

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2011

GIAMPIERO DI PLINIO

*Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione
"profonda" della legge n. 394/1991*



G. Giappichelli editore

GIAMPIERO DI PLINIO*

Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991

SOMMARIO: 1. Un fiore sbocciato nel deserto – 2. Così bella ... così forte ... così fragile ... – 3. Le inattuazioni, una per una: la Carta della Natura – 4. l'Elenco Ufficiale – 5. L'Ente Parco – 6. Il Piano – 7. Il Regolamento – 8. Il Nullaosta – 9. Le mitologie della 'valorizzazione' – 10. Dieci mosse per non concludere

1. *Un fiore sbocciato nel deserto.*

La legge quadro sulle aree protette, la "394" del 1991, è stata, ed è ancora malgrado i brutti ritocchi successivi, una legge tecnicamente eccellente che ha introdotto nell'ordinamento italiano la più avanzata normazione di tutela naturalistica in tutto il pianeta¹.

Se ne accorse subito anche l'OCSE², che raccomandò all'Italia di dare immediatamente rigorosa attuazione alla legge, con priorità per alcuni imperativi: «a) *implement strictly the 1991 Framework Law on Protected Areas, with the allocation of sufficient personnel and financial resources, and a clear timetable for creating and establishing protected areas*; b) *strengthen the management of parks and natural reserves, through ... strict enforcement of the rules applying within protected areas*; c) *strengthen the management of fauna and flora species by: making the "Nature Census" operational and carrying out wildlife inventories*; d) *developing a national strategy for wildlife management*; e) *fully implementing*

* Giampiero Di Plinio, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti e Pescara.

¹ Nello stesso senso, D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene, Napoli, 2003, p. 96; A. MARZANATI, *Protezione delle aree naturali. L'azione dell'Unione Europea e gli strumenti di conservazione e valorizzazione dell'ordinamento interno*, in G. COCCO - L. DEGRASSI - A. MARZANATI (a cura di), *Aree Protette*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 70.

² Preferisco riportare, qui e nel testo, la versione originale inglese, linguisticamente molto più efficace della pur disponibile edizione in italiano: «Beyond the long-standing protection efforts targeted at scenic and sensitive areas and at animal species protection, the Framework Law on Protected Areas, in 1991, and the Law on Hunting, in 1992, have given fresh impetus to nature conservation. Together, these two laws provide Italy with a very modern concept of nature protection» (OECD, *Environmental Performance Reviews: Italy 1994*, Paris, 1994, corsivi dell'autore).

European Community directive 79/409/EEC on the conservation of *wild birds*; f) taking measures to *protect wild plants*; g) better protect landscapes through the re-activation of the implementation and enforcement of the Galasso law, including setting new timetables for the formulation of landscape plans by the regions, and action by central government in cases where the regions fail to act; h) *strictly enforce environmental and physical planning rules* in respect of new building and construction projects».

Ma già una decina di anni dopo, l'OCSE, dopo essersi chiesta dove fosse andata a finire «*the Nature Census*», la Carta della Natura, affermava che in Italia «*much remains to be done* in view of the high pressures on natural assets from economic activities», autorevolmente evidenziando la *sostanziale inattuazione* dei meccanismi protezionistici della legge quadro, oltre alla assoluta insufficienza della spesa pubblica per la conservazione della natura e della biodiversità³.

A distanza di venti anni dalla approvazione della 394, il quadro è ulteriormente e (forse irreversibilmente) peggiorato, come cercherò di mostrare più avanti, limitandomi in questa sede introduttiva ad una occhiata su un curioso fenomeno: in vent'anni, le aree protette in Italia sono cresciute a dismisura, come numero e soprattutto come superfici⁴; a fronte di questo, si è avuta una caduta verticale del grado di tutela effettiva⁵, al punto che viene da chiedersi, maliziosamente, se le due cose non siano deliberatamente correlate. *Honni soit qui mal y pense*. Ma se la neoplasia di parchi è direttamente connessa alla caduta del grado di tutelabilità, essa costituisce la prima forma di cattiva attuazione della

³ OECD, *Environmental Performance Reviews: Italy 2002*, Paris, 2003.

⁴ Fino agli inizi degli anni novanta c'erano solo i cinque parchi storici, mentre con la legge finanziaria (!) per l'anno 1988 (legge 11 marzo 1988, n. 67), si diede il via all'istituzione di altri sei parchi nazionali. Secondo dati del 2009, le aree naturali protette sono oltre 1.100, con una superficie complessiva di circa tre milioni e mezzo di ettari, pari a più del 12% dell'intero territorio italiano. E senza contare la "Rete Natura 2000" di Siti di interesse comunitario (Sic) e Zone di protezione speciale (Zps) (che in genere sono collocati in parchi o riserve). I Comuni "dentro" le aree protette sono 1.873, un quarto dei comuni italiani: una cifra sorprendente, e un indizio di un fenomeno ben più ampio dell'oggettivo contenuto "naturalistico" dei territori comunali.

⁵ Come proviamo a dimostrare nel seguito. Parallelamente, è progressivamente diminuito anche il finanziamento delle aree protette, sia in termini assoluti che, ovviamente, relativi. In tre anni, dal 2008 al 2010, il ministero dell'economia ha tagliato oltre il 70% dei fondi per i parchi, che costituiscono (nel bilancio 2011) appena lo 0,03 per mille del Pil, cioè 60 milioni di euro. Il taglio più drammatico è stato annunciato nel decreto sviluppo, che aveva previsto inizialmente una riduzione del 90% del budget del Ministero dell'ambiente rispetto ai bilanci del 2008. Dopo pressioni e minacce di dimissioni, al finanziamento delle aree protette sono stati destinati circa 35 milioni di euro, poco più della metà della spesa precedente. Contemporaneamente, si è rinverdata la proposta di *bricolage* finanziario di puntare all'*autofinanziamento* delle aree protette, che potrebbe avere aspetti ovviamente positivi, ma, accostata ai tagli di spesa, può rivelarsi una "polpetta avvelenata" per la protezione naturalistica.

legge quadro, a sua volta dipendente da un'altra assordante "dimenticanza", incomprensibilmente passata sotto il silenzio e l'indifferenza generale: alludo alla Carta della Natura, che, *scientificamente compilata e resa vincolante*, doveva costituire il *kernel* nel sistema operativo della protezione integrale mediante aree territorialmente delimitate, circoscrivendo, con un *design* vincolante, esclusivamente le zone candidate alla protezione. Invece, disattivando la "Carta della Natura", la "politica" ha potuto mantenere nelle sue mani un "potere istitutivo" pienamente discrezionale, lanciando la moltiplicazione dei parchi e delle connesse *political rents*, ma in un contesto di crisi strutturale del bilancio statale, con la conseguenza che "protezione" e "finanziamento" della natura sono, ineluttabilmente, approdati sul lido dell'oblio.

2. *Così bella ... così forte ... così fragile...*

Il modello protezionistico incorporato nella legge 394⁶ era ed è tecnicamente perfetto e giuridicamente potente, ma solo a patto che fossero applicate subito, insieme e fino in fondo tutte le sue componenti, in modo da tenere le stanze dei bottoni tutte all'interno di scelte tecnico/naturalistiche e tutte al di fuori della portata della discrezionalità della politica e delle voglie dell'economia. Una descrizione dettagliata di quelle tecniche giuridiche è, fin dall'inizio degli anni novanta, in alcuni miei lavori, con i quali ho tentato di sviluppare una teoria completa della *protezione integrale* della natura⁷.

La teoria della protezione integrale ha avuto nel tempo parecchie adesioni ma anche molti critici⁸. Una parte della dottrina italiana in materia di aree protette

⁶ Da un manipolo di parlamentari "anomalo", guidato da Gianluigi Ceruti, che, silenziosamente, in commissione – in un periodo in cui l'attenzione della classe politica era focalizzata su ben altro – fece approvare con un colpo di mano la legge quadro sulle aree naturali protette, prevista dal d.p.r. 616/77 ma "dimenticata" dal Parlamento per ben quindici anni. Un buon *excursus* storico, e anche sulle posizioni in dottrina e giurisprudenza in materia di aree protette prima e dopo l'emanazione della legge quadro in M. CERUTI, *Parchi e protezione della natura*, in AA.VV., *Speciale 20 anni*, in *Quad. Riv. giur. amb.*, n. 18, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 289 ss.

