

Parchi naturali e le Aree protette

PREMESSA

Il presente documento è il frutto di un lungo e approfondito confronto tra alcuni degli iscritti al GdL che, attraverso molteplici incontri svolti, sia in presenza che da remoto, dal mese di marzo ad oggi, hanno reso possibile la stesura di un testo che gli autori ritengono possa costituire la base per giungere alla configurazione della posizione ufficiale di Italia Nostra in tema di Parchi e Aree Protette e paesaggi ad elevato valore naturale, anche in vista dell'auspicabile ripresa nelle Commissioni Ambiente della Camera e del Senato della discussione sulla riforma della Legge Quadro sui Parchi, la n. 394 del 1991, che necessita ormai di una rivisitazione e di un aggiornamento alla luce delle profonde novità intervenute sia a livello nazionale (vedi p.es. modifica dell'art. 9 della Costituzione) sia a livello europeo ... (vedi p.es. la Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 "Raccogliere i benefici di suoli sani per le persone, il cibo, la natura ed il clima", COM (2021) 699 final, il Regolamento (EU) 2024/1991 sul restauro della Natura e altri).

Si ritiene inoltre che sia necessario, sulla base del presente documento una volta approvato dal Congresso di Roma, che i principi fondativi e le proposte qui contenute siano portate all'attenzione generale attraverso l'organizzazione di un convegno tematico a cui invitare i rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Cultura, oltre alle forze politiche e ai vari portatori di interesse.

CAP 0. Consistenza delle Aree Protette e stato di attuazione della L. 394/91.

Premessa

In Italia esistono 871 aree protette, per un totale di oltre 3,250 milioni di ettari circa, tutelati a terra (pari circa il 13 % di quella nazionale), circa 2.850 mila ettari a mare e 658 chilometri di costa. I parchi nazionali sono 27 e coprono più di 1,5 milioni di ettari a terra e 71mila a mare; le Aree marine protette, invece, sono 29, per un'estensione di circa 222mila ettari e ad esse occorre aggiungere due parchi sommersi ed il Santuario internazionale dei mammiferi marini, con altri 2.5 milioni di ettari protetti, per un totale di 32 Aree marine protette (fonte: dati del VI aggiornamento dell'elenco ufficiale delle Aree protette).

Un po' di storia

Un primo vero segnale, molto significativo ma soprattutto gravido di conseguenze per le aree protette italiane venne nel dicembre del 1960, quando Italia Nostra dedicò il suo settimo convegno nazionale al tema del verde. L'associazione era nata cinque anni prima concentrando la sua attenzione anzitutto sul patrimonio storico-artistico e in misura minore sul paesaggio.

“Lungi dall'essere un'associazione di semplice difesa di alcuni valori storici- artistici, lungi dal mirare all'esclusiva conservazione di semplici aspetti estetici. Italia Nostra sviluppa da lì in poi, la propria attività nel vivo dei problemi urbanistici generali, perché è ben cosciente che un patrimonio di civiltà si difende con successo solo in quanto si riesce a sottomettere l'intero territorio a una disciplina unitaria e a una pianificazione razionale e moderna, nell'interesse generale e collettivo: solo in quanto ci si batte per ottenere strumenti legislativi e operativi radicalmente diversi dagli attuali. Italia Nostra, vuole essere dunque un'associazione di punta, di pregresso, di radicale mutamento nella situazione italiana” (Numero speciale di Italia Nostra, pag. 8. 10 anni di attività 1955-1965).

Molto importante in quegli anni il ruolo dei presidenti di Italia Nostra A. Cederna, Bassani e Zanotti-Bianco, solo per citarne qualcuno. Tra il 1960 e il 1970 grande fu il dibattito sull'urbanistica animato e sostenuto soprattutto da Italia Nostra che nel primo direttivo del 1959 aveva ben 7 tra architetti e urbanisti, tutti di grande prestigio, potremmo dire senza smentite il meglio dell'urbanistica italiana.

