

Gruppo di San Rossore

Aree naturali protette Il futuro che vogliamo



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2013

EDIZIONI ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

PDE, Via Tevere 54, I-50019 Sesto Fiorentino [Firenze]

ISBN 978-884673776-2

PREMESSA

AREE NATURALI PROTETTE: IL FUTURO CHE VOGLIAMO

La Relazione del gruppo di San Rossore

La decisione del Gruppo di San Rossore di predisporre un documento sullo stato dei parchi e delle aree protette del nostro paese muove dalla consapevolezza che in questi anni si è registrata una vera e propria crisi prima ancora che istituzionale culturale a cui finora non si è riusciti o voluto dare risposte adeguate.

Da anni ad esempio il ministero dell'ambiente non presenta la relazione prevista dalla legge 394 così manca qualsiasi approfondimento o analisi sull'applicazione della legge quadro, che sarebbe l'obiettivo principale della relazione e che, se redatta seriamente, avrebbe evitato molte dannose discussioni e pasticci anche in sede di modifica della 394 stessa. L'ultima relazione presentata al parlamento dal ministro Prestigiacomo che è del 2008 colpisce sia per la mancanza di qualsiasi accenno alla esigenza di modifiche alla legge che pochissimi anni dopo sarebbe invece diventata *la condicio sine qua non* per poter andare avanti. Peraltro allora erano recentissime le decisioni del Nuovo codice dei beni culturali che avevano penalizzato in un punto cruciale il ruolo dei parchi ma il commento della relazione si limita a citare l'articolo in cui si stabilisce la prevalenza dei piani paesaggistici sui piani settoriali a cui appunto i piani dei parchi sono equiparati come se la 394 non facesse in premessa proprio riferimento all'art. 9 della Costituzione a cui si ispira il ruolo dei parchi nazionali e regionali.

Colpisce non di meno la parte riguardante le aree marine protette di cui pure si forniscono dati ed anche peripezie dovute a pronunciamenti vari della Corte dei Conti ed altri organi senza tuttavia accennare a interventi normativi che diventerebbero invece e di colpo la motivazione principale per quella legge al senato senza la quale si disse proprio le aree marine sarebbero naufragate. Quella legge – su cui ora si è tornati a discutere sempre al Senato – se fosse approvata così com'è aggraverebbe ulteriormente le cose.

La convocazione della Terza Conferenza nazionale richiesta allora da Federparchi e dalle associazioni ambientaliste avrebbe dovuto finalmente consentire un confronto serio tra stato, regioni, enti locali, parchi e aree protette in grado di valutare responsabilmente e alla luce del sole lo stato delle cose, le inadempienze, i ritardi e gli errori gravissimi che risalgono a prima della crisi finanziaria che ovviamente ha aggiunto del suo tanto da essere stata utilizzata anche strumentalmente e non soltanto sul piano nazionale per ridimensionare il ruolo sia dei parchi nazionali che regionali.

Persino il ventennale della legge quadro anziché stimolare quella riflessione critica sul piano culturale, istituzionale e politico di cui ormai si avvertiva l'esigenza e l'urgenza è stato utilizzato per giustificare una crisi che è stata disinvoltamente e colpevolmente attribuita all'invecchiamento della legge a cui il nuovo Codice dei beni

culturali aveva peraltro dato un brutto colpo come abbiamo visto nel silenzio più totale del ministero, dello stesso parlamento e anche delle regioni e troppo anche dei parchi.

Condonate quindi inadempienze gravi e palesi come quella rispetto alla legge Bassanini, si mise mano ad un vero e proprio stravolgimento della legge in punti cruciali come il ruolo delle regioni sulle aree protette marine nel momento stesso in cui l'Unione europea ci sollecitava e ancora ci sollecita come ci ha ricordato più volte lo stesso ministro Orlando un più serio impegno sul piano della integrazione terra-mare e alla messa in rete del complesso delle aree protette e siti non soltanto nazionali e regionali ma anche comunitari.

Ciò premesso va subito aggiunto che questo documento non vuole e non può offrire una informazione documentata e puntuale sullo stato effettivo e attendibile dei nostri parchi e aree protette che al momento non esiste se non per taluni ma parziali contributi di varie associazioni. Certo esistono frammenti più o meno aggiornati ed anche significativi dai quali tuttavia è arduo risalire a quel «sistema» nazionale a cui aveva puntato la legge Bassanini. A oltre 20 anni dalla legge 394 e a oltre 30 anni dalla istituzione dei primi parchi regionali si è sedimentato un confuso affastellamento di diverse tipologie di aree protette, senza alcun riferimento a criteri nazionali o internazionali. Oggi nell'elenco ufficiale troviamo 16 tipi di parchi diversi, e se andiamo a spulciare gli ordinamenti regionali, le tipologie diventano 50, un vero record mondiale di fantasia e di confusione e spesso di incompetenza.