⁷ Sia consentito il rinvio, in particolare, al mio *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Utet, Torino, 1994. Una recente discussione sul concetto di protezione integrale in A. MARZANATI, *Protezione delle aree naturali*, op. cit. Una lucida sintesi delle mie tesi è quella che mi ha fatto l'onore di stilare C. A. GRAZIANI qualche anno fa (in *Aree naturali protette e governo dell'ambiente*, in www.dirittopubblico.unisi.it) in cui sviluppa una acuta e garbata revisione in parte adesiva e in parte critica. Un analogo riconoscimento devo ad altri studiosi, tra cui recentemente G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 67 ss.

⁸ Tra cui lo stesso C. A. GRAZIANI, che poi però, nello scritto appena citato, ha fatto una sensibile correzione di rotta.

respinge vivacemente la validità giuridica della logica della protezione integrale, argomentando con le più svariate ragioni: la supremazia della democrazia locale⁹, la unicità della nozione giuridica di ambiente¹⁰; la negazione di configurazione giuridica autonoma, e nella sostanza di diritto all'esistenza, all'area protetta, costruita come sottospecie della disciplina paesistica¹¹. In altri casi, la critica alla protezione integrale assume fisionomie cubiste; ad esempio, qualcuno ha "seriamente" scritto che essa è impossibile perché ... inquinamento e piogge acide non hanno barriere, e varcano anche i confini del Parco. Lasciamo perdere. Mi preme piuttosto evidenziare due aspetti.

In primo luogo, il senso in cui intendo la protezione integrale non è fisico né filosofico¹², ma esclusivamente giuridico. Parto dall'evidenza che in tutti i modelli giuridici in cui empiricamente possiamo riconoscere i connotati della protezione della natura vi è una costante, un elemento invariante, cioè la *specialità delle norme sulla protezione rispetto alle norme comuni che disciplinano l'uso del territorio e delle risorse naturali*. In altre parole, le forme giuridiche delle aree protette si concretizzano in regolazioni, regimi, sistemi e, talora, ordinamenti, che

⁹ Una delle più autorevoli critiche alla legge quadro (ma investe in pieno la teoria della protezione integrale) da questa prospettiva viene da B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. ambiente* 1994, pp. 1 ss.

¹⁰ Ad es. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti della tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 111; e anche, mi pare, G. GARZIA, *Le aree marine protette*, op. cit., pp. 71 ss.

¹¹ G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 120; G. TULUMELLO, *Profili di tutela dei parchi nella legge quadro sulle aree protette*, in *Cons. stato*, 1992, pp. 774 ss.), e in particolare G. F. CARTEI, *Tutela dei parchi e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, pp. 601 ss., il quale condivideva il «sospetto che l'area protetta costituisca prevalentemente una sintesi verbale di altre nozioni». L'A. in sostanza nega la dignità di istituto giuridico dei parchi appoggiandosi ad una citazione tratta dal *Diritto pubblico dell'economia* di M. S. GIANNINI (edizione 1985), in cui vi è tutt'altra finalità, critica proprio nei confronti della carenza della legislazione sui parchi in *quel momento storico* (non va dimenticato che nel 1985 erano passati già troppi anni dal diktat contenuto nel d.p.r. 616/1977). Mi sembra allora che la citazione "giusta" di Giannini sia un'altra, in cui il Maestro sostiene che conviene «razionalizzare semplificando»: eliminare la mostruosa categoria dei beni ambientali culturali, riconducendone la tutela tra i beni d'interesse storico-artistico; portare i beni paesaggistici tra i beni a tutela urbanistica; separare i beni ambientali naturali e passarli all'amministrazione dell'ambiente, «dettando speciali regimi di stato giuridico» (M. S. GIANNINI, *Relazione generale*, in AA. VV., *La tutela dei beni ambientali. Verso quale riforma?*, Atti del Conv. di Gubbio, 26-28 settembre 1986, Cedam, Padova, 1988, p. 9). Il che è, in fondo, ciò che la 394 ha fatto.

¹² Anche se, volendo, se ne possono trovare fondamenti in teoremi che enfatizzano la separazione di "humans" da "nature", e, in questo senso, nella combinazione di romanticismo nordamericano e utilitarismo europeo (J. MCCORMICK, *Reclaiming Paradise: The Global Environmental Movement*, Indiana University Press, Bloomington/ Indianapolis, 1991, pp. 10 ss.).

fanno eccezione alle regolazioni, ai regimi, agli ordinamenti di carattere generale. La ragione di queste discipline di eccezione è sempre la stessa, perché costituisce il *core*, l'essenza intima dell'istituzione di parchi e riserve naturali: si tratta del *principio di conservazione* degli equilibri *naturali* non modificati in modo irreversibile dalle attività umane, e ove possibile del loro ripristino. Si tratta di un principio dinamico: sarebbe ingenuo credere che la "natura selvaggia" di mille o cento anni fa sia la stessa di quella di oggi e di quella di domani¹³, ma vi sono aree in cui gli effetti dell'economia sono più tenui, biotopi in cui le connessioni interne della biocenosi non sono state ancora irrimediabilmente spezzate, frammenti olografici di un *natural heritage* sempre più fragile: questi luoghi, e soltanto questi, sono i candidati "naturali" alla protezione¹⁴. È altrettanto evidente che anche la protezione giuridica debba essere intesa in senso dinamico¹⁵. Non si può tenere un parco sotto una campana di vetro; i confini delle aree protette sono barriere giuridiche e non fisiche. Protezione significa pianificazione, gestione, controllo, attraverso misure e interventi scientificamente calibrati per conservare il più a lungo possibile ciò che percepiamo come *wilderness* nelle aree protette. Si tratta di una attività complessa, che richiede risorse finanziarie e risorse umane altamente qualificate, e che soprattutto richiede l'instaurazione di una apposita *struttura ad alta qualificazione tecnico-scientifica* alla quale affidare la funzione di governo della natura, tenendo conto che ogni area protetta è un *unicum*, diversa da tutte le

¹³ Un approccio serio alla questione in M. MANGEL & AL., "Forum": *Principles for the Conservation of Wild Living Resources*, in *Ecological applications*, n. 6, 1996, pp. 338 ss. Il primo "principio" elaborato dal nutrito gruppo di studiosi è questo: «*Maintenance of healthy populations of wild living resources in perpetuity is inconsistent with unlimited growth of human consumption of and demand for those resources*».

¹⁴ Non è un problema di quantità. Per fare un esempio, quantitativamente, la flora dell'area metropolitana di Roma è superiore a quella del Parco delle Dolomiti Bellunesi, ma non è, ovviamente, la stessa cosa (v. L. ONORI - M. AMADEI, *Un'utopia realizzata: dai progetti "Carta della Natura" e "Conservazione della Biodiversità" al Dipartimento "Difesa della Natura" dell'APAT*, in www.ecologia.it/congressi/XIII/articles/Onori-309.pdf).

¹⁵ Com'è percepito con chiarezza in Cass. Pen., Sez. III, 6 dicembre 2006, n. 14183: «*La specialità della Legge Quadro n. 394 del 1991 - rispetto alla normativa diretta alla regolamentazione dell'assetto territoriale ed alla protezione del paesaggio e delle bellezze naturali nella gestione del medesimo territorio - si identifica nelle diverse configurazioni ed estensioni della tutela che all'Ente parco fa capo, in quanto questa si rivolge alla flora, alla fauna, alle formazioni geologiche, e prende in considerazione tutto il complesso delle attività umane rilevanti nel territorio del parco. Ed è proprio questa finalizzazione "naturalistica" che impone agli organi del parco di non restringere la propria azione ad interventi semplicemente limitativi: infatti, se il territorio avente pregio paesaggistico può essere tutelato anche con la semplice inibizione della possibile alterazione ad opera dell'uomo, il fine naturalistico, proprio del parco, impone invece iniziative "positive di mantenimento e di miglioramento del sistema ecologico, senza le quali l'assetto naturale tipico del parco non si conserva"».*

altre, e richiede piani e forme di gestione “personalizzati”. L’evidenza empirica mostra che nell’adempimento di una tale *mission* la struttura di gestione si trova in continuo rapporto, spesso in conflitto, con privati e pubblici poteri che hanno interessi altrettanto personalizzati alla trasformazione del territorio protetto. Il problema di fondo della tutela giuridica della natura è appunto in questo passaggio cruciale: in caso di conflitto, in ultima istanza, prevalgono le ragioni della natura oppure quelle dell’economia e della politica? La teoria *giuridica* della *protezione integrale* si fonda sulla premessa che debbano prevalere le prime e disegna conseguentemente una tecnica giuridica adeguata, suggerendo, semplicemente, che la struttura tecnico-scientifica deputata alla tutela e gestione della natura nel territorio protetto sia dotata di strumenti in grado di bloccare trasformazioni del territorio decise da qualsiasi altro potere, pubblico o privato, difformi da quelle consentite dal piano di assetto naturalistico e dalla sua regolamentazione attuativa. La legge quadro 394/1991, ad avviso di chi scrive, ha incorporato tale teoria. Si può ovviamente dare una interpretazione diversa, o abrogare la 394, ma in entrambi i casi l’onestà intellettuale impone la consapevolezza che si sta scalando natura e biodiversità ad un rango pari, o inferiore, ad altri interessi pubblici o privati.

