

PREFAZIONE

Renzo Moschini

Le vicende delle aree protette marine italiane nella loro tuttora confusa e ambigua classificazione per molti, troppi, versi continuano a fare storia a sé.

Mentre, infatti, per gli altri parchi, montani, fluviali, lacuali nazionali o regionali, grandi o piccoli che siano le pur evidenti specificità non impediscono ma al contrario richiedono di ricondurli sempre e necessariamente al contesto generale, non è stato e non è così per quelle marine. Tanto è vero ogni qualvolta si è parlato – come ora si è tornati confusamente a parlare – della legge 394 e della necessità di apportarvi delle modifiche, l'attenzione si incentra puntualmente e principalmente sulle aree protette marine e assai poco e di fretta su tutto il resto. E poiché appunto anche le proposte "ufficiali" ultime ed anche quelle "anonime" messe in circolazione riguardano quasi esclusivamente le aree protette marine è da qui che con questo libro vogliamo partire. Solo così infatti si possono mettere a fuoco i problemi di un comparto ormai mal ridotto a cui vengono riservate dalle varie proposte circolanti misure ed una collocazione che ne accentua per molti versi proprio quei connotati che stanno alla base da anni della loro crisi e stentata gestione.

La Relazione al Disegno di legge presentato al Senato ormai più d'un anno fa sorprendentemente sbrigativa nelle motivazioni dopo avere accennato alla necessità di una gestione integrata che, come vedremo, resta effettivamente un traguardo da raggiungere preferisce puntare su ipotesi di taglio maggiormente manageriale nella gestione del comparto assai poco credibili.

Prima però di addentrarci nell'esame di un testo in cui non si spende una parola su cosa è accaduto nelle 20 aree protette marine che riguardano 580 Km di costa e perché esse sono ancora così poche e malmesse; quanti soldi sono stati spesi e come e con quali esiti da quando nel lontano 1982 prese il largo la legge sul mare, sarà meglio ripartire da qui sia pure molto sommariamente.

Le aree protette marine sono state previste per legge 9 anni prima della legge quadro ed erano 50. È vero che la legge 979 riguardava non specificamente e tanto meno unicamente le aree marine ma la costa, la sua pianificazione per

fronteggiare i danni già allora evidenti di una cementificazione selvaggia. La legge si apriva ad una collaborazione con le regioni che restò sempre indigesta allo Stato tanto che di quei previsti piani costieri restano scarse tracce e ancor meno effetti. Ma si apriva comunque una pagina nuova anche in rapporto alle politiche comunitarie e le previste aree protette marine ne erano innegabilmente un segno. Ad esse venne però a mancare sia quella spinta generale che sarebbe dovuta arrivare dai piani costieri sia un quadro di riferimento generale che sarebbe arrivato soltanto nel 1991 con la legge quadro. La legge 394 si rifece naturalmente a quella del mare ma introduceva finalità e modalità generali di gestione dei parchi e delle aree protette ignorate dalla 979 che non prevedeva alcuna pianificazione e per la gestione strani organismi consortili e commissioni di riserva del cui operato non resta traccia apprezzabile. È da allora che inizia, specie dopo l'abrogazione del Ministero della Marina Mercantile e il conseguente passaggio delle competenze anche sulle aree protette marine al Ministero dell'Ambiente, una pervicace resistenza a "integrare" quella gestione chiaramente prevista dalla 394 ed anche da importanti protocolli internazionali e varie direttive comunitarie.

Questo poco commendevole balletto ha prodotto talvolta situazioni grottesche come quella del funzionario ministeriale incaricato di una riserva marina sarda che scrive a se stesso per chiedere notizie e forse pure si risponde. Ma il vero giro di boa in questa gestione burocratica e centralistica avviene con la vicenda di Portofino. La ricordiamo non solo perché si tratta di un parco che lo scorso anno ha celebrato i suoi 75 anni, ma perché è con quell'atto che si sanziona a tutti gli effetti quella gestione separata che caratterizzerà l'operato del ministero che come vedremo la proposta di modifica della legge non solo ribadisce ma aggrava e penalizza ulteriormente.

