

Prime considerazioni sulle modifiche della legge quadro approvate dalla Commissione ambiente del Senato

di Carlo Alberto Graziani

1. Premessa

Il 20 ottobre la Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato (di seguito Commissione) ha concluso le votazioni delle modifiche della legge quadro sulle aree protette (legge 394 del 1991).

Tento qui una prima sintetica valutazione, scontando eventuali errori e lacune dovute al fatto che il testo di riferimento non è ufficiale, ma è il frutto di una mia personale ricostruzione sulla base dei resoconti delle sedute della Commissione¹.

Molte modifiche sono positive, molte altre negative; queste ultime però sono di una gravità tale da rendere il testo del tutto inaccettabile. Aggiungo che, anche nell'ipotesi in cui l'Aula del Senato o la Camera eliminassero le modifiche negative, il testo resterebbe confuso, contraddittorio, disorganico, con alcune norme incomprensibili e pertanto esigerebbe una completa rielaborazione.

2. Modifiche positive

Sono positive, a mio avviso, le seguenti modifiche:

- a) introduzione del sottotipo **parco nazionale con estensione a mare**: l'estensione a mare ricomprende anche le aree marine protette contigue al parco terrestre e in tale estensione, comprese le zone che non sono aree marine protette, si applica la disciplina propria di tali aree (art. 1);
- b) connessione tra la **Rete Natura 2000** e il sistema delle aree protette ai fini della conservazione della biodiversità (art. 1);
- c) affidamento agli enti di gestione delle aree protette della **gestione delle aree della Rete Natura 2000** (siti di interesse comunitario, SIC – in prospettiva zone speciali di conservazione, ZSC - e zone di protezione speciale, ZPS) quando siano comprese nel territorio di parchi, riserve e aree marine protette e anche, ove possibile, quando siano “esterne” a esso (art. 1);
- d) individuazione del ruolo dell'ISPRA per le aree protette (art. 1);
- e) fissazione di **scadenze** sufficientemente certe per la nomina del Presidente dei parchi nazionali (art. 5), per l'approvazione del piano del parco e del regolamento (art. 6), per il

¹ Gli articoli citati tra parentesi e senza alcuna indicazione sono quelli del “testo”; con tale termine mi riferisco al testo che ha unificato i tre disegni di legge presentati all'inizio della legislatura dai Senatori D'Alì, De Petris, Caleo (ai quali se ne sono poi aggiunti altri due su aspetti specifici) e che è stato oggetto dell'esame e delle votazioni della Commissione dai cui verbali ho effettuato la ricostruzione.

- rilascio di pareri, intese, pronunce o nulla osta richiesti dall'ente gestore di un'area protetta (art. 14, comma 7, qualora tale comma venga interpretata come norma a valenza generale e non invece, alla luce della sua collocazione, come norma applicabile alle sole aree marine protette);
- f) **incompatibilità del Presidente** con incarichi elettivi e con incarichi nella pubblica amministrazione (art. 5);
 - g) attribuzione di **maggiori poteri al Presidente** (che però rischiano di confliggere con quelli del Consiglio direttivo che riguardano “tutte le questioni generali”): egli non solo, come prevede la normativa vigente, coordina l'attività dell'ente, ma esercita anche le funzioni di indirizzo e programmazione, fissa gli obiettivi ed effettua la verifica della realizzazione di essi (art. 5);
 - h) applicazione al Presidente dei parchi nazionali e regionali e ai componenti del Consiglio direttivo dei parchi nazionali, qualora siano dipendenti pubblici, delle norme su **permessi e licenze** previste per i sindaci con popolazione superiore a 30.000 abitanti ecc. dall'art. 79 del d.lgs. 267 del 2000 (Testo unico enti locali) (artt. 5 e 17);
 - i) introduzione del **monitoraggio** del livello di realizzazione degli obiettivi (art. 5);
 - j) indicazione delle **aree contigue** nel piano del parco d'intesa con le Regioni e non più su iniziativa di queste (ma sono equivoche le espressioni aree “contigue e esterne” e “aree contigue esterne” e non è chiaro il riferimento a un piano regionale per tali aree) e regolamentazione dell'attività venatoria in tali aree più chiara rispetto a quella vigente (art. 6);
 - k) interlocuzione con il **Ministero dei beni ambientali** e delle attività culturali e del turismo nella elaborazione del piano del parco (art. 6);
 - l) attribuzione agli enti parco di competenze in materia di **autorizzazione paesaggistica** (art. 13*bis*);
 - m) introduzione del **programma triennale** per le aree marine protette (art. 14);
 - n) indicazione precisa degli atti sottoposti alla **vigilanza ministeriale**: approvazione degli statuti, dei regolamenti, dei bilanci annuali e delle piante organiche (art. 15);
 - o) **superamento del silenzio assenso** nella concessione dei nulla osta (art. 7);
 - p) **unificazione dei piani** (piano del parco e piano pluriennale economico e sociale) (art. 6);
 - q) disciplina della **gestione della fauna** (salvo quanto si dirà successivamente) che sviluppa e chiarisce principi presenti nella normativa vigente (art. 10);
 - r) concessione gratuita dei **beni demaniali** agli enti gestori delle aree protette, dai quali pertanto questi possono trarre anche risorse finanziarie;