In secondo luogo, l’*horror* per un sistema politicamente non discrezionale di protezione della natura è esclusivamente un frutto andato a male dell’*italian style*. Nella letteratura internazionale, moltissimi studi in svariate discipline che hanno indagato, anche empiricamente e con metodo comparativo, il grado di effettività della protezione di aree mediante i parchi¹⁶, hanno concluso che i parchi che adottano l’approccio “*exclusionary*” raggiungono i migliori risultati nella conservazione del patrimonio naturale¹⁷. Per completezza, va ricordato che sono anche stati evidenziati problemi nell’applicazione dell’*exclusionary principle*, il quale, proprio laddove sembrerebbe in teoria più necessario e cioè nelle zone non antropizzate di grande estensione dei paesi in via di sviluppo, si mostra debole e fragile *in pratica*, con una conseguente fioritura di *paper parks*¹⁸.

¹⁶ Richiamo tra gli altri D. BATES, & T.K. RUDEL, *The political ecology of conserving tropical rain forests: A cross-national analysis*, in *Society and Natural Resources*, 2000, 13, pp. 619 ss.; A. G. BRUNER - R. E. GULLISON - R. RICE - G.A.B. DA FONSECA, *Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity*, in *Science*, 2001, 291, pp. 125 ss.; B. CHILD, *Parks in transition: Biodiversity, rural development and the bottom line*, Earthscan, London, 2004; J. TERBORGH, *Requiem for Nature*, Island Press, Washington, DC, 1999.

¹⁷ J. SOUTHWORTH, *Editorial*, in ID., H. NAGENDRA & D. K. MUNROE, *Are parks working? Exploring human-environment tradeoffs in protected area conservation*, in *Applied Geography*, 26, 2006, pp. 87 ss..

¹⁸ L.M. CAMPBELL - M.H. GODFREY - O. DRIF, *Community-Based Conservation via Global Legislation? Limitations of the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtle*, in *J. Intl’ Wildlife L. & Policy*, 5, 2002, pp. 121 ss., in part. pp. 125 ss., i quali spiegano le difficoltà applicative della protezione integrale con tre ordini di ragioni: pratiche, filosofiche e di giustizia sociale, e concludono, mi pare correttamente, che, almeno per i paesi in via di sviluppo, è

Da questo punto di vista, forse hanno ragione i miei critici, almeno sotto il profilo pratico, perché, come questo stesso scritto intende mostrare, la teoria della protezione integrale, se pure scientificamente ineccepibile, neanche *in Italia* funziona *in pratica* e, salvo un pugno di eccezioni, le aree protette sono tali solo sulla carta. Tuttavia, le Corti fanno ampio uso di quella teoria, tentando di riparare le vistose falle che la pressione della politica e dell'economia, ma anche la stolidità della burocrazia, hanno aperto e continuano ad aprire nella desolante storia dell'inattuazione della legge quadro.

Il supremo giudice amministrativo italiano ha scritto, in una sentenza del 2004: « ... è stato notato in dottrina, con efficacia, che la protezione della natura mediante il parco è la forma più alta ed efficace tra i vari possibili modelli di tutela dell'ambiente, il cui peggior nemico è senza dubbio la produzione economica moderna. [...] Non può in sostanza porsi in dubbio che la ragione d'essere della delimitazione dell'area protetta risieda nell'esigenza di *protezione integrale* del territorio e dell'eco-sistema e che, conseguentemente, ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta, vada valutata in relazione alla *primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo*, sicché in relazione all'utilizzazione economica delle aree protette non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell'eco-sistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di *protezione sostenibile ...*».

Con queste e altre motivazioni, tratte *letteralmente* dalla “dottrina”¹⁹, il Consiglio di Stato²⁰, ha concluso che un interesse pubblico di intensità e forza senza precedenti, come l'emergenza rifiuti a Napoli, deve piegarsi di fronte alla tutela di un altro valore, *la protezione integrale della natura*, la cui superiore intensità di tutela giuridica, entro i confini dell'area protetta, non consente la ponderazione e il bilanciamento con altri valori e interessi economici e sociali. Il giudice amministrativo, nel 2004, ha applicato il teorema dal quale muoveva quella dottrina, che in una monografia di dieci anni prima poneva supremazia dell'interesse pubblico naturalistico e integralità della protezione al centro della ricostruzione del diritto delle aree protette²¹.

impossibile (e alla fine anche ingiusto) rendere effettiva la protezione senza la partecipazione e il consenso delle collettività locali.

¹⁹ Si tratta appunto del mio *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, sopra citato.

²⁰ Cass., Sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472; si veda anche, più recentemente, Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1269, e Sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246.

²¹ Senza prendere la cosa troppo sul serio, si può immaginare un singolare paradosso temporale, in cui la sentenza fornisce una prova “scientifica” della teoria espressa in quel libro, e questo scrive a sua

Va precisato che la giurisprudenza sulla legge quadro aveva fin dall'inizio percepito con estrema lucidità la novità, la singolarità e la *specialità* del diritto della protezione naturalistica, e la sua netta *separazione* da altre "materie" e da altri poteri incidenti sul territorio, quali ad esempio l'agricoltura, l'urbanistica e la disciplina paesistica, e in particolare da quell'evanescente "non luogo"²² che è il diritto generale dell'ambiente²³. E da separazione e specialità la giurisprudenza ha fatto derivare, *quasi* sempre, la prevalenza dell'interesse naturalistico su tutti gli altri interessi, pubblici e privati, insistenti sul territorio, così che la sentenza prima citata del Consiglio di Stato che privilegia la protezione della natura rispetto alla tutela ambientale costituisce, altro che una isolata eccezione, la conferma di un trend giudiziale che viene da lontano²⁴. E che potrebbe andare lontano, se si considera che di recente la Corte Costituzionale ha rafforzato, dal punto di vista della ripartizione costituzionale di competenze tra Stato e Regioni, la centralità del principio di protezione come regola da un lato non disponibile ai livelli locali e dall'altro dotata di supremazia formale nei confronti degli altri interessi presenti sul territorio dell'area protetta²⁵.

volta un commento adesivo, anticipato dal passato, alla sentenza stessa (sviluppi in G. DI PLINIO, *La protezione integrale*, in ID. - P. FIMIANI, *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1 ss.).

²² Si veda A.D. TARLOCK, *Is There a There There in Environmental Law?*, in *J. Land Use & Envtl. L.*, 19, 2003, pp. 213 ss., che paragona il diritto dell'ambiente al "non luogo" di Gertrude Stein («*The trouble with Oakland is that when you get there, there isn't any there there*», in *Everybody's Autobiography*, Random House, New York, 1937, ch. 4).

²³ La netta separazione fra tutela dell'ambiente e protezione della natura, intuita da Massimo Severo Giannini ("Ambiente": *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, pp. 3 ss. in cui distinse l'intervento in «*zona circoscritta di territorio di cui si vuole la conservazione*» dall'intervento sull'ambiente generale «*ove si manifesta l'azione aggressiva dell'uomo*»), e confermata dalla Corte costituzionale (sentenze 1029, 1031, 1108/1988, di portata, specie la seconda, definita "rivoluzionaria": A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996, p. 269), è argomentata in termini generali nel mio *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., al quale rinvio.

²⁴ V. variamente, Cass. Pen. Sez. III, del 19 ottobre 1995 n. 10407, *Di Felice*; Cass. Pen., Sez. III, 11 dicembre 1998, n. 12917, *Adorno*; Cass. Pen., Sez. III, 11 gennaio 2000, n. 83, *De Rosa*; Cass. Pen., Sez. III, 12 maggio 2003, n. 20738, *Fechino*; Cass. Pen., Sez. III, 20 giugno 2003, n. 26863, *Pasca ed altri*; Cass. Pen., Sez. III, 15 dicembre 2003, n. 47706, *Messere*; Cass. Pen., Sez. III, 12 luglio 2006, n. 33966, *Salvemini*.

