Piano del parco provinciale con valore di piano paesaggistico e di piano urbanistico; ai quali il piano si sostituisce. Esso ha efficacia di «dichiarazione di pubblico generale interesse, di urgenza ed indifferibilità per gli interventi previsti»[17]. Un ulteriore strumento di governo del parco provinciale è il Regolamento del parco[18], che disciplina le attività consentite nel rispetto del Piano del parco.

Per promuovere le attività compatibili, si prevede che la Provincia, nel rispetto del Piano e del Regolamento del parco, adotti il Piano pluriennale economico e sociale[19]; ciò è funzionale alla promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale dei residenti all'interno e nell'area contigua al parco. Si parla infatti nell'articolo di attività volte allo sviluppo del turismo, delle attività pastorali, tradizionali etc. Di rilievo è anche il riferimento al mondo giovanile, ai volontari con riferimento a tali attività compatibili e quello all'accessibilità e alla fruizione soprattutto riferite ai portatori di handicap[20].

Per gli interventi, gli impianti e le opere, le autorizzazioni e le concessioni è necessario che la Provincia abbia rilasciato un preventivo nulla osta. Col nulla osta, in deroga alle competenze, sono contestualmente rilasciate sia l'autorizzazione per l'esecuzione di interventi in zone soggette

[15] Si veda l'articolo 6 della legge 49/1995.

[16] Si veda l'articolo 19 della legge regionale 49/1995.

[17] Ci si riferisce alla disciplina dettata dall'art. 160 della legge regionale n. 1 del 2005.

[18] Si consideri che il regolamento è efficace decorsi 90 giorni dalla pubblicazione sul bollettino regionale. In tale lasso di tempo gli enti locali devono adeguarsi ai dettami di questo; qualora non lo facessero la disciplina del regolamento prevale su quella degli enti locali.

[19] Si prevede che esso possa essere aggiornato ogni tre anni e collegato al programma.

[20] Si veda art. 13 della legge 49/1995.

copia per valutazione

a vincolo idrogeologico e l'autorizzazione per interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico, con trasmissione al Ministero dei beni culturali ed ambientali del provvedimento.

Considerando quindi che sono le caratteristiche ecologiche di *habitat* e specie a condizionare l'individuazione, la costituzione ed il mantenimento di un'istituenda o istituita area protetta ci pare opportuno soffermarci sull'organo di consulenza tecnico-scientifica della Giunta regionale sia per l'attuazione della legge regionale n. 49 del 1995 sia per l'attuazione della legge 6 aprile 2000 n. 56 di recepimento della direttiva habitat come normata dall'ordinamento italiano: *la Consulta tecnica per le aree protette e la biodiversità*[21].

Tale organo, presieduto dall'Assessore regionale all'Ambiente o da un delegato, ha tra i propri membri esperti altamente qualificati in tema di protezione ambientale, di gestione delle aree protette e di tutela della biodiversità. I componenti della Consulta sono nominati dalla Giunta regionale[22].

La Consulta tecnica esprime pareri obbligatori sull'attuazione coordinata di direttive e regolamenti comunitari, leggi e regolamenti statali; esprime parere obbligatorio circa la classificazione delle aree e della tipologia delle stesse, sulla formazione ed attuazione del programma triennale, sulla formazione dei piani, dei regolamenti dei parchi, delle riserve naturali e aree protette di interesse locale, e sulla predisposizione e aggiornamento dell'elenco regionale degli alberi monumentali. Essa ha anche il compito di indirizzare e coordinare l'attività dei comitati scientifici dei parchi e, dove

[21] La disciplina della Consulta tecnica si trova all'articolo 3 della legge regionale 49/1995 e s.m.i. Si consideri che sono numerosi gli atti che hanno inciso sia sulle funzioni che sulla composizione di tale organo.

[22] I componenti della Consulta tecnica sono nominati dalla Giunta regionale nel modo seguente, ai sensi dell'articolo3 comma 4 della legge 49/95 e s.m.i.: 3 membri scelti da un elenco di almeno sei esperti designati dalle associazioni ambientaliste operanti nel territorio nazionale e rappresentate nel Consiglio nazionale per l'ambiente di cui all'art. 12 della L. 6 dicembre 1991, n. 394; 4 membri selezionati da un elenco di almeno otto nominativi di esperti designati dalle Università degli studi della Toscana, competenti in Scienze naturali, Scienze geologiche, Scienze agrarie e Scienze forestali; 3 membri scelti da un elenco di almeno sei esperti designati dagli organismi di gestione dei parchi della Toscana; 1 membro scelto da un elenco di almeno due esperti designati dalla Società Botanica Italiana; 1 membro scelto da un elenco di almeno due esperti designati dalla Unione Zoologica Italiana; 1 membro scelto da un elenco di almeno due esperti designati dal Consiglio Nazionale delle Ricerche; 1 membro scelto da un elenco di almeno due esperti designati dall'Istituto Nazionale Fauna Selvatica. 1 membro designato dall'Unione Regionale Province Toscane. Si consideri, che dal 2000, ad opera della legge regionale 6 aprile 2000, n. 56, art. 13, possono essere chiamati a partecipare alle riunioni della consulta tecnica un esperto dell'ARPAT ed uno dell'ARSIA e i rappresentanti delle amministrazioni locali interessate.

vi siano, anche di quelli delle riserve naturali. Essa esprime pareri e formula proposte nel campo della sperimentazione, della ricerca scientifica e dell'informazione didattica.

La legge 49 del 1995 dettando la disciplina generale relativa ai *Parchi regionali*, sancisce che sarà proprio con legge regionale che saranno istituiti, e che tale legge[23] dovrà definirne i confini, le modalità per l'approvazione dello statuto, definisce la composizione degli organi, le modalità di nomina del Direttore, del Comitato scientifico, si esprime sul Regolamento, sul Piano pluriennale economico e sociale; tutto ciò nel rispetto dell'autonomia statutaria degli enti[24]. Viene sempre dalla stessa legge regionale dettata la disciplina relativa al personale, al patrimonio e alle sanzioni per le violazioni.

Le riserve naturali vedono nell'Ente Provincia, l'ente deputato all'esercizio delle funzioni di gestione che può essere sia diretta che esercitata attraverso la costituzione di aziende speciali o di istituzioni. È in base ai termini fissati dal programma e a ciò che vi è contenuto, nel rispetto del Piano territoriale di coordinamento, che le Province, sentiti gli altri enti locali, definiscono i confini e le aree contigue di tali riserve. Nell'istituire tale area le Province devono anche indicare come sarà gestita e finanziata. Vi sono attività che per legge sono vietate proprio in considerazione della specificità per la quale la riserva viene istituita, come ad esempio la caccia, o cambiamenti di destinazione d'uso che stridono con la tutela di detto ambiente. Si consentono invece ad esempio le attività produttive tradizionali ed ecocompatibili, è altresì permesso di realizzare infrastrutture, laddove siano indispensabili, per raggiungere i fini per i quali la riserva viene istituita.

Il *controllo sulla gestione* dei parchi provinciali, delle riserve naturali e delle aree naturali protette di interesse locale vede nella Regione, e nello specifico, nella Giunta regionale l'organo deputato alla vigilanza relativa alla realizzazione di interventi previsti nel programma. Il lavoro propedeutico a tale verifica viene effettuato dalle Province, dalle Comunità montane e dai Comuni, annualmente, mediante una relazione sull'attività, con riferimento alla legge 49/1995 ed al Programma.

La *vigilanza* sugli obblighi e i divieti che derivino dalla legge regionale n. 49 del 1995 e dai piani e dai regolamenti può vedere il coinvolgimento del Corpo forestale. Può altresì essere attribuita alla Provincia, o qualora ci sia, all'organo di gestione delle aree, l'individuazione del personale di

[23] Attualmente i Parchi regionali sono tre: il Parco Naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli, il Parco della Maremma ed il Parco delle Apuane.

[24] Si veda l'articolo 8.

copia per valutazione

sorveglianza che sarà da questi individuato ed assumerà funzioni di Guardia giurata.

Si prevedono *sanzioni amministrative* per violazioni sia delle disposizioni della legge n. 49 del 1995 che dei piani dei parchi e dei regolamenti[25]. Sarà compito del Presidente della Provincia l'applicazione delle sanzioni qualora le violazioni riguardino i parchi provinciali e le riserve naturali provinciali; qualora invece tali violazioni siano commesse nelle aree protette di interesse locale, la competenza ad irrogarle spetta al Sindaco; entrambe le autorità agiranno mediante lo strumento dell'ordinanza-ingiunzione.

Vi può essere il caso in cui il Presidente della Provincia o il Sindaco decidano, al di là dell'applicazione della sanzione amministrativa, di prevedere che l'attività posta in essere illegittimamente venga immediatamente sospesa e sia previsto, a carico dei trasgressori, l'obbligo della riduzione in pristino per il recupero dei luoghi avendo riguardo alle specificità flori-faunistiche.

§ 2. La normativa della Regione Toscana per uno spazio europeo della tutela degli habitat e delle specie. Il caso dei SIR

Fin dal 1996, la Regione Toscana ha dato avvio all'individuazione di una rete ecologica regionale col supporto del Ministero dell'Ambiente, ciò è avvenuto nell'ambito del progetto *Bioitaly*; mediante il quale sono state individuati sia SIC che ZPS.

È con la legge regionale n. 56 del 6 aprile 2000 «Norme per la conservazione e la tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche - Modifiche alla legge regionale 23 gennaio 1998, n. 7 - Modifiche alla legge regionale 11 aprile 1995, n. 49» che si è recepita la normativa europea in tema di tutela degli habitat e delle specie così come normata dall'ordinamento italiano.

Così la nuova rete ecologica regionale ha preso avvio caratterizzandosi per la presenza di SIC, ZPS e di Siti di interesse regionale (sir). In tale senso queste aree di protezione, individuate già a livello europeo e recepite dall'ordinamento statale aggiungono elementi ulteriori a tutela degli habitat e delle specie, proprio grazie all'individuazione dei Sir e alla presenza anche delle aree protette, il cui sistema è stato disciplinato appunto dalla legge n. 49 del 1995. Potremmo dire che alla rete ecologica europea viene fornita ulteriore *linfa vitale* all'interno della Regione, ciò proprio perché la Regione individua e tutela dal punto di vista biologico e naturalistico ulteriori porzioni di territorio.

[25] Le sanzioni amministrative si affiancano alle sanzioni penali laddove previste.

copia per valutazione

Si consideri infatti che il progetto *Bioitaly* ha dato la possibilità alla Regione Toscana di segnalare ulteriori zone ritenute comunque meritevoli di essere tutelate, in base a valori naturalistici di interesse prettamente regionale, ciò oltre alle aree che sarebbero poi divenute ZPS e SIC ed entrate a far parte della Rete Natura 2000. Col D.C.R. n. 342 del 10 novembre 1998 e con la legge regionale n. 56 del 2000 - Allegato D - la Regione Toscana ha allargato la propria rete ecologica proprio in virtù del fatto che oltre ai SIC e alle ZPS ha inserito anche i Siti di interesse regionale (sir), non contemplati appunto dalla Rete Natura 2000.

Con tale legge infatti è stata individuata una categoria – quella dei Siti di importanza regionale nella quale sono ricompresi non soltanto i siti sottoposti a tutela dalla disciplina comunitaria ma anche altri siti – quelli appunto di interesse regionale, che vengono sottoposti ad una disciplina unitaria che sostanzialmente recepisce quella prevista per la Rete ecologica europea proprio per la rilevanza di habitat e specie in essi contenutI.

L'elenco dei SIC, delle ZPS e dei sir costituisce l'elenco dei siti della rete ecologica regionale, definiti appunto SIR, ossia Siti di importanza regionale[26].

Tale premessa è necessaria in quanto nella trattazione si potrebbe incorrere in errore proprio perché dal punto di vista lessicale, gli acronimi sir (siti di interesse regionale) e i SIR (siti di importanza regionale) potrebbero trarre in inganno.

Quindi anche a livello regionale riemergono appunto all'interno dei SIR (siti di importanza regionale), gli acronimi relativi ai SIC, alle ZPS e alle ZSC.

Nella LR n. 56/2000 oltre alle aree che già la direttiva europea habitat e la legge nazionale di recepimento avevano individuato si fa anche riferimento ad habitat e specie rilevanti a livello regionale.

In tale senso all'articolo 2 comma 1, lettera m.) si definisce SIR, ossia Sito di importanza regionale «un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata, che contribuisce in modo significativo a mantenere o ripristinare un tipo di habitat naturale o di una specie di interesse regionale; per le specie che occupano ampi territori, i Siti di

[26] Si consideri che la rete di Sir, come reperibile sul sito della Regione Toscana www.regionetoscana.it, si compone di 171 Siti di Importanza Regionale (superficie complessiva di circa 332.000 ettari, quasi il 15 per cento dell'intero territorio regionale e comprende anche i 10 SIC marini designati con DCR n. 35/2011). I SIC marini designati sono il primo contributo della Regione Toscana all'estensione a mare della Rete Natura 2000. L'aggiornamento dell'allegato D, realizzato attraverso la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 35 del 6 Giugno 2011, relativo quindi alla rete ecologica regionale, comprendente quindi SIC, ZPS e sir, un provvedimento con il quale la Regione Toscana ha esteso a mare la Rete Natura 2000 con la designazione di 10 nuovi SIC marini per una superficie totale di circa 9500 ettari, escluse le aree a mare già designate ZPS con DGR n. 109/2007 e s.m.i.

Importanza Regionale corrispondono ai luoghi, all'interno della loro area di distribuzione naturale, che presentano gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita e riproduzione. Ai fini della presente legge è considerato SIR anche un sito che nel corso dell'attuazione della direttiva 92/43/CEE viene classificato come Sito di Importanza Comunitaria (SIC) o come Zona Speciale di Conservazione (ZSC)».

In questo senso si può notare come la Regione Toscana in tale definizione voglia includere ulteriori aree, cioè attribuire una tutela forte anche a specie ed habitat che magari sono anche stati proposti quali SIC, ma che potrebbero non trasformarsi in SIC e per questo non avere poi tutela di Zona speciale di conservazione. È come se la Regione Toscana volesse riservarsi un ulteriore ambito discrezionale di tutela della natura. Quindi nel testo della legge in esame vengono individuati anche i *sir*, ossia i siti di interesse regionale, quali siti di importanza regionale.

Ciò complica ulteriormente il quadro, in quanto ricomprendendo nei «Siti di Importanza Regionale (allegato D) i Siti classificabili di Importanza Comunitaria (pSIC), le Zone di Protezione Speciale (ZPS), i Siti di Interesse Nazionale (SIN) e i Siti di Interesse Regionale (SIR) di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 10 novembre 1998, n. 342 (Approvazione siti individuati nel progetto Biotaly e determinazioni relative all'attuazione della direttiva comunitaria «Habitat»)» si viene a creare una nuova categoria di siti (quelli di interesse regionale) che vengono sottoposti alla medesima tutela prevista dalle direttive comunitarie.

La Regione Toscana in questo modo, mette in risalto come anche questi siti che interessano per le caratteristiche di habitat e specie il territorio toscano, siano da tutelare sotto il profilo del mantenimento della biodiversità e pertanto costituiscano il sistema della rete ecologica regionale, che si lega così alla rete ecologica europea.

È evidente peraltro che con la individuazione con legge regionale di tali siti si pone il problema se la Regione potesse disciplinare la materia, atteso che la tutela dell'ambiente rientra fra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

All'articolo 3 della legge si indica quale soggetto titolare delle funzioni amministrative, non riservate espressamente alla competenza regionale, l'Ente Provincia. A tale ente sono affidate le misure di conservazione anche mediante piani di gestione, eventualmente integrati con altri strumenti pianificatori; tali enti devono monitorare la distribuzione di habitat e specie fare studi sulla biologia e consistenza delle popolazioni; svolgere azioni di sensibilizzazione naturalistico-ambientale per specie ed habitat. Ogni due anni la Provincia comunica alla Giunta regionale gli esiti delle indagini sia relative alle popolazioni vegetali che a quelle animali e degli

habitat di interesse regionale, ma anche sullo stato di conservazione e di tutela dei Siti di importanza regionale. Con riferimento alle zone interne ai Parchi regionali le funzioni svolte dalla Provincia vedono nell'Ente Parco regionale il soggetto deputato a tali compiti.

Si consideri che per ciò che attiene ai territori ricompresi nei Parchi nazionali, tali funzioni potranno essere attribuite agli Enti parco nazionali, previa intesa tra Regione, Provincia o Province interessate e gli Enti parco interessati. Si specifica il potere sostitutivo della Regione nel caso di Province inadempienti.

Nella legge al capo secondo si disciplinano le forme di tutela per la fauna e per la flora a livello regionale che fanno salve, però come specificato nell'articolo 4, le misure di conservazione e tutela specifiche derivanti per specie singole o tipologie flori-faunistiche previste dalla normativa comunitaria e nazionale.

Riferendosi alla fauna si vietano ai sensi dell'articolo 5 alcune attività quali: cattura e uccisione, deterioramento distruzione dei siti di riproduzione o di riposo, molestia, raccolta o distruzione delle uova e dei nidi, detenzione ed il commercio degli animali, vivi o morti, anche imbalsamati, o parti di questi o prodotti identificabili che si siano ottenuti dall'animale. Si consideri che tali divieti possono essere derogati, a fini scientifici, mediante «autorizzazioni specifiche e nominative», dietro presentazione dei programmi di ricerca. Tali attività sono di competenza della Provincia o dagli Enti Parco regionali; in tale ultimo caso dovrà essere comunicato alle Province, annualmente dagli Enti parco, l'elenco delle autorizzazioni e ciò proprio per coordinare gli interventi autorizzatori.

Con riferimento alla flora è vietato il danneggiamento, l'estirpazione, la distruzione e la raccolta; tali divieti sono superabili per finalità scientifiche sempre su presentazione del programma, attraverso una autorizzazione. Annualmente, come nel caso della fauna, la Provincia dovrà avere un elenco delle autorizzazioni rilasciate anche dagli Enti Parco regionali.

È il consiglio regionale, previo parere della Consulta tecnica che aggiorna periodicamente gli allegati che includono o escludono specie dalla tutela e dai relativi divieti. Si consideri che la Giunta regionale, gli enti locali e i cittadini sia singoli che associati possono fare proposte per inserire nuovi elementi negli allegati.

All'articolo 10 si stabilisce che la Regione considera fondamentali ai fini della conservazione della flora, fauna, habitat e specie, *le aree di collegamento ecologico funzionale*[27], cioè quelle che ai sensi dell'articolo 2

[27] Si veda ad esempio la *Deliberazione di Giunta Regionale n. 1148 del 21/10/2002 l.r.*

copia per valutazione

comma 1, lettera a.) è «un'area che, per la sua struttura lineare e continua o per il suo ruolo di collegamento, è essenziale per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie selvatiche»; in tale senso nel Piano di indirizzo territoriale (PIT) sono definiti i criteri per individuare, ricostruire e tutelare tali aree. Vediamo come la tutela naturale si leghi in maniera indissolubile anche a quelle che sono, sul medesimo territorio scelte pianificatorie attinenti ad altri settori.