- s) previsione di specifici benefici per i **comuni delle isole minori** in cui siano presenti aree protette (art. 3; questa norma dovrà essere collegata con quanto previsto nei disegni di legge sulle piccole isole in contemporanea discussione presso la Commissione ambiente);
- t) aumento, in generale del 100%, delle **sanzioni pecuniarie** e maggiore incisività della confisca dei beni (art. 19).

3. Modifiche negative

Sono, a mio avviso, negative le seguenti modifiche:

- a) la previsione, per le aree protette di mare, di un'unica tipologia, l'**area marina protetta** (art. 1), con l'eliminazione della figura della riserva marina (eliminazione avvenuta in parte in sede di votazione e in parte con un emendamento di coordinamento presentato nell'ultima seduta): tale eliminazione, se dal punto di vista puramente formale potrebbe considerarsi esente da critiche (anche perché la definizione di riserva marina di cui alla legge 979 del 1982 - legge richiamata dall'art. 20 della 394 – coincide con quella di area marina protetta di cui al testo), solleva problemi dal punto di vista sostanziale perché riconduce sotto un unico regime aree tra loro molto diverse, per alcune delle quali non ha alcun senso, ad esempio, prevedere la zonazione. Si sconta qui il “peccato originale” del testo dovuto al fatto che esso discende dal ddl 1820 (D'Alì) presentato nella scorsa legislatura il quale opportunamente distingueva tra aree marine protette e riserve marine, queste ultime “costituite da ambiti di minore dimensione e complessità geopolitica, più omogenei territorialmente, dedicati essenzialmente alla tutela di particolari specie, habitat o ecosistemi”: una distinzione necessaria, fondamentale e corrispondente a quella tra parchi e riserve naturali;
- b) esclusione, di cui non si comprende la giustificazione, del sottotipo **parco regionale con estensione a mare** (art. 1);
- c) determinazione dei requisiti del **Presidente** dei parchi nazionali e della procedura per la sua nomina che comporta il rischio di una grave dequalificazione, anche in considerazione dei maggiori poteri a lui affidati. Non è richiesto alcun titolo, ma solo “comprovata esperienza nelle istituzioni, nelle professioni, ovvero di indirizzo o di gestione in strutture pubbliche o private” senza che vengano specificati il settore e la durata dell'esperienza né la dimensione e la complessità della struttura. D'altra parte la procedura di nomina non costituisce certo un baluardo contro questo rischio: il Ministro dell'ambiente propone una terna; se entro il brevissimo termine di quindici giorni non viene raggiunta l'intesa con le Regioni, il Ministro, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sceglie “prioritariamente” all'interno della sua terna, cioè – secondo il significato letterale dell'avverbio – sceglie chi vuole (all'interno o all'esterno della terna); forse chi ha proposto questa procedura voleva dire che, in caso di dissenso delle Regioni sui tre nomi, il Ministro, avrebbe dovuto scegliere solo al di fuori della terna,