²⁵ V. in part. Corte Cost., 26 maggio 2010, n. 193, di cui riporto alcuni passaggi chiave: «La modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, secondo comma, lettera s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela" dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sentenza n. 272 del 2009), ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, prevedendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto le relative funzioni

Il “diritto vivente” della giurisprudenza²⁶, complessivamente, ha contribuito alla costruzione della nuova cultura giuridica dei territori protetti, sviluppata nel “movimento” internazionale per la protezione della natura e mirabilmente racchiusa nella legge quadro sulle aree protette, confermando l’analisi scientifica e quel che resta della ragione umana²⁷.

Al contrario, forze politiche e “poteri” del territorio hanno “scientificamente” smantellato, pezzo dopo pezzo, i meccanismi e le dinamiche della protezione naturalistica integrale, sostituendoli con qualcosa di mostruosamente diverso. Malgrado la forza giuridico-formale delle tecniche di protezione, sul piano concreto la legge quadro è stata abbandonata agli errori e alle omissioni, o ai calcoli deliberati, o peggio alla stupidità, delle varie istituzioni e organismi che avevano l’obbligo di attuarla rapidamente ed efficientemente, ma si sono ben guardati dal farlo, con la conseguenza che errori e orrori dei poteri che hanno maneggiato le aree protette in questi vent’anni hanno scarnificato la 394, e, un pezzo alla volta, hanno lavorato alla devitalizzazione della protezione integrale, al punto che mi chiedo se la legge quadro sia ormai fatalmente travolta dallo stesso destino che Paolo Alatri descrisse per la Repubblica di Weimar nella Germania del 1919, quello di rivelarsi un bellissimo fiore sbocciato nel deserto.

amministrative se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all’art. 118, primo comma, Cost. Nel mutato contesto dell’ordinamento, la legge quadro n. 394 del 1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni». Secondo la Corte, pertanto, alle Regioni è attribuito l’esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione, che sono tra loro nettamente distinte, e «devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela, come si desume dagli artt. 3 e 6 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché dall’art. 131 dello stesso decreto».

²⁶ Una efficace sintesi in P. FIMIANI, *Il diritto vivente della natura*, in G. DI PLINIO – P. FIMIANI, *Aree naturali protette*, cit., pp. 81 ss.

²⁷ Si veda al riguardo la suggestiva e attualissima ricostruzione di P. MADDALENA (*La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, pp. 648 ss.), secondo cui la legge quadro ha rimodulato il concetto di “patrimonio naturale” sganciandolo dal dominio del “soggetto di diritto” in senso antropologico, e costruendo la natura stessa come centro autonomo d’imputazione giuridica, come soggetto non personificato di diritti (v. anche ID., *Commento agli art. 1 e 2*, in G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette, commento alla L. 394/1991*, Domus, Milano, 1996, pp. 34 ss., pp. 45 ss.). Ciò significa che nella legge quadro è transitata una nuova cultura del rapporto uomo-natura, fondata sulla sostituzione del *principio biocentrico* alla *concezione antropocentrica* del diritto, così che, almeno nei territori protetti, non è più l’Uomo il destinatario finale del diritto, ma *la natura*, «un bene senza padrone, un soggetto composto da una miriade di cose animate e inanimate che interagiscono tra loro secondo regole che l’economia finora ha saputo solo violare, e mai comprendere appieno» (G. DI PLINIO, *La protezione integrale*, cit., 3).

3. *Le inattuazioni, una per una: la Carta della Natura.*

Partiamo da ciò che si protegge: il *patrimonio naturale*. Bisogna preliminarmente definirlo, e non è necessario avere un PhD in scienze naturali per capire che i parchi non possono essere *troppo* estesi e *troppo* antropizzati, perché per proteggere troppo alla fine non si protegge nulla. Comunque è ovvio che la proiezione territoriale della natura si definisce, giuridicamente, ritagliando aree, e la legge quadro ne offre gli strumenti: in primo luogo, la *Carta della Natura*, che nell'intenzione del legislatore doveva definire, staticamente e dinamicamente, la distribuzione sul territorio del patrimonio naturale italiano.

Non siamo certamente davanti ad un problema politico, perché l'individuazione di biotopi ed ecosistemi non può dipendere dai procedimenti decisionali tipici della democrazia rappresentativa, e, ad esempio, i Comuni non dovrebbero poter decidere con una votazione a maggioranza o anche alla unanimità se il loro territorio meriti di essere incluso nella Carta della natura, quando l'evidenza scientifica mostra che quel territorio è privo di qualsiasi elemento riconducibile alla nozione giuridica di patrimonio naturale.

Si tratta, e non può essere altrimenti, di un *problema tecnico-scientifico*, dunque ragionevolmente *sottratto* alla discrezionalità politica²⁸.

In effetti, la legge quadro immaginava per la Carta un doppio percorso: una elaborazione tecnico scientifica (mutuata in base a ciò che c'era all'epoca, cioè al sistema della pianificazione di bacino²⁹, con Servizi Tecnici Nazionali e

²⁸ Salvo che in termini negativi qualora, ad esempio, politica ed economia, di fronte a una Carta della Natura "troppo" ambiziosa decidano (e proprio in virtù del principio democratico possono farlo) che bisogna tagliare, ridurre all'essenziale, che i territori servono allo sviluppo economico, che la protezione di aree troppo vaste è eccessivamente costosa. Nulla di male in questo, perché i popoli dispongono dei poteri sovrani per fare ciò che credono conveniente e suicidarsi come meglio ritengono. E si tratta in fondo di una posizione leale e sincera, purché, una volta stabilito quanto la collettività è disposta a sottrarre al mercato e alla produzione, la protezione sia effettiva, e non si estenda ai "Paper Parks" ma solo ai parchi veri. Da rileggere, al riguardo, gli scritti di Franco Tassi. Su cosa sia un *paper park* («a legally established protected area where experts believe current protection activities are insufficient to halt degradation») v. N. DUDLEY - S. STOLTON, *A preliminary survey of management status and threats in forest protected areas*, in *Parks*, 2/1999, pp. 26 ss.; e anche S. BRAATZ - G. DAVIS - S. SHEN, C. REES, *Conserving biological diversity, a strategy for protected areas in the Asia-Pacific region*, World Bank Technical Paper, vol. 193, The World Bank, Washington, DC, 1992, pp. 12 ss.

²⁹ Anch'essa ampiamente disattesa e stravolta (v. ad es. P. URBANI, *Recepimento della Direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in www.astrid-online.it; M.C. ALBERTON, *L'attività post-mortem delle autorità di bacino: un cold case italiano nel settore idrico alla luce dei recenti sviluppi in tema di federalismo demaniale*, www.pausania.it).

quant'altro) e una approvazione governativa, che, verificata la "sostenibilità economica" del *design*, avrebbe conferito alla Carta valore giuridico vincolante a tutti i livelli³⁰. La Carta della natura, insomma, non era certamente un debole "strumento conoscitivo" – come si affannano oggi a dichiarare le Regioni che si sono appropriate, se non della sostanza, del linguaggio – ma la base scientifica e la fonte giuridica primaria della pianificazione naturalistica.

E questo spiega perché i comandi della legge quadro al riguardo sono stati vistosamente sotterrati da un circuito di poteri che non sopporta la riduzione scientifica della loro discrezionalità, o, più precisamente, del loro arbitrio.

Il Comitato per le Aree protette, a dire il vero, aveva già individuato con la deliberazione del 21 dicembre 1993 una pur grezza scansione delle fasi per l'attuazione dell'art. 3 commi 2 e 3 della legge quadro, ma poi, prendendosi vistosamente comoda, con la deliberazione del 2 dicembre 1996 adottò un fumoso "Piano operativo" per la realizzazione della Carta della Natura, che prevedeva ulteriori traccheggiamenti.

Ma era già l'epoca delle "Bassanini" e la corrente del "federalismo amministrativo" travolse il Comitato e ricondusse la concertazione dentro la Conferenza Stato-Regioni, e da quel momento la Carta della Natura fu definitivamente sotterrata³¹.