È in questo periodo, definita anche la stagione dell'ecologia, che nascono altri parchi importanti sparsi sullo stivale, oltre a quelli del Gran Paradiso e dell'Abruzzo, nati negli anni Venti del secolo scorso, quando fu lanciata la “sfida” del 10% di aree protette (Convegno WWF, Parco 'Abruzzo e Università di Camerino 1980). E sempre in questo periodo nasce il Comitato dei Parchi Nazionali e riserve; la sede del Parco nazionale d'Abruzzo a Pescasseroli divenne tra i principali centri dove si discuteva di parchi e di progetti di legge necessari e più aderenti alla nuova realtà che necessitava coordinamento, direttive uniformi e linee di indirizzo con la individuazione di altre aree protette, spinta, questa, che cominciava a venire anche dai territori. Con la nascita delle Regioni (1971) lo Stato viene incalzato. L'immobilismo che per quasi trent'anni aveva tenuto al palo in Parlamento una Legge organica sui Parchi e le Aree Protette, viene stravolto dalle Regioni che, sfidando lo Stato, iniziano ad istituire propri Parchi e Riserve Naturali: Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana e Marche definiscono una serie di Aree Protette regionali che vanno a riempire il vuoto territoriale e normativo in materia. E nel luglio del 1986 nasce finalmente il ministero dell'Ambiente. La spinta più consistente per la nascita di nuovi parchi e della evoluzione legislativa fu il periodo 1987-1992 con un Ministro capace e competente, Giorgio Ruffolo. In quegli anni, tra il 1980 ed il 1994, Italia Nostra sarà guidata dai presidenti Bassani, Luciani, Fazio e Merli. È di quel periodo l'istituzione dei Parchi Nazionali del Pollino, delle Dolomiti Bellunesi, dei Monti Sibillini, del Golfo di Orosei-Gennargentu (finanziaria 1988); e poi ancora nell'agosto del 1989 la legge istitutiva dei parchi del Delta del Po, Foreste Casentinesi, Arcipelago Toscano e Aspromonte. Tutto questo fermento portò alla promulgazione a voto pressoché unanime della legge Quadro 394 del 1991. Un percorso durato 30 anni.

La 394/91; I suoi limiti, le responsabilità.

La complessa architettura della legge con il serrato concatenamento dei suoi strumenti generali di contestualizzazione e di indirizzi e quelli direttamente applicativi costituiva un “modello protezionistico [...] tecnicamente perfetto e giuridicamente potente”, tanto da far definire il provvedimento come “la più avanzata normazione di tutela naturalistica in tutto il pianeta” (di G. Di Plinio, *Aree Protette vent'anni dopo, l'inattuazione “profonda” della legge 394/91 - in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 2011, n3, p.29).

La legge prevedeva, come è noto, la creazione di un organico sistema nazionale delle aree protette mediante una mappatura generale dei territori suscettibili di protezione (la **carta della natura**), un catalogo delle riserve naturali formalmente riconosciute (l'**Elenco ufficiale delle aree protette**), un programma triennale, un organismo di coordinamento nazionale amministrativo (il **Comitato per le aree protette**) oltre ad un organismo scientifico (**Consulta tecnica**). Sul campo, infine, il raggiungimento degli scopi delle aree protette veniva garantito dal concatenamento altrettanto

serrato tra funzioni e prerogative degli organi dell'Ente Parco, del piano del parco, del regolamento e del nulla osta.

Con l'avvento della riforma Bassanini, che portò all'abolizione del programma triennale e del comitato e infine con l'abolizione della **Consulta**, a partire dalla metà degli anni Novanta si registrava un progressivo indebolimento e addirittura l'eliminazione di molte componenti fondamentali della legge 394.

Con il trasferimento di molte funzioni alla conferenza Stato-Regioni, in seguito ai trasferimenti di poteri dallo Stato alle Regioni, tutta l'impalcatura della 394/91 venne indebolita e poi messa in crisi nel 1997 con la perdita del **Comitato per le aree protette**, che invece avrebbe dovuto stabilire le linee guida per l'assetto del territorio da adottare formalmente dal Governo. La fine del Comitato e il prevedibile disinteresse della conferenza stato-regioni riguardo alle aree protette resero di fatto inutile l'organismo di consulenza tecnica, la **Consulta**, peraltro anch'essa poi abolita nel 2003, e fecero in modo che l'altro strumento strategico della legge, la **Carta della natura**, rimanesse lettera morta. Compromessa la possibilità di dare attuazione alla componente nazionale, si è provveduto nel corso degli anni ad indebolire i dispositivi locali, quelli che avrebbero dovuto in ogni caso garantire la coerenza tra il funzionamento delle singole aree protette e le finalità della legge quadro.