ma il risultato non sarebbe cambiato: sarebbe stata comunque una scelta senza intesa (art. 5);

d) modifica della composizione del **Consiglio direttivo** dei parchi nazionali tale da dequalificarne il ruolo (art. 5): infatti in entrambe le ipotesi previste – Consigli direttivi di otto o sei componenti (oltre il Presidente) a seconda del numero dei Comuni del parco – viene confermata la soppressione della componente scientifica stabilita dal dpr 75 del 2013 (il rappresentante dell'ISPRA, che comunque è presente solo nei Consigli di otto componenti, non può certo essere rappresentante del mondo scientifico e della ricerca se non altro perché l'ISPRA è istituto strettamente legato al Ministero dell'ambiente); nello stesso tempo emerge una prevalenza delle rappresentanze locali, accentuata di fatto dalle scelte ministeriali, che finisce per rappresentare un *vulnus* a uno dei principi fondamentali, e di maggior successo, della legge quadro, cioè quello della natura mista del Consiglio direttivo. Si aggiunga che l'introduzione del rappresentante delle associazioni agricole nazionali altera fortemente non solo l'equilibrio, ma anche la logica di una gestione che non può che essere effettuata dai rappresentanti degli interessi generali: i molteplici interessi corporativi trovano la loro mediazione e la loro presenza grazie alla partecipazione dei componenti designati dalla Comunità del parco che rappresentano anch'essi interessi generali. Inoltre, a parte la considerazione che le associazioni agricole rappresentano anche l'agricoltura inquinante, in alcuni parchi il settore agricolo è assente, o quasi, e prevalenti sono altre attività economiche, quali la pesca, il turismo, l'accompagnamento e la formazione ambientale. Le attività economiche a partire da quelle agricole, la cui importanza strategica nell'azione della gran parte dei parchi è comunque indubitabile, dovrebbero avere la loro giusta sede in quella **Consulta** che lo stesso testo prevede, ma solo per le aree marine protette (art. 14, comma 9);

e) determinazione dei criteri di scelta del **Direttore** dei parchi nazionali e delle aree marine protette (artt. 5 e 14, comma 13) che dequalificano la figura e nello stesso tempo tradiscono il ruolo che è quello di un soggetto assunto quale dipendente a tempo determinato per svolgere funzioni dirigenziali di carattere generale in un ente pubblico e per affrontare problemi amministrativi di particolare complessità sia tecnica che normativa. Il testo abolisce l'Albo dei direttori al quale oggi si accede mediante procedura concorsuale sulla base di titoli specifici e di qualità e al suo posto prevede una semplice selezione pubblica aperta a soggetti per i quali si richiedono, come criteri base di accesso, soltanto la laurea specialistica o la laurea del precedente ordinamento (non rileva il tipo di laurea o di specializzazione) nonché una “particolare qualificazione professionale” ottenuta grazie a una “comprovata”, ma non meglio precisata, “esperienza professionale di tipo gestionale”(non rilevano il settore né la durata dell'esperienza); sulla base di tale selezione viene formata una terna nell'ambito della quale il Consiglio direttivo effettua la scelta; il riferimento alla terna esclude la formazione di una graduatoria e conseguentemente l'individuazione di un vincitore: pertanto la discrezionalità del Consiglio è di fatto pressoché illimitata. Emerge con evidenza la dequalificazione rispetto alla situazione attuale che vede il Direttore scelto in una rosa di tre candidati “motivatamente proposti dal Presidente del parco sulla base delle