È anche colpa del "movimento". Quante battaglie per l'attuazione della Carta della Natura sono state fatte? Non me ne ricordo neppure una. Ma la politica,

³⁰ In applicazione dell'art. 3 comma 2 «*il Comitato (per le aree naturali protette) identifica, sulla base della Carta della natura di cui al comma 3, le linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali, che sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, previa deliberazione del Comitato*». Il successivo comma 3 dispone che «La Carta della natura è predisposta dai servizi tecnici nazionali di cui alla legge 18 maggio 1989, n.183, in attuazione degli indirizzi del Comitato. Essa integrando, coordinando ed utilizzando i dati disponibili relativi al complesso delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, ivi compresi quelli della carta della montagna di cui all'articolo 14 della legge 3 dicembre 1971, n.1102, individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, evidenziando i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale. La Carta della natura è adottata dal Comitato su proposta del Ministro dell'ambiente. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi nel 1992, lire 5 miliardi nel 1993 e lire 10 miliardi nel 1994». Dieci miliardi all'epoca non erano certo pochi, ma la somma forse travolta dalla crisi finanziaria globale (ma anche politica e "criminale"), si dissolse nel nulla.

³¹ Una sorte analoga ebbe all'inizio del Novecento il "catalogo delle bellezze naturali", opera incompiuta di una burocrazia ministeriale illuminata e di circoli scientifici che tra il 1919 e il 1922 tentarono con ogni mezzo di contrastare la discrezionalità amministrativa (e politica) della dichiarazione di pubblico interesse prevista dal progetto di legge Rosadi sulla "tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico", che divenne legge l'11 giugno del 1922, con il numero 778, ma senza catalogo (sulla vicenda v. L. PICCIONI, *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, Collana *L'uomo e l'ambiente*, Univ. di Camerino, Camerino, 1999, pp. 250 ss.).

anno dopo anno, regalava parchi, tanti, con relativi Enti e tutto il resto, e forse il grosso del movimento italiano delle aree protette ha mangiato senza pensarci due volte la polpetta avvelenata, il fiore di loto dell'oblio.

4. *L'Elenco Ufficiale.*

Quello che è successo alla Carta è successo anche alle strumentazioni per così dire 'discendenti'. In particolare, l'*Elenco Ufficiale delle Aree Protette*. Pochi (tra cui devo dire il Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente) capirono che si trattava di uno snodo fondamentale, da utilizzare con le molle, perché nel sistema della legge quadro costituiva il tester per separare il grano dal loglio, ciò che va protetto da ciò che non è patrimonio naturale. Infatti, la dottrina si accorse subito che l'iscrizione nell'elenco non poteva che avere natura di *accertamento costitutivo*, essendo vincolata alle prescrizioni della Carta della Natura da un lato, e attribuendo all'area iscritta la doppia protezione della legge quadro: la copertura costituzionale e la garanzia finanziaria. Ma la Carta non c'era, e la Corte Costituzionale, in una brutta sentenza (n. 389/1999), a fronte della forte pressione delle Regioni, introdusse un modello interpretativo con effetti fortemente riduttivi dei poteri istruttori del Servizio Conservazione della Natura e di quelli decisori del Comitato. Da quel momento in poi un vero controllo c'è stato solo in casi estremi, come la caccia nei parchi lombardi, ma nulla più ha impedito che dentro l'*Elenco* si riversasse di tutto, con l'effetto di rendere sempre meno proteggibili e sempre meno finanziabili non solo i *paper parks* ma anche quelli veri.

5. *L'Ente Parco.*

Lasciando perdere qui la variegata moltitudine di forme di gestione³², è appena il caso di sottolineare che l'Ente Parco, anche quello "regionale", fosse pensato dalla legge quadro come una *Authority* tecnica e indipendente finalizzata alla pianificazione naturalistica e alla gestione del patrimonio naturale³³.

³² V. M. SALERNO, *La struttura organizzativa*, in G. DI PLINIO – P. FIMIANI, *Aree naturali protette*, cit., pp. 53 ss. La varietà delle forme organizzative ha ampi riscontri comparatistici (G. CORDINI, *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Cedam, Padova, 2000; G.F. FERRARI, *La disciplina dei parchi negli ordinamenti anglosassoni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991; R. GAMBINO, *I parchi naturali europei*, Nis, Roma, 1994; S. ILLARI, *La tutela ambientale ripartita. Federalismo ed ecosistema negli Stati Uniti*, Cedam, Padova, 2002; J. LUTHER, *La normativa sui parchi naturali nel diritto tedesco*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, pp. 588 ss.).

³³ Una autorità che non solo ha il compito di assicurare il perseguimento dei fini stabiliti dalla legge ma "incorpora" il valore primario della tutela del patrimonio naturale facendosene garante (R. MOSCHINI, *La legge sulle aree naturali protette dieci anni dopo*, in www.parks.it). Il core della configurazione dell'ente parco nella 394, se se ne accetta l'impostazione "integralista", sta proprio

Il *core* della configurazione dell'ente parco nella 394, qualora se ne accetti l'impostazione "integralista", sta proprio nella sua autonomia tecnica, che colora anche la sua natura giuridica, aliena rispetto al modello dell'ente territoriale rappresentativo. Le questioni di dettaglio sulla natura giuridica dei soggetti gestori sono ampiamente controverse³⁴; mi preme tuttavia qui rilevare la loro riconducibilità alla problematica generale, di valenza costituzionale, dello *shifting* dei poteri di regolazione dalle sedi rappresentative a istituzioni, autorità o agenzie tecnico-scientifiche o comunque non rappresentative, e sulla legittimazione di queste di fronte al principio democratico³⁵. Rispetto a tale problematica, tuttavia, il rapporto tra ente parco e democrazia rappresentativa presenta un carattere radicalmente differenziante. Il fatto è che qui non abbiamo affatto delegazione, o

nella sua autonomia tecnica, che colora anche la sua natura giuridica, aliena rispetto al modello dell'ente territoriale rappresentativo. Le questioni di dettaglio sulla natura giuridica dei soggetti gestori sono ampiamente controverse (S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Giuffrè, Milano, 1997, in part. pp. 93 ss., p. 111 ss. e per la giurisprudenza F. FONDERICO, *L'ente parco nella giurisprudenza*, in AA.VV., *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Atti Conv. Macerata, 8-9 novembre 2001, Giuffrè, Milano, 2002); mi preme tuttavia qui rilevare la loro riconducibilità alla problematica generale, di valenza costituzionale, dello *shifting* dei poteri di regolazione dalle sedi rappresentative a istituzioni, autorità o agenzie tecnico-scientifiche o comunque non rappresentative, e sulla legittimazione di queste di fronte al principio democratico (si vedano ad esempio i contributi sul numero speciale 1, 2010 di *West European Politics*, in part. A. STONE SWEET & M. THATCHER, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, 22 ss.; ampia bibliografia in M. MAGGETTI, *Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review*, in *Living Reviews in Democracy*, 2010, www.lrd.ethz.ch). Rispetto a tale problematica, tuttavia, il rapporto tra ente parco e democrazia rappresentativa presenta un carattere radicalmente differenziante. Il fatto è che qui non abbiamo affatto delegazione, o comunque non c'è delegazione di poteri di *policy-making* (G. MAJONE, *The regulatory state and its legitimacy problems*, in *West European Politics*, 1, 1999, pp. 1 ss). L'ente parco ha la sola reale funzione della pianificazione e gestione conservativa del patrimonio naturale, conferita da legge statale, mentre tutte le altre funzioni territoriali restano dove stanno, con il solo limite della conformità naturalistica delle attività di trasformazione del territorio, valutata attraverso il nullaosta. Da questo punto di vista, la pur ragionevole critica fondata sull'espropriazione di poteri alla democrazia locale (B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, cit., pp. 1 ss.) mi pare non applicabile al Parco, ma semmai alla legge quadro, che peraltro ha più volte superato il vaglio di costituzionalità, sotto questo profilo.

³⁴ Una sintesi in S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, cit., e per la giurisprudenza F. FONDERICO, *L'ente parco nella giurisprudenza*, cit..

³⁵ Si vedano ad esempio i contributi sul numero speciale 1, 2010 di *West European Politics*, in part. A. STONE SWEET & M. THATCHER, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, pp. 22 ss.; ampia bibliografia in M. MAGGETTI, *Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review*, in *Living Reviews in Democracy*, 2010, www.lrd.ethz.ch.

comunque non c'è delegazione di poteri di *policy-making*³⁶. L'ente parco ha la sola reale funzione della pianificazione e gestione conservativa del patrimonio naturale, conferita da legge statale, mentre tutte le altre funzioni territoriali restano dove stanno, con il solo limite della conformità naturalistica delle attività di trasformazione del territorio, valutata attraverso il nullaosta. Da questo punto di vista, la pur ragionevole critica fondata sull'espropriazione di poteri alla democrazia locale³⁷ mi pare non applicabile al Parco, ma semmai alla legge quadro, che peraltro ha più volte superato il vaglio di costituzionalità, sotto questo specifico profilo.