In sostanza gli Enti Parco, sia nazionali che regionali, come scrive il prof. Giampiero Di Plinio, erano stati concepiti dalla legge quadro come delle authority *"tecniche e indipendenti finalizzate alla pianificazione naturalistica e alla gestione del patrimonio naturale"*, caratteristiche che ne facevano qualcosa di diverso dall'Ente territoriale rappresentativo (Comune, Province, Regioni, ecc), mentre al contrario gli sviluppi successivi ne hanno fatto sempre più degli enti *"funzionalizzati al governo del territorio [.....] perdendo la loro unica vera corazza, la legittimazione tecnico-scientifica"* e rendendo *"meno comprensibile la loro stessa esistenza, perché un Ente Parco che replica obiettivi e modelli decisionali delle autonomie territoriali [...] è sostanzialmente inutile"*. Paradossalmente, mentre il controllo politico-locale o nazionale- sugli organi di governo e tecnici si faceva sempre più stringente, indebolendo la loro originaria indipendenza, lo strumento che avrebbe dovuto consentire ai parchi di esercitare un controllo effettivo, organico e di lunga durata su quanto si svolgeva sul territorio, cioè il piano, è stato oggetto ovunque di sistematici e macroscopici ritardi sia nella fase di redazione che di approvazione e di applicazione.

Ritardi e distorsioni nella redazione e nell'approvazione dei piani, uniti a regolamenti sistematicamente inadeguati e all'impossibilità conseguente di applicare rigorosamente la disciplina della concessione del nulla osta hanno fatto in modo che anche a livello locale la forza della legge sia stata nella maggior parte dei casi menomata a favore di organismi sempre meno autonomi al punto di vista tecnico, di una forte discrezionalità in grado di aggirare la legge e dell'assunzione di un gran numero di finalità estraneo alla lettera e allo spirito della legge quadro.

CAPITOLO 1 - Il rilancio delle aree protette Italiane.

I Parchi oggi hanno bisogno di una legge rivisitata e integrata, aggiornata al contesto attuale, per colmare tutte le distorsioni che, purtroppo, vuoi a causa della non applicazione o dell'applicazione non corretta della L.394/91, si sono nel tempo prodotte.

La visione più avanzata che dovrebbe emergere dalla nuova legge sui parchi, a nostro avviso, dovrebbe essere quella che consideri non solo il basilare concetto di salvaguardia, ma anche quello di volano generatore di "nuove economie" (nell'ambito dei servizi, dell'agricoltura e delle attività silvo-pastorali, del turismo, dello sport) di cultura, di paesaggio, di coesione sociale. Le parole "iconiche" di oltre trent'anni fa – salvaguardia e protezione - che hanno caratterizzato la nascita di molti parchi e aree protette, figlie della L. 394/91, dovranno essere integrate da nuovi paradigmi che si esprimeranno con le parole: parchi inclusivi, gestiti dalle comunità locali, burocrazia semplificata, cultura, paesaggio, economia sostenibile. I parchi potrebbero assumere un ruolo addirittura trainante per la nuova green economy e potrebbero essere interpretati e vissuti come "territori sperimentali" peraltro a tutto vantaggio anche delle economie di scala metropolitana. Non si deve mai dimenticare che dalle aree interne, in particolare quelle di montagna, derivano la maggior parte delle materie "prime" che garantiscono un'alta qualità alla vita urbana: acqua pulita, cibo sano, aria pura, bellezza della natura, in sostanza benessere individuale e collettivo. Le aree interne, e in particolare quelle di montagna, offrono senza alcun dubbio una serie di benefici ecosistemici attraverso la tutela attiva e la gestione

sostenibile e la cura del territorio e del paesaggio.

Si impone, pertanto, di rimettere mano senza stravolgimenti ad una efficace riforma della legge 394/91, operando attraverso l'introduzione organica di necessari correttivi mirati. Il rilancio del Sistema delle aree protette per Italia Nostra deve ripartire dal mettere al centro il tema della conservazione della Natura e del Paesaggio nel contesto delle sfide globali contemporanee, alle quali anche le aree protette sono chiamate a partecipare, portando un contributo fondamentale sia sotto il profilo dell'affermazione di principi e valori, sia sotto quello dell'attuazione dei dettati costituzionali, sia nazionali

CAP 2. I Parchi e le aree protette come Sistema ecologico-ambientale interconnesso

Italia Nostra ritiene che il tema del rilancio di una politica organica ed efficace sulle aree protette debba confrontarsi ed agire all'interno della "Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita", oltre a quanto fa riferimento al ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'Unione entro il 2030, come sancito dagli obiettivi del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura.

La UE ha infatti imposto ai Paesi membri inderogabili impegni da adottare entro il 2030, tra i quali annoveriamo:

1. La "protezione legale" di almeno il 30 % della superficie terrestre e marina dell'Unione, oltre che l'integrazione dei corridoi ecologici.
2. La "protezione rigorosa" di un terzo delle aree protette dell'Unione e la "gestione efficace" di tutte le Aree Protette, attuata attraverso obiettivi, misure di conservazione e monitoraggi.

