

## PRESENTAZIONE

### **Cosa serve oggi ai parchi e all'ambiente**

Il Gruppo di San Rossore ha avuto modo in più occasioni e con iniziative diverse di intervenire con contributi spesso collettivi sui temi ambientali ed in particolare su quelli riguardanti i parchi.

Il più recente è stato il Quaderno *Aree naturali protette. Il futuro che vogliamo*, consegnato al ministro Orlando e presentato in Sapienza a metà dicembre nel 2013. Un secondo Quaderno concordato anch'esso con il ministro Orlando prima che lasciasse il posto al ministro Galletti riguarderà specificamente le aree marine protette.

Nonostante questi nostri contributi con i quali abbiamo cercato e cerchiamo di farci carico di riflessioni e proposte di cui da tempo avvertiamo e registriamo una allarmante assenza anche in sedi che negli ultimi tempi sembrano preferire ormai il silenzio o tutt'al più penosi e superficiali balbettii abbiamo ritenuto opportuno riprendere alcuni aspetti politico-istituzionali ormai irrimandabili se vogliamo evitare una crisi senza sbocchi e non soltanto per le aree protette.

Anche in questo testo abbiamo raccolto alcuni contributi più agili che riteniamo abbiano però il merito di toccare questioni assai delicate e molto «attuali» che sorprendentemente sono state e continuano ad essere ignorate o ipocritamente aggirate a partire in particolare dal 2008 il senato ha avviato uno degli iter legislativi più balordi e pasticciati che ha ben pochi precedenti nella pur complicata vicenda parlamentare.

Sono i dati più recenti dalle denunce della Corte Costituzionale sui pochissimi piani approvati e dei relativi regolamenti nei parchi nazionali alla lettera di Federparchi al ministro Galletti sui direttivi mancanti in gran parte dei parchi nazionali a dirci e confermarci nella maniera più clamorosa il punto di crisi a cui siamo giunti.

Si tocca con mano la responsabilità innanzitutto dei ministeri e dei ministri – almeno fino ad Orlando – che anziché farsi carico di quanto previsto dalla legge quadro e provvedere alle sue persistenti e recidive inadempienze a partire dalla legge Bassanini prima e poi dalla manomissione del nuovo Codice dei beni culturali sulla pianificazione delle aree protette hanno scaricato le loro responsabilità sulla legge e i suoi presunti limiti che sarebbe stato e sarebbe urgente e indispensabile eliminare. L'aver cercato con troppe complicità anche di soggetti preposti a ben altro di scaricare tutto questo sui limiti e l'invecchiamento della legge 394 mettendo mano di fatto ad una sua manomissione è responsabilità grave della politica dei ministeri ed anche di chi l'ha disinvoltamente sostenuta con gli effetti che oggi sono sotto gli occhi di tutti.

Non dimentichiamo che proprio nel ventennale della legge prima ancora di mettere mano al testo del Senato in sede ministeriale con l'apporto di ministri dalla Prestigiacomo a Calderoli si è messo in discussione il ruolo dei parchi a partire da quelli regionali di cui poi come abbiamo visto avrebbero pagato dazio anche e soprattutto quelli nazionali. Si parlò – bisogna ricordarlo – di parchi enti inutili, costosi poltronifici, carrozzoni che era bene o abrogare o «privatizzare» liberando così il bilancio dello stato e delle regioni da questi «sprechi» di cui i poteri pubblici non dovevano e potevano più farsi carico.

### **Le responsabilità del governo**

Così il governo si accinse a ricordare il ventennale della legge quadro avvalendosi della «complicità» – è il termine giusto – della Commissione ambiente del senato che predispose frettolosamente un testo che ancora si aggira in parlamento senza capo né coda non riuscendo per fortuna a tagliare il traguardo e che a tutto mirava e mira tranne che a superare le pesanti e gravi inadempienze politico-istituzionali del ministero e del governo proprio su alcuni nodi cruciali della 394.