Con riferimento alle specificità territoriali la Giunta propone geotopi di importanza regionale al Consiglio che dovranno essere da questo individuati, si consideri che sempre alla Giunta, ma con il coinvolgimento delle Province, spetta il compito di approvare le misure conservative dei SIR, dei geotopi di importanza regionale, dei criteri per la valutazione di incidenza e delle misure compensative e di altri compiti. Quindi è un continuo processo di rilevazione scientifica dei dati relativi alle risorse naturali a fare da sfondo alle decisioni tecnico-normative che vengono adottate dagli organi regionali.

Lo strumento cardine individuato dall'ordinamento comunitario e recepito da quello statale, indispensabile per il mantenimento e quindi la conservazione della Rete ecologica europea e ancor prima della rete ecologica regionale, è costituito dalla *Valutazione di incidenza*[28], la cui disciplina iniziale risale appunto all'articolo 15 della L.R. n. 56 del 2000, e modificata dalla L.R. n. 6 del 2012.

Si stabilisce infatti che gli atti di pianificazione territoriale, urbanistica e di settore che non vengano rilevati opportuni per la gestione dei Siti e per i quali è prevista la valutazione o la verifica di compatibilità ambientale, se idonei a produrre effetti sui Siti di importanza regionale o sui geotopi di importanza regionale, devono contenere una «relazione di incidenza». Essa mette in luce gli effetti ambientali o la compatibilità dei piani rispetto al sito

56/2000 - Indicazioni tecniche per l'individuazione e la pianificazione delle aree di collegamento ecologico, come scritto nell'allegato 1, si afferma che «Questo documento si colloca in una fase intermedia per la predisposizione degli "indirizzi" normativi da inserire nel PIT e ne costituirà un allegato tecnico. Ha la funzione di dare indicazioni tecniche di indirizzo per le Amministrazioni provinciali, nell'attesa dell'approvazione dell'aggiornamento del PIT contenente gli indirizzi normativi. Dato che lo strumento predisposto per la regolamentazione, il Piano di indirizzo territoriale, ha una cadenza triennale che permette un facile adeguamento alla crescita delle conoscenze, lo scopo principale di questo documento è quello di fornire indicazioni affidabili e pragmaticamente efficaci».

[28] Si consideri che i dati reperibili nel documento sulla Strategia regionale sulla biodiversità dell'ottobre 2012 rilevano come tale strumento sia stato poco valorizzato, tanto da provocare una gestione forestale non coerente con gli obiettivi naturalistici, reperibile sul sito www.regione.toscana.it.

copia per valutazione

o al geotopo, infatti sottesa ad ogni operazione deve essere sempre considerata la finalità conservativa rispetto al sito o al geotopo. È utile precisare che ai sensi della normativa anche i piani sovracomunali agricoli, forestali e faunistico venatori, che non siano necessari per la conservazione del sito, ma che potrebbero avere effetti sul Sito o sul geotopo di importanza regionale, necessitano di una relazione di incidenza della quale si terrà conto nella procedura di approvazione di tali atti di pianificazione settoriale.

In tale senso soltanto laddove l'amministrazione competente rilevi che il sito o il geotopo non sia compromesso, essa potrà approvare gli atti pianificatori.

Dove però vi sia «un interesse pubblico rilevante anche di natura sociale od economica» e si debba pertanto attuare la scelta pianificatoria, sebbene vi sia stata una valutazione negativa relativa all'incidenza dei piani sul sito o sul geotopo di importanza regionale, e qualora non vi siano altre soluzioni, l'Amministrazione dovrà attuare «misure compensative» per limitare il più possibile gli effetti negativi di tali interventi, dandone comunicazione alla Giunta regionale. La scelta di adottare misure compensative non deve tuttavia inficiare l'impianto complessivo della rete ecologica europea.

Si precisa, in ottemperanza a ciò che è stato previsto all'articolo 6 della direttiva Habitat e recepito anche dalla normativa italiana, che se l'intervento riguardi habitat naturali o specie prioritarie, ossia quelle a rischio di estinzione, esso potrà essere eseguito, soltanto se vi siano «motivi di tutela della salute o della sicurezza pubblica, ovvero riconducibili alla stessa tutela dell'ambiente, ovvero previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

Interessante appare anche l'impegno finanziario della Regione Toscana, che emerge dalla legge 56/2000 per la gestione agricola e territoriale nelle aree interessate dai siti di importanza regionale e nelle aree protette volto a sostenere, mediante cofinanziamenti e contributi le nuove tipologie produttive come ad esempio l'agricoltura biologica, gli interventi di ingegneria naturalistica e quelli volti al recupero ambientale nel suo complesso, quindi comprendenti le azioni flori-faunistiche.

§ 3. La previsione nella nuova legge regionale toscana in tema di tutela dell'ambiente e della biodiversità del piano integrato per il parco

La legge regionale n. 30 del 19 marzo 2015 ha apportato numerose e importanti modifiche alle norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale[29].

[29] BU n. 14, parte prima, del 25 marzo 2015. Modifiche alla legge regionale n. 24 del 1994,

Nella presente trattazione rileva particolare interesse l'articolo 27 rubricato «Piano integrato per il parco», individuato quale strumento di attuazione delle finalità del parco. Interessante notare come tale strumento si caratterizzi per essere composto di due sezioni. La prima, di pianificazione, nella quale viene inserita la disciplina delle aree protette e la disciplina delle aree tutelate ai sensi della normativa comunitaria. La seconda sezione del piano è di tipo programmatico, ossia è volta a disciplinare lo sviluppo.

In dettaglio, con riferimento alla sezione relativa alla pianificazione, il piano integrato per il parco contiene la perimetrazione del parco, delle aree contigue, l'organizzazione del territorio e l'articolazione in zone, la disciplina e la progettazione attuativa delle previsioni del piano anche per aree specifiche e singoli interventi, specifici vincoli e salvaguardie.

Si prevede, altresì, nella sezione del piano integrato per il parco, relativa alla pianificazione, anche la disciplina delle aree tutelate ai sensi della normativa comunitaria, ossia le direttive Uccelli ed Habitat, nello specifico, quindi, attinenti ai proposti siti di interesse comunitario, i siti di interesse comunitario e le zone di protezione speciale. Interessante notare che con il piano integrato per il parco, con riferimento a tali ambiti naturalistici speciali, si definiscano le misure di conservazione di tali siti, costituendone, laddove necessario, piani di gestione.

La sezione pianificatoria del piano per il parco sostituisce i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, si conforma al Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico. Il piano integrato per il parco deve, quindi, conformarsi alla disciplina del piano paesaggistico. Qui viene in rilievo come lo strumento di pianificazione dell'area protetta, che considera i valori paesaggistico-ambientali dell'habitat protetto, debba prendere le mosse e attenersi a ciò che il Piano di indirizzo territoriale statuisce con riferimento alla disciplina paesaggistica. Ciò è, senza alcun dubbio, in linea con la disciplina del Codice all'articolo 145 comma 4 e che viene ripreso dall'articolo 61 comma 2 della legge regionale n. 65 del 2014[30].

---

alla legge regionale n. 65 del 1997, alla legge regionale n. 24 del 2000 e alla legge regionale n. 10 del 2010. Tale legge è stata emanata anche in virtù dell'adeguamento delle competenze in materia ambientale resosi necessario dopo l'approvazione della Legge n. 56 del 7 aprile 2014 («Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni») che ridisegna confini e competenze in materia di ambiente. Anche la stessa riforma del Titolo V della Costituzione del Governo Renzi in corso di discussione interverrà nuovamente sulle competenze di Stato, Regioni ed enti locali.

[30] L'articolo 61 della Legge regionale toscana n. 65 del 2014 afferma che i territori dei Parchi regionali, delle riserve e delle aree contigue sono sottoposti al regime di tutela che è previsto dalle legislazione speciale che li riguarda. Al secondo comma dello stesso articolo si precisa che i piani dei Parchi regionali si conformano alla disciplina paesaggistica del PIT, ai sensi

Per ciò che riguarda gli enti locali, si precisa che essi devono adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica a ciò che prevede tale piano.

Vi è, poi, una sezione programmatica all'interno del piano integrato per il parco, che, coerentemente col piano regionale di sviluppo e con il piano ambientale energetico regionale, attua gli obiettivi e i fini istitutivi del parco. In tale sezione vengono anche individuate e promosse iniziative e attività di soggetti pubblici e privati compatibili con le finalità del parco, con riferimento al Piano pluriennale economico e sociale e ai contenuti relativi alla concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; alla predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessione alla stregua di specifiche convenzioni; l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro-silvo-pastorali, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap. Tali attività sono volte a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della collettività che risiede nel parco, nelle aree contigue e nei territori adiacenti. Caratteristica, infatti, dei parchi italiani è l'antropizzazione di questi, e ovvio risulta il conseguente riferimento agli abitanti dei parchi e delle aree ad essi vicine.

Certamente il riferimento all'individuazione in tale piano delle azioni didattiche, di formazione ambientale e il riferimento allo sviluppo sostenibile evidenziano come tale piano cerchi di integrare l'educazione ambientale in uno strumento di pianificazione e programmazione dell'area protetta. L'educazione ai valori ambientali è riconosciuta come ottima base per perseguire la tutela della biodiversità in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Rimane da vedere come gli Enti Parco regionali sapranno utilizzare tale «strumento integrato» di pianificazione/programmazione, anche considerando che secondo i dettami dell'articolo 108 della stessa legge[31] avranno un anno di tempo per predisporre e trasmettere alla Giunta regionale tale strumento per l'adozione dello stesso, così da adeguare i

dell'art. 145 comma 4 del Codice. Per una disamina su pianificazione paesaggistica e pianificazione di parco si veda N. Vettori, *Patrimonio territoriale e paesaggio*, in F. De Santis, *Il governo del territorio in Toscana*, Giuffrè, Milano 2015, p. 331 e ss.

[31] Si veda l'art. 108 della LR Toscana n. 30/2015, comma 1 lettera b.

copia per valutazione

piani dei propri parchi alle novità normative. Molto interessante notare come tale strumento contempli anche gli habitat individuati dalla normativa comunitaria.

§ 4. L'istituzione dell'Ente parco per la gestione del Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli: organi e strumenti previsti dalla normativa regionale a tutela della biodiversità

Un'attenzione particolare merita l'analisi dell'Ente Parco regionale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli con le peculiarità che presenta, considerato che tale parco non è soltanto un'area protetta regionale, ma al suo interno troviamo SIC, ZPS e ZSC. Tale area protetta si trova a gestire, su un territorio appartenente a più Comuni, una serie di vincoli e di misure volte a contemperare le esigenze ambientali con altre scelte di amministrazione dei territori.

L'istituzione dell'Ente Parco regionale quale ente di diritto pubblico, di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli si è avuta ad opera della legge regionale del 16 marzo 1994, n. 24; tale legge anche con successive modificazioni e integrazioni ha disciplinato anche l'istituzione dell'Ente Parco regionale della Maremma[32].

[32] Si veda l'art. 1 della L.R Toscana n. 24 del 1994. Il Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli già istituito con *Legge Regionale Toscana n. 61 del 13 dicembre 1979*. Con tale legge del 1979 viene affidata provvisoriamente la gestione e amministrazione del parco naturale ad un *consorzio* costituito tra i Comuni di Viareggio, Vecchiano, S. Giuliano Terme, Pisa, Massarosa e le Amministrazioni provinciali di Pisa e Lucca (cfr. art 3); viene affidato all'assemblea del consorzio la redazione di un nuovo statuto. Nello statuto deve essere prevista la rappresentanza di ogni ente, nel numero di tre rappresentanti di cui uno designato dalle minoranze, nell'assemblea del consorzio. Di tale assemblea faranno parte anche un rappresentante della Regione e uno dell'Università degli Studi di Pisa. Si prevede, inoltre, una partecipazione all'attività del consorzio da parte dei rappresentanti dei proprietari dei terreni compresi nel parco. Il loro coinvolgimento è previsto anche prima dell'adozione del piano territoriale, dei piani di gestione e dei regolamenti d'uso; considerando che tra i rappresentanti dei proprietari terrieri si dovranno comprendere membri designati da ciascuna delle tre organizzazioni professionali agricole più rappresentative. Dovranno essere previste forme di partecipazione da parte dei fruitori dell'area, quali ad esempio le associazioni naturalistiche. Si prevede che nello Statuto saranno indicati uffici tecnico scientifici per attuare le finalità del parco. Nella legge si mette in risalto il Comitato scientifico, composto da sette esperti nei settori delle scienze naturalistiche ed ambientali, quale organo avente funzioni consultive e di proposta, con un ruolo chiave nel procedimento di formazione dei piani e dei regolamenti. Interessante notare che nella legge si disciplina il numero di membri che dovrà essere nominato, specificando gli atenei coinvolti nella scelta e le facoltà di riferimento oltre a definire che un membro deve essere nominato dal CNR e uno dal Consiglio regionale. Si prevede che essi dureranno in carica cinque anni. Si precisa che nel termine di due anni dall'entrata in vigore della legge il consorzio dovrà adottare un piano territoriale relativo all'area del parco e alle zone esterne connesse funzionalmente

All'articolo 2 viene disciplinato lo Statuto dell'Ente parco, per il quale si prevede che esso debba contenere l'indicazione della sede dell'Ente, le

– «connessioni funzionali» – con l'area; si prevede un potere sostitutivo della giunta regionale, previa diffida ad adempiere, sentiti i Comuni. In tal caso la giunta provvede presentando il piano al Consiglio regionale per l'approvazione. Il piano che viene adottato dal consorzio o dalla giunta è comunicato ai Comuni per il parere. Obiettivo del piano è la definizione del «quadro generale dell'assetto territoriale dell'area» (art. 6) nel quale saranno definite le priorità gli obiettivi, parametri, vincoli e destinazioni che si dovranno seguire in tale ambito territoriale con riferimento agli usi e alle funzioni. Nel piano si opera una classificazione tipologica delle aree, individuando il perimetro e la zonizzazione, le destinazioni d'uso compatibili, le limitazioni d'uso, gli interventi di iniziativa sia pubblica che privata in materia ambientale-ecologica, gli interventi volti alla fruizione sociale. Tale piano territoriale è costituito da una relazione illustrativa che chiarisce gli obiettivi generali e specifici, descrive le scelte, vi sono contenute rappresentazioni grafiche e norme di attuazione del piano. Tale piano è approvato dal consiglio regionale; le previsioni sono immediatamente efficaci e vincolanti, e vanno a sostituirsi alle indicazioni difformi che si trovino negli strumenti urbanistici; i Comuni dovranno altresì uniformare gli strumenti urbanistici alle prescrizioni del piano anche con riferimento alle aree esterne al parco, ma connesse funzionalmente ad esso; in caso di mancato adeguamento è previsto un potere sostitutivo della Regione. Si specifica che le varianti agli strumenti urbanistici adottate dai Comuni, relativamente alle aree esterne al Parco, qualora vadano ad interferire con le previsioni del piano territoriale, vengono trasmesse dalla Giunta al Consiglio e, sentito il consorzio, costituiscono variante alle indicazioni del piano territoriale. Strumenti che operano nel quadro del Piano del parco sono i regolamenti d'uso del territorio e i piani di gestione; essi vengono deliberati dall'assemblea consortile sentito il comitato scientifico. I piani di gestione hanno valore di piano particolareggiato, essi devono contenere una durata e, in caso in cui non sia specificata si intende triennale; vi devono essere definite modalità attuative del piano territoriale per aree tipologiche o categorie di intervento o fruizione sociale, specificando i mezzi finanziari necessari per gli interventi. Le modalità di fruizione del parco rispetto alle aree tipologiche, prevedendo indennizzi eventuali, contributi, sussidi, modalità di visita, divieti, attività consentite, vengono disciplinate dai regolamenti d'uso. Viene altresì nella legge disciplinato il «nulla osta» quale strumento che deve precedere la concessione o l'autorizzazione, sul quale si deve pronunciare la Giunta del consorzio entro trenta giorni dalla richiesta del Comune; trascorso inutilmente il termine si «prescinde dal nulla osta». Ai fini del rilascio della concessione, ciò che è prescritto nel piano territoriale e nei piani di gestione che riguardino trasformazioni urbanistiche ed edilizie ammissibili nell'area del parco sono incluse nei programmi pluriennali di attuazione. È prevista l'incentivazione di determinate attività, attraverso indennizzi e contributi da prevedere col Piano del parco, coi piani di gestione e coi regolamenti d'uso. Vi potrà essere il ricorso all'espropriazione di terreni o immobili che siano finalizzati alla realizzazione di quelle che sono le finalità del parco; in tale caso si applicherà la normativa relativa all'espropriazione per pubblica utilità. Va precisato che se entro cinque anni dall'entrata in vigore del piano non sono stati approvati i piani di gestione relativi alle aree sulle quali tali vincoli insistono o se non sia ancora iniziata la procedura di esproprio, i vincoli preordinati all'espropriazione fissati dal piano territoriale perdono efficacia. Per ciò che riguarda le zone di protezione all'interno dell'area in attesa del piano, possiamo distinguere tra zona 1, nella quale è vietata ogni trasformazione edilizia ed urbanistica eccetto le opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro o di risanamento conservativo che non comportino mutamenti d'uso l'aumento di carico

modalità di composizione, nomina, convocazione, funzionamento e compiti degli organi; la rappresentatività e la partecipazione al finanziamento dell'Ente da parte degli enti locali che compongono la Comunità del Parco. Sempre all'interno dello statuto devono essere indicate le modalità di nomina e i compiti del direttore del parco e del comitato scientifico; dovranno altresì essere contenute nello statuto anche le modalità di partecipazione popolare e le forme di pubblicità degli atti.

S'individua una prima fase di applicazione della legge che prevede l'adozione dello Statuto da parte della Comunità del Parco entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge 24/94 vi è quindi, entro i successivi sessanta giorni, l'approvazione del Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale.

Le successive modifiche allo Statuto vedranno protagonista il Consiglio direttivo, previo parere della Comunità del parco. L'approvazione avviene sempre ad opera del Consiglio regionale su proposta della Giunta.

Gli organi dell'Ente parco, per legge, sono il Presidente, Il Consiglio direttivo, il Collegio dei revisori e la Comunità del parco; per il Presidente ed il Consiglio direttivo si evidenzia all'articolo 4 della legge che tali soggetti dovranno avere una esperienza che dovrà essere comprovata dal curriculum[33].

La Giunta regionale, sulla base di un elenco di nominativi[34] presentati dalla Comunità del parco nomina il Presidente, il quale ha la legale rappresentanza dell'Ente parco, ne coordina l'attività, convoca e presiede le sedute del Consiglio direttivo, oltre ad avere anche altre funzioni che gli vengono attribuite dallo statuto.

Un altro organo previsto dalla legge regionale è il Consiglio direttivo che è composto dal Presidente e da un numero di ulteriori membri che lo Statuto indicherà tra sei, otto o dieci.