Considerato che il territorio italiano si presenta ampiamente antropizzato e urbanizzato in modo discontinuo, risulta evidente che tali obiettivi potranno essere conseguiti solo agendo sulle Aree Protette, interpretate e gestite come un vero e proprio "Sistema interconnesso verde e blu".

Una linea di azione dovrà necessariamente optare per ulteriori reperimenti e neo-istituzioni; un'altra dovrà prevedere l'ampliamento del perimetro dei parchi esistenti, sia mediante l'aggregazione di parti di territorio anche a tutela differenziata, sia attraverso la "cooptazione" di Aree contigue, Aree OECM e Corridoi ecologici.

Si impone dunque la necessità di individuare in tempi brevi nuove ed estese aree che, oltre a quelle già tutelate, dovrebbero poter rientrare ai fini giuridici (individuazione) e amministrativi (tutela e conservazione), nel computo dei citati obiettivi comunitari. In altri termini il tema della protezione ambientale attraverso l'istituto delle Aree Protette deve essere affrontato introducendo azioni non disgiunte da quelle previste nelle linee guida espresse dalle direttive europee di recente formulazione.

A tal fine urge il superamento di quelle pratiche di tutela fin qui attuate, pratiche che alla luce delle esperienze maturate presentano tra loro forti disomogeneità e risultano circoscritte a porzioni territoriali proporzionalmente esigue e tra loro non interconnesse sia sotto l'aspetto delle correlazioni ecologiche che sotto quello dei rapporti giuridico-amministrativi.

Sussiste dunque l'esigenza di procedere alla creazione di una struttura organica di Aree Protette, ad indirizzo nazionale ma con la partecipazione attiva delle Comunità locali che, affrancata dai lacci della politica e della burocrazia, sia ispirata ad una visione olistica ed ecosistemica. In altri termini una rete ecologica nazionale delle Aree protette, sul modello delle reti ecologiche esistenti in Natura, in grado di concretizzare politiche ambientali non sporadiche e disomogenee. Il paradigma cui ci si intende ispirare è dunque quello di una ricomposizione organica delle unità territoriali, attualmente smembrate dalla policy dei localismi clientelari e lacerate da sempre più aggressive speculazioni urbanistiche e commerciali, a partire dai nuovi poli di interscambio logistico.

In sintesi, all'interno di una visione organica e coerente delle diverse aree protette italiane si propone qui la creazione e l'istituzione per legge **di un Sistema nazionale di Parchi, Aree Protette, Reti Ecologiche, Riserve naturali, sia terrestri che marine, interconnesse tra loro e con le aree della Rete**

Natura 2000 e OECM, che unisca alla tutela la necessaria continuità ecologica delle diverse componenti ambientali (flora, fauna, acque interne e marine, suoli) con una governance comunitaria territorialmente articolata (Enti locali) e controllata centralmente dallo Stato.

Si ritiene altresì importante, se non addirittura necessario, lavorare per l'istituzione di Aree Protette transnazionali, sia terrestri che marine, tali da costituire un Sistema organico europeo a prevalenza naturalistica, capace di evitare ulteriore perdita di ecosistemi e biodiversità e di garantire alla popolazione europea un elevato grado di benessere ambientale.

Nella fase istitutiva è essenziale garantire l'**assenza di interferenze esterne**: le Comunità locali, rappresentate dagli Enti territoriali di vario livello, intesi come **comunità di patrimonio** (vedi Convenzione di Faro) che operano secondo il principio costituzionale della "sussidiarietà orizzontale", co-definiscono finalità, obiettivi, norme di salvaguardia, zonizzazione graduata di vincoli, usi compatibili e benefici condivisi assieme agli Enti Parco e con la supervisione e l'assistenza del mondo scientifico (ISPRA, CNR, Università, ecc.).

Questo nuovo modello di tutela paesaggistico-ambientale, come detto, esteso alle Riserve regionali e ai siti della Rete Natura 2000 e alle aree marine protette, va a costituire così un'unica infrastruttura verde e blu del Paese.

I punti cardine della proposta possono essere così sintetizzati:

- **Piano paesaggistico-ambientale e territoriale specifico del Parco**, quale strumento unico (naturalistico ambientale e paesaggistico territoriale) con Norme Tecniche di Attuazione (NTA) cogenti per i livelli di pianificazione sottordinati con priorità per l'azzeramento del consumo di suolo
- **Rete di corridoi ecologici interparco**: per la deframmentazione degli ecosistemi (ecodotti, sottopassi, fasce tampone), integrazione con ciclovie, corridoi verdi e blu.
- **Governance ibrida: Consigli comunitari**, bilanci ecologici partecipativi, monitoraggio condiviso (cd. scienza partecipativa).