attitudini, delle competenze e delle capacità professionali possedute tenuto conto della specificità dell'incarico" (art. 9, comma 11, della legge quadro come modificato dall'art. 19 del d.lgs. 152 del 2006). Ma soprattutto emerge il contrasto con i principi generali che regolano la dirigenza pubblica e addirittura con il principio costituzionale di eguaglianza: mentre "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso" (art. 97 della Costituzione), mentre "l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione" (art. 19, d.lgs. n. 165 del 2001), mentre gli incarichi di funzioni dirigenziali devono essere conferiti solo "a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato" (art. 28, stesso d.lgs.), con questa modifica il Direttore viene scelto senza concorso e senza specifici requisiti di qualità, sulla base di procedure di selezione di gran lunga più semplici rispetto non solo agli altri soggetti incaricati di funzioni dirigenziali, ma anche a qualsiasi altro impiegato pubblico anche di livello più basso (l'art. 7 del d.p.r. 487 del 1994 prescrive, per l'assunzione di profili professionali della *ex* settima qualifica o categoria superiore, un concorso che comprenda almeno due prove scritte, una delle quali può essere a contenuto teorico-pratico ed una prova orale, oltre all'accertamento della conoscenza di una lingua straniera). Questa procedura di scelta del Direttore corrisponde a quella prevista dall'art. 7, comma 6 e seguenti, del citato d.lgs. 165, per l'individuazione di esperti in settori determinati che può avvenire, appunto, su semplice selezione;

- f) estensione del **regolamento** del parco nazionale alle aree contigue (art. 6). Si osservi che le aree contigue possono comprendere anche territori di comuni che non sono del parco e perciò non sono membri della Comunità del parco: di conseguenza questi comuni non solo non partecipano all'adozione del regolamento da parte dell'ente parco perché non sono rappresentati nel Consiglio direttivo, ma vedono anche negata quella possibilità, oggi invece prevista in quanto "enti locali interessati" (art.11, comma 6, della legge quadro), di esprimere il "previo parere" nel corso della procedura per l'approvazione del regolamento da parte del Ministro dell'ambiente perché, secondo la modifica, tale parere viene espresso unicamente dalla Comunità. Di conseguenza, poiché il regolamento, ai sensi dell'art. 11 ora citato, disciplina l'esercizio delle attività consentite, questi comuni perdono una parte rilevante delle loro funzioni amministrative in evidente contrasto con l'art. 118 della Costituzione;
- g) attribuzione a **Federparchi** (Federazione italiana parchi e riserve naturali) della titolarità della rappresentanza istituzionale in via generale degli enti di gestione delle

aree protette (art. 6): anche qui è evidente la violazione della Costituzione e precisamente dell'art. 18 sulla libertà di associazione;