Quanto sopra affermato, ovviamente, vale solo fino a quando l'entità-parco si limita a perseguire rigidamente la sua *mission* protezionistica, disinteressandosi di ogni differente aspetto di *policy*. Ma il parco è pur sempre un ente pubblico, e nessuno è stato capace di impedire che fosse contagiato dall'*exceptionalism* della storia del sistema italiano degli enti³⁸: l'ineluttabile occupazione da parte della politica³⁹, che solleva una criticità inversa rispetto a quella appena segnalata, perché qui è la democrazia rappresentativa che si insedia in uno spazio che, per legge, non gli spetta. D'altra parte, come arginare la corsa dei politici in parchi con dentro venti, trenta, ottanta comuni?

³⁶ Mi sembra ragionevolmente questa la reale preoccupazione della dottrina più attenta (v. per tutti G. MAJONE, *The regulatory state and its legitimacy problems*, in *West European Politics*, 1, 1999, pp. 1 ss.).

³⁷ B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, cit., pp. 1 ss.

³⁸ V. per tutti, S. CASSESE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 20 ss.; D. SERRANI, *Il potere per enti. Enti pubblici e sistema politico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978; una discussione sul punto e altri richiami nel mio *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998.

³⁹ Il primo pilastro ad essere attaccato è stata l'autonomia tecnico-funzionale dei direttori dei parchi, con l'introduzione del contratto di diritto privato "a chiamata" ministeriale, su terna formulata dal Consiglio direttivo, in luogo di ruolo speciale e concorso pubblico, dopo la revisione dell'art. 9 della legge quadro ad opera dell'art. 2, commi 24 e 25, della legge 9 dicembre 1998, n. 426. Come efficacemente testimonia R. MASSA (in R. CASSANELLI - G. PINNA (a cura di), *Lo stato aculturale. Intorno al codice dei beni culturali*, Jaca Book, Milano, 2005, p. 86), «lo stato giuridico dei direttori di parco sembra fatto apposta per mantenerli sotto una continua minaccia ... è comprensibile che in una tale situazione anche i più agguerriti diventino prudenti e accondiscendenti: i direttori dei parchi sono sottoposti a una pressione che tende a premiare i burocrati e a punire gli aspiranti eroi». E, come racconta un ex direttore del PNA: «... la struttura istituzionale vigente dell'ente è costituita da una pleora di amministratori tra cui un Presidente, un Consiglio direttivo di dodici membri, un Consiglio della Comunità del Parco composto, in alcuni casi, anche da oltre ottanta membri; a fronte di tale struttura magmatica, la funzione direzionale è ridotta a un ruolo marginale e gregario, con limitata autonomia gestionale, sottoposta al condizionamento d'infinita pressioni» (A. DI BENEDETTO, in *greenreport.it* del 6 ottobre 2011). Le recenti proposte di riforma della 394 rincarano la dose, prevedendo la nomina diretta del direttore da parte del presidente del parco.

Ulteriore anello nella catena dello smantellamento della protezione integrale, gli Enti di gestione delle aree protette sono stati funzionalizzati al governo del territorio, straripando dai margini circoscritti della funzione non discrezionale di conservazione e tutela, e sono andati progressivamente perdendo la loro unica vera corazza, la legittimazione tecnico-scientifica⁴⁰, con la conseguenza che diventa sempre meno comprensibile la loro stessa esistenza, perché un ente parco che replica obiettivi e modelli decisionali delle autonomie territoriali non solo è sostanzialmente inutile, ma è anche una duplicazione finanziariamente costosa, nonché incostituzionale.

Ciò nonostante, la maggior parte delle recenti proposte di riforma della legge quadro ha come obiettivi principali, oltre alla attenuazione del divieto di caccia e alla introduzione di finanziamenti “pericolosi”⁴¹, iniezioni a dosi massicce di rappresentanza politica locale e di settore dentro il tessuto connettivo degli organi tecnici dell’ente parco⁴².

6. *Il Piano.*

All’interno dell’area protetta la legge quadro inserisce una ricca e potente strumentazione protezionistica e gestionale (piano, regolamento, nullaosta, controlli, sanzioni) dotata di una forza normativa *speciale* e di una peculiare intensità: regolamento e piano (entrambi con l’obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale) hanno *portata generale, diretta applicabilità ed efficacia erga omnes*⁴³.

Il piano è *vincolante* nei confronti delle amministrazioni e dei privati e *si sostituisce* ad ogni altro strumento di pianificazione; il regolamento deroga alle

⁴⁰ L’abbraccio della discrezionalità politica è stato fatale, perché ha azzerato la «capacità di contemperare le esigenze di rafforzamento istituzionale e di radicamento sociale (quindi anche di identità) degli enti e degli organismi di gestione, da una parte, con la necessità di mantenere la centralità dell’approccio tecnico-scientifico nell’elaborazione delle decisioni fondamentali riguardanti le politiche di conservazione della natura» (D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, cit., p. 66).

⁴¹ *Royalty* o canoni su attività d’impatto devastanti, come coltivazione di idrocarburi e cave, biomasse, oleodotti ed elettrodotti fuori terra, adduzioni idropotabili e concessione di posti barca (!).

⁴² Rinvio alla sintetica ma efficace valutazione critica contenuta nell’appello di WWF, LIPU e altre associazioni (*Appello per fermare una riforma inutile e dannosa della legge quadro sulle aree naturali protette*, in *wwf.it*). Un pacchetto di proposte ragionevoli in N. CIMINI, *Modifiche alla Legge 6 dicembre 1991, n° 394*, in *www.parcomajella.it*.

⁴³ P. DIMAN, *Gli strumenti della protezione*, in G. DI PLINIO – P. FIMIANI (a cura di), *Aree Naturali Protette*, cit., pp. 73 ss.

disposizioni regolamentari, anche successive, dei Comuni, che sono *tenuti* alla sua applicazione, e può derogare anche a divieti di rango legislativo. Il piano e il regolamento sono pertanto fonti normative *sui generis*, speciali quanto a iter formativo e oggetto di disciplina, la cui chiave di lettura è data dall'articolo 11 della legge quadro, il quale esordisce affermando che “il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle *attività consentite* entro il territorio del parco”, combinato e disposto con l'art. 12, che dispone la progressione zonizzata delle intensità della protezione.

La nozione giuridica di “*attività*” è espressione/attuazione o di diritti costituzionalmente garantiti o di interessi pubblici incardinati in funzioni amministrative, entrambi coperti dal vincolo costituzionale della riserva di legge; la 394 ha creato tale copertura, vietando tutto, salvo le eccezioni previste dalla stessa legge, lasciando alle istituzioni dell'area protetta il compito, mediante piano e regolamento, eventualmente *di allargare* l'elenco, dilatando diritti e interessi pubblici, e sottraendo quindi tali strumenti da controlli giurisprudenziali sull'uso “vincolistico” del potere discrezionale.

In altre parole, la legge quadro vieta l'esercizio di *qualsiasi* attività non espressamente *consentita* (articolo 11, primo comma, in combinato disposto con il terzo comma ed il quinto comma dello stesso articolo), introducendo una tecnica di valutazione dell'interesse naturalistico da applicare caso per caso, parco per parco, perché ogni area protetta costituisce un sistema *singolare*, che protegge e conserva combinazioni uniche di frazioni del patrimonio naturale.