Per l'approfondimento dei suddetti elementi cardine della proposta di Italia Nostra si rimanda ai rispettivi capitoli successivi del documento che riguardano l'approccio culturale alla tutela del Paesaggio, una nuova architettura di pianificazione, un modello di governance partecipata, il riconoscimento del valore oggettivo e qualitativo dei servizi ecosistemici offerti alla collettività dalle aree protette.

Tra i benefici attesi dall'adozione del nuovo modello di pianificazione e gestione dei Parchi qui proposto citiamo: una maggiore efficacia di tutela (riduzione conflitti e ambiguità); la legittimità sociale e senso di appartenenza delle comunità; uno sviluppo locale sostenibile (turismo lento, agroecologia, cooperative di comunità; certezza normativa e riduzione dei tempi autorizzativi; allineamento con le politiche UE: Biodiversity Strategy 2030, Nature Restoration Law, Green and Blue Infrastructure).

CAP 3. Il valore culturale dei parchi e l'unificazione della pianificazione paesaggistica con quella ambientale e territoriale

Nell'ambito del dibattito in corso in tema di aggiornamento della L.394/91, **occorre adoperarsi affinché sia sempre più riconosciuto ai Parchi un intrinseco valore culturale, oltre quello ecologico, ambientale, socio-economico.** A tal proposito sarebbe un grave errore pensare che la tutela dell'ambiente – in particolare quella delle aree protette - possa essere separata dagli evidenti profili culturali e antropici connessi al Paesaggio, già sottoposto in quanto tale alla tutela dell'art. 9 della Costituzione, considerato nella sua accezione enunciata nel 2000 dalla "Convenzione Europea del Paesaggio", che lo definisce come **"una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"**.

Secondo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. 42/2004) “*per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*”. **La tutela del paesaggio mira, dunque, a salvaguardare e a recuperare i valori culturali che esso ingloba, riconoscendolo come parte fondamentale del patrimonio culturale nazionale.**

Ma quali sono i “beni paesaggistici” sottoposti alla tutela del “Codice dei BB.CC. e del Paesaggio”?

L’art. 2 del già citato D.lgs. 42/2004 recita: “Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all’articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.”

In particolare, il primo comma dell’art. 142 del medesimo decreto individua con precisione le “Aree tutelate per legge” tra le quali a noi qui interessano quelle di cui alle lettere f) e m):

1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

(omissis)

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
(omissis)

m) le zone di interesse archeologico individuate alla data di entrata in vigore del presente codice.

Ma come fare in modo che le Comunità locali possano preservare in modo adeguato i loro Paesaggi di riferimento, tra i quali in particolare i parchi e le altre aree protette, con il relativo patrimonio naturale e culturale, senza alterarne significativamente o addirittura compromettendone irreversibilmente parte degli ecosistemi presenti ed i valori identitari e culturali che li caratterizzano?

Rimandando ad altra parte del documento gli aspetti più strettamente legati alla “governance” dei Parchi, nella quale si impone, relativamente al patrimonio culturale, un adeguato presidio da parte del Ministero dei Beni Culturali, si vuole qui sottolineare come una tutela attiva in grado di garantire misure di salvaguardia degli ecosistemi efficaci e durevoli, e di guidare lo sviluppo sostenibile dei territori protetti per legge, non può prescindere da una pianificazione paesaggistica ed ambientale frutto di un complesso e articolato processo, fondato su una “Carta Comunitaria del Territorio e del Paesaggio” (o “Statuto dei luoghi”), in cui ogni Comunità locale possa riconoscersi ed orientare il proprio Piano del Parco, avendo a riferimento esplicito La Convenzione di Faro, nella misura in cui essa sottolinea il valore del patrimonio culturale in relazione ai diritti umani e alla democrazia.

È del tutto evidente che tale processo di pianificazione, necessariamente improntato e coordinato da un gruppo di esperti di provata competenza, deve garantire la massima partecipazione informata e consapevole di tutti i cittadini, e non solo dei soggetti organizzati. Solo così il Piano potrà configurarsi, per quanto più possibile, come prodotto condiviso dell’intera Comunità, e ciò indipendentemente dalle appartenenze politiche e partitiche di chi guida di volta in volta le Amministrazioni coinvolte. Eventuali conflitti che dovessero emergere durante il processo di elaborazione del Piano andranno affrontati – e risolti – traguardando i principi costituzionali e rispettando i dettami della legislazione vigente.