È di competenza del Consiglio regionale la nomina del Consiglio direttivo secondo specifiche modalità, quali: elezione, con voto limitato ad uno, di due membri se il numero è di sei componenti; o di tre, con voto limitato a due, qualora il numero sia di otto o dieci componenti; per i restanti

urbanistico; zona 2 nella quale sono consentiti interventi conformi alla disposizioni in vigore ed all'area esterna, ma funzionalmente connessa. Interessante appare la previsione dell'art. 13 della legge in oggetto laddove afferma che fino all'approvazione del piano territoriale e dei piani di gestione il consorzio può emanare regolamenti d'uso a carattere provvisorio.

[33] Cfr. art. 4 nel quale si sottolinea che nel curriculum vi dovrà essere la prova di competenze in tema di valorizzazione e gestione del patrimonio ambientale; ma tale requisito viene maggiormente specificato quando nel prosieguo dell'articolo si sottolinea che le professionalità sono da valutarsi con riferimento a realtà omogenee.

[34] Tali nominativi dovranno essere almeno cinque cfr. art. 5 *«Presidente»* L. 24/94 così come modificato nel 2008 ad opera della L.R. 24 ottobre 2008, n. 56, art. 17.

membri il Consiglio regionale dovrà approvare le designazioni fatte per la restante parte dalla Comunità del Parco. In tale senso la Comunità del Parco deve designare un membro segnalato dalle associazioni di protezione ambientale[35] e un membro individuato tra quelli che saranno proposti in numero non inferiore a cinque dall'Accademia Nazionale dei Lincei, dalla Società Botanica italiana, dall'Unione Zoologica italiana, dal Consiglio nazionale delle ricerche e dalle Università toscane.

All'interno del Consiglio direttivo il Consiglio stesso può eleggere uno o più vice Presidenti ed una giunta esecutiva, ma questa è materia lasciata all'autonomia statutaria relativamente alle modalità e alle funzioni.

I compiti del Consiglio direttivo sono quelli di adottare le modifiche statutarie, il piano ed il regolamento del parco, il bilancio, il conto consuntivo. È altresì compito del Consiglio direttivo l'adozione e l'approvazione dei piani di gestione del parco. A questo punto la legge lascia autonomia allo statuto relativamente alla possibilità per il Consiglio direttivo di esercitare ulteriori funzioni che lo Statuto vuole attribuirgli e che non siano già per Statuto attribuite ad altri organi.

Altro organo disciplinato dalla legge del 1994 è la Comunità del Parco composta dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Province nel cui territorio ricade il parco. Essa esprime pareri con riferimento alle modifiche dello Statuto, al Regolamento e al Piano del parco, sui piani di gestione, sul conto consuntivo. Compete sempre alla Comunità del Parco l'adozione e il monitoraggio del piano di sviluppo economico e sociale del parco.

Vi è la previsione del Collegio dei revisori che ha il compito di effettuare il riscontro contabile sugli atti dell'ente e di controllarne la gestione, esso è composto da tre membri, di cui due vengono eletti dal Consiglio regionale e il terzo è designato dal Ministero del Tesoro; è con decreto del Presidente del Consiglio regionale che è costituito il collegio[36].

Viene poi indicato quale organo di supporto tecnico scientifico che garantisca una adeguata amministrazione del parco il Comitato scientifico del Parco, per la cui composizione si rinvia allo Statuto; esso è nominato dal Consiglio direttivo dell'ente. Si specifica che all'interno dovranno trovare collocazione esperti delle varie branche delle materie scientifiche – scienze naturalistiche, ambientali e territoriali – in base ad elenchi di nominativi che le varie università toscane e il CNR vorranno stilare.

---

[35] Cfr. art. 6, Consiglio direttivo, L. 24/1994. Nell'elenco dovranno comparire almeno cinque nomi indicati dalle associazioni di protezione ambientale. Le associazioni di protezione ambientale saranno quelle individuate in base all'art. 13 della legge n. 349/1986.

[36] Cfr. art. 8, *«Collegio dei revisori»* L 24/94 come sostituito dall'art. 18 L. R. n. 56 del 2008.

È di competenza del Comitato scientifico il parere obbligatorio sul piano per il parco, sul regolamento, sui piani di gestione, sul Piano pluriennale economico e sociale e, in questo senso la legge lascia poi la possibilità per gli organi dell'Ente e il Direttore di sottoporre al Comitato questioni per le quali si richieda necessario tale parere.

Le iniziative di ricerca, di didattica e di informazione ambientale sono di competenza dello stesso comitato.

Il comitato scientifico così come gli altri organi durano in carica quattro anni[37].

All'articolo 12 della legge del 1994 si disciplina la figura del Direttore del Parco[38] che, previa selezione pubblica, è nominato dal Presidente dell'ente. Il rapporto di servizio è disciplinato con un contratto di diritto privato con una durata uguale o inferiore a cinque anni.

Nella legge[39] si prevede inoltre che il *piano territoriale di coordinamento* del Parco regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli, che era stato precedentemente approvato con deliberazione del Consiglio regionale 12 dicembre 1989 n. 616 e s.m.i., mantiene la sua funzione di strumento di attuazione delle finalità del parco[40] ed assume la denominazione di *Piano per il Parco*.

All'art. 13 comma 2 si prevede inoltre che tale piano si sostituisce ai piani paesistici, territoriali e urbanistici di ogni livello; esso ha valore di piano paesistico e di piano urbanistico[41], avendo anche efficacia di «dichiarazione di pubblico generale interesse, di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti».

Per quanto riguarda le *aree contigue*, la legge prevede che l'Ente Parco possa dettare con il proprio strumento di pianificazione, specifiche direttive per quanto attiene alla disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e della tutela dell'ambiente, alle quali le altre Amministrazioni devono uniformarsi.

---

[37] Cfr. art. 11 L. 24/94 e s.m.i. I quattro anni decorrono dalla nomina e sono rinnovati a norma della legge regionale n. 5 del 2008 «Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione.

[38] All'art. 12 comma 3 della L. 24/94 si afferma che «Il direttore dà esecuzione alle delibere del Consiglio direttivo, dirige e coordina il personale del parco, sovrintende al buon andamento degli uffici e dei servizi ed esercita le altre funzioni attribuitegli dallo Statuto».

[39] Cfr. art. 13 «Piano per il parco» L. 24/94.

[40] Strumenti di attuazione delle finalità del Parco ai sensi della legge quadro 394/91 art. 25.

[41] Nel citato articolo, che si trova nel titolo III *«Aree protette regionali» - «Strumenti di attuazione»* della legge quadro si afferma che il Piano del parco ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e ha il potere di sostituirsi ai piani paesistici e ai piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.

Tale disciplina generale non trova applicazione per il Parco Naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli rispetto al quale è stato previsto che con riferimento alle materie paesaggistiche, urbanistiche ed edilizie le disposizioni contenute nel Piano del parco si «sostituiscono» alle disposizioni difformi degli strumenti urbanistici locali[42].

In questo caso il Piano del parco è pertanto gerarchicamente superiore ad ogni strumento pianificatorio. In tal modo si espande in maniera esponenziale il potere conformativo di tale pianificazione rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

La modifica o la nuova adozione e approvazione del piano per il parco avviene ad opera del Consiglio direttivo dell'Ente parco, previo parere obbligatorio della Comunità del parco e del Comitato scientifico e previo parere vincolante del Consiglio regionale[43].

Accanto allo strumento del piano per il parco è previsto il *regolamento del parco*, il quale secondo la legge del 1994 deve essere adottato dall'Ente parco entro sei mesi dall'approvazione dello Statuto. Tale strumento, nel rispetto del Piano del parco disciplina le attività consentite nel territorio[44].

---

[42] Cfr. art. 13, comma 6, Piano per il parco L. 24/94.

[43] Tale «*Procedura di approvazione delle modifiche ai piani per i parchi*», disciplinata dalla legge del 1994, n. 24, contenuta all'art.13, è frutto dell'articolo sostituito con la L.R. 3 gennaio 2005, n.1 art. 157 *«Modifiche all'articolo 15 della l.r. 24/1994»*.

[44] La legge a questo punto rinvia all'art. 11 c. 2, 3, 4, 5 della legge quadro n. 394/1991 quindi anche nel caso del regolamento del Parco regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli si prevedono i contenuti che necessariamente deve avere il regolamento dei Parchi nazionali e nello specifico: «il regolamento del parco disciplina in particolare: a) la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti; b) lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali; c) il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; d) lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; e) lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria; f) i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia; g) lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche, e al servizio civile alternativo; h) l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani. Salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. In particolare sono vietati: a) la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta ed il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali, nonché l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale; b) l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali; c) la modificazione del regime delle acque; d) lo svolgimento di attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani, non autorizzate dall'Ente parco; e) l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli biogeochimici; f) l'introduzione, da parte di privati, di armi,

Entro novanta giorni, dalla pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione, momento in cui il regolamento acquista efficacia i Comuni dovranno adeguare alle previsioni contenute i regolamenti; in caso contrario le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle degli enti locali.

Le finalità istitutive del Parco, nell'area soggetta al Piano del parco, vengono perseguite dall'Ente mediante i *piani di gestione*[45], disciplinati nell'art. 16, i quali hanno l'efficacia di piani particolareggiati.

Previo parere della Comunità del Parco e del comitato scientifico i piani vengono adottati dal Consiglio direttivo. Entro dieci giorni dalla sua adozione presso i Comuni e le Province nei cui territori è ricompresa l'area protetta per trenta giorni è facoltà di chiunque di prendere visione dei piani di gestione. Fino ai trenta giorni successivi al periodo di deposito[46] è possibile presentare opposizioni ed osservazioni; successivamente i piani di gestione sono approvati dal Consiglio direttivo.

Nel caso in cui i piani di gestione, in attuazione del Piano del parco, disciplinino, sotto il profilo paesaggistico ed urbanistico, anche delle aree contigue è stato previsto che la relativa disciplina debba essere approvata mediante un accordo di pianificazione fra l'Ente Parco ed i Comuni e le Province interessate.

Viene così messo in evidenza lo strumento dell'intesa che risulta indispensabile qualora detti piani riguardino zone contigue insistendo quindi su territori nei quali il potere pianificatorio, in assenza di aree protette spetterebbe agli enti locali.

Vi è la possibilità di un intervento sostitutivo da parte della Giunta regionale qualora l'accordo non venga raggiunto entro il termine previsto dal soggetto promotore all'avvio del procedimento[47].

---

esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati; g) l'uso di fuochi all'aperto; h) il sorvolo di velivoli non autorizzati, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo. Il regolamento del parco stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3. Per quanto riguarda la lettera a) del medesimo comma 3, esso prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco. Prelievi e abbattimenti devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso. Restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali. Eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal competente commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza dell'Ente parco».

[45] Nei piani di gestione è specificata la durata.

[46] Il deposito è reso pubblico mediante inserzione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, ai sensi dell'art. 16, comma 3, L. 24 del 1994.

[47] Cfr. 4 ter inserito con la L.R. n. 1, 3 gennaio 2005, art. 158.

copia per valutazione

L'adozione e l'approvazione dei piani attuativi di quelle che sono le previsioni dei piani di gestione è di competenza dei Comuni.

Strumento disciplinato dalla legge è il *Piano pluriennale economico e sociale* quale atto volto alla promozione delle attività compatibili finalizzate, mediante le prescrizioni in esso contenute, alla promozione di iniziative, coordinate con quelle delle Regioni e degli enti locali interessati, che favoriscano lo sviluppo economico, sociale e culturale della collettività sia residente all'interno del parco che dei territori limitrofi. Si specifica che se per la realizzazione degli interventi previsti è necessaria anche la partecipazione di altri soggetti, il piano può prevedere anche il ricorso agli accordi di programma[48].

È prevista la possibilità che l'Ente-parco conceda l'uso del proprio nome per prodotti locali che abbiano requisiti di qualità soddisfacenti le finalità del Parco, emerge così una attenzione anche allo sviluppo economico e non solo alla conservazione dell'ambiente.

Il Piano pluriennale economico e sociale è previsto che sia adottato dalla Comunità del Parco previo parere del Consiglio direttivo e del comitato scientifico e considerato il parere espresso dagli enti locali territorialmente interessati. Il piano viene approvato, su proposta della giunta, dal Consiglio regionale[49].

Al fine di realizzare interventi, impianti e opere nelle aree in cui si applica il Piano del parco è necessario il preventivo *nulla-osta* dell'Ente parco[50].

Per la realizzazione delle finalità del parco si prevede che l'Ente parco richieda al Comune competente l'espropriazione dei terreni necessari per il perseguimento di dette finalità.

§ 5. Il Piano del Parco regionale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli

Con la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Toscana del 12 dicembre del 1989, n. 515 si è avuta l'approvazione del piano territoriale del parco naturale di Migliarino, S. Rossore e Massaciuccoli.

Nella parte prima del piano, caratteri generali, con riferimento all'efficacia del piano, si afferma che il piano territoriale, relativamente all'area del parco, viene equiparato al piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali. Per le aree contigue al

[48] Cfr. art. 27 della legge 8 giugno 1990 n. 142, ora Testo unico degli enti locali.

[49] Cfr. art. 18 Piano pluriennale economico e sociale. Procedura di approvazione.

[50] In questo senso si rinvia nella legge alla disciplina che la normativa nazionale, la legge quadro, all'art. 13 dedica all'istituto.

copia per valutazione

parco la strumentazione urbanistica sarà adeguata mediante varianti che dovranno prendere in considerazione le connessioni paesaggistiche ambientali e funzionali con le Tenute, le Fattorie ed i Comparti del parco; con riferimento alle aree collinari contigue al parco, sarà la disciplina del sistema regionale delle aree protette, a garantire questo tipo di connessione.

Il territorio del parco è costituito da aree, definite *riferimenti strutturali* dell'assetto del Parco[51], che coincidono con le storiche Tenute e Fattorie o con Comparti che abbiano omogeneità geomorfologica e consolidate paesaggisticamente[52]. Tali Tenute, Fattorie e Comparti sono parte integrante del parco e dovranno essere strettamente correlati, rispetto all'assetto territoriale, all'organizzazione e alla gestione del Parco stesso. I confini di tali riferimenti strutturali sono coincidenti coi confini del parco naturale.

Ruolo centrale ha la *cartografia*, nella quale si trovano individuati i confini delle Tenute, Fattorie o Comparti, gli accessi al parco o porte del parco, gli accessi alle singole tenute, Fattorie, Comparti, i centri del parco[53], i capisaldi o piazzole[54], i luoghi ricettivi ed organizzativi per le funzioni specifiche del parco[55].

Viene affidata ai piani di gestione l'ulteriore localizzazione di riferimenti strutturali del parco, attrezzatura e servizi per scuola ed università etc.; per la zona del Canale dei Navicelli, che il piano regolatore comunale destina ad attività cantieristiche o economico-produttive, può essere consentita la ristrutturazione delle volumetrie esistenti. Si consideri che per la realizzazione delle previsioni, si arriva a prevedere, al fine di un migliore assetto ambientale e paesaggistico, il trasferimento di tali attività, in zone contermini, di recupero edilizio ed urbanistico.

---

[51] Cfr. art. 3 - riferimenti strutturali- del piano territoriale del parco.

[52] Ai sensi dell'art. 2 - Delimitazione dell'area del Parco- le tenute, le fattorie ed i comparti esistenti sono: Tombolo, Coltano e Castagnolo, S. Rossore, Migliarino, Lago e Padule settentrionale di Massaciuccoli, Padule meridionale di Massaciuccoli, Villa Borbone e Macchia Lucchese.

[53] *I centri del parco*, nei quali si organizza la Tenuta, Fattoria o Comparto sono S. Piero a grado (Basilica e adiacenze), I palazzi Medicei, Coltano, Cascine Vecchie, Villa Salviati (adiacenze), Massaciuccoli Porto, Villa Borbone. In tali centri è possibile la presenza delle sedi istituzionali degli organismi di gestione del Parco es. Cascine Vecchie c'è la sede dell'Ente Parco.

[54] Qui vi troviamo una serie di attrezzature e funzioni pertinenti con la struttura del parco; vi possono essere collocate sia strutture stabili che amovibili (es. teatro, auditorium, etc.). La realizzazione di essi e la gestione può essere di operatori privati e/o di Enti pubblici consorziati o con capitale misto, attuando i piani di gestione, secondo programmi e obblighi convenzionati.

[55] Vi si svolgono funzioni *«strettamente collegate»* alla zona in cui si trovano ad es. museo, foresteria, centro visite, collocate nel sistema delle Tenute, Fattorie e Comparti.; un altro esempio è quello dell'area archeologica; anche le zone sportive che comprendono le strutture di gioco, sociali e di servizio.

copia per valutazione

All'articolo 4 del Piano territoriale del parco si analizzano i *riferimenti ambientali* che sono: le zone boscate, le zone umide, l'arenile, i corpi idrici, le zone agricole, le aree di riserva naturale. Con riguardo a tali *riferimenti ambientali* saranno utilizzati i piani di gestione ed i regolamenti d'uso per l'esecuzione di progetti specifici, piani di settore per il mantenimento dell'esistente, per il ripristino dei luoghi, per la costituzione di connessioni naturalistiche del territorio; anche le funzioni ricreative e produttive che siano compatibili con mantenimento, restauro e ripristino dell'assetto paesaggistico nel corso del tempo vengono disciplinati dal piano di gestione e dai regolamenti. Saranno le analisi storiografiche che evidenzieranno le alterazioni interne alle Fattorie/Tenute e Comparti e tra le varie aree così da permettere la realizzazione di un risanamento e ripristino mediante interventi relativi ai riferimenti strutturali, ambientali e infrastrutturali[56].

Nelle zone boscate è previsto il mantenimento e la protezione del patrimonio esistente; per le zone di rimboschimento vi si individuano due tipologie di intervento quali l'impianto di specie autoctone e gli impianti di pino domestico.

Nelle zone umide si prevedono interventi volti al mantenimento, al ripristino originario, ad interventi di riallagamento anche artificiale e si precisa che sia il rimboschimento che il riallagamento come risultanti dalle tavole di piano sono indicativi e la definitiva conformazione sarà definibile solo nel dettaglio dei progetti. È previsto il risanamento del degrado dell'arenile, quali ad esempio il recupero delle dune, inteso come *sistema dunale*, delle golene, delle sponde etc.

Per quello che attiene al «restauro e recupero ambientale» previsti nel piano[57], si stabilisce che nelle planimetrie del piano vengano individuati i luoghi da sottoporre a tali interventi, qualora le zone versino in una situazione di negativo mutamento dell'assetto dell'ambiente e del territorio come era in origine; invece con riferimento alle acque superficiali e di falda tale prescrizione è estesa a tutto il territorio del parco.

Gli strumenti per realizzare tali interventi sono i piani di gestione e i regolamenti d'uso che dovranno specificare i soggetti, i tempi, le modalità e i mezzi necessari per attuare tali interventi; sono contemplati anche progetti sperimentali. Tale specificazione non è banale, infatti l'area protetta è sede di sperimentazione di nuove tecniche e tecnologie a tutela e di ripristino della biodiversità. Non si deve tralasciare, come sottolineato dal

[56] Si veda l'art. 5 del Piano territoriale del parco.

[57] Si veda l'art. 7 - *Restauro e ripristino ambientale: specifici ambienti storici e naturali del piano.*

copia per valutazione

Presidente (facente funzioni - art. 6 dello Statuto) del parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, Elisabetta Norci[58], che l'intervento sperimentale può talora non portare gli effetti desiderati, ma senza alcun dubbio l'area protetta è la sede privilegiata per fare studi e porsi all'avanguardia sui temi dell'ecologia e del ripristino ambientale.

