

La legge quadro sulle Aree protette, tra sipari strappati e paletti di frassino

[2 febbraio 2018]

Di Giacomo Nicolucci

Con lo scioglimento delle Camere è calato il sipario sul lento incedere della riforma della legge quadro sulle Aree protette. Si annovera unicamente la percolazione di qualche altro nuovo parco, nella legge di Bilancio. E dunque, occorrerà di nuovo aggiornare l'affermazione, soltanto del 2009, e per questo obsoleta, secondo la quale «*insistono sul territorio italiano 1.100 aree protette, per una superficie complessiva di circa tre milioni e mezzo di ettari, pari a più del 12 per cento dell'intero territorio italiano*» (Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge n. 394/1991*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 29). Ciò senza contare la Aree Natura 2000, e in particolare i Siti di interesse comunitario (atteso che le Zone di protezione speciale sono in genere coincidenti con il territorio di parchi o riserve). Il fenomeno, sempre otto anni addietro, interessava già ben 1.873 comuni, ossia un quarto dei comuni italiani.

Usando le categorie tutte nordamericane e sconosciute in Italia di *wildland economics* e di *wildland benefits*, potremmo dichiararci un paese estremamente ricco, anche solo dei c.d. *non market values* (si veda Morton, *Wildland economics: Theory and Practice*, in *USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-15-VOL-2*, 2000, 243 s.). Eppure non è così.

Nessuno dei parchi italiani regge il confronto con il Pil prodotto, ad esempio, dal Parco austriaco degli Alti Tauri. Dove dentro, ovviamente, non ci sono attività estrattive, non ci sono impianti di risalita, ma solo *wilderness* e le attività antropiche tradizionali o turistiche rispetto a questa compatibili. La cifra si aggira intorno ai 13 milioni di euro l'anno, rispetto ad una media di costo complessivo di 5 milioni annui spesi dai tre Bundesländern (e la prima voce di spesa è quella manutentiva, e non quella del personale).

Il sistema, dunque, sotto il profilo economico non va. Per quanto non manchino alcune eccezioni (anche se quelle che possono essere evidenziate non sono ascrivibili alla Cat. II IUCN, e cioè alla "tassonomia" internazionale che contraddistingue il paradigma dei «Parchi nazionali»).

Sotto il profilo giuridico probabilmente è ancora peggio. Dopo ventisei anni, sono meno di una manciata i parchi nazionali che "funzionano" (*rectius*, che "dovrebbero funzionare") secondo la l. 394/1991, e cioè che sono dotati di piano e regolamento perfettamente in vigore e che quindi rilasciano il nulla-osta quale atto di mera certazione a discrezionalità zero (e quindi sfornito della altrimenti doverosa motivazione).

Tra piani che non ci sono, piani concepiti vent'anni addietro, piani che rinviano al regolamento quanto alla individuazione delle attività consentite, piani urbanistici, piani idrogeologici e quasi nessun piano in grado di corrispondere la vera "gestione" della *wilderness* di cui l'Ente parco è tutore e curatore, il peggio arriva solo con assurdi schemi di regolamento, per buona parte forieri di gravi illegittimità e che osano persino reintrodurre in maniera formale ed esplicita quello che il legislatore del 1991 aveva gettato dalla finestra, e cioè la discrezionalmente piena «autorizzazione», ovviamente soggetta a motivazione ex art., 3 l. 241/1990.

Per fortuna, nella baracorda del poltronificio dominante (basta guardare agli argomenti che hanno acceso negli ultimi mesi il dibattito sulla riforma in discussione per averne certezza oggettiva), pur se della genia di Renzo Videsott sembra essersi persa la traccia, non mancano "anime pie" che si dedicano con serietà al proprio ruolo, sovente forti di appassionati "tecnici" che sanno spendersi validamente, quanto a competenza e dedizione nel loro lavoro, anche ben oltre i confini nazionali.

Ma la legge quadro non muore ogni giorno solo per via della sua inattuazione, per via della erosione politica, per via di clamorose ignoranze giuridiche. C'è chi di volta in volta vi pianta nel cuore un paletto di frassino nel momento in cui predica e pratica l'assoggettamento della tutela integrale alla tutela comparativa, passando per le procedure di valutazione ambientale.

Poteva essere questo uno dei nodi più importanti che avrebbe dovuto risolvere il legislatore, recuperando il *Geist* vero della l. n. 394, in perfetta armonia con le Convenzioni internazionali e con la fenomenologia

dell'area protetta secondo le indicazioni non solo dell'IUCN, ma anche nel paragone con le altre legislazioni europee.

Le valutazioni ambientali tutte costituiscono l'attuazione del concetto di "sviluppo sostenibile", ove l'ineluttabile aggressione dell'ambiente dovuta allo sviluppo economico viene mitigata da una comparazione degli interessi coinvolti, per cui il valore ambientale, in partenza non già superiore ma solo equiordinato rispetto ad altri valori, viene "comparato" ad altri, tipici delle istanze di performance economico-industriale. Questa logica percola palesemente nel d.lgs. n. 152/2006, ove, fra l'altro, è prevista appunto una valutazione comparativa di «piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente», al fine di assicurare «che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica». Valga anche l'esempio della Valutazione d'incidenza, dove la valutazione negativa può essere sempre pretermessa, "in mancanza di soluzioni alternative possibili", «qualora il piano o l'intervento debbano essere realizzati per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica». Soluzioni conciliative, queste, impossibili secondo la legge quadro.

Può mai la struttura della l. 394, che antepone in maniera sovraordinata la primarietà della tutela dell'interesse naturalistico rispetto a qualsiasi altra attività antropica che non abbia una funzione quasi ancillare di compatibilità, essere affiancata e spodestata da siffatte valutazioni comparative? Per giunta disancorate da un sistema ordinato e tecnico di pianificazione, come rappresentato da piano per il parco e regolamento, per essere poi affidate ad un collegio valutatore dalla piena ed indiscussa discrezionalità amministrativa? No. Eppure accade.

Si sovrappongono e si duplicano le due distinte valutazioni. E fintantoché scorreranno negli stessi corridoi dell'Ente parco *transeat* (non senza l'eventuale impasse giuridico nel caso della terminazione verso due espressioni di assenso/diniego opposte), l'acume risiede nel possibile conflitto di valutazioni operate nel parco secondo gli strumenti di tutela integrale e da organi esterni all'ente parco, sui canoni della valutazione comparativa. E peggio ancora nel paralogistico e parossistico soggiogamento degli strumenti di valutazione integrale, come il piano del parco, alle valutazioni ambientali (VAS e VINCA). In pratica il lavoro tecnico e di attenta valutazione operato dagli uffici dell'Ente parco viene trattato alla stregua di un piano industriale o di un piano edilizio e ponderato, da una commissione estranea alle competenze e preparazione di tutela integrale, come se in sé recasse un vulnus all'ambiente (la norma è chiara, riguarda: «piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente» e non piani normativamente pensati per la tutela dell'ambiente). Probabilmente, oltre alla grave blasfemia giuridica, si tratta solo di una modalità artificiosa per far confluire, nel procedimento di approvazione/adozione del piano per il parco, interessi trasversali di soggetti ed istituzioni, che diversamente non avrebbero voce in capitolo.