- h) previsione di entrate – *royalties* – derivanti da impianti e attività impattanti esistenti nelle aree protette e a volte nelle aree contigue e precisamente da: impianti esistenti di derivazione d'acqua per la produzione di energia elettrica di potenza superiore a 100 KW; attività estrattive esistenti in aree contigue; impianti esistenti di produzione di energia elettrica alimentati con biomasse di potenza installata superiore a 50 kilowatt; coltivazioni esistenti di idrocarburi liquidi e gassosi sia nelle aree protette sia nelle aree contigue; prospezione e ricerca nonché coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle aree contigue; altri impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile di potenza superiore a 100 KW; oleodotti, metanodotti ed elettrodotti non interrati esistenti nelle aree protette. E' evidente che, nel caso in cui tali impianti e tali attività, che comunque comportano entrate a vantaggio dell'area protetta, fossero o divenissero lesive delle risorse naturali o paesaggistiche – come, ad esempio, una derivazione d'acqua che incidesse sul deflusso minimo vitale di un fiume – l'azione dell'ente gestore a difesa di tali risorse diventerebbe più debole proprio perché inevitabilmente entrerebbe in ballo la questione delle entrate. Appaiono inoltre di dubbia legittimità sia la previsione che assegna all'ente gestore di un'area protetta le entrate da impianti e attività esistenti anche nelle aree contigue, soprattutto quando tali aree comprendono territori di comuni che non sono del parco, sia l'inserimento nelle concessioni in corso di nuove clausole negoziali e pertanto anche la clausola relativa alle *royalties* (art. 9);
- i) gestione della **fauna selvatica** limitata ai mammiferi e agli uccelli: vengono così trascurati i rettili, la fauna acquatica, gli insetti (si pensi alle farfalle) (art. 10);
- j) burocratizzazione della **gestione delle aree marine protette**: la gestione viene affidata “prioritariamente” a consorzi costituiti “tra enti locali, enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, salvo che per comprovati motivi che ne impediscano la costituzione”; non viene offerta alcuna indicazione sui criteri di costituzione di tali consorzi né sui criteri di scelta da parte del Ministro dell'ambiente se non quello, fondamentalmente burocratico, della scelta effettuata di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e quello, non particolarmente incisivo sul piano sostanziale, della scelta effettuata “sentite” le regioni e gli enti locali; la gestione, inoltre, viene effettuata “con il controllo e secondo gli indirizzi del Ministero dell'ambiente” il quale “definisce, con apposita convenzione, gli obblighi e le modalità per lo svolgimento delle attività di gestione dell'area marina protetta a cui si deve attenere il soggetto gestore”: massima discrezionalità, dunque, del Ministero e conseguente massima burocratizzazione (art. 13);
- k) istituzione del **Comitato nazionale per le aree naturali protette** con funzioni propositive e consultive: composto da rappresentanti dei Ministeri dell'ambiente e delle politiche agricole, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, di Federparchi, delle associazioni ambientaliste nazionali, esso deve svolgere compiti complessi a costo zero e quindi con scarse prospettive di continuità ed efficacia, anche

se si avvale del supporto tecnico e operativo dell'ISPRA; in particolare deve predisporre: il **programma triennale** per le aree protette di cui all'art. 4 della legge quadro (ma non si tiene conto che il programma triennale è stato soppresso dall'art. 76 del d.lgs. 112 del 1998 e che quindi questo compito è impossibile), l'elenco ufficiale delle aree naturali protette da sottoporre al Ministro dell'ambiente per l'approvazione, l'integrazione della classificazione delle aree naturali protette da portare all'approvazione della Conferenza unificata, la relazione annuale che il Ministro dell'ambiente deve presentare al Parlamento sulle attività svolte dagli enti parco e dagli altri enti istituiti per la gestione delle aree naturali protette di rilievo nazionale e internazionale (art. 20);

- l) introduzione surrettizia di una modifica agli artt.12, comma, 1, lettera c), e 13 della legge 349 del 1986 (*Istituzione del Ministero dell'ambiente*) volta ad ampliare la presenza di un'associazione di protezione ambientale sul territorio nazionale – da cinque a dieci regioni – come criterio per ottenere il riconoscimento ivi previsto (art. 21 *bis*): in tal modo si impedisce l'accesso al riconoscimento, che addirittura viene revocato se già ottenuto, alle associazioni che operano in un territorio limitato, anche se su tale territorio sono di ampia o addirittura maggioritaria rappresentatività e di adeguata capacità di iniziativa, con la conseguenza che si dà luogo a una sorta di **oligopolio associativo**;
- m) istituzione, previa intesa della Regione Emilia-Romagna e della Regione del Veneto, non già del Parco nazionale del **Delta del Po** previsto dalla legge quadro all'art. 35, comma 4, qualora non si perfezioni l'intesa sull'istituzione del "parco interregionale", bensì di "un unico parco", il cui assetto ordinamentale e organizzativo, le cui finalità e la cui gestione sono stabiliti da un apposito decreto legislativo e non dalle norme della legge quadro: questa viene richiamata unicamente come misura per individuare e garantire il livello di conservazione e difesa degli equilibri naturali (art. 21 *bis*). Inoltre la previsione che il mancato raggiungimento dell'intesa per istituire l'unico parco preclude l'adozione del decreto legislativo pone il problema se il citato comma 4 continui essere vigente o se invece sia implicitamente abrogato con la conseguenza di chiudere la strada verso l'istituzione del parco nazionale;
- n) introduzione dei sistemi volontari di remunerazione dei **servizi ecosistemici** (art. 21 *bis*) attraverso la riproduzione pressoché identica di gran parte dell'art. 70 della legge 221 del 2015 (*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*): una riproduzione siffatta non solo costituisce una sgrammaticatura dal punto di vista della tecnica legislativa, ma può creare delicati problemi interpretativi; viceversa l'unico servizio ecosistemico non contemplato dall'art. 70 (formazione e rigenerazione del suolo) avrebbe potuto e dovuto trovare spazio in una previsione a sé; non sembra invece che possano considerarsi servizi ecosistemici i servizi ricreativi e del tempo libero legati al turismo ambientale, paesaggistico e culturale o i servizi educativi concernenti il capitale naturale ai quali il testo fa riferimento.