Stessa musica per quanto riguarda la pianificazione avviata nel migliore dei modi dai parchi regionali quando ancora essa non era sanzionata dalla legge nazionale. Dei 24 parchi nazionali solo 5-6 dispongono oggi di un piano e in qualche caso due i cui effetti concreti stando ad alcuni dati disponibili non appare – come invece risultò per quelli regionali – il vero volano operativo degli impegni e della spesa dell'ente e della comunità del parco. Situazione nuovamente e pesantemente censurata dalla Corte dei Conti resa peraltro ancor più insostenibile dal fatto che molti parchi sono stati per lungo tempo privi dei regolari comitati direttivi degli enti di gestione e qualcuno lo è ancora.

Nonostante le chiare indicazioni della legge 426 oggi nessuno di quei comparti e ambiti ambientali; Alpi, APE, Coste, Isole minori ai quali doveva puntare la politica nazionale e quindi del ministero per assumere finalmente una carattere di «sistema» ossia di programmazione non vi è oggi traccia come non ce n'è per la santuario dei cetacei (Pelagos). Neppure il riconoscimento UNESCO ai parchi delle Dolomiti è riuscito a smuovere le cose più di tanto, come a poco sono servite le proteste del governo francese per il nostro disinteresse e disimpegno per il santuario.

Qui possiamo rimandare a più recenti interventi della Corte dei Conti

in cui si documenta che la legge specie dai parchi nazionali non è rispettata ed è considerata spesso un optional.

Meriterebbe a questo punto un particolare riferimento alla situazione dei parchi del sud che presentano – forse con la sola eccezione della Sicilia dotatasi assai prima del 91 di importanti parchi regionali e riserve – non poche e non sempre positive specificità.

Parchi peraltro di grande dimensione fino agli 80 comuni. Qui diversamente da gran parte delle altre regioni del paese i «nuovi» parchi nazionali non hanno generalmente potuto contare sulla esperienza pilota dei parchi regionali. Esperienza innanzitutto istituzionale ossia fondata su quella collaborazione tra regioni ed enti locali che è alla base del loro radicamento nel territorio. Un radicamento che è mancato nel complesso ai parchi del sud le cui istituzioni soprattutto regionali come abbiamo visto anche recentemente con l'esperienza del ministero della coesione da sole non hanno saputo utilizzare e mettere a frutto le opportunità offerte dalla Unione europea. Solo grazie al ministro Barca cioè del suo ministero si è riusciti in poco tempo a recuperare significativi finanziamenti con progetti degni di questo nome.

Al sud insomma quanto e più che in altre parti del paese è urgente quel rilancio di politiche nazionali che riguardino il Mediterraneo, l'appennino, il suolo, il paesaggio.

Urge perché questa prolungata latitanza ministeriale ha avuto effetti pesanti non soltanto sui parchi nazionali ma anche nelle realtà regionali che in una prima fase erano riuscite – anche se non tutte – a collaborare o quanto meno ad avvalersi delle diverse esperienze mentre oggi risulta caotico e assolutamente diversificato anche tra regioni contigue. Chi ne ha rivisto la rete e anche i ruoli. Chi ha accorpato o sta tentando di accorpare enti, ruoli e responsabilità che hanno senso solo in quanto differenziate come lo sono le caratteristiche dei rispettivi territori soggetti a tutela.

Il tutto – per i parchi nazionali come per quelli regionali – reso ulteriormente contraddittorio dalla sottrazione del paesaggio alla loro competenza quando dovrebbe essere evidente che il piano del parco deve oggi puntare non solo a raccordare aspetti socio-economici e aspetti ambientali ma questi ultimi non possono certo escludere il paesaggio.

Possiamo dedurre che nel contesto di crisi che investe il complesso delle politiche ambientali del nostro paese dal suolo al paesaggio, il comparto dei parchi e delle aree protette sicuramente connotato dal maggiore, più incisivo e diretto coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali dallo stato agli enti locali è quello più esposto agli effetti rovinosi della crisi del governo del territorio.