E lo fece senza alcun ritegno al punto che giustificando le modifiche alla 394 con l'esigenza del rilancio in particolare delle aree protette marine – l'abbiamo detto tante volte ma non è male ripeterlo – penalizzava ulteriormente proprio la competenza e il ruolo delle regioni sul comparto che più di ogni altro era stato sfacciatamente e spudoratamente sacrificato alla burocrazia miope e inefficiente del ministero che già ben poco spazio avevano riservato alle regioni.

Un testo in sostanza – come hanno scritto giustamente Enzo Valbonesi e Domenico Nicoletti – del tutto avulso da quei nodi che erano e sono tutt'ora da sciogliere in rapporto soprattutto al ruolo programmatico e pianificatorio dei parchi richiesto dalla Bassanini e che implicava e richiedeva quella nuova classificazione delle nostre aree protette – in *primis* quelle marine – che ci sintonizzasse con le politiche comunitarie e internazionali dell'UICN. Si veda al riguardo il contributo di Giuseppe Bonanno.

E se della pianificazione come abbiamo visto si sono perse le tracce e proprio a partire dai parchi nazionali non migliore è la situazione per quanto riguarda la classificazione tanto che le nostre aree protette non soltanto marine restano per molti versi «clandestine» e senza quella indispensabile «anagrafe» di cui dispongono quasi tutti i paesi europei e non.

Anche il panorama regionale che già negli anni precedenti l'approvazione della legge quadro presentava una situazione di riconoscibilità abbastanza chiara e precisa negli ultimi tempi ha dovuto fare i conti con gli effetti perversi di una politica nazionale incentrata quasi esclusivamente sui tagli e un centralismo burocratico che ricorda tempi lontani e non certo quelli «federalisti» di cui pure tanto si era parlato e poi sempre più sproloquiato. Eppure quando suonò la campana del Bassanini che al ministero evidentemente non sentirono il quadro della situazione era abbastanza chiaro grazie anche alla seconda Conferenza Nazionale dei parchi tenutasi a Torino.

E cominciava ad esserlo finalmente anche per le aree protette marine tenute fino ad allora a bagno maria, ma che grazie a Federparchi, come riconobbe lo stesso ministero a conclusione della conferenza per la prima volta potevano contare su precise proposte avanzate dalla associazione con CIP (coste italiane protette). A Torino Federparchi aveva presentato infatti precise proposte messe a punto d'intesa con la regione Marche e il parco del Conero con documenti, libri, studi che il ministero non poté ignorare.

Tutto purtroppo fu presto dimenticato al ministero come lo fu l'impegno previsto dalla Bassanini di ripristinare al ministero una sede in cui stato, regioni ed enti locali potessero rilanciare una politica nazionale di programmazione pluriennale in grado di costruire quel «sistema» nazionale di aree protette articolato e sostenuto da sistemi regionali anch'essi integrati. Ma per questo rimando al contributo di Mariano Guzzini.

La Carta della natura e poi il piano della biodiversità d'altronde per questo erano stati previsti. Senza sistema e sistemi prese più che mai il sopravvento una politica dispersiva, priva di qualsiasi integrazione terra-mare, quella per intenderci che avrebbe poi sanzionato il testo del senato e con il quale siamo tutt'ora alle prese. Vedi il contributo di Fabiano Corsini.

E siccome gli smemorati non sembrano pochi e proprio in sedi che avrebbero il dovere di non dimenticare vorrei ricordare che quando fu affidata la delega alla Commissione Matteoli sui beni culturali si volle estenderla anche ai parchi perché già allora qualcuno sulla 394 voleva metterci becco. La richiesta fu accolta anche se a Federparchi la cosa non piaceva. Come è noto la Commissione invece sulla 394 non fece nessuna proposta di modifica e quando fu chiesto il perché di questa rinuncia tanto più singolare visto che si era tanto insistito per ottenerla il sottosegretario all'ambiente Tortoli rispose papale papale che nessuno aveva considerato necessario apportare alla legge quadro modifiche perché andava bene così. La cosa passò poi in cavalleria ma nessuno si prese la briga – tanto meno nel testo presentato al senato – di spiegare cosa era cambiato nel frattempo da rendere tanto urgente quello che era stato poco prima ritenuto non necessario.