Da allora le cose, se possibile, sono peggiorate sebbene la giustificazione del tutto pretestuosa con cui fu presa la decisione di negare la gestione dell'area protetta marina al Parco di Portofino perché regionale sia stata dichiarata infondata dalla Corte dei Conti anche in riferimento alla legge 426 e non solo

alla 394. Peggiorata nello specifico ma anche in rapporto allo stato generale dei parchi soprattutto ma non solo nazionali. E anche quando si tratta di parchi nazionali importanti come l'Arcipelago Toscano – le perimetrazioni a mare risultano macchinose e soggette a continui rinvii e pasticci.

C'è dunque indubbiamente se non del marcio del malato nella situazione delle aree protette marine di cui finora è risultata problematica persino l'iscrizione all'anagrafe nazionale delle aree protette tanto è indefinita la loro identità. Innegabile perciò l'esigenza di porvi rimedio. Ma come? Innanzitutto immettendole pienamente e concretamente come avviene in tutta Europa nel "sistema" dei parchi e delle altre aree protette anche in nome di quella gestione integrata delle coste a cui ha contribuito assai poco purtroppo la stessa legge del 1982. Il che appare tanto più urgente nel momento in cui sull'insieme dei parchi grava una pesante cappa di incertezza e ambiguità quale mai si era registrata con questa gravità e rischiosità dal 1991.

Ciò urge in particolare per quanto riguarda gli organi di gestione. Non si capisce perché a terra i parchi nazionali, o regionali che siano, debbano avere un organo gestionale espressione di quella leale collaborazione tra stato, regioni ed enti locali ed altre rappresentanze mentre per le aree protette marine si proceda caso per caso con lo spirito e la norma della legge. Tale è la confusione al riguardo, tante le diversità nessuna o quasi pienamente rispondente e conforme ai criteri richiamati. C'è stata insomma e continua ad esserci una tale discrezionalità che probabilmente non ha riscontro in nessun altro comparto o settore istituzionale.

A questo si accompagna ovviamente il fatto che per queste aree non è prevista al momento nessuna pianificazione degna di questo nome tanto è vero il decreto istitutivo delle riserve si fonda soprattutto su ciò che è vietato a cui nei parchi rispondono però in positivo il piano ambientale e quello socio-economico. Il che spiega perché quando si parla di aree protette marine anche in sede ministeriale ci si limita a citare il numero delle riserve istituite o in procinto di esserlo a cui non segue alcun bilancio del loro operato. Intendiamoci, è da

tempo immemorabile che il ministero non pubblica nessuna relazione annuale sullo stato delle aree protette ma di quelle terrestri sappiamo malgrado questi non casuali silenzi quel che funziona e quel che non funziona e anche perché. Per le aree protette marine salvo qualche dichiarazione che di solito precede e accompagna il Salone nautico di Genova in cui si ripete che certi interessi a partire dalla nautica non possono essere ignorati neppure nelle aree marine, oltre non si va. Eppure è noto che le infrazioni nelle riserve marine sono cresciute mentre è in calo la capacità di controllo della vigilanza e della capitanerie di Porto di farvi fronte.

Giunti a questo punto e tenendo presente che da più d'un anno gli unici segnali che giungono da Roma ai parchi sono quelli dei tagli non soltanto finanziari ma anche alla composizione degli enti e dei consigli che restano però uniformi sia che si tratti di parchi con un solo comune e di varie decine di comuni va detto chiaro e tondo che quello di cui c'è oggi urgente necessità specialmente per le aree protette marine è di un rilancio generale coerente con lo spirito e la norma della legge.

E qui le potature sono acqua fresca ed anche ipocrita visto che i tagli poi sulle nomine non riguardano mai quelle ministeriali.

L'unica proposta tardiva ma accettabile è la abrogazione della Commissione di Riserva.

E qui possiamo anticipare una osservazione di carattere generale che riprenderemo più avanti e cioè che a connotare queste proposte è la estromissione e comunque penalizzazione del ruolo delle regioni e degli enti locali. Insomma mentre rullano i tamburi del federalismo Roma e in questo caso il ministero dell'ambiente, del territorio e del mare puntano decisamente e disinvoltamente ad una ulteriore ministerializzazione dei parchi e delle aree protette specialmente ma non soltanto marine. Vale per le nomine degli enti parco e vale pure per il coinvolgimento che per le regioni non va più in là del "sentite". Per gli enti locali come vedremo sparisce anche questa consultazione *assai poco influente*. Le regioni che nel caso di istituzione dell'area marina devono essere

sentite sono poi del tutto ignorate qualora il ministero decida di revocare dopo tre anni la fiducia all'area marina per le sue inadempienze. Le regioni insomma sono prima solo sentite e del tutto ignorate poi.