Particolare rilievo riveste nelle previsioni del piano territoriale l'agricoltura[59]; si assegna a tale attività, ad opera del piano territoriale, «il ruolo di attività economica principale e di fondamentale presidio paesaggistico ed ambientale» e si continua affermando che «Il recupero dell'agricoltura è quindi orientato alla promozione di un'attività primaria coerente con le finalità del parco».

Tra le altre cose il parco è zona sensibile sia per la protezione dell'ambiente, delle risorse naturali e dello spazio naturale e del paesaggio, ai sensi del regolamento CEE n. 795/85 sono introdotti regimi speciali di aiuti finalizzati al mantenimento o introduzione di pratiche compatibili con la protezione ambientale (cioè tecniche che mantengano inalterata la biodiversità, impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili) e che assicurino un reddito adeguato agli agricoltori.

Vi sono individuate due zone per il recupero dell'agricoltura, quali la zona agricola di sviluppo e la zona agricola di recupero ambientale. Nella zona agricola di sviluppo vengono mantenute le destinazioni d'uso attuali e vi si approntano azioni volte a migliorare l'efficienza delle strutture agrarie esistenti; nelle zone agricole di recupero ambientale vengono favorite trasformazioni o riconversioni compatibili con l'assetto ambientale ed in grado di estendere lo spazio naturale e al ripristino degli assetti originali; si specifica che queste azioni dovranno avvenire con eguale o minore produzione agricola.

Grande rilievo assume il Piano pluriennale di utilizzazione aziendale[60],

---

[58] Tale rilievo è stato fatto da Elisabetta Norci, Presidente nel settembre 2011 del Parco, Presidente Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali delle Province di Pisa, Lucca e Massa Carrara dal 1993 al dicembre 2004, al Convegno *Incontro europeo sui parchi, Progetto Park - European Protected Areas network*, Parco Regionale San Rossore, Pisa, 8-12 Settembre 2011, nel quale si evidenziò come la peculiarità dell'area protetta renda tale ambito spaziale luogo di ricerca nel quale far dialogare il mondo della conoscenza, quindi le Università e i centri di ricerca, con le problematiche concrete che in un'area protetta devono essere risolte. Si mise tuttavia in evidenza che queste sperimentazioni non sempre sortiscono gli effetti sperati, si è assistito, ad es. nel caso del parco in oggetto anche a peggioramenti delle situazioni di degrado ecologico dato, dovuti a tecniche non idonee o non completamente adatte alla situazione contingente.

[59] Si veda in questo senso l'art. 8 - Recupero dell'agricoltura del Piano.

[60] Si veda l'art. 2 L.R. Toscana n. 10/79.

presentato da gruppi di aziende, mediante interventi colturali pluriennali.

In tale piano saranno individuati gli interventi da effettuare specificandone anche la durata, considerando anche i danni possibili di questi sull'ambiente ed anche le misure volte all'attenuazione/riduzione e compensazione di tali danni.

Nei piani di gestione e nei regolamenti d'uso vi saranno contenute le previsioni e la regolamentazione degli interventi di recupero dell'agricoltura, anche per gli interventi sperimentali. Tuttavia si specifica che il Parco può approvare i piani pluriennali di utilizzazione aziendale anche qualora non vi siano piani di gestione e regolamenti d'uso. Nei programmi pluriennali di utilizzazione aziendale è interessante la previsione che, attraverso apposite convenzioni, siano incoraggiate nel parco la sperimentazione di colture biologiche.

All'art. 9 si considerano *il recupero edilizio ed urbanistico*, specificando che sono i «segni antropici» che costituiscono i riferimenti strutturali del parco, i quali sono determinati da interventi di recupero edilizio ed urbanistico. Attraverso i piani di recupero[61], si prevedono zone di recupero urbanistico ed edilizio. Attraverso i progetti di restauro e di ripristino e ristrutturazione si fa riferimento alle volumetrie già esistenti ed alle aree di pertinenza rintracciabili nella cartografia di piano. Sono i piani di gestione che hanno la funzione di individuare e classificare il patrimonio edilizio esistente[62] secondo criteri storico-paesaggistici.

Le demolizioni e le ristrutturazioni devono essere previste nei piani di recupero o nei progetti di restauro, ripristino o ristrutturazione.

Si specifica comunque che in attesa di piani di gestione possono essere effettuati interventi fino anche alla «riorganizzazione funzionale interna delle singole unità immobiliari, senza che ne siano alterati i volumi e le superfici, con modifiche agli elementi verticali non strutturali, e fermi restando i caratteri architettonici e decorativi dell'edificio, nonché gli elementi costituenti arredo urbano»[63], con rispetto del carico insediativo e delle destinazioni d'uso; si specifica, inoltre, che laddove ci sia incompatibilità con le previsioni del piano del parco con riferimento all'assetto urbanistico ed edilizio esistente l'intervento ammesso è solo l'intervento di manutenzione

[61] Si vedano in questo senso la Legge regionale toscana n. 59 del 1980 e la Legge n. 457 del 1980, ora abrogate.

[62] Vengono infatti integrate e specificate le localizzazioni e le destinazioni d'uso che si trovano nel piano territoriale.

[63] Cfr. Allegato 1, L.R. Toscana n. 59 del 1980 con riferimento alla suddivisione in categorie delle opere di ristrutturazione edilizia, e nello specifico l'esplicazione di ciò che s'intende con la ristrutturazione D1.

copia per valutazione

ordinaria e straordinaria considerando che la destinazione ed il carico insediativo non abbiano quale conseguenza l'inquinamento ambientale.

Il recupero urbanistico ed edilizio nel piano viene disciplinato come recupero edilizio ed urbanistico con valenza ambientale e recupero edilizio ed urbanistico con valenza funzionale. Le due zone individuate dal piano si caratterizzano rispettivamente per una manutenzione e conservazione della destinazione d'uso e del carico insediativo; le trasformazioni e gli interventi di risanamento e riqualificazione ambientale e riuso delle volumetrie esistenti per funzioni compatibili, vengono però esclusi gli interventi più invasivi quali le demolizioni e le ricostruzioni. Gli interventi con valenza funzionale contemplano, invece, il riuso del patrimonio edilizio e la realizzazione di nuove volumetrie che siano coerenti con la realizzazione delle funzioni del parco; in questo caso è resa possibile anche la demolizione e la ricostruzione[64].

Viene attribuita ai piani di gestione l'individuazione di spazi di progettazione unitaria relativi ad interventi di recupero che possono anche essere più ampie di quelle che il piano indica come zone di recupero; per questi riferimenti strutturali ed infrastrutturali il recupero edilizio ed urbanistico attuato mediante il piano di gestione motiva varianti e integrazioni del piano territoriale.

Gli enti locali possono proporre i piani di recupero relativi alle zone di recupero edilizio ed urbanistico anche prima dell'approvazione del piano di gestione, rispettando le prescrizioni del piano territoriale. I piani di recupero in questo caso sono approvati dal consiglio regionale su proposta trasmessa dalla giunta entro trenta giorni dal ricevimento di detti piani. Se il Consiglio entro i successivi trenta giorni dal ricevimento della proposta non si esprime i piani si intendono approvati; opera così il meccanismo del silenzio assenso.

Nella terza parte del piano territoriale del parco vengono definite le modalità e i soggetti di intervento e di controllo; all'art. 11 viene infatti disciplinato il *piano di gestione*; quale strumento di attuazione del piano territoriale. Solitamente ogni tre anni il piano di gestione definisce, sulla base dei settori di intervento, i progetti, programmi, i soggetti e le modalità di attuazione, gli ambiti di progettazione ed attuazione; i parametri urbanistici ed edilizi, gli investimenti finanziari con riferimento alla ripartizione; le integrazioni, anche in variante, le varianti al piano territoriale[65].

---

[64] La ricostruzione non potrà superare le volumetrie preesistenti. Infatti volumetrie nuove possono essere ammesse se la dimensione e le caratteristiche sono funzionali alla realizzazione delle funzioni del parco, si cfr. art. 3 comma 3 del Piano territoriale del parco.

[65] Tali varianti al piano territoriale sono sempre ammesse (cfr. art. 23 del piano territoriale

Il piano di gestione ha carattere intersettoriale[66] ed interessa il territorio di ogni fattoria-tenuta-comparto; si indicano anche i mezzi finanziari sia pubblici che privati per la realizzazione degli interventi, si farà quindi riferimento anche ai bilanci del parco; vengono anche individuate le modalità di investimento dei contributi derivanti dalle concessioni edilizie.

L'Ente parco entro due mesi dall'entrata in vigore del piano territoriale, tramite intese con gli enti locali avvia intese con i Comuni e le Province e avvia l'attuazione dei piani di gestione[67]. È interessante rilevare che, a norma dell'art. 13 comma 3 del Piano del parco, i piani, i programmi e i progetti di interesse territoriale ed ambientale relativi ad opere pubbliche possono essere attuati anche se non previsti nei piani di gestione, ferma restando la compatibilità degli stessi con il piano territoriale e, di conseguenza, saranno i piani di gestione a dover tenere in considerazione tali piani-programmi-progetti. Spetterà in questo caso all'Ente parco la compatibilità di tali azioni rispetto al piano territoriale dettando prescrizioni[68].

Per ciò che attiene alla procedura di approvazione del piano di gestione, il Piano del parco prevede che l'approvazione spetti al Consiglio regionale su proposta trasmessa dalla giunta entro sessanta giorni dal ricevimento dei piani e che questi si considerano approvati qualora entro i successivi sessanta giorni il Consiglio non si esprima.

Ruolo centrale assumono i c.d. *Regolamenti d'uso* che, a norma dell'art. 9 della legge regionale toscana n. 61 del 1979, hanno la funzione di rego-

---

del parco) generalmente sono appunto collegate al piano di gestione; possono essere anche promosse a livello sovra comunale, in tale caso dovranno essere fatte emergere le connessioni tra l'assetto interno ed esterno del parco e sulle previsione di adeguamento del quadro di riferimento e su valutazioni dell'impatto sul piano ambientale di tali varianti. Anche per le varianti si segue la procedura di formazione, adozione ed approvazione del piano.

[66] Il piano di gestione infatti con riferimento ai vari interventi pubblici e privati, dà i riferimenti delle zone e della tempistica di realizzazione facendo sempre riferimento ai principi del piano territoriale del parco.

[67] Tali *intese* sono volte alla definizione di indirizzi e modalità degli interventi e per stabilire le modalità di coordinamento tra i soggetti pubblici e quelli privati. L'Ente parco diviene il proponente, il coordinatore e il gestore delle iniziative pubbliche e private ed il programmatore dell'attuazione attraverso i piani di gestione, si veda in questo senso *l'art. 13 - Interventi di Enti pubblici e privati- comma 1. del Piano del parco*. Vi è la possibilità, inoltre, per gli enti locali di proporre piani di gestione volti al coordinamento tra gli assetti territoriali ed ambientali interni ed esterni rispetto all'area del parco stesso (cfr. in questo senso l'art. 11, comma 7, del Piano del parco).

[68] L'Ente parco avrà due mesi che decorreranno dalla data di presentazione delle proposte per esprimersi in merito con eventuale possibilità di prescrizioni e di inserimento di tali attività nel piano o nei piani di gestione quale elemento che contribuisce alla formazione di questi o che ne costituisce variante.

lare le modalità di fruizione del parco. In essi vi sono esplicitati i riferimenti relativi ad indennizzi, contributi e sussidi relativi ad attività da incentivare etc.; vi si trovano indicati i tempi e le modalità delle visite, la localizzazione e le graduazione dei divieti e delle sanzioni relativi al comportamento di coloro che si trovano, a qualunque titolo nel territorio del parco; vengono altresì disciplinate, sulla base delle destinazioni d'uso, le attività consentite.

Tali regolamenti d'uso possono riguardare uno o più Tenute-Fattorie-Comparti, una o più aree, settori funzionali con riferimento all'organizzazione complessiva del Parco; essi possono anche avere ad oggetto iniziative sperimentali, provvisorie o anche semplicemente stagionali.

Si trova sempre all'interno di tali regolamenti la disciplina relativa alle visite all'interno del parco.

Arrivando ad esaminare la *gestione del territorio del parco*, la quale costituisce la quarta parte del Piano del parco, interessa in questa sede analizzare la disciplina delle *zone a riserva naturale*. Per tali zone è prevista una tutela ambientale massima. È infatti ammesso l'intervento che si rende scientificamente necessario per la salvaguardia delle caratteristiche ambientali, vegetazionali e faunistiche dell'area; è permessa in tali zone la possibilità di collocazione di osservatori faunistici e di percorsi di visita.

Da sottolineare che nel disciplinare tali aree, il Piano del parco fa riferimento[69] anche all'Unione internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN), quale organismo alle cui classificazioni ci si deve riferire con riguardo alla caratterizzazione ambientale e le finalità attuative. In sede di piano di gestione e di regolamento d'uso, tali zone vengono considerate zone d)[70] ossia aree in cui la caratterizzazione ambientale è scientificamente importante per rilevanza e rarità.

§ 6. Il rapporto tra il rilascio del nulla osta dell'Ente parco per lo svolgimento di attività all'interno dell'area protetta e il rilascio di autorizzazioni o licenze di attività: la supremazia della tutela della biodiversità

Concentrando l'attenzione su come nel Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli si possano svolgere attività, dobbiamo considerare che l'Ente parco, ai sensi della legge quadro n. 394 del 6 dicembre 1991, ha due strumenti mediante i quali perseguire la tutela della biodiversità, fine per la quale del resto è stato istituita l'area protetta. Tali strumenti sono,

[69] Cfr. art. 16, comma 2. del Piano del parco.

[70] Si veda in tale senso la classificazione dell'*art. 10, Classificazione delle aree protette*, della *L.R. n. 52 del 1982*.

copia per valutazione

come già ricordato, il Regolamento del parco che «disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco», e il Piano per il parco che «persegue la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali affidata all'Ente parco».

Come si è visto, proprio in attuazione della legge statale, la Regione Toscana ha emanato la legge. n. 24 del 16 marzo 1994, con la quale ha anche istituito l'Ente Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.

Con tale legge sono stati altresì disciplinati gli strumenti mediante i quali l'Ente-Parco deve regolare tutte le attività che si possono svolgere all'interno del territorio sottoposto al suo controllo. Tali strumenti sono quelli del piano territoriale di coordinamento (che assumono la qualificazione di Piani del parco), i regolamenti d'uso e i piani di gestione.

In particolare con gli strumenti di pianificazione (Piano del parco e piani di gestione) gli enti devono procedere alla «organizzazione generale del territorio ed alla sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela» ed alla individuazione dei «vincoli, destinazioni d'uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del Piano».

Il *corpus* normativo che emerge dagli strumenti di pianificazione e dai regolamenti d'uso approvati dall'Ente-Parco risulta «intangibile» da parte delle normazioni generali e di settore, rispetto alle quali opera in funzione ostativa la specialità della disciplina legislativa, che comporta l'obbligo per qualunque soggetto dell'ordinamento, pubblico o privato, di rispettare le previsioni contenute negli atti con i quali l'Ente preposto alla tutela dell'ambiente, abbia disciplinato l'uso del territorio sottoposto al suo controllo.

In un parco infatti ogni azione umana è per definizione «vietata», a meno che non sia espressamente consentita dagli strumenti di pianificazione e dal regolamento d'uso approvati dall'Ente-Parco, potendo il Piano del parco e i piani di gestione prevedere quali siano le destinazioni d'uso consentite negli immobili esistenti all'interno delle singole zone del territorio del Parco: ciò in coerenza con le finalità di tutela degli elementi florifaunistici presenti.

Quindi con il Piano del parco ed i piani di gestione l'Ente Parco può disciplinare non solo gli interventi edilizi ammessi nelle singole zone del suo territorio, ma anche la destinazione d'uso degli immobili che possono formare oggetto di tali interventi, si pone il problema di garantire che tali previsioni – e di quelle contenute nel regolamento d'uso – vengano rispettate anche in sede di rilascio delle autorizzazioni o delle licenze che vengono richieste al Comune per svolgere delle attività all'interno dei locali o nelle aree esterne che abbiano formato oggetto di tali previsioni.

Tale verifica deve avvenire mediante il preventivo rilascio del nulla

osta, che costituisce il punto terminale di contatto tra le esigenze superiori della protezione naturalistica e attività economiche e sociali, avendo tale provvedimento la funzione di garantire entrambe tali esigenze mediante una valutazione altamente tecnica, volta ad assicurare il necessario controllo della conformità di iniziative e progetti alle previsioni del Piano del parco e del regolamento.

Pertanto si vede come il nulla osta è sempre necessario e preventivo rispetto a qualsiasi atto permissivo di altre pubbliche amministrazioni relativo ad interventi ed opere all'interno del parco, per i quali si verificherà una stasi procedimentale finché non verrà richiesto ed acquisito il nulla osta, o finché non decorrano i termini per la formazione del silenzio assenso.

A supporto di tali affermazioni si può anche rilevare come anche la giurisprudenza abbia ritenuto che «il nulla osta previsto dall'art. 13 l. 6 dicembre 1991 n. 394 è necessario solo in presenza di una disciplina «partecipata» del parco, in assenza della quale la predetta autorizzazione si risolverebbe in un mero formalismo, essendo esclusivamente collegato alla verifica della conformità dell'intervento progettato alle disposizioni del piano e del regolamento del parco, che si pongono, quali strumenti fondamentali di conformazione del territorio, come sede per la composizione degli interessi globalmente presenti nell'area protetta»[71]. Secondo la Suprema Corte il nulla osta previsto dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991 è inscindibilmente ed esclusivamente collegato alla verifica della conformità dell'intervento progettato alle disposizioni del piano e del regolamento del parco, rispettivamente disciplinati dagli artt. 12 ed 11 della medesima legge quadro sulle aree protette.

Dunque, ove una disciplina «partecipata» del parco sussista deve esserne valutato il rispetto; ove essa manchi la richiesta di nulla osta si risolverebbe in un mero formalismo, in un adempimento assolutamente superfluo per l'inesistenza di una disciplina propria alla quale possa riferirsi la valutazione della conformità fra l'attività da autorizzare e gli strumenti di pianificazione del territorio del Parco.

Ne discende che l'esistenza degli strumenti di pianificazione del Parco (piano territoriale di coordinamento e piani di gestione) e del regolamento d'uso obbliga tutte le altre Amministrazioni che devono rilasciare delle licenze o delle autorizzazioni, per consentire lo svolgimento di attività di qualunque tipo all'interno del territorio disciplinato da tali strumenti, a richiedere il preventivo nulla osta dell'Ente Parco, atteso che solo tale ente è competente a valutare la conformità di tali attività rispetto alle previsioni

[71] Si veda Cass., sez. III, 27 giugno 1995, «Riv. Giur. Edil.», 1996, I, 415.

copia per valutazione

in essi contenute e più in generale se si tratti di attività che possano compromettere le caratteristiche naturali e paesistiche del parco.