Ma qual è il corretto rapporto tra la pianificazione sovraordinata, paesaggistica e territoriale, e quella urbanistica di livello comunale? Quale ancora il rapporto tra piano del parco e piano regolatore comunale? Quale modello di Piano del Parco è necessario adottare per evitare conflitti di competenze e difficoltà interpretative che vengono generati dall’applicazione contestuale dei vari livelli e strumenti di pianificazione paesaggistico-ambientale e urbanistico-territoriale?

La materia è così complessa da gestire che l’attuale apparato legislativo, sebbene più volte rinnovato, sia a livello statale che regionale, non è in grado di garantire univocità di applicazione ed efficacia della tutela. La frammentazione e la sovrapposizione di norme che si occupano della stessa materia, cioè della pianificazione dei territori da governare, sembrano rendere farraginoso ed inefficace l’architettura normativa di riferimento, malgrado il D.lgs. 42/2004 non lasci spazio a fraintendimenti o equivoci di sorta, almeno, ai sensi dell’articolo 145, di cui riportiamo alcuni stralci più significativi di seguito:

Art. 145. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione

1. *La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali.*

2. *I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico.*

3. *Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 (omissis) sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, ... (omissis)*

4. *I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, ... (omissis)*

A leggere bene la norma vigente sembra del tutto evidente che la tutela del paesaggio, inteso nella sua accezione olistica e non settoriale che qui intendiamo assumere, comprendente quindi l'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali, (vedi art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione), resta di esclusiva competenza dello Stato e sembra assorbire su di sé ogni altra pur necessaria attività di salvaguardia settoriale; gli Enti Territoriali e gli Enti Parco possono, anzi debbono cooperare con lo Stato ai fini del conseguimento dei prefissati obiettivi di tutela adeguata dell'intero patrimonio ambientale, naturale e culturale del Paese.

Conclusioni

Noi crediamo che per raggiungere gli ambiziosi quanto necessari obiettivi dettati da norme di rango europeo, costituzionale e legislativo, capace di tutelare adeguatamente il nostro straordinario patrimonio naturale e culturale, occorra uscire dalla separatezza delle stesse definizioni giuridiche di territorio, ambiente e paesaggio, per giungere alla codificazione di un rinnovato Piano del Parco con valenza di Piano Paesaggistico, ma anche di Piano Territoriale di Coordinamento provinciale e di Piano urbanistico generale comunale.

CAP 4. Il posizionamento di Italia Nostra in tema di capitale naturale e servizi ecosistemici: dal capitale naturale al patrimonio naturale, dai servizi ecosistemici ai benefici ecosistemici.

Nei prossimi anni particolare attenzione dovrà essere posta dalla nostra Associazione su un tema di grande rilevanza quale la definizione in chiave economica di Beni Naturali, Ecosistemi e Biodiversità.

Da una decina d'anni a questa parte, in particolare a seguito della approvazione della Legge 221/2015, nel nostro Paese (ma da molti più anni in altre Nazioni e consessi internazionali) molti Enti e Istituzioni stanno operando per una valutazione economica dei Beni Naturali che negli intenti dovrebbe aiutare, se non essere addirittura l'elemento dirimente, nel mettere in sicurezza Beni Ambientali, Ecosistemi e Biodiversità.

Occorrerà mantenere alta l'attenzione ed esercitare estrema prudenza nell'uso applicativo di concetti quali "Capitale Naturale", "Servizi Ecosistemici" e soprattutto "Pagamento dei Servizi Ecosistemici" per non incorrere in derive economicistiche che diano a tali definizioni un termine di valore assoluto ai Beni Naturali.

Infatti, per **capitale naturale**, in economia, si intende il valore monetario dato agli elementi che compongono i sistemi naturali: dalle risorse minerarie all'acqua, dal suolo alle specie animali e vegetali sino a tutti i viventi e non viventi che compongono la complessità del pianeta. Molti di questi "capitali" si esauriscono con l'uso, come il petrolio o i minerali, mentre altri sono in teoria "rinnovabili", come l'ossigeno o i pesci. Il concetto di capitale naturale risulta quindi una astrazione economico-finanziaria che tenta di definire una modalità relativamente semplice per trattare la natura come fonte di denaro, quindi come un insieme di asset che si possono mettere a frutto per ricavare profitto o che possono essere usati per un accumulo o uno scambio di beni.

I **servizi ecosistemici**, in economia, sottendono tutti quei benefici che l'ambiente naturale nella sua complessità fornisce all'umanità. Anche in questo caso il termine va inquadrato unicamente all'interno

del supporto fornito all'economia e perciò alla monetizzazione tout court fornita da tali servizi. I servizi ecosistemici sono numerosi e complessi nella loro composizione ma soprattutto nella loro interdipendenza: si va dalla regolazione climatica alla resistenza ai parassiti, dai patogeni causa di malattie alla evoluzione della diversità genetica dei viventi, dal riciclo dei nutrienti alla rigenerazione dei beni naturali.