4. Le omissioni

Il testo si caratterizza anche per le omissioni. Se è vero che la volontà dei presentatori dei disegni di legge era solo quella di aggiornare la legge quadro (ma in realtà le modifiche non si limitano a un aggiornamento proprio perché stravolgono alcuni dei principi fondamentali della legge quadro), è pur vero che un aggiornamento che avesse voluto rendere più efficiente l'azione degli enti gestori delle aree protette e in particolare degli enti parco avrebbe dovuto affrontare almeno questi problemi:

- a) l'applicazione della legge 70 del 1975 (*Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente*): a causa di tale applicazione gli enti parco, che hanno poche unità di personale, sono soggetti allo stesso regime degli enti con migliaia di dipendenti, come ad esempio l'INPS, per quanto riguarda la regolamentazione del lavoro dipendente, i controlli sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo, le norme di contabilità e di amministrazione, con conseguenze che inevitabilmente rallentano e a volte paralizzano la loro azione e che sono la causa principale dell'accusa di burocratizzazione a loro rivolta;
- b) il ruolo e la composizione della Comunità del parco: il ruolo, perché la soppressione del piano pluriennale economico e sociale fa venir meno la sua competenza fondamentale e la prevalenza della rappresentanza locale in seno al Consiglio direttivo toglie a essa, in gran parte, la ragione stessa della sua esistenza; la composizione, perché il numero dei componenti è identico per tutti i parchi nazionali a fronte delle loro grandi differenze istituzionali. Il disinteresse mostrato dalla Commissione nei confronti della Comunità, che nel disegno della legge quadro ha invece un'importanza fondamentale, è il segno di un atteggiamento inconsapevole, e perciò più significativo, di rifiuto di tale organo;
- c) la "dipendenza funzionale" del personale del Corpo Forestale dello Stato dagli enti parco nazionali per quanto riguarda la sorveglianza: essa genera problemi di efficacia e di speditezza poiché gli enti non possono disporre direttamente di quel personale. I problemi sono destinati ad ampliarsi a dismisura fino a rischiare di diventare insolubili con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, sull'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri in base al quale cui il personale dipenderà sia gerarchicamente sia funzionalmente dal "Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare" dell'Arma istituito dall'art. 8 del decreto;
- d) l'attenzione alle persone - donne e uomini, giovani e non più giovani - che in questi ultimi lustri hanno fatto ingresso nel mondo delle aree protette e che vengono sistematicamente ignorate dalle istituzioni pur se sono state in grado di esprimere nuove professionalità e di maturare nuove idee e se rappresentano un potenziale straordinario per le politiche di tutela della natura;
- e) il rapporto tra scienza e politica in considerazione della complessità crescente dei problemi relativi alla gestione del territorio e in particolare della conservazione delle risorse naturali e paesaggistiche e della necessità sempre più sentita di un approccio a tali problemi di carattere scientifico.

5. Per una vera riforma

Da tale analisi emerge chiaramente come le modifiche negative – sulle quali ho ritenuto opportuno soffermarmi più a lungo - e le omissioni prevalgano nettamente sulle pur numerose modifiche positive e conducano a una valutazione negativa dell'intero testo.