Ed è evidente altresì che nel caso in cui il Comune dovesse rilasciare una licenza o una autorizzazione che comporti lo svolgimento di attività da parte di soggetti privati o pubblici all'interno del territorio disciplinato dagli strumenti di pianificazione ambientale e paesaggistica e dal regolamento d'uso approvati dall'Ente Parco, senza acquisirne il preventivo nulla osta, che costituisce l'unico provvedimento mediante il quale è possibile valutare se l'attività da autorizzare è conforme alla disciplina contenuta in tali strumenti, le autorizzazioni rilasciate sarebbero del tutto illegittime, oltre che inefficaci, e potrebbero comportare anche la responsabilità dei funzionari o dei dirigenti che le avessero rilasciate per i danni arrecati a coloro che ritenevano di poter svolgere una attività che invece, in mancanza del nulla osta, non possono intraprendere[72].

Concludendo quindi vediamo come la Regione Toscana abbia voluto, mediante l'articolo 20 della legge del 1994 che richiama l'articolo 13 della legge quadro, attribuire un rilievo particolare alla tutela ambientale mediante appunto la previsione di strumenti volti a verificare che gli aspetti economico-imprenditoriali esistenti nell'area protetta, non pregiudichino la conservazione ambientale.

§ 7. Le scelte compiute dall'Ente parco Migliarino, San Rossore Massaciuccoli in tema di disciplina per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: tra normativa nazionale e prescrizioni regionali in tema di Siti di importanza regionale, Siti di importanza comunitaria e Zone di protezione speciale

All'articolo 7 della legge 394/91 viene riconosciuta ai Comuni ed alle Province il cui territorio è ricompreso in un parco, sia esso nazionale che regionale la concessione di finanziamenti statali e regionali, per la realizzazione nel territorio del parco, da prevedersi nel piano per il parco, per gli interventi, gli impianti e le opere volte alla realizzazione di «strutture per la utilizzazione di fonti energetiche a basso impatto ambientale quali il metano e altri gas combustibili nonché interventi volti a favorire l'uso di energie rinnovabili»[73]. È, in questo senso, palese che la legge quadro abbia

[72] Valgono su questo punto le considerazioni svolte nel paragrafo 5 del capitolo Secondo sul tema del silenzio assenso tra amministrazioni con riferimento all'art. 17 bis della L. 241/1990 introdotto dalla L. 124/2015 (c.d. riforma Madia).

[73] Cfr. art. 7 legge quadro 394/91, «*Misure di incentivazione*» comma 1 lettera h. In questo senso, anche in attuazione di tale articolo della legge quadro il 2 marzo del 2001 è stato siglato un protocollo d'intesa «L'energia dei parchi» promosso da Enel, Ministero dell'Ambiente,

copia per valutazione

dimostrato subito la sensibilità del legislatore rispetto a tematiche di grande attualità, confermando ancora una volta all'articolo rubricato «*misure di incentivazione*» ciò che si è sostenuto in altre parti del presente lavoro, e cioè il connubio tra la protezione dell'ecosistema e le esigenze di sviluppo.

L'Italia, in base agli impegni assunti in sede internazionale[74] dovrà ridurre l'utilizzo delle fonti di produzione di energie tradizionali, sostituendole con le cosiddette energie rinnovabili. Lo stato italiano sta altresì cercando di ridurre la dipendenza da paesi esteri per ciò che riguarda l'approvvigionamento energetico.

L'approvvigionamento di energia da fonti alternative è stato regolato in Italia con il decreto legislativo n. 387 del 29 dicembre 2003[75] come modificato dalla legge n. 244 del 24 dicembre del 2007; per gli anni 2004-2006 si è prevista uno 0.35% annuo di aumento di produzione di elettricità da fonte rinnovabile e per l'arco temporale 2007-2012 un aumento dello 0.75%. Successivamente, è stato emanato il decreto legge n. 208 del 30 dicembre 2008[76], al fine di ottemperare alla direttiva europea 2009/28/CE con il quale si è recepito l'obiettivo da raggiungere entro il 2020 del 17% del consumo interno lordo di energia da produrre con fonti rinnovabili. Con il decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 è stata recepita nell'ordinamento la direttiva 2009/28/CE[77].

Senza alcun dubbio il tema diviene molto interessante nell'ambito della

---

Legambiente, Federazione italiana parchi e riserve naturali. Le premesse alla base di tale intesa hanno evidenziato la volontà di raggiungere un approccio integrato per l'attuazione di interventi che permettano il raggiungimento di un equilibrio fra sviluppo industriale ed energetico e compatibilità ambientale, promuovendo azioni per lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia, la conservazione e la valorizzazione di contesti ambientali protetti nel quale inserire impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, campagne di informazione e divulgazione delle iniziative volte ad un uso razionale dell'energia e una gestione compatibile delle risorse idriche.

[74] In questo senso si veda Il Protocollo di Kyoto, il primo accordo vincolante sulla riduzione delle emissioni, ratificato in Italia con la legge n. 120 del 1 giugno 2002.

[75] Con tale decreto si è data attuazione alla direttiva europea 2001/77/CE. In tale decreto si specifica cosa si debba intendere con il termine *fonti energetiche rinnovabili o fonti rinnovabili*, intendendo cioè «le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas). In particolare, per biomasse s'intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani»; cfr. art. 2, comma 1, lett. a),

[76] Tale decreto è stato convertito nella legge n. 13 del 2009.

[77] Per un quadro in tema di energie rinnovabili e di impegni italiani si rinvia a L. Ammannati, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 3, 2011.

trattazione dell'area protetta come sede principale di tutela e conservazione della biodiversità. È, infatti, da sottolineare come queste motivazioni che spingono certamente lo Stato italiano verso una promozione di questo tipo di energia debba essere mediata con altri interessi, confrontandosi con una tutela dell'ambiente e del paesaggio, che non può certamente essere messa in discussione nelle sue peculiarità e specificità intrinseche. È pur vero che non si può abdicare agli impegni che ormai una società globale ci impone rimanendo cristallizzati su posizioni di pura conservazione dello *status quo*[78].

È noto che all'interno delle aree protette si trovino spazi sconfinati nei quali l'idea dell'installazione degli impianti per la produzione di energie alternative si manifesta come nuova esigenza. Si potrebbe in questo senso affermare che questa è una delle nuove sfide alle quali si trovano quotidianamente sottoposte le aree protette. Ci si riferisce nello specifico alle aree agricole, è infatti stabilito nel decreto legislativo 387/2003 all'articolo 12 comma 7, che è compatibile con l'installazione degli impianti eolici la destinazione agricola dei terreni[79]; è comunque possibile per i Comuni prevedere aree specificamente destinate ad impianti eolici, ma laddove manchi tale previsione gli impianti possono trovare localizzazione in tutte le zone agricole[80].

Il decreto legislativo n. 387 del 2003 disciplina le procedure autorizzatorie per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica; si prevede in questo senso all'art. 12 il ricorso allo strumento dell'«autorizzazione unica rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico». Tale autorizzazione ove necessario costituisce variante allo strumento urbanistico.

Si afferma al successivo comma 4 dello stesso articolo che «nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale». Al comma 10 dell'articolo, si afferma che saranno approvate le *linee guida* in Conferenza unificata, su proposta del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

---

[78] Si veda per un approfondimento in tema di energie alternative e di limiti alla localizzazione degli impianti e di analisi della giurisprudenza sul tema N. Durante, *La non idoneità delle aree e dei siti alla installazione di impianti di produzione di energia alternativa*, «Riv. giur. Edilizia», n. 5, 2011, p. 227 e ss.

[79] Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, I, 10 gennaio 2005, n. 44.

[80] Si veda in questo senso T.A.R. Umbria, 15 giugno 2007, n. 518.

copia per valutazione

Tali linee guida sono volte ad assicurare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, soprattutto per quelli eolici. Attuando le linee guida le Regioni indicheranno le aree e i siti non idonei all'installazione di determinate tipologie di impianti.

A livello nazionale, il 10 settembre 2010 sono state emanate le linee guida[81] approvate dalla Conferenza Unificata nel luglio 2008, su proposta dei Ministri interessati, che hanno individuato le zone non idonee alla installazione degli impianti di produzione di energia alternativa. All'articolo 17 del testo si afferma che l'individuazione delle aree non idonee viene operata dalle Regioni mediante una *apposita istruttoria* che ha ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. In sostanza, la tipologia dell'impianto e l'ubicazione dello stesso provocherebbero un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni al momento di richiesta di autorizzazione all'installazione dell'impianto. Si dovranno a tale proposito indicare le incompatibilità emerse rispetto agli obiettivi di protezione.

Le aree che la Regione individuerà come non idonee saranno individuate nell'atto di programmazione; sarà tenuto presente dalla Regione anche quanto già emergerà dal piano paesistico. L'inidoneità delle aree non è «divieto preliminare», ma «atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio»[82].

Nelle linee guida ci si preoccupa di autorizzare progetti localizzati in zo-

[81] All'art. 12 comma 10 del D. Lgs. 387/2003 così modificato dall'articolo 2, comma 154, legge n. 244 del 2007, si stabilisce che: «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le Regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali». Alle linee guida approvate in Conferenza unificata va attribuito il valore di intesa tra Stato e sistema delle Autonomie regionali e locali su attività di interesse comune (art. 9 D.Lgs. 281/97). Va sottolineato che il D. lgs. n. 28 del 2011 sancendo che l'autorizzazione unica per gli impianti è regolata dal D. lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida nazionali con relative disposizioni delle Regioni e Province autonome, ha operato un rinvio espresso recependo così le linee guida nel corpo del testo.

[82] Cfr. allegato 3 alle linee guida, il quale ai sensi del paragrafo 18 costituisce parte integrante del decreto.

ne in cui vi siano produzioni agro-alimentari di qualità o pregio per il contesto paesaggistico culturale che non compromettano tali peculiarità, anche con riferimento alla non alterazione della biodiversità e del patrimonio culturale e del paesaggio rurale[83].

Ci si deve comunque riferire, all'interno dell'area protetta, se in presenza di Zone di protezione speciale (ZPS), al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 ottobre 2007[84] che all'art. 5 «Criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione per tutte le ZPS», comma 1 lettera l., disciplina la realizzazione di nuovi impianti eolici per i quali si stabilisce che gli enti dovranno valutare l'incidenza del progetto considerando il ciclo biologico delle specie che ha comportato la designazione del sito. Vengono escluse dalla procedura le opere di sostituzione ed ammodernamento che non creino un maggiore impatto sul sito rispetto agli obiettivi dati. Anche per gli impianti di autoproduzione con una potenza inferiore o uguale a 20 Kw non è richiesta nessuna procedura; nelle ZPS sono vietati gli impianti di energia eolica che non siano finalizzati all'autoconsumo.

Sul tema la giurisprudenza, specie con riferimento alla installazione delle pale eoliche, nei punti in cui la sollecitazione al vento è maggiore, ha evidenziato che l'impatto di queste sui crinali, sulle montagne e sulle colline da un punto di vista paesaggistico altera sensibilmente il punto di vista[85].

Le linee guida sono utili, come messo in luce dalla Corte costituzionale nel 2009 e nel 2010[86], al contemperamento di interessi tra la diffusione degli impianti e la conservazione dell'ambiente che naturalisticamente si contraddistingue.

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittime anche le norme regionali che sono state emanate precedentemente alla emanazione delle linee guida nazionali[87].

---

[83] Si veda in questo senso l'art. 16, comma 4.

[84] Tale decreto è volto a dettare criteri uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS). Si veda per un approfondimento sul tema B. Rossi, *Energie rinnovabili e Zone protette: normative a confronto sul «caso pugliese» (commento a Corte di Giustizia UE, sent. 21/07/2011)*, 19 ottobre 2011, in www.federalismi.it.

[85] In questo senso si veda la sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII - 22 luglio 2010, n. 16938 nella quale si evidenzia che realizzare impianti eolici impone un contemperamento tra interesse alla tutela del paesaggio e quello alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Nello stesso senso si veda anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 29 gennaio 2009, n. 530.

[86] Cfr. C. Cost. 26 novembre 2010, n. 344.

[87] In questo senso si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 107 del 2011 e la n. 67 del 2011 con riferimento alla Regione Basilicata.

copia per valutazione

Di rilievo appare la volontà che anche *l'Ente Parco regionale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli* ha manifestato nel 2011, con riferimento alla materia della produzione di energia rinnovabile. Si consideri, infatti, che le zone agricole in cui potrebbero essere installati gli impianti di frequente si trovano all'interno delle aree protette.

È proprio con la deliberazione del Consiglio direttivo dell'Ente parco Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, la n. 101 del 3 ottobre 2011, che si è proceduto a prevederne una disciplina completa.

Occorre precisare che la normativa di riferimento costituisce una variante contestuale ad integrazione delle norme tecniche di attuazione dei piani di gestione vigenti quali il piano di Gestione del Padule settentrionale e Lago di Massaciuccoli[88], secondo piano di gestione della Tenuta Borbone e Macchia Lucchese[89], il piano di gestione della Tenuta di Migliarino e Fattoria di Vecchiano[90], il piano di gestione della Tenuta di San Rossore[91], ed il secondo piano di gestione delle Tenute di Tombolo e Coltano[92].

È all'allegato A della deliberazione del Consiglio direttivo in esame che si detta la «Disciplina per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel territorio del parco», la quale viene dettata in conseguenza della Relazione tecnico conoscitiva relativa alla «ricognizione sulle problematiche relative alla produzione di energia da fonti rinnovabili all'interno del territorio del Parco»[93].

Si prendono in considerazione nel documento l'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici, da quelli solari termici, da quelli eolici, dalle biomasse e dai geotermici.

Con riferimento alla fonte di produzione *fotovoltaica* si ritengono ammissibili gli impianti soltanto se essi vengano posti su edifici e strutture esistenti che non abbiano però carattere storico monumentale, e che per questo siano vincolati. Si precisa che tali impianti debbano essere integrati dal punto di vista architettonico nella struttura nella quale dovranno trovare ubicazione. Tale integrazione sarà oggetto di una apposita valutazione nell'ambito dell'istruttoria volta al rilascio dell'autorizzazione, che tenga in considerazione le caratteristiche territoriali ed ambientali. Ai fini dell'integrazione architettonica i pannelli degli impianti che dovranno captare i

[88] Approvato con DCD 227/20/1999 e variato con DCD 15/2004.

[89] Approvato con DCD 53/2009.

[90] Approvato con DCD 360/1997 e modificato con DCD 215/1999.

[91] Approvato con DCD 214/1999.

[92] Approvato con DCD 18/2002 e modificato con DCD 41/2009.

[93] Approvata con deliberazione del Consiglio direttivo dell'Ente parco n. 156 del 20/12/2010.

copia per valutazione

raggi solari, devono far parte dei componenti edilizi della costruzione, potendo anche sostituire quelli esistenti ad esempio potranno costituire parte delle coperture degli edifici, potranno essere applicati sugli infissi etc. Anche i meccanismi di funzionamento dell'impianto da realizzare dovranno essere pienamente integrati architettonicamente e non visibili.

Si prevede anche che in alcune zone, tra le quali ad esempio le zone di recupero, le zone sportive, quelle destinate a campeggio etc, possano essere costruite delle «strutture leggere pertinenziali» che saranno adibite agli impianti. Considerando poi che il territorio del parco è attraversato da grandi reti stradali e ferroviarie si precisa che sui bordi di tali sedi viarie possono essere installati, previa necessaria valutazione, gli impianti. Vediamo come vi è da un lato la volontà del parco di tutelare l'ambiente e dall'altro quello di recepire le innovazioni tecnologiche, cercando di collocare tali impianti nelle zone in cui saranno meno impattanti. Si precisa infatti che devono essere evitati impatti irreversibili visivi ed ambientali, preferendo quindi che gli impianti vengano ubicati in zone scarsamente visibili, avendo anche come fine ultimo quello di non compromettere il paesaggio.

Anche con riferimento all'installazione di un impianto *solare termico* vigono le medesime limitazioni, con riferimento, all'ubicazione previste in precedenza. Per gli impianti *eolici* si prevede la possibilità esclusivamente dei tipi cosiddetti mini o micro eolici[94] che siano volti all'utenza dei singoli, quali quella domestica, quella agricola, quella turistica, e quella per una singola attività produttiva. Per l'ubicazione si prevede, che i generatori siano collocati su strutture esistenti o in zone di recupero edilizio, in adiacenza di impianti produttivi agricoli ed altri. È previsto anche in questo caso che l'impianto si ponga in armonia con la struttura, magari cercando anche di mimetizzarli con le strutture esistenti. Per consentire l'autorizzazione all'impianto deve essere manifestata e dimostrata la sua assoluta produttività e quindi utilità.

Con riferimento agli impianti a *biomasse* s'impongono misure stringenti quali, ad esempio, la sola ammissibilità di impianti per la produzione di energia termica o elettrica e non sono ammessi gli impianti di trasformazione di biomasse per produrre, ad esempio, biocombustibile. Si consideri che, al fine di poter realizzare tali impianti, la disciplina prevista dal parco è molto stringente, e fa anche riferimento alle Linee guida della Regione

[94] La scelta tra l'autorizzazione all'installazione di un impianto micro o di uno mini dipenderà dall'area in cui si vorrà compiere l'intervento in considerazione degli impatti che derivino da tale impianto.

copia per valutazione

Toscana al Piano energetico regionale[95]. Tale limitazione è dovuta al forte impatto sull'ambiente e sulla biodiversità che deriva dall'installazione de-

[95] Sono ammissibili gli impianti secondo l'ALLEGATO alla Deliberazione del Consiglio Direttivo n. 12 del 7/2/2011 che con riferimento a quelli alimentati da biomasse solide e/o liquide, rispondano a tutte le caratteristiche elencate nell'articolo 4.«Biomasse»: «I) installati ed eserciti da soggetti pubblici locali e/o da soggetti privati che siano imprenditore agricolo ai sensi di legge insediato ed operante nel territorio del Parco, oppure cooperative, associazioni, consorzi e società fra agricoltori insediati ed operanti nel territorio del Parco e fra questi e soggetti pubblici locali; in particolari situazioni, da valutarsi singolarmente, possono essere ammesse società quali quelle sopra indicate con apporto di soggetti privati diversi purché nei limiti del 20-30% massimo della composizione societaria; II) di potenza nominale complessiva elettrica non superiore a 1 MegaWatt o comunque della potenza non superiore a quella indicata dalle Linee Guida e dal Piano Energetico Regionali per gli impianti definiti di piccola taglia; III) di tipo combinato, nei quali ci sia contemporanea produzione di energia elettrica ed energia termica, senza dispersione del calore prodotto e pertanto con riuso dell'energia termica come indicato al successivo punto; IV) con riuso, nella misura almeno del 80% del calore prodotto dall'impianto, e distribuzione dell'energia termica ad abitazioni, centri abitati, nuclei insediati, aziende ed attività agricole, attività produttive, complessi residenziali, turistici, ricettivi o simili, posti all'interno del territorio del Parco (per esempio attraverso tecniche di «teleriscaldamento» o per via diretta), o ancora con riuso parziale all'interno degli stessi processi produttivi funzionali all'impianto; V) con materiale di approvvigionamento ed alimentazione, sia integro o vergine che lavorato o semilavorato, proveniente e generato interamente dall'areale in cui l'impianto si situa («areale» come definito dal successivo punto «e»); VI) in parziale deroga al precedente punto, solamente in condizioni ambientali eccezionali che comportino crisi della produzione locale e per il solo mantenimento della continuità minima del ciclo produttivo dell'impianto, può essere ammissibile un ricorso a biomasse prodotte all'esterno del territorio dell'areale, ed eventualmente anche all'esterno del territorio del Parco, per una quota non superiore al 20% delle necessità nominali dell'impianto, a condizione che tali biomasse esterne siano originate entro un raggio di 70 Km. dall'impianto interessato; VII) realizzati all'interno di volumetrie esistenti poste nelle aree classificate come edifici esistenti e aree di pertinenza o come zone agricole di sviluppo, ai sensi del Piano del parco e dei relativi Piani di Gestione; VIII) la biomassa utilizzata sia costituita almeno per il 50% da materiale legnoso proveniente da lavorazioni forestali e gestione selvicolturale e/o da residui dipotature di specie legnose e/o da colture dedicate del tipo S.R.F.; IX) nel caso di produzioni di biomassa da seminativi destinati a colture dedicate, la superficie complessiva di tali colture non superi il 30% della S.A.U. aziendale e rispetti le condizioni agronomiche di avvicendamento colturale; superfici maggiori potranno essere ammissibili solo nel caso la produzione interessi aree di lagunaggio e/o di fitodepurazione; X) nelle coltivazioni di specie agrarie da biomasse a destinazione energetica non ci sia il ricorso all'irrigazione con acque di prima qualità; eventuali interventi irrigui possono essere ammissibili solo laddove di soccorso durante l'anno di impianto delle colture pluriennali in conseguenza di particolari condizioni di stress ambientale; per le coltivazioni da biomasse a destinazione energetica a ciclo poliennale (sia erbacee che arboree) e per la gestione di specifiche aree di fitodepurazione o lagunaggio può essere ammissibile l'impiego di acque reflue e/o di scolo, nel rispetto delle altre disposizioni normative vigenti in materia; XI) il progetto dell'impianto, soggetto ad autorizzazione, sia completo di dettagliato piano degli approvvigionamenti, descrittivo di tutti i materiali utilizzati e necessari al funzionamento dell'impianto nel tempo,

gli impianti. Il Parco si è mostrato, infatti, attento alle esigenze degli agricoltori che hanno aziende agricole all'interno dell'area, ma ha anche contemperato nelle scelte, le esigenze ambientali e biologiche.

