

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1-2/2012

STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI

*Recensione del volume "Aree Protette", a cura di G. Cocco, L. Degrassi,  
A. Marzanati, Milano 2011*



G. Giappichelli editore

**STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI\***

*Recensione del volume "Aree Protette", a cura di G. Cocco, L. Degrassi, A. Marzanati, Milano, 2011*

Il volume, che esce nella collana del Dipartimento di diritto per l'economia dell'Università degli studi di Milano-Bicocca, raccoglie gli atti del convegno tenutosi a Grado il 16 ottobre 2010.

L'idea ispiratrice del convegno, si legge nella presentazione redatta dai curatori del volume, era quella «secondo cui le aree protette, i parchi e le aree transfrontaliere, costituiscono forme di tutela territoriale essenziali, da un lato, per la realizzazione di nuove modalità di gestione di risorse condivise, dall'altro, per la stabilità, la sicurezza, ma anche lo sviluppo di intere aree regionali».

Nell'ambito di questa direttrice che indica un profilo più generale, quello delle modalità di gestione delle aree protette, e uno più specifico, quello del ruolo dei parchi in determinate aree regionali, si collocano le due parti in cui il libro è suddiviso, una generale, appunto, e una speciale.

I contributi presenti nella prima parte, tutti opera di valenti giuristi, restituiscono brillantemente il quadro dei principi e degli strumenti dell'ordinamento italiano in materia di aree protette, allo stesso tempo individuando i punti problematici e le prospettive evolutive della disciplina.

Al tema in senso stretto della disciplina dei parchi sono dedicati gli interventi di Angelo Mattioni, aree protette e valori costituzionali, Giovanni Cocco, Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario dell'insularizzazione alla concezione matura dell'integrazione, di Anna Marzanati, Protezione delle aree naturali: l'azione dell'Unione Europea e gli strumenti di conservazione e valorizzazione dell'ordinamento interno, e Paolo Giangaspero, Corte costituzionale e autonomie speciali in materia di aree protette.

Su due aspetti, per così dire orizzontali al tema, si soffermano Maurizio Cafagno, utilizzo di strumenti di soft law nella protezione del patrimonio naturalistico e il sistema di Ramsar, e Lidianna De Grassi, l'idea di paesaggio tra natura e culture in rapporto con le aree protette.

La parte speciale, introdotta da Sandro Amorosino, e gli interventi, offrono a loro volta un interessante punto di vista sulle peculiarità ed esperienze applicative in materia di aree protette nel Friuli Venezia Giulia, in particolare quanto al rapporto con la disciplina degli usi del territorio (Giulia Milo) e alla tutela delle zone umide (Luciano Salomoni). Completano il volume alcuni scritti che si

---

\* Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi "Gabriele D'Annunzio" di Chieti – Pescara.

concentrano sulla tutela del mare e del litorale (Luigi Franzati, Antonio Brambati e Ruggero Marocco) e sul rapporto tra aree protette ed energia nucleare (Emilia Scaglione)

Non è ovviamente possibile in questa sede dare conto della ricchezza delle analisi e della pluralità di spunti di riflessione che questi contributi ingenerano nel lettore.

A mio avviso, volendo tentare di individuare un tratto che accomuna i lavori presenti nel volume questo è nell'idea – condivisa da chi scrive – che la questione delle aree protette è al tempo stesso parte di un più ampio problema ambientale e disciplina specifica e differenziata il cui fine ultimo è la tutela della biodiversità. Fine ambientale quant'altri mai, ma che ha regole e obiettivi diversi per esempio dalla tutela del paesaggio o dei beni culturali, e che non può essere semplicemente ricondotta allo slogan dello sviluppo sostenibile.

Da questo punto di vista, oltre al saggio di Degrassi sulla specificità della protezione della natura rispetto alla tutela del paesaggio, e quello di Giangaspero sulla unitarietà e non frazionabilità dell'interesse alla protezione della natura nella giurisprudenza della Corte costituzionale, particolarmente utili mi sembrano le precisazioni di Cocco sulla necessità di superare la “insularizzazione” delle aree protette, ma tenendo ben presente che non sempre protezione della diversità e sviluppo (sia pure) sostenibile sono conciliabili. Scrive l'autore che «alla base della istituzione di un'area protetta ... è dato un elemento di rigidità, un nucleo di valori non negoziabili... legato ad ovvie esigenze di gestione del parco» (p. 24).