Qui del titolo V della Costituzione come della tante volte richiamata "trasversalità" da parte della Corte costituzionale ci si è bellamente infischiate. E la conferma più inequivocabile e grave viene dalle modifiche dell'art. 2 dove in riferimento ai parchi regionali viene cancellato "tratti di mare prospicienti" che assegnava anche alle regioni un proprio ruolo marino di cui alcune, vedi la Liguria, si sono avvalse pregevolmente istituendo aree marine regionali come quella di Portovenere e Villa Hambury. La modifica proposta estromette invece totalmente le regioni dalla partita tanto che esse dovranno in questo caso d'intesa definirne il passaggio al centro che dovrà prioritariamente affidarne poi la gestione a regione ed enti locali. In buona sostanza si modifica la 394 per dire che solo lo stato comanda sul mare. Lo si premia insomma per i bei risultati conseguiti! Così anziché mettere fine ai pasticci alla Portofino i parchi regionali vengono tagliati fuori del tutto in quanto la "estensione a mare" riguarderà unicamente i parchi nazionali. E perché non ci fossero dubbi al riguardo dopo gli infortuni di Portofino viene abrogata all'art. 19 della 394 la norma che stabilisce: «Qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima». Che questa norma escludesse i parchi regionali come fu sostenuto allora dal Ministero si è rivelato giuridicamente infondato. Con questo singolare esito che le aree protette marine e le riserve marine che solo nel comparto sono equiparate con il solo distinguo delle dimensioni con il divieto che si possano escogitare nuove classificazioni, potranno essere affidate in gestione a consorzi di enti locali e altri soggetti ma non ai parchi regionali contigui. Insomma i parchi regionali, che Calderoli voleva sciogliere per legge, non potranno gestire neppure una riserva marina che potrà invece essere affidata ad un consorzio qualsiasi. In compenso, mentre i parchi regionali sono fatti fuori senza tanti complimenti, le regioni potranno avanzare almeno proposte al

Ministero mentre gli enti locali non avranno titolo neppure per questo. Ogni tre anni queste perimetrazioni a mare potranno essere riviste nei rispettivi confini e c'è da chiedersi perché la verifica allora non riguardi tutti i confini dei parchi e delle aree protette; perché solo quelle marine? In Francia ogni 10 anni si verifica se l'accordo con gli enti locali per il parco ha funzionato. Se si vuole fare qualcosa del genere non si capisce perché ciò debba riguardare, e solo dopo tre anni, unicamente le aree marine che per la prima volta dovranno peraltro procedere, finalmente, alla predisposizione di un piano di gestione. Come modello di "integrazione" a cui accenna la relazione al Disegno di legge non ci pare il più appropriato. E che dopo 20 anni, mentre ci si accinge a tagli del tipo di quelli ricordati che fanno però di tuttatta l'erba un fascio diversamente da molte regioni che hanno calibrato la composizione degli enti in base alle dimensioni dell'area protetta, non si spende una parola su come ha funzionato la vigilanza del CFS a terra e quella delle Capitanerie di porto a mare.

Non va bene come abbiamo visto in questi anni – il parco del Circeo sotto questo profilo è un esempio impareggiabile nella sua assurdità – che la vigilanza di un parco sia gestita dal Ministero dell'agricoltura e non direttamente dal parco. Idem per la Capitanerie di porto che invece potrebbero essere affiancate anche dall'esercito! E non è giunto il momento, infine, che la scelta del direttore agli enti parco terrestri e marini come avviene già in quelli regionali sia decisa dall'ente? Invece mentre per le aree marine i direttori sono reclutati dall'ente gestore "attraverso selezione di evidenza pubblica per quelli terrestri circola la proposta di eliminare anche la terna per procedere senza tanti intralci direttamente alla nomina da parte del ministero come avveniva un secolo fa per i segretari generali dei comuni e delle province (ma quelli non erano i tempi del federalismo trionfante)". Eppure anche qui vi sono esempi di paesi a noi vicini come la Francia che al riguardo hanno qualcosa di cui potremmo far tesoro e cioè la omogeneità dei ruoli e delle competenze per quanto riguarda le figure dei direttori chiamati ad operare nell'ambito delle aree protette senza tutti quei distinguo e intrugli che nascondono e malamente l'antica fissa di brigare negli