Con riferimento all'energia *geotermica* si precisa che in tutto il territorio del parco sono ammessi gli impianti di climatizzazione e di produzione di energia termica che derivi dal sottosuolo.

Tale disciplina dettata dall'Ente parco Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, muove dalle misure adottate dalla Regione Toscana. Si precisa che l'Ente Parco ha specificato dettagliatamente la disciplina che la Regione aveva delineato in generale, ciò in qualità di Ente altamente tecnico e profondo conoscitore degli equilibri ecologici, ma anche delle necessità di sviluppo.

La Regione agendo in conformità con quanto prescritto al paragrafo 17 punto 3 delle Linee guida nazionali emanate nel settembre 2010 ha indivi-

---

delle loro tipologie, provenienze e modalità produttive, delle quantità e modalità di stoccaggio, e quant'altro utile ad esplicare le fonti di produzione ed approvvigionamento della biomassa; XII) per gli impianti che utilizzano biomassa forestale, il piano degli approvvigionamenti deve essere coerente con il piano forestale approvato, del quale è titolare l'imprenditore agricolo o il soggetto pubblico proponente l'impianto; XIII) l'elenco delle specie erbacee ed arboree da biomassa a destinazione energetica coltivabili eventualmente funzionali ad un determinato impianto sia preventivamente approvato dagli organi preposti del Parco (Comitato scientifico e Commissione agricoltura su istruttoria degli Uffici tecnici competenti). c. Per le biomasse gassose (biogas), all'interno del territorio del Parco, possono essere ammissibili gli impianti di produzione di energia elettrica e termica, rispondenti ai precedenti punti I, II, III, IV, V, VII, XI, ma non sono ammissibili impianti per la produzione di biogas; per gli impianti di produzione energia, il materiale utilizzato dovrà essere costituito prioritariamente da reflui zootecnici da smaltire, prodotti da singoli allevamenti, o da gruppi di essi, attivi all'interno del territorio del Parco, ed in ogni caso i reflui zootecnici, misurati come peso tal quale, dovranno costituire almeno il 20% della biomassa utilizzata per l'impianto. d. I progetti di impianti dovranno valutare, almeno in via sperimentale, di prova e/o di studio preliminare, il bilanciamento tra la produzione di CO_2 conseguente i processi di combustione o di immissione in atmosfera propri dell'impianto, e l'assorbimento di CO_2 realizzatosi con le biomasse utilizzate, da sperimentarsi anche attraverso appositi programmi software o di calcolo su base scientifica; precisando quali possano essere le ulteriori altre fonti di assorbimento attinenti l'impianto e l'eventuale relativo contesto aziendale nel caso di bilancio negativo. e. Gli areali di localizzazione, approvvigionamento ed alimentazione degli impianti, all'interno del territorio del Parco (di cui alla D.C.R. 515/1989), sono identificati dai tre seguenti comprensori territoriali: - comprensorio a nord del Fiume Serchio, comprendente i territori delle Tenute: «Borbone e Macchia Lucchese», «Padule settentrionale e Lago di Massaciuccoli», «Migliarino e Fattoria di Vecchiano», secondo la suddivisione del territorio del Parco stabilita dall'art. 2 del Piano del parco, di cui alla D.C.R. 515/1989; - comprensorio tra il Fiume Serchio e il Fiume Arno, comprendente i territori della Tenuta di «San Rossore», secondo la suddivisione del territorio del Parco stabilita dall'art. 2 del Piano del parco, di cui alla D.C.R. 515/1989; - comprensorio a sud del Fiume Arno, comprendente i territori delle Tenute di «Tombolo e Coltano», secondo la suddivisione del territorio del Parco stabilita dall'art. 2 del Piano del parco, di cui alla D.C.R. 515/1989.

duato le aree non idonee all'installazione di impianti aventi particolari caratteristiche. Si trova appunto nella legge regionale 21 marzo 2011, «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)[96]. Nell'individuazione delle aree non idonee si esplicitano anche delle eccezioni[97] rispetto ai territori nei quali si prevede che taluni impianti non si possano realizzare.

Con riferimento alle aree non idonee, e per le quali si prevedono eccezioni, vi sono le Aree naturali protette quali: i Parchi nazionali, regionali, locali, i SIR, i SIC e le ZPS. Per ciò che attiene agli impianti con potenza superiore a 20KW ed inferiore uguale o superiore a 200 KW si possono infatti realizzare in tali ambiti territoriali per «il mantenimento del presidio del territorio in qualità di attività connessa all'agricoltura e nelle aree caratterizzate da degrado ed urbanizzate»[98].

Il divieto generale di installazione di impianti di tale portata energetica, come si evince dalla motivazione riportata nella tabella che costituisce allegato alla legge regionale, muove dalla considerazione che tali ambiti territoriali siano sensibili sotto l'aspetto ecologico ambientale e per questo non si vuole che simili interventi vadano a compromettere l'ecosistema dell'area.

---

[96] In B. U. n. 12, parte prima, del 23.03.2011.

[97] Le eccezioni sono così indicate «(*) aree già urbanizzate prive di valore culturale paesaggistico e aree di pertinenza dell'edificato privo di valore storicoarchitettonico. (**) aree degradate quali i siti minerari dismessi e le cave dismesse, con la esclusione di quelle aree e siti riconosciuti di valore storico-culturale, testimoniale e paesaggistico dal PIT (approvato con deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2007, n. 72) e la sua implementazione paesaggistica (adottata con deliberazione del Consiglio regionale 16 giugno 2009, n. 32), discariche, depositi inerti e rottamazioni, fatto salvo quanto previsto dalle normative di settore in materia di bonifica dei siti inquinati e ripristino ambientale dei siti di cava dismessi, purché l'impianto sia inserito con modalità tali da assicurare il minor impatto paesaggistico e privo di platee in cemento a terra. (***) attività connesse all'agricoltura, svolte da imprenditori agricoli ai sensi dell'articolo 2135 CC e nei limiti indicati dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 32/E del 6 luglio 2009 purché l'impianto sia inserito con modalità tali da assicurare il minor impatto paesaggistico e privo di platee in cemento a terra L'imprenditore agricolo può svolgere tali attività anche tramite la partecipazione a EsCO (Società servizi energetici, istituite e riconosciute secondo le normative vigenti in materia) purché la superficie occupata dall'impianto fotovoltaico non sia superiore al 10 per cento della superficie agricola utile (SAU), per potenza nominale complessiva inferiore a 200 kW; per impianti di potenza superiore a tale limite e, comunque entro il limite massimo di 1 MW, per ogni 10 kW di potenza installata oltre i 200 kW deve essere dimostrata la disponibilità di almeno un ettaro di terreno agricolo».

[98] Si veda in tale senso la motivazione riportata nella tabella che costituisce allegato alla legge regionale.

Vige invece un assoluto divieto di installazione di impianti di qualsiasi portata energetica superiore ai 5 KW; non si prevedono infatti eccezioni per le Zone umide previste dalla Convenzione di Ramsar, ciò è facilmente spiegabile visto che gli equilibri in tali zone sono da un punto di vista naturalistico-biologico-ambientale estremamente fragili. È quindi probabile che un intervento superiore a 5KW potrebbe, come si evince dalla motivazione di divieto, alterarne la funzionalità ecosistemica.

Concludendo, possiamo vedere in tale operazione di individuazione delle aree da parte dell'Ente Regione e di disciplina dettagliata fornita dall'Ente parco, uno sforzo sinergico e una collaborazione volti al mantenimento degli equilibri in tema di biodiversità, ma anche di volontà di sviluppo energetico, finalizzato all'autoconsumo, per le aree del territorio del parco.

Ci sembra, utile in questa sede, fare un cenno al Piano Ambientale ed energetico regionale (Paer)[99], approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 10 dell'11 febbraio 2015, pubblicata sul Burt n. 10 parte I del 6 marzo 2015. Il piano costituisce lo strumento per la programmazione ambientale ed energetica della Regione Toscana, e ingloba i contenuti del Pier (Piano Indirizzo Energetico Regionale), del Praa (Piano Regionale di Azione Ambientale) e del Programma regionale per le Aree Protette. Come definito dalla stessa Regione Toscana[100], il Paer ha quale «meta-obiettivo» la lotta ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la promozione della green economy. Tale «meta-obiettivo» ha quattro obiettivi generali. Per il nostro campo di indagine rilevano i primi due, ossia: contrastare i cambiamenti climatici e promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili. In tal senso, la Toscana è orientata a sostenere ricerca e innovazione tecnologica per valorizzare la nascita di nuove imprese della *green economy*. L'efficacia del Paer potrà valutare nella misura in cui esso saprà favorire l'azione sinergica tra soggetti pubblici e investitori privati per creare una economia verde che sappia includere nel territorio regionale le quattro fasi dello sviluppo ossia la ricerca sull'energia rinnovabile e sull'efficienza energetica, la produzione di impianti, l'installazione impianti, il consumo energicamente sostenibile.

L'altro punto è quello relativo alla tutela e valorizzazione delle risorse territoriali, della natura e della biodiversità. L'aumento dell'urbanizzazione e delle infrastrutture e lo sfruttamento intensivo delle risorse, necessitano infatti, secondo la Regione, una attenta conciliazione dello sviluppo soste-

[99] Istituito con l.r. 14/2007.

[100] Si veda il sito della Regione Toscana www.regione.toscana.it/-/piano-ambientale-ed-energetico#documenti paer.

copia per valutazione

nibile con la tutela della natura. Vedremo come la Regione toscana saprà, nel prossimo futuro, gestire le sfide legate a tale piano, in modo che anche le aree protette possano effettivamente contribuire a promuovere un equilibrato modello di sviluppo sostenibile nel pieno rispetto dell'ambiente e della biodiversità.

copia per valutazione

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULL'AREA PROTETTA: UN MODELLO DA RIPENSARE ALLA SVOLTA DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

§ 1. La riforma costituzionale e i nuovi rapporti Stato-Regioni in materia di competenze legislative per la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità: ambiente, ecosistema e paesaggio nel disegno di legge di riforma costituzionale

Il testo di riforma del titolo V della Costituzione evidenzia una riduzione dell'autonomia regionale e sembra segnare, come sostenuto in dottrina, un «definitivo tramonto del regionalismo politico legislativo»[1]. Ci soffermeremo a riflettere su ciò che questo significa per la tutela e la conservazione della biodiversità, considerando che nel testo vigente, frutto della riforma costituzionale avvenuta ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, si afferma la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie relative alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge costituzionale n. 2613-B[2] (riforma del Titolo V[3]) nella seduta dell'11 gennaio 2016. La

---

[1] In tale senso si esprime M. Cecchetti, *Le «facce nascoste» della riforma costituzionale del regionalismo*, 23/2015, reperibile su www.federalismi.it. L'Autore evidenzia come accanto alla ri-centralizzazione in capo allo Stato di una serie ampia di attribuzioni e competenze si confermano alcune scelte del legislatore di riforma del 2001, quali, tra le altre, la potestà legislativa generale-residuale attribuita al legislatore regionale, anche se con una potestà statale relativamente alle competenze potrebbe essere molto ampia, ma pur sempre con competenze enumerate. L'Autore afferma, altresì, che pur ritenendo che la riforma consegna allo Stato le «chiavi» di tutte le politiche pubbliche e che lo Stato ha altresì molti strumenti che potranno permettergli di «limitare l'autonomia e imbrigliare il regionalismo entro i confini di un ruolo meramente amministrativo» ma ciò «non segna in termini univoci e indefettibili la direzione che potrà seguire l'evoluzione della nostra forma di Stato»; in questo senso avrà ancora un forte ruolo il giudice costituzionale.

[2] L'esito del voto è stato di 367 voti favorevoli, 194 voti contrari e 5 astensioni.

[3] Spingendosi, quindi, in un'analisi dettagliata, merita una riflessione il confronto tra le diverse proposte di testo di riforma costituzionale (art. 117 c.2 lettera s)) che si sono avute nel corso dei passaggi e delle trattazioni fino ad oggi. si evidenzia come il testo di riforma costituzionale presentato dal Governo afferma che lo Stato ha legislazione esclusiva nelle materie e funzioni relative a ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici sul turismo e sull'ordinamento sportivo (cfr. A.S. n. 1429 - Testo del Governo). Nel testo della Commissione si afferma

Camera dei Deputati non ha modificato il testo approvato il 13 ottobre 2015 dal Senato[4]. Alla lettera s) dell'articolo 117 di tale testo la «tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema» è indicata tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato e spetta alle Regioni, con potestà legislativa esclusiva, la promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo. Ciò sembra indicare che la Regione debba promuovere il paesaggio con il più alto pregio ambientale, che nell'area protetta trova la sua massima espressione, nonché promuovere il turismo, risorsa essenziale affinché le aree protette possano contare su risorse sufficienti a garantire la conservazione[5].

Gli emendamenti che erano stati proposti al testo di riforma costituzionale sulle tematiche ambientali confermano la consacrazione dell'ambiente quale bene declinato in ogni suo aspetto maturata negli ultimi anni, con un occhio sempre più attento agli aspetti tecnici ed ecologici che rilevano per l'effettiva tutela dell'ambiente[6]. Si parla dei Parchi, della flora autoctona,

---

che lo Stato ha legislazione esclusiva nelle materie, togliendo quindi l'iniziale riferimento alle funzioni, per tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo (cfr. A.S. n. 1429 - A Testo della Commissione). Nel testo approvato dal Senato in prima lettura si parla di legislazione esclusiva dello Stato per «tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo» (cfr. A.C. n. 2613 - Testo approvato dal Senato in prima lettura). Tale testo risulta nell'identico modo approvato anche dalla Camera dei deputati (cfr. A.S n. 1429 B - Testo approvato dalla Camera dei Deputati). Per un aggiornamento relativo alla riforma costituzionale si veda F. Fabrizzi, G. Piccirilli, *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, reperibile su www.federalismi.it.

[4] Testo già approvato in sede di prima deliberazione dal Senato e modificato dalla Camera il 10 marzo 2015.

[5] In tale senso sia consentito il rinvio a F. Carpita, *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, E-book CESIFIN 2016, reperibile su www.cesifin.it.

[6] Con riferimento agli emendamenti che erano stati presentati che si riferiscono all'articolo 31, articolo di modifica dell'articolo 117 della Costituzione vigente, del disegno di legge costituzionale della XVII legislatura, per ciò che attiene al nostro campo di indagine, preme rilevare come si siano proposti emendamenti al disegno di legge costituzionale n. 1429 B quali: sostituire la lettera s) con «ambiente, eco sistema, beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo» (cfr. 31.32 - Bocchino, Campanella, De Petris, Maurizio Romani, Casaletto, Mussini, Bignami). Al comma 1, capoverso «Art. 117», dopo la lettera o), vi è la proposta di inserire «o-bis) disposizioni generali e comuni sul riconoscimento, sulla conservazione, sulla tutela e sulla promozione in tutte le sue forme materiali e immateriali: storiche, artistiche, culturali, paesaggistiche e naturali della bellezza quale

delle forme materiali e immateriali: storiche, artistiche, culturali, paesaggistiche e naturali della bellezza quale elemento costitutivo dell'identità nazionale. Qui la mente corre agli sviluppi che abbiamo cercato di far emergere anche nel presente lavoro, quale la Convenzione europea del paesaggio e a ciò che ha significato per la maturazione della concezione totalizzante del paesaggio che concorre all'identità nazionale. Tale questione ci porta, però, a riflettere su quanto ancora si debba percorrere nel cammino della piena consacrazione della tutela ambientale, quando si nota che nel testo approvato dal Senato e identico approvato alla Camera si introduce anche la valorizzazione come competenza esclusiva dello Stato.

Nel testo licenziato dalla riforma del Titolo V del 2001, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali era una materia di legislazione concorrente, nella quale quindi lo Stato dettava i principi generali e la Regione la relativa normativa di dettaglio. Mentre la riforma della potestà legislativa sembra essere certamente di tipo centralistico, nell'ambito del riassetto dell'ordinamento costituzionale, le specificità dell'ambiente in epoca moderna ci portano ad evidenziare che una legislazione relativa alla valorizzazione delle risorse ambientali che promani dal territorio può essere molto efficace nella conservazione del bene. Questo nuovo scenario, che vede il ruolo centrale dello Stato sia per la tutela che per la valorizzazione, sembra essere la risultante anche delle pronunce della giurisprudenza, che accentuano il ruolo esclusivo dello Stato ed è volta a riconoscere alle Regioni solo una competenza residuale di dettaglio[7]. Poco ci sembra importante il riferimento alla legislazione esclusiva della regione laddove si parla di

elemento costitutivo dell'identità nazionale» (cfr. 31.80 - De Petris, Barozzino, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano, Uras, Bocchino, Campanella, Bignami). Al comma 1, capoverso «Art. 117», dopo la lettera o), si propone l'inserimento di «o-bis) tutela della flora autoctona, dei parchi nazionali e della fauna selvatica» (cfr. 31.81 - De Petris, Barozzino, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano, Uras, Bocchino, Campanella, Bignami). Al comma 2, capoverso «Art. 117», si vuole sostituire la lettera s) con «ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo» (cfr. 31.89 - Bocchino, Campanella, De Petris, Maurizio Romani, Casaletto, Mussini, Bignami). Altri hanno proposto al comma 2, lettera s) di sostituire le parole: «tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema» con «tutela dei beni ambientali, degli eco sistemi e dei beni culturali» (cfr. 31.90 - Caleo, Vaccari, Puppato, Manassero, Compagnone, Sollo, Dalla Zuanna, Scalia, Mattesini, Fedeli, Chiti, Casson, Di Biagio, Pagliari, Fasiolo, Lai, Pezzopane, Ruta, Lo Giudice, Orrù, Cociancich, Scavone, Elena Ferrara, Borioli).