## **I silenzi dei parchi**

A rendere più sconcertante la situazione non è solo il fatto già di per sé sorprendente che la commissione ambiente del senato abbia potuto ignorare i precedenti sommariamente ricordati ma anche qualche indagine parlamentare che offrivano validi punti di riferimento al legislatore, ma che non vi abbia fatto alcun riferimento all'associazione dei parchi che di alcuni di quei contributi aveva il merito di avere predisposto e presentato che si è invece sbizzarrita in sortite e proposte penose e sconclusionate.

Come ho già detto in altre occasioni avendo per conto di Federparchi lavorato a quelle proposte che ebbi l'incarico peraltro di presentare alla Conferenza di Torino trovo questa vicenda penosa ma soprattutto trovo inspiegabile che essa non abbia finora suscitato qualche dignitosa e doverosa reazione.

Eppure che le cose non vadano per il verso giusto lo aveva avvertito anche il ministro Orlando che aveva raccolto e condiviso molte sollecitazioni critiche del movimento ambientalista ed anche del nostro Gruppo di cui si era cominciato a discutere alla Sapienza. Finalmente il ministero con Orlando tornava ad essere un interlocutore attivo e sensibile dopo anni di letargo come confermò anche la disponibilità del ministro verso la nostra proposta di istituire presso il parco di San Rossore un Osservatorio sul mare che consentisse di occuparsi sul serio e seriamente delle aree protette marine. Un impegno a cui noi naturalmente stiamo tenendo fede e a cui stiamo lavorando d'intesa con la regione Toscana cercando di coinvolgere anche il nuovo ministro che ci pare sia fermamente intenzionato a non interrompere il lavoro avviato dal suo predecessore. Rinvio per questo all'intervento di Antonello Nuzzo.

Del nuovo ministro e anche delle sue sottosegretarie abbiamo in particolare apprezzato alcuni impegni assunti per alcuni importanti parchi del sud ma anche delle Alpi in riferimento alla Convenzione alpina a cui è dedicato il come sempre documentato contributo di Lasen. Sono interessanti conferme che fanno ben sperare anche – tanto per tornare ad una delle situazioni più deprimenti – per il Santuario dei cetacei dove è ormai giunto il momento anche per l'incalzare delle politiche europee e internazionali in cui le aree protette possano finalmente svolgere il ruolo che gli compete già per legge – quella «vecchia» e non quella «nuova» da cestinare. Ci si è giustamente complimentati per le bandiere blu ma come sappiamo non tutto il mare non solo *nostrum* lo è.

Per questo specie dopo la presa di posizione delle regioni alla vigilia proprio della crisi di governo sul testo del senato ma anche sui rapporti tra ministero/ministeri e regioni è urgente che tutti i soggetti interessati a questa partita dai comuni e ovviamente ai parchi definiscano una sede – quella che prevedeva la Bassanini – in cui si possa rilanciare una politica di programmazione nazionale. Così come andrà finalmente rimesso mano ad una classificazione seria conforme alle disposizioni e esperienze internazionali.

### **Un confronto avvilente**

Ho già avuto modo in altre occasioni di parlare di quanto sia oggi avvilente per noi il confronto con le esperienze straniere a partire dalle più contigue come quelle francesi ma che non migliorano se ci si allontana dai nostri confini.

Il confronto riguarda anche la qualità degli strumenti di cui si dispone e ci si avvale per far conoscere e valere le proprie idee e le nostre esperienze nazionali e regionali.

Ho ricordato CIP per le aree protette marine ma i parchi italiani e la loro associazione in passato a Gargnano con il Centro studi Valerio Giacomini come alle 5 Terre con l'Osservatorio europeo dei parchi (OPE), a Montemarcello-Magra con il centro studi sulle aree protette fluviali come in San Rossore con il nuovo Centro studi Giacomini e a Pisa con Parcolibri hanno saputo coinvolgere esperti tra i più autorevoli anche sul piano internazionale che hanno permesso alle nostre istituzioni

nazionali, regionali e locali di contribuire alle elaborazioni dell'UICN come della comunità europea.