Il rapporto tra piano e regolamento assume a questo punto una importante e delicata funzione proprio in ordine alla metodologia indicata dalla legge per eliminare ogni possibile “impatto” delle attività umane sullo specifico territorio considerato; attraverso il rapporto tra legge, piano e regolamento il meccanismo di imposizione di vincoli e limiti viene *rovesciato*: il sistema dei divieti essendo posto in via generale dalla legge, gli atti fondamentali del parco hanno la funzione di selezionare non le attività vietate, ma le attività *consentite/permesse*, dilatando diritti soggettivi e libertà compressi dalla legge quadro; dette attività dovranno poi essere regolamentate, al fine di armonizzarne l'esercizio con le finalità naturalistiche. Il regolamento del parco, per di più, può stabilire eventuali *deroghe ai divieti* espressamente disposti dalla legge (articolo 11, comma quarto), ovviamente in funzione di una *migliore* tutela degli ecosistemi del parco. In un contesto del genere, il corpus normativo risultante da piano e regolamento risulta *intangibile* da parte delle normazioni generali e di settore, rispetto alle quali opera in funzione ostativa la *specialità* della disciplina *negativa* di rango legislativo, cioè il *generale divieto di qualsiasi compromissione dell'ambiente naturale*, posto dalla legge quadro, la quale in tal modo sottraeva concettualmente il piano per il parco, piano *naturalistico* e non di vincoli alle attività umane, dalla categoria della “pianificazione urbanistica”, che è un piano di vincoli alle attività umane.

Mentre i responsabili della pianificazione si affannarono a ritardare oltre ogni limite l'approvazione dei piani e dei regolamenti, e mentre al contrario la giurisprudenza individuava correttamente e precisamente la funzione peculiare di tali strumenti⁴⁴, un attacco frontale alla legge quadro partì con tempismo bruciante, non solo negli ambienti politici o economici, ma anche in dottrina⁴⁵.

Credo ad esempio che abbiano contribuito a frenare una coerente applicazione della 394 anche le tesi tendenti a ricondurre il piano del parco a quel particolare piano urbanistico che è il piano paesaggistico, inteso come piano di vincoli, concludendo con l'assimilazione tra la materia delle bellezze naturali e quella dei parchi, e trasferendo su questi ultimi i principi e i modelli di tutela elaborati in sede legislativa e dottrinale per le prime⁴⁶. Questo tipo di approccio è stato ridimensionato in seguito dalla dottrina amministrativistica più attenta⁴⁷, ma ha fornito una immagine riduttiva delle potenzialità della legge quadro e del modello di protezione naturalistica, la cui specialità e autonomia non solo non danneggia, ma indirettamente può rafforzare la tutela del paesaggio. Si tratta infatti di due regimi di tutela radicalmente differenziati, che tecnicamente raddoppiano la tutela "negativa", così che, se una determinata attività è vietata dagli ordinamenti interni di un parco naturale in rapporto alla tutela naturalistica e degli ecosistemi, essa non potrà essere legittimamente realizzata, anche qualora non fosse vietata dal piano paesaggistico vigente nella stessa zona; se al contrario l'attività è consentita dagli ordinamenti naturalistici, ma vietata dal piano paesaggistico, essa non potrà egualmente essere realizzata⁴⁸. Ma è di tutta evidenza che occorre un coordinamento "a monte", in particolare per evitare che il piano paesistico blocchi opere necessarie alla pianificazione naturalistica⁴⁹.

⁴⁴ V. ad esempio, Cass. Pen., Sez. III, 19 ottobre 1995, n. 10407, *Di Felice ed altri*, cit.

⁴⁵ Un sintetico resoconto in G. CERUTI, *Parchi e protezione della natura*, cit., pp. 291 ss.

⁴⁶ V. ad esempio, G.F. CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, cit., pp. 601 ss. Si veda anche, *supra*, nota 7.

⁴⁷ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3, 2005; ID., *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 199 ss.; S. AMOROSINO, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in *Aedon*, 3, 2006; S. FOÀ, *Paesaggio e discipline di settore*, in G. CUGURRA - E. FERRARI - G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Ed. Scientifica, Napoli, 2006, pp. 125 ss.

⁴⁸ Con molta chiarezza: Corte Cost., 26 maggio 2010, n. 193.

⁴⁹ La soluzione più razionale sarebbe quella di riunificare in capo all'autorità del parco i poteri di assenso naturalistico e paesistico (S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica*, cit.), ma le Regioni, a parte qualche notevole eccezione, sembrano tutt'altro che ben disposte.

Un esempio di straordinaria esibizione di ignoranza è stata la pretesa, purtroppo avallata dalle carenze del diritto comunitario in materia di *habitat*⁵⁰, di introdurre la valutazione di impatto ambientale anche all'interno dei territori protetti, a fronte di un presunto principio di negoziabilità compensativa di eventuali compromissioni dell'ecosistema⁵¹. È più che ovvio che una VIA positiva potrebbe aprire la rotta per serissime compromissioni del territorio protetto⁵²; il solo impianto teorico che consente di contrastare questa assurdità istituzionale è quello che si fonda su protezione integrale e supremazia della pianificazione naturalistica, con la conseguenza che una valutazione d'impatto favorevole sarà utilizzabile nel territorio protetto solo a condizione che l'opera da realizzare sia consentita dal piano e l'Ente parco rilasci un nulla osta favorevole al progetto⁵³. Ma qualcuno può garantire che questi semplici principi saranno sempre rispettati, di fronte alla pressione di acuminati interessi che accanto alla legittimazione politica e a quella economica brandiscono una VIA favorevole?⁵⁴

Qual è sul piano pratico la forza reale del piano del parco? Nell'universo della legge quadro, sopra descritto, il sistema di protezione è dotato di forza giuridica speciale. Partendo dal principio che nel territorio protetto qualsiasi attività umana è generalmente esclusa dalla legge stessa, un piano naturalistico che elenca

⁵⁰ V. A. GRAZIANI, *Aree naturali protette e governo dell'ambiente*, cit., p. 6, che richiama gli scritti in argomento di Renzo Moschini, in particolare *Le istituzioni e la gestione delle aree protette*, Quad. Centro Studi Valerio Giacomini, Tagete, Pontedera, s.d., pp. 53 ss. Una ricostruzione critica in D. AMIRANTE - N. GUSMEROTTI, *Le aree protette e l'Europa*, in G. DI PLINIO - P. FIMIANI, *Aree naturali protette*, cit., pp. 21 ss.

⁵¹ In senso critico v. P. RAGO, *Valutazione di Impatto Ambientale - Siti di Interesse Comunitario e Infrastrutture*, in *AmbienteDiritto*, 2004.

⁵² V. Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246, cit.

⁵³ In sostanza, l'intervento può essere realizzato esclusivamente in caso di doppia affermazione (VIA positiva, nullaosta positivo), non può essere realizzato in caso di doppia negazione o di giudizio asimmetrico (VIA negativa e nullaosta positivo, o viceversa, o VIA e nullaosta entrambi negativi). Le stesse conclusioni dovrebbero valere per le altre forme di valutazione ambientale, come ad esempio la valutazione di incidenza (in questo preciso senso, F. ALBANESE, *Il rapporto tra la valutazione d'incidenza e il nulla-osta del parco*, in *Lexambiente.it* 19 ottobre 2010).

⁵⁴ La giurisprudenza, almeno finora, non mi pare sia chiaramente approdata anche a questa vitale conclusione, sebbene l'importanza del piano sia messa in assoluta evidenza in varie pronunce (v. ad es. Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1269, cit.), nella pur pregevole sentenza appena richiamata (Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246), che si occupa proprio dei limiti della VIA, non solo c'è alcun richiamo al Piano del Parco, ma viene dichiarata la necessità di bilanciamento, in sede di valutazione di impatto, tra l'interesse economico e la protezione sostenibile, con la conclusione della legittimità, e della piena operatività, di una VIA negativa anche in presenza di 'autorizzazione' rilasciata dal Parco.

le attività “consentite” e ne rinvia la disciplina tecnica di avvio ed esercizio al regolamento, è un piano grandemente efficace, non solo come barriera all'esterno, ma anche perché azzerava la discrezionalità dell'amministrazione dell'Ente parco, scoraggiando avventure e compiacenze.

Ma nell'assurdo universo reale i piani hanno fatto e stanno facendo ancora un inspiegabile viaggio di cui non si vede ancora la fine. Il ritardo nell'approvazione dei piani si misura in decenni, e i progetti che sono venuti alla luce hanno talora caratteri e fisionomie sorprendentemente alieni rispetto a quelli immaginati dalla legge quadro⁵⁵.

L'assenza dei piani ha lentamente macerato la parte più importante del tessuto connettivo della protezione e ha prodotto problemi a non finire, dalle difficoltà di contrastare sul terreno giudiziale gli attacchi dei “poteri forti” agli eccessi di discrezionalità degli stessi Enti parco, dalle sentenze che hanno dichiarato l'inapplicabilità degli art. 13 e 30 della 394⁵⁶, ai tentativi di recupero “politico” del potere di regolazione e di piano, come quello della Regione Basilicata di trasferire, in attesa dell'approvazione dei piani e dei regolamenti, al Consiglio regionale le funzioni regolamentari di deroga ai divieti di opere, tentativo appena bloccato dalla Corte costituzionale⁵⁷.