[7] Si veda per un'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela dell'ambiente e delle aree protette si veda, V.M. Sessa, *Il riparto di funzioni fra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, «Riv. Quadr. Dir. Amb.», n. 2, 2011, pp. 100-127.

promozione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici[8]. Non sembra sufficientemente chiaro, ad esempio, in cosa la promozione si differenzi dalla valorizzazione, giacché la promozione è volta anche alla valorizzazione del bene. Nel caso della riforma in atto, le specificazioni e la mancanza di fiducia nell'Ente Regione e nell'opera legislativa che tale ente esercita sarebbe potuta essere meno esplicitata dal legislatore nazionale, considerando l'introduzione nell'articolo 117 Cost. della c.d. Clausola di salvaguardia che prevede (art. 117 c. 4) che su proposta del Governo, la legge dello Stato possa intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva per esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o per la tutela dell'interesse nazionale. Tale principio è certamente di origine giurisprudenziale, laddove, in vari ambiti, anche quello ambientale, paesaggistico e di governo del territorio, la Corte ha dovuto mettere un freno alle Regioni nel legiferare spesso in maniera anticipatoria rispetto al legislatore statale in ambiti, però, di rilievo nazionale della disciplina in oggetto.

Concludendo, possiamo dire che il legislatore avrebbe potuto con ogni probabilità valorizzare maggiormente le autonomie nella materia relativa al paesaggio, considerando anche che all'articolo 9 della Costituzione si affida ai soggetti della Repubblica la tutela del paesaggio, all'interno della quale non possiamo non far rientrare la tutela della natura, dell'ecosistema e dei beni culturali. I vari soggetti componenti la Repubblica, quali lo Stato, le Regioni e gli enti locali, devono, secondo i dettami della Costituzione concorrere alla tutela della conservazione della biodiversità.

§ 2. L'area protetta: un modello da ripensare alla luce delle potenzialità offerte dai luoghi di conservazione della biodiversità

Passando dalla riflessione sull'architettura costituzionale alla normativa speciale che caratterizza il regime delle aree protette è opportuno valutare, a vent'anni dalla sua emanazione, in che modo la legge 394/1991, fondamentale per la tutela della biodiversità e del governo del territorio all'interno delle aree protette, abbia migliorato il panorama della tutela ambientale.

Un merito che certamente va riconosciuto a tale normativa è il superamento della frammentazione delle discipline che i vari parchi nazionali costituiti si erano dati, utilizzando, per fare questo, le esperienze regionali di disciplina dell'ambiente, di istituzione e di regolamentazione delle aree

[8] Si consideri che nel testo della Commissione (AS 1429-A) vi era la valorizzazione e non la promozione tra le materie di legislazione esclusiva della Regione.

copia per valutazione

protette. Hanno fatto, in tal modo, «scuola», servendo da modello per il legislatore nazionale. Tali discipline regionali coniugavano insieme fattori antropici, fattori ecologici e sviluppo economico-sociale. Un esempio particolarmente rilevante è offerto dalla legge della Regione Sicilia n. 98 del 1981, che ha manifestato la volontà di integrare uomo e ambiente, coniugando le esigenze di tutela con quelle di sviluppo economico e sociale che devono caratterizzare il regime giuridico dei parchi. La legge regionale sui parchi della medesima Regione, la n. 88 del 1991, come modificata dalla legge n. 14 del 1998, vede quali finalità certamente la tutela del paesaggio e dell'ambiente, ritenendo altresì che non sia possibile stabilire a priori che i beni ambientali non possano divenire anche una risorsa economica, pur sempre avendo quale fine il perseguimento dello sviluppo sostenibile[9]. Se è, infatti, indubitabile che l'area protetta non possa mai diventare una mera «fonte di produzione di reddito», è oggi indubbia la rilevanza la disponibilità di risorse finanziarie, per la conservazione della biodiversità[10]. Si deve peraltro rilevare come già il disegno di legge n. 1820, presentato su iniziativa del senatore D'Alì il 13 ottobre 2009, sia intervenuto su tale questione. Tra gli emendamenti era stata proposta, tra le altre misure, la possibilità per le aree protette di dotarsi, per i propri prodotti, del cosiddetto «marchio di qualità» dell'area protetta, al fine di permettere all'area protetta di avere entrate necessarie al mantenimento e alla conservazione dell'area stessa, Alcuni parchi hanno, già da anni, provveduto ad introdurre il marchio di qualità[11]. In tale contesto, ci si è continuati a muovere anche nell'attuale testo unificato adottato nella seduta del 5 marzo 2014 dalla XIII Commissione- Ambiente del Senato che, infatti, punta sulla valorizzazione del principio di compatibilità tra ecosistemi antropiche, sociali ed economiche[12]. Si disciplina, tra gli altri, la con-

[9] Si rinvia per una approfondimento sul tema a F. Saitta, *La legislazione regionale siciliana sui parchi tra tutela del paesaggio e dell'ambiente naturale e sviluppo economico e sociale*, cit., pp. 159-167.

[10] Sia consentito il rinvio a F. Carpita, *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica,* cit. È apprezzabile l'impegno che molti parchi, tra i quali anche quello regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli hanno mostrato nel promuovere la produzione e la commercializzazione di prodotti tipici, delle aziende agricole interne all'area del parco o dell'area contigua, come previsto dagli strumenti di pianificazione del territorio del parco. Anche lo stesso parco delle Cinque terre ha mostrato tale capacità imprenditoriale dell'area protetta, con una particolare attenzione sempre rivolta alla conservazione della natura.

[11] Ciò è avvenuto ad esempio ad opera del Parco naturale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli.

[12] Si veda in tale senso Servizio studi della Camera dei deputati, *Le aree protette in Italia: stato attuale e proposte di riforma*, 14 marzo 2014, reperibile su www.camera.it.

copia per valutazione

cessione, anche a titolo oneroso, del marchio di qualità a servizi e prodotti locali aventi requisiti di qualità, sostenibilità ambientale e tipicità territoriale. In tale ipotesi, si prevede che l'ente di gestione è tenuto a predisporre uno o più regolamenti che stabiliscano requisiti minimi di qualità garantiti e a prevedere attività di controllo.

Tale capacità dei parchi di contribuire al proprio finanziamento è particolarmente auspicabile, specialmente rispetto alle esigenze, sempre più pressanti, di contenimento della spesa pubblica a livello nazionale ed europeo. Si prevede anche la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione[13].

In tale ottica l'*accountability* dell'Ente parco, ossia il riscontro delle azioni positive e propositive per il territorio che l'Ente parco «virtuoso» riesce ad avere sulla propria area, potrebbero permettere al Parco di mantenere un contatto positivo con la comunità che insiste sul medesimo territorio. L'Ente parco, potrà, in questo modo, consentire alle aree protette di non perdere ulteriori risorse umane, affinché non vengano compromessi i servizi e la tutela dell'ambiente che i parchi virtuosi stanno cercando di continuare a garantire nonostante che la situazione sia già notevolmente critica.

Indispensabile, a questo fine, è la sinergia con le istituzioni. Spetta, infatti, agli amministratori dei territori interessati dall'area protetta il compito di far risaltare le peculiarità di tale ambito territoriale, come un valore aggiunto e non soltanto come un insieme di vincoli[14]. È inoltre necessario che le azioni di pianificazione che interessano l'area protetta si muovano in «sincronia» e con il necessario «coordinamento» tra i vari interventi pianificatori che interessano tutti la medesima area. Tale coordinamento diventa complicato laddove, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, D. Lgs, n. 42 del 22 gennaio 2004, all'articolo 145 «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di protezione», si afferma che ai fini della tutela del paesaggio, ciò che è contenuto nel piano paesaggistico prevale sugli atti degli enti gestori delle aree protette. Si deve

[13] Per una ricognizione di alcuni strumenti di finanziamento per le aree protette e la biodiversità, anche in prospettiva europea e comparata sia consentito il rinvio a F. Carpita, *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica*, cit.

[14] In tale ottica ci sembra interessante rilevare come il Comune di Vecchiano, uno dei comuni del territorio del Parco regionale di Migliarino San Rossore Massaciuccoli, si sia mostrato anche nelle occasioni più recenti molto attento al collegamento parco-comunità, favorendo dibattiti, anche con la presenza delle autorità del parco sui temi relativi alle attività del Parco, agli aggiornamenti nei confronti dei cittadini così da dare conto di ciò che rappresenta tale realtà territoriale.

copia per valutazione

essere concordi con la dottrina laddove si afferma che la disciplina relativa alla flora e alla fauna deve essere di competenza degli Enti parco e, quindi, ricompresa nei piani dei parchi. Con riferimento alla morfologia del territorio sarà il piano paesaggistico lo strumento idoneo[15]. Ciò solleva il delicato problema del coordinamento tra le due pianificazioni e sui soggetti titolari a rilasciare l'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 146 del Codice[16].

Oltre al coordinamento con la tutela paesaggistica, un aspetto che senza dubbio merita in questa sede di essere valutato è la «sinergia» con la Rete Natura 2000 e con le altre azioni di respiro sovranazionale. Effettivamente, nonostante le direttive comunitarie in tema di habitat e specie siano state recepite, come visto nella trattazione, non è stato ancora raggiunto l'obiettivo di garantire una tutela integrale dell'ambiente.

Infatti, anche per quanto riguarda la valutazione di incidenza ambientale le linee guida elaborate e recepite nel nostro ordinamento non sono state sufficienti per garantire il mantenimento dell'integrità della rete ecologica, anche per la mancanza, a livello normativo, di un coordinamento effettivo fra tale istituto e gli altri procedimenti autorizzatori necessari per realizzare interventi nelle aree sottoposte a tutela. Anche nella Strategia nazionale per la biodiversità viene evidenziata tale problematica.

Sono state avanzate talune proposte a tale proposito, soprattutto dal Gruppo di San Rossore, il quale sottolinea la necessità di creare una «effettiva» rete ecologica sovranazionale integrando Aree protette, Rete Natura 2000, Rete Mab e Rete Unesco, riconoscendo così un rilevante interesse alla conservazione e alla valorizzazione dell'ambiente protetto nella sua globalità.

In questi anni per la tutela della natura un ruolo rilevante lo ha svolto Federparchi[17]. Già in un emendamento al disegno di legge D'Alì si era

[15] Si veda in tale senso S. Amorosino, Commento all'art. 145, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano 2006, p. 958.

[16] Sia consentito in tale senso il rinvio a F. Carpita, *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette*, cit., per la parte relativa alla disciplina proposta della Regione Toscana per la tutela della biodiversità negli strumenti di pianificazione ambientale e paesaggistica.

[17] In occasione dell'audizione sul d.d.l. n. 1820 il 5 ottobre 2011 Federparchi ha presentato un documento alla Commissione ambiente del Senato in cui fa emergere una serie di proposte integrative ai lavori della Commissione quali la necessità di un'azione sinergica tra aree protette e Natura 2000 da inserirsi nella Strategia nazionale per la biodiversità; l'approccio al contesto sovranazionale emerge anche dalla volontà di riclassificare le aree protette in base alla classificazione universale relativa alle aree protette della IUCN; tra le altre proposte che meritano un rilievo vi è quella per la quale si propone che nella pianificazione paesaggistica

copia per valutazione

previsto di inserire al primo articolo della legge quadro il riconoscimento a Federparchi della «titolarità della rappresentanza istituzionale in via generale degli enti di gestione delle aree protette»[18]. Si concorda pienamente con le obiezioni di legittimità di tale misura, sollevate da Graziani nel suo scritto[19]: Federparchi è una associazione di diritto privato, pertanto non si capisce come essa possa rappresentare istituzionalmente tutti gli enti di gestione delle aree protette e non si comprende neppure quale sia il significato da attribuire a tale forma di rappresentanza. Tale questione è da considerarsi ancora aperta, giacché anche l'attuale testo unificato di riforma della 394/1991 vede confermata a Federparchi la titolarità della rappresentanza istituzionale in via generale degli enti di gestione delle aree protette[20].

Una delle tematiche più rilevanti che sta interessando al momento le aree protette è quella delle energie rinnovabili e della loro localizzazione all'interno dei parchi. Qui, come evidenziato nella trattazione, si rinvengono non pochi nodi irrisolti. Da un lato, essa si presenterebbe come una fonte di finanziamento per l'area protetta, dall'altro lato essa potrebbe compromettere in maniera irreparabile l'intera rete naturale, laddove il dato tecnico-scientifico e le valutazioni ad esso connesse, si presentassero troppo poco attente all'ecosistema e potrebbero compromettere il territorio agricolo[21]. In tale senso, anche il testo unificato di riforma della legge 394 è ricco di incertezza per la conservazione degli equilibri ecosistemici cui l'area protetta è deputata a conservare laddove l'articolo 9 che modifica l'art. 16 della legge 394 inserendo, tra gli altri l'articolo 1 sexies stabilisce che i titolari di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile di potenza superiore a 1MW e «aventi un impatto ambientale», presenti nel territorio del parco, devono versare annualmente una somma a titolo di contributo alle spese «per il recupero ambientale e della naturalità».

---

venga restituita prevalenza alla pianificazione dell'area protetta. Per un quadro completo delle proposte si veda C.A. Graziani, *La modifica della legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 29.

[18] Per fare ciò, lo statuto dovrà prevedere «principi di funzionamento di partecipazione democratica» e la «facoltà di accesso» per tutte le aree protette. Si prevede, inoltre, che un rappresentante partecipi al Comitato nazionale aree protette.

[19] *Ivi*, p. 22.

[20] Si veda l'art. 6 del testo unificato dei disegni di legge 119, 1004 e 1034 adottato nella seduta del 5 marzo 2014 dalla XIII Commissione - Ambiente del Senato.

[21] Da questo punto di vista, è interessante notare come il Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli abbia disciplinato tali modalità di produzioni di energia, laddove la legge regionale in materia poneva sì dei divieti, ma con possibili eccezioni. Sono proprio le eccezioni quelle che possono minacciare in maniera irreparabile l'ecosistema.

È il caso di ricordare in queste note conclusive che la Regione Toscana, ha, con la legge regionale 30/2015 dato risposta e cercato di innovare in tema di aree protette relative al proprio territorio per tutelare e valorizzare le potenzialità dei parchi cercando di conciliare aspetti di razionalizzazione e necessità di sviluppo in una cornice europea di protezione di habitat e specie.

Concludendo, possiamo quindi notare come oggi le aree protette abbiano necessità sempre maggiore di sfruttare le risorse che l'ambito del parco gli permette di produrre, ma è altresì sempre più necessario che tutto ciò non faccia perdere di vista il fine ultimo dell'area protetta, che dovrebbe essere potenziato, ricomprendendo nella tutela dell'ambiente naturale non solo le finalità di conservazione della flora e della fauna selvatica, ma il mantenimento ed il recupero dei valori eco-sistemici, proprio in ragione di quella particolare connotazione dell'area protetta che Giannini le attribuiva, ossia di essere «istituto giuridico speciale»[22].

[22] Così M.S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, cit., p. 126.

copia per valutazione

copia per valutazione

BIBLIOGRAFIA

Abrami A., 1984, *Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide*, Nuovissimo digesto italiano, Appendice, vol. V, UTET, Torino.

Abrami A., 2000, *Il regime giuridico delle aree protette*, Giappichelli, Torino.

Albanese F., *Il silenzio assenso ex art. 13 L. 394/1991 è costituzionalmente illegittimo? Breve commento alla decisione del Consiglio di Stato n. 6591 del 2008*, «Lexambiente», su www.Lexambiente.org.

Albanese F., *Il rapporto fra la valutazione di incidenza ed il nulla-osta del Parco*, «Lexambiente», ottobre 2010, www.Lexambiente.it.

Alibrandi T., Ferri P., 1995, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano.

Amirante D. (a cura di), 2003, *La conservazione della Natura in Europa*, FrancoAngeli, Milano.

Ammannati L., 2011, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, «Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente», n. 3.

Amorosino S, 1995, *Beni ambientali, culturali e territoriali. Discipline e riforme amministrative*, CEDAM, Padova.

Amorosino S., 2006, *Commento all'art. 145*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano.

Amorosino S., 2006, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, «Aedon», n. 3, www.aedon.mulino.it.

Amorosino S., 2009, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, «Riv. giur. Edilizia», n. 4.

Amorosino S., 2010, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari.

Amorosino S., 2012, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio. Studi «in itinere»*, Jovene, Napoli.

Andreani L., 1983, *Regioni e parchi naturali*, Giuffrè, Milano.

Barone A., 2006, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano.

Benson D., Jordan A, *European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?*, «Environmental Politics», vol. 19, n. 3, maggio 2010.

Boscolo E., *La valutazione degli effetti sull'ambiente di quadri e programmi: dalla Via alla Vas*, «Urbanistica e Appalti», 2002.

copia per valutazione

Bued C., 2002, *Natura 2000 - Le cadre juridique communautaire de la protection des habitats et des espèces*, thèse droit, Paris X Nanterre.

Cafagno M., 2007, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino.

Cangelosi G., 2009, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione globale*, Giuffrè, Milano.

Carpita F., 2016, *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, E-book Cesifin, reperibile su www.cesifin.it.

Carpita F., De Lorenzo A., 2012, *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette*, «Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale», anno 46, n. 175.

Cartei G.F., 1995, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino.

Cartei G.F., 2007, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna.

Cassese S. (a cura di), 2003, *Trattato di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.

Cassese S. (a cura di), 1995, *Diritto ambientale comunitario*, Giuffrè, Milano.

Cavaliere A., Ostellino I. (a cura di), 2010, Parchi metropolitani, Edizioni ETS, Pisa.

Cecchetti M., 2000, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano.

Cecchetti M., 2009, *La materia «Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, 8 aprile 2009, reperibile su www.federalismi.it.

Chasek P.S., Downie D.L., Welsh Brown J., 2010, *Global environmental politics (5th revised edition)*, Westview Press.

Cocco G., Degrassi L., Marzanati A., (a cura di), 2011, *Aree protette, Atti del convegno, Grado, 16 ottobre 2010*, Giuffrè, Milano.

Commissione Europea, 2000, *La gestione dei siti della Rete Natura 2000, Guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE.*, Lussemburgo, Comunità europee.