Sconcerta sotto questo profilo che mentre le più importanti associazioni ambientaliste sono diventate sempre più protagoniste attive e determinate di questo dibattito a cui come Gruppo di San Rossore abbiamo cercato e cechiamo di contribuire, dalla rappresentanza dei parchi non sia più venuto ormai da tempo alcunché di significativo. Tanto più sconcertante nel momento in cui dalla Conferenza delle Regioni, dall'ANCI e persino dall'UPI ormai in stato preagonico sono pervenute e pervengono precise proposte soprattutto in riferimento a quel nuovo titolo V che dovrà rimediare al suo fallimento non tornando però a «premiare» lo stato a danno di un decentramento oggi più indispensabile di ieri.

## **Il nuovo contesto internazionale**

E qui si toccano aspetti che collocano la vicenda dei parchi in un nuovo contesto politico-istituzionale rispetto al passato che come Gruppo di San Rossore avevamo cercato di delineare già nel libro *Per il rilancio dei parchi* e di cui discutemmo nella assemblea nazionale di Firenze del febbraio 2011.

Il contesto è quello delle politiche del governo del territorio in cui entra in crisi proprio la gestione dei «comparti» ambientali più critici: suolo, paesaggio, consumo ed uso del territorio.

Abbiamo fatto cenno ad esempio alle iniziative sui fiumi dove gli effetti di una mancata politica pur prevista dalla legge 183 sono risultati e risultano sconvolgenti e che hanno a più riprese dissestato territori delle 5 Terre come del Magra. Ma gli esempi purtroppo sono numerosissimi e non meno gravi.

Anche le «novità» – pensiamo alle energie rinnovabili dall'eolico al solare – pongono non pochi problemi dal punto di vista del paesaggio ma anche dall'uso del suolo specialmente agricolo.

Ma il contesto è profondamente cambiato negli ultimi anni anche sul piano europeo e internazionale da dove vengono crescenti condizionamenti alla gestione in particolare dell'ambiente dei quali non sempre sappiamo cogliere la portata tanto da risultare uno dei paesi europei più sanzionati. «Il Sole-24 Ore» ha scritto che l'Italia «ha sciupato i fondi europei». E il sud è quello che ne ha sciupati di più e qualcosa è cominciato a cambiare solo quando il ministro Barca cioè Roma ha iniziato a coinvolgere direttamente le istituzioni decentrate in quella progettazione e collaborazione di cui hanno bisogno anche ma non solo i parchi.

Un recente libro di Sabino Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, ricorda che lo spazio globale si è venuto configurando sempre più come un sistema di poteri molto singolare. «Innanzitutto questo sistema non è unitario. Consiste in circa 2000 regimi regolatori globali, per ogni settore dalla sanità all'ambiente, al controllo del terrorismo, all'uso del mare e delle sue risorse». In questo sistema «soggetti pubblici, soggetti privati e soggetti misti cooperano e concorrono, con una grande varietà di arbitraggi: tutti sono interessati a diminuire il riscaldamento ter-

restre e cooperano a questo fine, ma, nello stesso tempo, gli Stati debbono anche darsi carico di difendere le gli interessi delle produzioni locali, che possono essere danneggiati da standard troppo severi».

Quanto ciò possa incidere su tutti gli aspetti delle politiche anche ambientali risultò chiaro già qualche anno fa quando alcuni Stati del parco Yellowstone negli Stati Uniti volevano sfruttare in zona pre-parco una miniera ma l'UNESCO d'intesa con il ministero degli interni USA si opposero bloccando l'intervento.

Insomma oggi cambiano i confini al cui interno la dimensione locale rispetto a quelle non solo nazionali sbiadisce, perde identità e riconoscibilità e se non vuole sparire deve ridefinirsi in ambiti sempre meno campanilistici e meno frammentati. A partire dalle stesse aree protette all'interno dei cui territori vi sono spesso siti vari e con «regole» diverse che vanno assolutamente raccordate e sintonizzate.

