

Francesca Carpita

Aree protette e tutela della biodiversità

I parchi italiani nella cornice europea

vai alla scheda del libro su www.edizioniets.com



Edizioni ETS



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

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 contraddittori 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.

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

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

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 1992¹, 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

Biologica², 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 ostacolano 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 economico⁴. Per l'Organizzazione Mondiale del Commercio, oltre che economicamente utili, le risorse naturali devono essere limitate⁵. 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%7C Sviluppo_sostenibile__SvS_.html%7C Conferenza_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 protetta⁷ 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 nazionali⁸.

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.

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 temperamento 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, Massaciuccoli⁹. 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 Protette¹⁰, 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.

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 territorio¹².

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).

INDICE

Premessa [di <i>Renzo Moschini</i>]	5
Prefazione [di <i>Carmelo D'Antone</i>]	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 <i>trait d'union</i> 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

§ 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 <i>governance</i> 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
---------------------	-----

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di febbraio 2016