Conti G.L., 2007, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Milano 2007.

Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetta Rason N., 2002, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari.

Cretti P., De Siervo U., 1986, *La riforma della legislazione nei parchi nazionali*, «Le Regioni».

De Leonardis, 2005, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano.

copia per valutazione

De Leonardis F., 2015, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, 21 ottobre 2015, reperibile su www.federalismi.it

Dell'Anno P., 2004, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano.

Del Pinto M., 2009, *La conservazione dell'ambiente come diritto della personalità*, Aracne editrice, Roma.

De Santis F. (a cura di), 2015, *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Giuffrè, Milano.

Desideri C., Fonderico F., 1998, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Giuffrè, Milano.

Di Dio F., 2009, *Una sentenza storica per la protezione integrale del patrimonio naturale e della diversità biologica.*, «Riv. giur. Ambiente», n. 5.

Di Plinio G, 1994, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, UTET, Torino.

Di Plinio G., 2002, *Il nulla osta dell'Ente Parco*, «Revista de Direitos Difusos», *Instituto Brasileiro de Advocacia Pùblica*, Sao Paulo/SP, n. 2.

Di Plinio G., 2011, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione «profonda» della legge n. 394/1991*, «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», n. 3, Giappichelli, Torino.

Di Plinio G., Fimiani P. (a cura di), 2008, *Aree naturali protette - Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano.

Di Plinio G., Fimiani P, 2008, *Principi di diritto ambientale*, seconda edizione, Giuffrè, Milano.

Donald P., Sanderson F., Burfield I., Bierman S., Gregory R., Waliczky Z., 2007, *International Conservation Policy Delivers Benefits for Birds in Europe*, «Science», vol. 317.

Dossier del Servizio Studi Senato, *XVI legislatura, Disegno di legge A.S. 1820 «Nuove disposizioni in materia di aree protette»*, novembre 2009, n. 175, a cura di R. Ravazzi, con la collaborazione di V. Satta, L. Formosa.

Dossier sul riordino delle Province, in federalismi.it, reperibile su www.federalismi.it.

Durante N., 2011, *La non idoneità delle aree e dei siti alla installazione di impianti di produzione di energia alternativa*, «Riv. giur. Edilizia», n. 5.

Eldredge N., 2004, *La vita sulla terra. Un'enciclopedia della biodiversità, dell'ecologia e dell'evoluzione*, Codice edizioni, Torino.

Ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli - Associazione Giuristi Dell'ambiente (a cura di), 2008, *Pianificazioni ambientali, paesaggio ed aree protette. Profili di diritto internazionale, europeo, italiano e comparato, Atti del IX incontro annuale dell'Associazione giuristi dell'ambiente*, Tenuta di San Rossore, 22-23 giugno 2007. Quaderni Toscana parchi, Edizioni ETS, Pisa.

copia per valutazione

Fairbrass J., Jordan A., 2001, *Protecting biodiversity in the European Union: national barriers and European opportunities?*, «Journal of European Public Policy», vol. 8, n. 4.

Falcone E., 2015, *Enti parco e rappresentanza degli interessi*, 2 novembre 2015, reperibile su www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Ferrara A., *I processi del federalismo: aspetti e problemi giuridici intervento su La «materia ambiente» nel testo di riforma del titolo V*, 30 maggio 2001, Milano, su www.federalismi.it.

Ferri P., 1981, *Parchi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano.

Gambino R., 1997, *Conservare innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, UTET, Torino.

Gambino R., Talamo D., Thomasset F, 2008, *Parchi d'Europa, verso una politica europea per le aree protette*, Edizioni ETS, Pisa.

Giannini M.S., 1971, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, «Riv. trim. dir. pubbl.».

Giannini M.S., 1973, *«Ambiente» - Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 1.

Graziani C.A, *La modifica della legge quadro sulle aree protette. Il disegno di legge, gli emendamenti, i subemendamenti, Dossier Gruppo San Rossore*, reperibile su www.legautonomie.it.

Graziani C.A. (a cura di), 2003, *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, Milano.

Greco G., 1999, *La direttiva Habitat nel sistema delle aree protette*, «Rivista italiana diritto pubblico comunitario», vol. 9, n. 5.

Gruppo San Rossore, 2011, *Per il rilancio dei parchi*, Edizioni ETS, Pisa.

Haumont F., 2009, *L'application des mesures compensatoires prévues par Natura 2000*, «ERA Forum», Vol 10.

Ielardi G., 2008, *Viaggio nella Toscana dei parchi*, Edizioni ETS, Pisa.

Immordino M., Gullo N. (a cura di), 2008, *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Loiodice A., Spagnoletti L., 1990, *Parchi naturali*, «Enc. Giur. Treccani», vol. XXII, Roma.

Maddalena P., 1992, *La legge quadro sulle aree protette*, «Riv. Trim. dir. Pubbl.».

Maddalena P., 2010, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, «Giornale di Diritto amministrativo», n. 3.

Lucarelli A., Griffi A. (a cura di), 2009, *Dal trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, ESI, Napoli.

Kiss A., Beurier J.P., 2000, *Droit International de l'environment*, Pedone, II ed.

Massera A., 2011, *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze, istituzioni e diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli.

copia per valutazione

Meli U., 1986, *La conservazione della natura nella legislazione regionale*, Giuffrè, Milano.

Merusi F., Art. 9, in Branca G. (a cura di), 1975, *Commentario alla Costituzione*, I, Bologna.

Montini M., Alberton M. (a cura di), 2008, *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano.

Moschini R., 2006, *Parchi a che punto siamo? Un'analisi senza omissis della crescita del sistema italiano delle aree protette*, Edizioni ETS, Pisa.

Moschini R., 2014, *Parchi Scritti*, Edizioni ETS, Pisa.

Moschini R. (a cura di), 2015, *Aree protette: finito il tempo della difesa passiva. Urgente un programma strategico e realistico*, «Quaderni del Gruppo di San Rossore», n. 3, Edizioni ETS, Pisa.

Parisio V., 1992, *Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991*, «Riv. Giur. Ed», n. 394.

Passaglia P., Raia F (a cura di), 2006, *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, Giappichelli, Torino.

Pazzagli R., 2008, *Il paesaggio della Toscana tra storia e tutela*, Edizioni ETS, Pisa.

Pepe V., 2002, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, «Riv. Giur. Amb.», n. 2.

Pepe V., 2007, *La tutela della biodiversità naturale e culturale: il ruolo dell'UNESCO*, «Riv. Giur. Amb.», n. 1, Giuffrè, Milano.

Pignatti S., 2009, *Biodiversità e aree naturali protette*, Edizioni ETS, Pisa.

Pirruccio, 2006, *ZCS e ZPS: quale inquadramento e quale tutela?*, «Giur. Merito», n. 5.

Pizzanelli G., 2010, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano.

Predieri A., 1981, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano.

Prieur M., 2011, *Evaluation environnementale et gestion de la biodiversité*, Numéro spécial de la «Revue juridique de l'environnement».

Renna M., 2009, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, «Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario», n. 3/4.

Rossi G. (a cura di), 2008, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino.

Rossi B, *Energie rinnovabili e Zone protette: normative a confronto sul «caso pugliese» (commento a Corte di Giustizia UE, sent. 21/07/2011* reperibile su www.federalismi.it).

Royal Society, 2005, *A user's guide to biodiversity indicators*, European Academies Science Advisory Council, policy report 04, The royal Society, London.

Saitta F., 2007, *La legislazione regionale siciliana sui parchi tra tutela del paesaggio e dell'ambiente naturale e sviluppo economico e sociale*, «Riv. Giur. Amb.», n. 1, Giuffrè, Milano.

copia per valutazione

Salvia F., 2008, *Manuale di diritto urbanistico*, CEDAM, Padova.

Sargolini M., 2004, *Scritti sulla pianificazione delle aree protette*, Temi, Trento.

Sargolini M. (a cura di), 2011, *Piani per i parchi*, Edizioni ETS, Pisa.

Sciullo G., 2008, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio. Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, n. 3, in www.aedon.it.

Sciullo G., 2012, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, n. 1-2, in www.aedon.it.

Sessa E., 2005, *Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, «Riv. Giur. Amb.».

Sessa V.M., 2011, *Il riparto di funzioni fra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, «Riv. Quadr. Dir. Amb.», n. 2.

Simoncini A., 1996, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, CEDAM, Padova.

Slepcevic R., 2009, *The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits*, «Journal of European Public Policy», vol. 13, n. 3.

Soave P., 1993, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21 - Il programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, «Riv. Giur. Amb.».

Spantigati F., 1991, *Trent'anni dopo (1962-1991): Regione e Stato nella proposta di legge quadro sui parchi nazionali*, «Riv. Giur. Amb.», n. 3.

Sundseth K., 2012, *The habitats directive: celebrating 20 years of protecting biodiversity in Europe*, European Commission, Directorate General for the Environment.

Trimarchi F., 2005, *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, «Rivista Italiana di Diritto Pubblico».

Urbani P., Civitarese Matteucci S., 2004, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, terza edizione, Giappichelli, Torino.

Zinzi M., 2010, *Natura 2000 e criteri di selezione dei SIC: l'inderogabilità del dato tecnico-scientifico*, «Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo», vol. 2.

Zinzi M., 2008, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione di incidenza ed il regime di tutela provvisorio delle ZPS*, «Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo», vol. I.

copia per valutazione

INDICE

Premessa [di *Renzo Moschini*] 5

Prefazione [di *Carmelo D'Antone*] 7

Introduzione 9

Capitolo Primo
L'Area protetta e la biodiversità: un'azione sinergica 15

§ 1. Per un quadro d'insieme su ambiente e paesaggio: un processo storico 15
§ 2. Il concetto di area protetta dalla concezione statica all'approccio sistemico 22
§ 3. La tutela dell'ambiente naturale - aree naturali protette in prospettiva diacronica 26
§ 4. La protezione della natura nella legge quadro sulle aree protette: una tutela dinamica 31
§ 5. Le aree protette e la dimensione comunitaria: per un approccio condiviso 35
§ 6. Dal contesto europeo alle implicazioni nazionali per la tutela della natura 38
§ 7. Le implicazioni della Direttiva Habitat in Italia 46

Capitolo Secondo
La *governance* nella gestione delle risorse naturali in Italia 55

§ 1. La figura dell'ente gestore dell'area protetta: l'Ente parco tra disciplina nazionale e peculiarità regionali 55
§ 2. Ma l'Ente parco è un ente locale territoriale? 58
§ 3. La definizione dell'ambito territoriale del parco. La Comunità del parco quale *trait d'union* tra ambiente e interessi territoriali 59
§ 4. La tutela della biodiversità si realizza attraverso gli strumenti di protezione: il Regolamento del parco e il Piano per il parco; il Piano pluriennale economico e sociale quale strumento di copianificazione 63

copia per valutazione

§ 5. Il nulla osta dell'Ente parco alla luce delle novità introdotte dalla L. 124/2015 in materia di silenzio assenso 71
§ 6. Il rapporto tra nulla osta e valutazione di incidenza 75
§ 7. La revisione della legge quadro sulle aree protette: dalla nuova stagione per la tutela della biodiversità marina ad una significativa revisione della *governance* dei parchi 77

Capitolo Terzo
La Regione Toscana e la tutela della biodiversità: il caso del Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli 91

§ 1. Il recepimento nell'ordinamento regionale toscano della normativa relativa alla tutela della natura 91
§ 2. La normativa della Regione Toscana per uno spazio europeo della tutela degli habitat e delle specie. Il caso dei SIR 98
§ 3. La previsione nella nuova legge regionale toscana in tema di tutela dell'ambiente e della biodiversità del piano integrato per il parco 103
§ 4. L'istituzione dell'Ente parco per la gestione del Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli: organi e strumenti previsti dalla normativa regionale a tutela della biodiversità 106
§ 5. Il piano del Parco regionale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli 113
§ 6. Il rapporto tra il rilascio del nulla osta dell'Ente parco per lo svolgimento di attività all'interno dell'area protetta e il rilascio di autorizzazioni o licenze di attività: la supremazia della tutela della biodiversità 120
§ 7. Le scelte compiute dall'Ente parco Migliarino, San Rossore Massaciuccoli in tema di disciplina per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: tra normativa nazionale e prescrizioni regionali in tema di Siti di importanza regionale, Siti di importanza comunitaria e Zone di protezione speciale 123

Considerazioni conclusive sull'area protetta: un modello da ripensare alla svolta della riforma costituzionale 135

§ 1. La riforma costituzionale e i nuovi rapporti Stato-Regioni in materia di competenze legislative per la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità: ambiente, ecosistema e paesaggio nel disegno di legge di riforma costituzionale 135
§ 2. L'area protetta: un modello da ripensare alla luce delle potenzialità offerte dai luoghi di conservazione della biodiversità 138

Bibliografia 145

copia per valutazione

copia per valutazione

Edizioni ETS
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di febbraio 2016

Collana

Le Aree Naturali Protette

diretta da

Renzo Moschini

1 • Sandro Pignatti (a cura di), *Biodiversità e aree naturali protette*, 2005, pp. 240.

2 • Paolo Cassola, *Turismo sostenibile e aree naturali protette. Concetti strumenti e azioni*, 2005, pp. 304.

3 • Giulio Ielardi, *Viaggio nell'Italia dei parchi*, 2005, pp.196.

4 • Beatrice Bardelli, *Un quarto di secolo speso bene per l'ambiente,* 2005, pp. 240.

5 • Renzo Moschini, *Parchi, a che punto siamo? Un'analisi senza* omissis *della crescita del sistema italiano delle aree protette*, 2006, pp. 140.

6 • Giuliano Tallone, *I parchi come sistema. Politiche e reti per un nuovo ruolo delle aree protette*, 2006, pp. 316.

7 • Giulio Ielardi, *Uomini e lupi. Il cammino dei parchi italiani nel racconto dei protagonisti*, 2007, pp. 232.

8 • Aa.Vv., *Aree protette fluviali in Italia. Biodiversità, gestione integrata e normative*, 2007, pp. 264.

9 • Giulio Ielardi, *Le buone pratiche dei parchi del Lazio*, 2007, pp. 200.

10 • Roberto Felici, *La tutela penale delle aree protette*, 2007, pp. 240.

11 • Renzo Moschini, *Parchi e istituzioni: novità e rischi*, 2007, pp. 120.

12 • Maurizio Borin, Michela Salvato, Nicola Silvestri (a cura di), *Un'agricoltura per le aree protette. Da problema a risorsa*, 2007, pp. 256.

13 • Rossano Pazzagli (a cura di), *Il paesaggio della toscana tra storia e tutela*, 2008, pp. 336.

14 • Giulio Ielardi, *Viaggio nella Toscana dei parchi*, 2008, pp. 144.

15 • Roberto Gambino, Daniela Talamo, Federica Thomasset, *Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le aree protette*, 2008, pp. 316.

16 • Renzo Moschini (a cura di), *Aree protette e nautica sostenibile*, 2009, pp. 176.

17 • Renzo Moschini, *La crisi dei parchi e il governo del territorio*, 2009, pp. 112.

18 • Maurizio Burlando (a cura di), *Il sistema regionale delle Aree Protette della Liguria*, 2009, pp. 128.

19 • Andrea Cavaliere, Ippolito Ostellino (a cura di), *Parchi metropolitani*, 2010, pp. 272.

20 • Carlo Desideri, Renzo Moschini (a cura di), *Dizionario delle Aree Protette*, 2010, pp. 264.

21 • Ippolito Ostellino, Roberto Saini, *Esperienza Piemonte. 35 anni di parchi nel territorio piemontese*, 2010, pp. 286.

22 • Sandro Pignatti (a cura di), *Aree protette e ricerca scientifica*, 2011, pp. 256.

23 • Paola Cavallero, Sergio Paglialunga (a cura di), *La psicologia nel Parco. Tutela ambientale e benessere psicosociale: intergenerazionalità e multimedialità*, 2011, pp. 336.

copia per valutazione

24 • Enrico Falqui, Francesca Calamita, Paola Pavoni (a cura di), *Paesaggio, luogo della mente*, 2011, pp. 336.

25 • Luigi Piccioni (a cura di), *Cento anni di parchi nazionali in Europa e in Italia. Atti del colloquio tenutosi a Cosenza il 12.2.2010*, 2011, pp. 184.

26 • Fabio Vallarola (a cura di), *Le Aree Marine Protette*, 2011, pp. 376.

27 • Massimo Sargolini (a cura di), *Piani per i parchi*, 2011, pp. 376.

28 • Cesare Lasen (a cura di), *Aree protette alpine: ruoli, esperienze, prospettive*, 2011, pp. 256.

29 • Renzo Moschini, *Senza parchi quale futuro?*, 2011, pp. 104.

30 • Luigi Piccioni (a cura di), *Parco Nazionale d'Abruzzo, novant'anni: 1922-2012. Atti del convegno storico di Pescasseroli 18-20 maggio 2012*, 2012, pp. 160.

31 • Gianluigi Ceruti (a cura di), *Dialogo sulla Costituzione Dibattito con Paolo Maddalena Vice Presidente emerito della Corte Costituzionale*, 2012, pp. 108.

32 • Renzo Moschini, *Parchi e politica*, 2013, pp. 104.

33 • Laura Daniele, *I Monumenti Naturali nel sistema delle aree protette*, 2015, pp. 162.

34 • Renzo Moschini (a cura di), *Cosa urge per i parchi*, 2015, pp. 130.

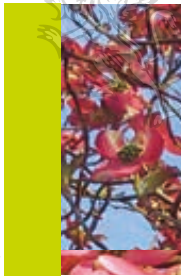
35 • Francesca Carpita, *Aree protette e tutela della biodiversità. I parchi italiani nella cornice europea*, 2016, pp. 154.

copia per valutazione

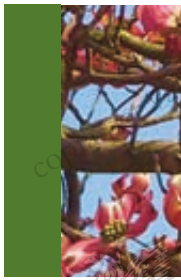
Collana
Le aree naturali protette

diretta da
Renzo Moschini

La tutela della biodiversità e dei luoghi in cui essa trova maggiore protezione ha assunto, nel tempo, una dimensione globale; i parchi e le altre aree protette devono raccogliere tale sfida e adeguare compiti e organizzazione. Il lavoro affronta il complesso intreccio di competenze e la conseguente *governance* multilivello dell'area protetta, partendo dalla disciplina cardine di tale "istituto giuridico speciale", come definito da Massimo Severo Giannini. Vengono così evidenziate le nuove sfide che le aree protette, e in particolare gli Enti parco, si trovano ad affrontare e vengono individuati gli strumenti che essi hanno a disposizione nel quadro giuridico europeo di protezione delle specie e degli habitat.



Francesca Carpita è dottoressa di ricerca in Diritto pubblico e dell'Economia, socia dello Spin off giuridico dell'Università di Pisa IurAp (www.iurap.eu) e cultore della materia in Diritto dell'ambiente e in Urbanistica nell'Università di Pisa. Tra i contributi più recenti sul tema si segnalano: *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 175, 2012 e *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica* in G. Cerrina Feroni, T. E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di) *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, E-book Cesifin, 2016.



€ 14,00

ISBN-13: 978-8846743749

copia per valutazione