Il **primo rischio** insito in tali definizioni è quello di appiattare la natura e la sua complessità a unità singole o isolate con lo scopo di poter dare alle stesse un valore monetario. Sul piano della complessità e interdipendenza degli ecosistemi ciò risulta limitativo e pericoloso. Innanzitutto, perché le Scienze della Terra sono ancora lungi dal comprendere sino in fondo i complessi e interagenti meccanismi che sovrintendono e regolano i flussi di materia ed energia all'interno degli ecosistemi e della biosfera.

Il **secondo rischio** è quello di creare un insieme di asset che, posti sul mercato, mettano i Beni Naturali al servizio di meccanismi finanziari che avranno sicuramente, per loro natura, una ricaduta in termini di gestione puramente mercificata e finanche speculativa dei beni stessi.

Occorrerà quindi e innanzitutto, vigilare affinché l'applicazione di tali meccanismi, laddove avvenga, **non finisca per mettere in mano ai mercati quel sistema di controllo e gestione dei Beni Naturali** oggi esercitato dalle Comunità Locali e dallo Stato. **In secondo luogo, sarà necessario validare e sostenere quei meccanismi che**, senza alienare la proprietà e l'uso comune dei Beni Naturali, **possano risultare compensativi e riequilibrativi per le Comunità Locali e per quelle forme di lavoro e quelle economie che sostengono e mantengono in efficienza gli ecosistemi e che tutelano e favoriscono la salvaguardia e l'evolvere della biodiversità.**

CAP 5. Integrazione di Strumenti di Governance Partecipativa nella riforma della Legge Quadro sulle Aree Protette (L. 394/1991)

Premessa: Il Fondamento Costituzionale e la Visione della Governance delle Aree Protette

I parchi e le aree naturali protette sono l'espressione più alta del valore del patrimonio naturale e paesaggistico della nostra nazione. In quanto tali, essi hanno diritto a un regime speciale di tutela e gestione, ispirato al dettato costituzionale e, in particolare, al rinnovato **articolo 9**, che recita: **"La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"**. Essendo incardinato tra i "Principi Fondamentali" della Carta, tale articolo assume un ruolo sovraordinato rispetto all'intero Titolo V, informando di sé ogni competenza legislativa e amministrativa. **La valorizzazione che ne discende non può essere ridotta a una mera dimensione economica, ma deve riconoscere il valore materiale e immateriale che il patrimonio naturale e culturale esprime.** In quest'ottica, è fondamentale valorizzare, nell'ambito degli enti di gestione, anche le figure istituzionali a cui lo Stato delega la Soprintendenza dei Beni Culturali, **riconoscendo l'intrinseca connessione tra patrimonio naturale e culturale.**

La gestione di questi territori, tuttavia, appare spesso complessa a causa dei contrasti che insorgono con le comunità locali e dei conflitti, talvolta strumentali, con determinati portatori di interesse. **Tali ostacoli possono essere superati solo attraverso la creazione di un clima di concordia e di reciproca fiducia, gestito da una salda cabina di regia istituzionale.** È pertanto necessario che la conservazione delle risorse si accompagni alla **presenza umana**, che quelle stesse risorse ha storicamente contribuito a conformare e senza la quale le aree protette perderebbero parte della loro irripetibile specificità.

Quanto alla natura giuridica delle aree protette, è fondamentale che la loro gestione sia svolta nella consapevolezza che esse sono **beni comuni intergenerazionali**. Non appartengono a singoli individui o a singole collettività, neanche quando la loro istituzione esalta, come è

giusto che avvenga, l'identità delle comunità ivi insediate. Da questo principio discende la necessità di adottare strumenti e procedure in grado di permettere a tutti i cittadini che lo vogliano di essere coinvolti nella vita e nella gestione delle aree protette, anche se non vi abitano o non vi lavorano.

Le popolazioni locali, in particolare, pur non dovendo concepirsi come proprietarie esclusive del loro ambiente, **hanno il diritto e il dovere di partecipare come protagonisti alla gestione di questi territori, poiché la partecipazione è un fondamento irrinunciabile del principio di democrazia.**

Rimandando alla specifica e completa relazione che costituisce allegato integrativo del presente “documento di posizionamento” di Italia Nostra in materia di Parchi e Aree Protette, si enunciano qui di seguito come semplici titoli alcuni principi e proposte innovative che dovrebbero caratterizzare il contributo della nostra Associazione alla revisione della L. 394/91 - attualmente ferma alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati – traducendoli in un'architettura di governance efficace, capace di favorire le giuste aspirazioni delle popolazioni locali al benessere materiale e immateriale, in un quadro di compatibilità con una tutela rigorosa della biodiversità e del paesaggio.