La marginalizzazione degli interessi generali, la dequalificazione degli organi di governo dei parchi nazionali e del Direttore anche delle aree marine protette, l'illegittimità costituzionale di rilevanti modifiche, l'inapplicabilità di alcune norme, l'ingresso della logica monetaria: sono aspetti che, oltre tutto, dimostrano la rottura con alcuni principi fondamentali della legge quadro.

Il cammino del testo, malgrado il voto della Commissione, è, a mio avviso, segnato. Particolarmente significativo in proposito è il recentissimo documento sottoscritto dalle principali Associazioni di protezione ambientale (e da gran parte del mondo ambientalista) che, dopo tanto tempo e tanti conflitti, si sono ritrovate unite nel denunciare i gravissimi limiti contenuti nel testo della Commissione: *“Aree protette, tesoro italiano. Per un rilancio delle aree protette italiane e un'efficace riforma della legge 394”*.

Non credo che il Parlamento vorrà approvare una riforma della legge quadro sulle aree protette in contrasto con l'orientamento della parte più importante del movimento ambientalista.

Da tale documento emergono infatti con chiarezza le critiche al testo della Commissione che investono punti qualificanti di esso e che corrispondono a molte delle modifiche negative qui analizzate. Per rilanciare il ruolo delle aree protette e per modificare o solo aggiornare la 394 occorre invece basarsi su una piattaforma condivisa: tale piattaforma deve costruirsi all'interno della **Conferenza nazionale per le aree protette**. Il lavoro della Commissione non solo non è stato sufficiente, ma non è stato neppure in grado di risolvere molte delle questioni aperte. Dunque è la Conferenza il passaggio ineludibile per una vera riforma.

Quale riforma? Oggi una risposta importante ci viene da un altro documento molto importante, sottoscritto da otto tra le più importanti Associazioni di protezione ambientale, il quale non solo sottolinea la necessità e l'urgenza di dare una svolta alla politica per le aree protette, ma contiene anche una vera e propria strategia: è la **Carta di Fontecchio** che interpreta un'esigenza sempre più diffusa tra coloro che hanno a cuore le sorti della natura e che nasce dalla consapevolezza della profondità e della globalità dei problemi relativi alla natura.

Innanzitutto la natura è bene comune e non può essere diviso da confini artificiali (“nessun parco è un'isola”). Pertanto il territorio, dal punto di vista della salvaguardia, deve essere considerato unitariamente. Ma allora qual è il ruolo delle aree protette e in particolare dei parchi che tra le aree naturali sono le più complesse. Da un lato esse sono eccezionali serbatoi di biodiversità, ricche di paesaggi e di bellezza: mantengono pertanto, potenziandola, la loro funzione tradizionale di baluardo fondamentale di conservazione; dall'altro costituiscono dei laboratori dove si sperimenta una gestione territoriale che sia in armonia con l'ambiente e che ponga al centro il rapporto tra la persona e la natura. Diventano pertanto modelli di uno sviluppo effettivamente sostenibile, non interpretabile in senso meramente economicistico: modelli complessi fondati sulla partecipazione democratica e su metodologie che si basano sulla conoscenza scientifica dei problemi.

Ma vi è un altro ruolo che oggi assume particolare rilevanza: la natura, proprio perché non conosce barriere fisiche, è in grado di abbattere le barriere esistenziali, sociali, geopolitiche che dividono l'umanità; così le aree protette dimostrano concretamente come sia possibile salvaguardare, con la natura, sia i diritti delle persone, a partire dalla inclusione dei più deboli, sia i diritti dei popoli e perciò la pace tra le nazioni e la collaborazione tra gli stati.

E' questa dunque l'alta missione che le aree protette sono oggi chiamate a svolgere, è questa la loro importanza strategica: modelli e bussole - come indica la Carta - per l'intero cammino della società.

Carlo Alberto Graziani