Le aree protette, pur non potendo essere dei “musei” (se non altro perché gli animali e le piante che vi abitano sono vivi e si muovono liberamente senza considerarne, ahì loro, i confini amministrativi) sono luoghi in cui la regola di fondo che regge i nostri normali rapporti con il territorio si inverte: in questo lo sviluppo deve fare i conti con la sostenibilità sull'ambiente circostante (si pensi a strumenti come la V.I.A.), nei primi è l'esigenza primaria di protezione degli ecosistemi che deve essere messa a raffronto con le attività umane. Può sembrare dissonante con questa impostazione la posizione di Marzanati, la cui tesi di fondo è che, partite da ispirazioni diverse, la legge quadro nazionale sui parchi del 1991 e le direttive europee sulla tutela degli habitat naturali finiscono per riallinearsi proprio dinanzi al comune obiettivo dello sviluppo sostenibile, o in altri termini alla ricerca di un continuo equilibrio tra politiche di “conservazione” e “valorizzazione”. Tuttavia anche questa autrice mette in luce la rilevanza del diverso punto di partenza, che è dato da un'«esigenza e da un obiettivo di protezione integrale di determinate aree», coniando la suggestiva espressione di “protezione sostenibile” (p. 81). Allo stesso modo Amorosino, parlando di correlazioni tra le discipline delle aree protette, del paesaggio e del territorio, mette in luce che «il governo del territorio – anche nel senso più ampio che gli si voglia dare – non comprende, non assorbe, non ingloba la tutela del paesaggio, né, tanto meno, la tutela delle aree naturali» (p. 143, corsivi dell'autore).

Quanto osservato non implica né, ovviamente, che adottare una politica dei parchi in cui la protezione sia tendenzialmente “integrale”, significa abbandonare alla speculazione selvaggia il resto del territorio, proprio perché è “là fuori” che il mantra dello sviluppo sostenibile dovrebbe specialmente operare, né che un’efficace politica di protezione della biodiversità possa limitarsi alla visione insulare criticata da Cocco. Nello sviluppo sostenibile entra evidentemente anche la tutela della biodiversità e come mostra l’approccio europeo alla tutela degli habitat e delle specie la consapevolezza della esigenza di individuare e proteggere reti e corridoi ecologici è matura sia sul piano culturale sia, in parte, su quello normativo. Se si guarda ai risultati di queste politiche in Italia non si può dire, purtroppo, che la classe politica e le burocrazie pubbliche abbiano maturato altrettanta consapevolezza sul tema.

Nemmeno mi sembra in contraddizione con l’impostazione della integralità tendenziale della protezione della biodiversità all’interno delle aree protette il saggio di Cafagno sulle zone umide. L’autore considera appropriato l’approccio di *soft law* della convenzione di Ramsar al livello del diritto internazionale in considerazione della complessità e incertezza che caratterizza le interazioni tra ambiente e dinamiche sociali che quindi richiedono un approccio adattativo, di apprendimento, ipotesi più che soluzioni, ma considera del tutto inappropriato il modo come si è data (o non data) attuazione alla convenzione in Italia proprio sul piano dell’assenza sia di una disciplina nazionale specifica per le zone umide e sia di amministrazioni specializzate (p. 41).

Mi pare, in conclusione, che la consapevolezza di una specificità degli strumenti e delle politiche di tutela delle aree naturali protette, pur tenendo conto della esigenza di fare i conti con la forte antropizzazione che in Italia – e non da ora – caratterizza anche i recessi apparentemente più selvaggi, sia quel tanto o poco che la dottrina del diritto pubblico possa offrire al legislatore – giace in Parlamento una brutta ipotesi di riforma della legge 394 del 1991 – e a quella parte della società italiana che guarda ai parchi ancora come una fondamentale conquista di civiltà. Non so se un visitatore straniero dell’Italia di oggi condividerebbe l’affermazione di Ansel Hall, un naturalista del National Park Service, che dopo essere stato nel Parco Nazionale d’Abruzzo scrisse nel 1924 che l’ «Italia sembra di gran lunga il paese europeo più avanzato nel suo entusiasmo per i parchi nazionali»<sup>1</sup>. Ma sarebbe bello poterlo sperare.

---

<sup>1</sup> L’aneddoto è citato da JAMES SIEVERT, *L’esperienza americana e il Parco Nazionale d’Abruzzo*, in L. Piccioni, a cura di, *Parco Nazionale d’Abruzzo, novant’anni: 1922-2012*, ETS Pisa, 2012, p. 55.