ambulacri ministeriali. Possibile che come ci dicono le cronache anche recenti la nomina di un direttore in un parco o riserva statale tenga banco per giorni e mesi tra polemiche ed anche insulti e denunce?

Per le aree marine, infine, si ripristina il programma triennale abrogato a suo tempo per tutti i parchi e lo si fa in riferimento soprattutto all'art. 7 della 394 che, come è noto, prevede interventi privilegiati in tutta una serie di settori nei comuni il cui territorio sia in parte incluso nell'area protetta. Intento nobilissimo ma viene da chiedersi perché non riguardi tutti i parchi che sono orfani da oltre un decennio del piano triennale abrogato dalla Bassanini ma mai sostituito nonostante l'obbligo fissato dalla stessa legge all'art. 75. Certo un piano triennale dopo il trattamento previsto per le regioni e gli enti locali sarebbe un singolare piano la cui musica possiamo anche immaginarci. Se teniamo conto poi che la proposta di legge prevede una Segreteria tecnica di 20 esperti per supporto e istruttorie preliminari. L'unica nota positiva in tanto marasma è che su questo testo di legge sembra essersi spenta la luce anche se ciò avviene senza che ne accendano altre.

Il libro grazie ai molti e qualificati contributi raccolti da Fabio Vallarola con un criterio rigoroso offre, forse per la prima volta, uno spaccato piuttosto completo dello stato dell'arte di un comparto che include i nuovi sistemi di gestione in rete ed anche il cosiddetto Santuario "Pelagos" per la tutela dei mammiferi marini nel Mar Ligure.

Ci auguriamo perciò che possa contribuire a riprendere e non soltanto sul piano nazionale ad una riflessione che impegni lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

INTRODUZIONE

Fabio Vallarola

L'opportunità creata da Renzo Moschini per la pubblicazione di un volume sulle Aree Marine Protette (nel testo indicate spesso con la ormai diffusa sigla "AMP") nell'ambito di una collana specificatamente dedicata ai Parchi grazie all'impegno di una casa editrice indipendente, ha offerto la possibilità, rara, di coinvolgere rappresentanze di una ampia fascia di portatori di interesse.

Il volume porta scritti di docenti universitari, operatori del mondo della ricerca, direttori e responsabili di AMP, dirigenti e funzionari regionali e ministeriali, esperti delle associazioni di protezione ambientale e di categoria, nazionali ed internazionali, giornalisti e rappresentanti del mondo imprenditoriale legato a tali tematiche. Una moltitudine di opinioni e di punti di vista che, nello spirito dell'intera collana editoriale non può che arricchire le conoscenze, l'informazione ed il dibattito su un mondo, quello delle aree protette in genere, solitamente ignorato dalla pubblicistica non di settore e all'interno del quale, quello delle AMP, risulta persino essere una nicchia poco considerata.

Nonostante, infatti, nel contesto internazionale, come è più volte evidenziato nel testo, si cerchi di avviare una gestione delle aree marine sempre più attenta e ragionata, attraverso la loro protezione, coscienti di come la disponibilità dell'acqua per tutti e la tutela dei mari sul pianeta, siano le emergenze del nuovo millennio, in Italia il tema dell'inquinamento delle acque e della conservazione della biodiversità marina resta un argomento marginale nel dibattito collettivo.

La speranza di tutti gli autorevoli autori del volume è sicuramente anche quella di contribuire a sostenere un interesse verso questi argomenti. In quest'ottica l'estrema eterogeneità degli approcci alle varie problematiche affrontate e la diversità, a volte riscontrata, delle opinioni espresse, finanche le forti differenze nello stile di scrittura, a volte più accademico altre con taglio giornalistico, divengono fattori di arricchimento della trattazione complessiva.