Si tratta di una esigenza complessiva per superare le troppe frammentazioni che ostacolano quella *governance* di cui si parla molto non avendo però sempre chiaro che essa sta a significare una governabilità che deve riguardare al tempo stesso i soggetti e livelli istituzionali e quelli privati interessati anche a quei circa 2000 gruppi ricordati da Cassese.

Il che non deve confondere le diversità dei due soggetti come è accaduto con la proposta di immettere negli enti parco rappresentanze di categoria come gli agricoltori facilmente estendibili ai pescatori e così via. Governance significa che si collabora ognuno conservando la sua veste pubblica e istituzionale per alcuni e «privata» per gli altri che allo stesso tavolo – vuoi che si tratti di un parco o di una autorità di bacino – cercano le intese sulle scelte che riguardano la gestione di beni comuni di cui sono titolari le istituzioni.

## L'economia verde

A questo punto è bene intenderci però su cosa significa puntare come tra moltissime difficoltà si sta cercando di fare sulla Greeneconomy per lasciarci finalmente alle spalle l'Ilva, la terra dei fuochi e i tanti disastri dovuti ad una economia e una finanza speculativa che hanno messo a rischio i nostri beni comuni e anche la vita delle persone. Che passi per questa via una politica economica che non se ne infischi dell'ambiente è fin troppo evidente.

Ma non lo è nel senso che ad essa vadano e possano essere ricondotte le politiche ambientali che anche quando dotate di buone leggi – vedi appunto i parchi – sono state strapazzate o non attuate.

Ho accennato e non l'ho fatto caso che anche alcune delle politiche più significative della greeneconomy come le energie rinnovabili devono «sottostare» a discipline del governo del territorio che – diciamo così – vengono «prima» delle scelte economiche perché riguardano la vita del paese.

Come dimenticare che la legge quadro sui parchi richiama in premessa due articoli della Costituzione il 9 e il 32 ossia il paesaggio, la bellezza dell'ambiente e la

salute dei cittadini che dipende innanzitutto dall'ambiente se – come abbiamo visto per il mare – li vogliamo «puliti, sani e produttivi».

Insomma con la green economy non viene meno, come sembra ancora emergere da troppe posizioni un po' troppo superficiali e direi «propagandistiche», l'esigenza di politiche ambientali che ovviamente saranno favorite e non ostacolate come ora da nuove politiche economico-sociali.

Nuove politiche di governo del territorio oggi urgono perché solo il superamento della attuale frammentazione gestionale potrà favorire, e non solo all'interno dei territori protetti, politiche sistemiche di effettiva *governance* in cui istituzioni e comunità locali potranno collaborare senza confusione di ruoli. Politiche insomma che devono riconsiderare il complesso delle nostre aree protette anche regionali per evitare che esperienze di prim'ordine, come quella del Ticino Lombardo, seguano quella caduta di cui parla Milena Bertani.

Tra questi problemi finora poco o niente considerato vi è anche quello del personale dei parchi e delle loro competenze e impiego di cui tratta Franca Zanichelli direttrice del Parco dell'Arcipelago Toscano.

## Conclusione

È chiaro che le aree protette a fronte di questa nuova e impegnativa prospettiva sono chiamate ad un profondo ripensamento del loro ruolo a partire dagli strumenti come i piani e i regolamenti dai quali dovevano discendere progetti e interventi rimasti in troppi casi sulla carta – quando almeno lì c'erano –.

Ma il ruolo dei parchi dipende, e non poco, oltre che da loro e dalla loro associazione dal ministero e dalle regioni e gli enti locali che non possono più trincerarsi dietro scuse come quella che la legge lega loro le mani. Le mani se le sono legate da sole con una politica spesso sbagliata e inefficace. È a quello che devono rimediare facendo proprie le critiche e proposte finora snobbate.

*Renzo Moschini*

Presidente del Gruppo di San Rossore