Il più esposto perché quello maggiormente e direttamente «dipendente» dalle politiche e responsabilità «collegiali» dei vari livelli istituzionali tra i quali è invece cresciuta smisuratamente la conflittualità anche costituzionale come conferma il raddoppio dei ricorsi della stato contro le regioni e delle regioni contro lo stato. Ecco perché sia pure in misura diversa è l'insieme dei parchi nazionali, regionali, provinciali e locali con la vasta rete di siti a partire da quelli di Rete Natura 2000 a risultare oggi fortemente penalizzato. E non è certo un caso che proprio a partire dal ventennale della legge per la prima volta nel dibattito sui parchi si siano affacciate persino ipotesi cervelotiche e pasticciate di «privatizzazione» rivelatesi peraltro già fallimentari anche in ambiti meno complessi di quello delle aree protette.

E da questa crisi e per evitare che essa precipiti irreversibilmente che oggi bisogna ripartire a livello nazionale ossia dal governo e dal parlamento.

Accantonando innanzitutto propositi e idee che aggiungerebbero ulteriori danni e guai a quelli già provocati ai quali urge rimediare.

Un indispensabile punto di partenza è il contesto europeo e internazionale a cui ormai bisogna guardare innanzitutto per farne tesoro. Deve pur dirci qualcosa, ad esempio, che la Francia sia impegnata nella messa a punto di una nuova disciplina sulla biodiversità e quindi del ruolo anche dei parchi regionali coinvolti in un confronto serio e collaborativo di cui da noi si sono per troppo tempo perse le tracce e che solo ora finalmente sta riprendendo.

Si tratta insomma di un contesto in cui ormai secondo lo «slogan» dei congressi internazionali i parchi e le aree protette devono guardare «oltre i confini». Quei confini che nel nostro paese sono invece assediati e violati da quelle politiche di abusivismo, condonismo, consumo di territorio e aggressione al paesaggio che hanno creato in molti casi danni irreparabili ambientali, sociali ed anche umani. Alla macelleria sociale si è aggiunta così quella ambientale.

A stimolarci e incoraggiarsi a mettere mano a questa relazione dinanzi ad una situazione così a rischio è stato anche l'impegno del ministro Orlando che ha rimesso mano a iniziative a cui non soltanto vogliamo partecipare ma contribuire.

Questo documento è appunto un nostro contributo in cui abbiamo cercato attraverso vari e autorevoli interventi di fornire taluni spunti di riflessione ed anche di proposta sui rapporti tra le nostre aree protette e quelle comunitarie e internazionali, sul ruolo dei parchi nazionali e regionali e quello dell'ente di gestione e della Comunità del parco, sulle leggi vigenti, sulla pianificazione ambientale e il governo del territorio e i compiti del Ministero dell'ambiente. Questo documento anzi – come avemmo modo di dire al ministro Orlando il 25 giugno quando lo incontrammo a Roma – vuole essere un contributo innanzitutto al ministero nel momento in cui si sta uscendo dal letargo.

Renzo Moschini

Presidente del Gruppo di San Rossore

INDICE

Premessa	
Aree naturali protette: il futuro che vogliamo [<i>Renzo Moschini</i>]	3
<i>Roberto Gambino, CED PPN</i>	
Al di là dei confini	7
<i>Massimo Sargolini</i>	
Nuovi rapporti tra natura e cultura nelle aree protette	17
<i>Giuliana Biagioli</i>	
Terra e mare	
La sottile linea della protezione	29
<i>Marco Frey, Natalia M. Gusmerotti</i>	
Economia e governance delle aree protette	41
<i>Carlo Desideri</i>	
Le funzioni dei parchi	49
<i>Carlo Alberto Graziani</i>	
Le aree protette e la nuova legislatura	57
<i>Paolo Maddalena</i>	
L'ambiente, bene comune	69
<i>Paolo Pigliacelli</i>	
Dal parco-arca al parco-hub	73
<i>Valter Giuliano</i>	
Parchi in cassa integrazione?	85

Parchi Regionali

<i>Renzo Moschini</i> Premessa Il ruolo delle regioni	91
<i>Sergio Paglialunga</i> La situazione dei parchi regionali	95
<i>Federparchi</i> Parchi regionali, quale futuro	97
<i>Enzo Valbonesi, Francesco Besio</i> La rete natura 2000: perché e come tutelare la biodiversità?	107
<i>Antonello Nuzzo</i> Nuovi ruoli e prospettive per le aree protette oggi in Toscana	113

Aree Marine Protette

<i>Leonardo Tunesi, Fabio Vallarola</i> Il punto sulle Aree Marine Protette	119
<i>Daniela Addis</i> Aree naturali protette italiane: il futuro che vogliamo	127
<i>Giuseppe Bonanno</i> Parchi nazionali: criticità e possibili soluzioni	129
<i>Cesare Lasen</i> Aree protette alpine: nella crisi tra luci e ombre	135
<i>Domenico Nicoletti</i> Aree protette: patrimoni di comunità	145
Conclusione	155

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di ottobre 2013