1. Il Rafforzamento dei Processi Decisionali e Deliberativi

Il primo asse di intervento mira a riformare l'architettura dei processi decisionali, ampliando la platea dei soggetti coinvolti e conferendo un peso sostanziale al loro contributo, attraverso l'istituzione dei seguenti organi, nuovi o riformati:

- **La Consulta Territoriale Permanente: da Organo Formale a Sede di Confronto Sostanziale.** Si propone l'istituzionalizzazione di una **Consulta Territoriale Permanente**, un organo consultivo obbligatorio che superi la sola rappresentanza istituzionale.

- **La Democrazia Deliberativa per le Scelte Complesse attraverso le Mini-Assemblee Cittadine** che consentano lo svolgimento di processi **deliberativi rappresentativi** opportunamente strutturati

- **Il potenziamento della Democrazia Diretta: il Referendum Consultivo Qualificato attraverso un rafforzato strumento del referendum consultivo locale** su varianti comunali di significativo impatto sull'integrità ecologica dell'area protetta.

2. La Partecipazione nella Gestione Operativa e nella Conoscenza del Territorio

Il secondo pilastro della riforma applica il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4 Cost.) alla gestione quotidiana e al monitoraggio scientifico del patrimonio naturale, rendendo le comunità locali co-gestori attivi, attraverso:

- **La Co-gestione e Convenzioni: la Comunità come Partner Operativo;** si propone di attribuire all'Ente Parco la facoltà di sottoscrivere **intese di co-gestione e convenzioni pluriennali** con gli attori dello sviluppo locale e del volontariato civico e ambientalista per lo svolgimento di attività pratiche, come la manutenzione della sentieristica, l'educazione ambientale o la vigilanza volontaria.

- **La Citizen Science e Monitoraggio Civico: la Scienza al Servizio di Tutti;** si intende qui valorizzare il contributo dei cittadini alla conoscenza scientifica attraverso programmi strutturati di **Citizen science e monitoraggio civico.**

3. Infrastrutture per la Trasparenza, la Democrazia Finanziaria e il Controllo Diffuso

L'efficacia di un sistema partecipativo si fonda su strumenti che garantiscano trasparenza, accesso alle risorse e accountability, in linea con i principi del D.lgs. 33/2013 sulla trasparenza amministrativa, attraverso:

- **Le Piattaforme Digitali: la Trasparenza come Prerequisito;** si rivela essenziale la creazione di una **piattaforma digitale unica del Parco**, un portale che raccolga in modo accessibile tutta la documentazione tecnica.
- **Il Bilancio Partecipativo: Decidere Insieme Come Investire le Risorse;** si propone di introdurre il **bilancio partecipativo**, riservando una quota del bilancio annuale dell'Ente a progetti proposti e votati direttamente dai residenti.
- **L'Istituto del "Vigilante Civico": un Controllo Diffuso sull'Azione Amministrativa;** ispirandosi all'accesso civico generalizzato (FOIA, D.lgs. 97/2016), una figura o un organismo cittadino con potere di controllo amministrativo partecipato che incentiva la trasparenza e la reattività dell'amministrazione.

4. Coerenza Normativa e Fattibilità Giuridica

Le proposte qui presentate sono pienamente compatibili con l'ordinamento giuridico italiano ed europeo. La loro attuazione si fonda sui principi costituzionali di tutela ambientale (art. 9) e di **sussidiarietà orizzontale** (art. 118, co. 4).

5. Conclusione: Verso un Nuovo Patto tra Comunità e Territorio

L'adozione di questi elementi innovativi, da proporre quali elementi focali da proporre per la riforma in corso della Legge 394/1991, ne consentirebbe un allineamento strategico ai più moderni standard di governance ambientale. **Un approccio genuinamente partecipativo non rappresenta unicamente un'istanza democratica, ma costituisce una condizione essenziale per aumentare l'efficacia della conservazione, prevenire e gestire i conflitti territoriali e liberare il potenziale di sviluppo sostenibile intrinseco alle aree protette. Si tratta di passare da una logica del "vincolo" imposto a una del "patto" condiviso, consolidando la fiducia tra istituzioni e cittadini e trasformando i parchi in laboratori di democrazia e sostenibilità, veri custodi di un bene comune da tramandare alle future generazioni; generazioni da rendere sempre più informate e formate, anche attraverso specifici programmi da rendere obbligatori durante l'intero corso di studi scolastici.**