Ma anche quando ci sono o ci saranno, non sempre i piani corrispondono al modello della legge quadro, e spesso mantengono tutte le criticità della loro assenza, o peggio le stabilizzano, come ad esempio è avvenuto per il Piano del Cilento, il quale, pure presentando aspetti di notevole qualità e progettisti di prim'ordine, inverte la tecnica protezionistica, e, invece di elencare le *attività consentite* e le loro *location*, si limita a snocciolare un decalogo di vincoli, cioè di *attività vietate*, praticando in tal modo una deleteria inversione della residualità. Ma d'altra parte, come candidamente si dichiara nello stesso documento di piano⁵⁸, che fare davanti a un parco con ottanta Comuni dentro?

⁵⁵ Una indagine INU (www.rapportodalterritorioinu.it/2005/Pagine%20separate/Aree_protette.pdf) conclude che «non sono presenti casi di piano di parco che abbiano accolto l'interpretazione più letterale del ruolo “sostitutivo” rispetto ad ogni altro strumento urbanistico (vedi art. 12 della L. 394/91)». In pratica, i piani hanno rinunciato già in via preliminare alla loro forza.

⁵⁶ V. la già citata Cass. Pen., Sez. III, 19 ottobre 1995, n. 10407, *Di Felice e altri* e per la giurisprudenza amministrativa T.A.R. Toscana, n. 288/2002.

⁵⁷ Corte Cost., 3 marzo 2011, n. 70.

⁵⁸ «Rispetto a questo quadro normativo generale, riferito cioè a tutti i Parchi nazionali, il PNCVD propone una situazione particolare, per la sua dimensione (occupa quasi la metà della grande Provincia di Salerno) e soprattutto la dimensione degli abitati e delle attività che ospita storicamente, fattori che lo collocano in una posizione anomala rispetto ad una normativa specificamente orientata alla difesa di territori prevalentemente naturali. Questa anomalia del Parco cilentano si ripercuote sulle condizioni al contorno, che non possono non incidere sul Piano: il territorio del Parco coinvolge

7. *Il Regolamento.*

La legge quadro affidava al regolamento, tra l'altro, la delicata funzione di disciplinare l'*esercizio delle attività consentite* entro il territorio del parco (articolo 11, comma primo); l'elencazione prevista dalla norma (articolo 11, comma secondo) non è tassativa, indicando una tipologia di interventi, esemplificativa ma anche in un certo senso prioritaria⁵⁹. Non occorre un grande sforzo esegetico per capire che la disciplina risultante dal piano e dal regolamento può prevedere anche obblighi positivi per chiunque eserciti le attività consentite, così che queste sono funzionalizzabili all'interesse pubblico naturalistico, e non si può non vedere come questo sconosciuto potere di conformazione delle attività avrebbe potuto essere un luogo geometrico di *environmental mediation* per prevenire e risolvere conflitti, in termini di garanzia giuridica e di efficienza economica, collegandosi anche alla leggenda della valorizzazione⁶⁰, come diremo più oltre.

Non mi risulta che i redattori dei regolamenti dei parchi, a volte tesi più a disegnare la traccia burocratica di sé stessi che un modello efficiente di regolazione dettagliata delle attività consentite nelle aree protette, si siano mai posti il problema in questi termini, e così i regolamenti che girano, salvo poche lodevoli eccezioni, sono al massimo un arido elenco di divieti, spesso senza *enforcement* nel diritto vivente⁶¹. L'effetto della proliferazione di questi modelli di regolamento, come vedremo nel prossimo paragrafo, è quello di disarmare l'efficacia giuridica della protezione integrale nel momento più delicato: quello della valutazione puntuale delle istanze e dei progetti di realizzazione di attività economiche e di trasformazione del territorio all'interno del perimetro dell'area protetta.

80 comuni, raccolti in 8 comunità montane, con quasi tutti i centri insediati ai margini o addirittura dentro i confini dell'area protetta, ed ha oltre il 24% dell'area coltivata e abitata stabilmente, con i relativi piani urbanistici, di sviluppo agricolo e di insediamenti produttivi» (pagina 5 della Relazione illustrativa).

⁵⁹ Tra cui, a titolo d'esempio, la tipologia e le modalità di costruzione di opere e di manufatti; lo svolgimento delle attività artigiane, commerciali, di servizio ed agro-silvo-pastorali; il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative, e di ricerca scientifica; l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani, e così via.

⁶⁰ V. diffusamente G. BELLOMO, "*Conservazione*" vs. "*Valorizzazione*": *il modello italiano*, in G. DI PLINIO – P. FIMIANI (a cura di), *Aree Naturali Protette*, cit., pp. 155 ss..

⁶¹ Per non parlare di avventure come quella lucana, già segnalata, in cui l'obiettivo "capovolto" è quello di funzionalizzare il regolamento alle attività economiche, piuttosto che queste ultime al primo.

8. *Il Nullaosta.*

Devil is in the details, la parte più difficile è nel momento applicativo, nella quotidianità della gestione e degli interventi. Per questo, lo dico da giurista, il nullaosta fu disegnato dalla legge quadro con mirabile acume e ineguagliabile furbizia, proprio perché “stupido” e “automatico”, a *zero power of discretion*. Un TAR può facilmente sbaragliare un cattivo uso del potere discrezionale, ma quando questo non c'è proprio, quando l'atto di diniego discende automaticamente da fonti “superiori”, che assumono la configurazione di *atti presupposti*, allora siamo di fronte a un atto tecnico privo di volizione, che può essere annullato dal giudice o se viola tali atti, oppure, quando è conforme, solo se contemporaneamente sono stati impugnati, e sono ritenuti illegittimi, anche gli atti presupposti. E, dato che gli atti presupposti del nullaosta del Parco sono il piano e il regolamento, normazioni *sui generis* legittimate direttamente dalla legge quadro, allora la vittoria giudiziale contro un diniego di nullaosta (ma anche contro il rilascio del medesimo) può diventare una *impossible mission*. In più, la traslazione della ponderazione degli interessi dal nullaosta al regolamento e al piano alza esponenzialmente la trasparenza e l'imparzialità della gestione amministrativa puntuale, incrementando drasticamente il livello di ‘legittimazione tecnica’ dell'Ente parco. E non è affatto poco.

Se, come mi è stato autorevolmente suggerito, devo dare anche in questa sede una spiegazione teorica delle suesposte asserzioni⁶², non posso che partire dal dato positivo. La legge quadro, disponendo che il *nullaosta*, «verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento» e gli interventi, impianti ed opere all'interno del parco (articolo 13), affida al nullaosta stesso la funzione di *riconoscere* dette attività come *consentite* (art. 11, comma 1), dichiarandone la conformità ai criteri derivanti dal nucleo normativo costituito dal sistema piano-regolamento, che ne costituisce dunque il *presupposto*⁶³.

⁶² Ne avevo trattato alquanto diffusamente, oltre che nel già citato *Diritto pubblico dell'ambiente*, anche nel saggio *Il nullaosta dell'Ente Parco*, in *Scritti in memoria di M. Buoncrisiano*, Iovene, Napoli, 2001, e in *Rivistambiente*, 1, 2002.

⁶³ La legge quadro configura il nullaosta come un atto a dispositivo predeterminato con automaticità proporzionale al grado di dettaglio con il quale il regolamento disciplina le attività consentite dal piano (v. anche G. SCHIESARO, *Commento all'art. 13*, in G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette*, Milano 1993, pp. 114 ss.). Ciò implica che gli organi del Parco non possono “manovrare” il potere di nullaosta, che non deve introdurre *novità* rispetto alle formulazioni del piano e del regolamento, né sotto la veste di prescrizioni e vincoli ulteriori e aggiuntivi, né come agevolazioni o alleggerimento dei vincoli espressamente previsti nel regolamento del Parco, e neppure con il nullaosta possono essere individuate soluzioni alternative non consentite dal piano o comunque diversamente disciplinate dal regolamento. Inoltre, in presenza di un regolamento sufficientemente dettagliato, non dovrebbero essere neppure possibili valutazioni tecniche circa le modalità di esecuzione dell'intervento (ma v. A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 139).

A una siffatta configurazione del nullaosta non si addice la discrezionalità amministrativa, dato che la ponderazione comparativa di interessi diversi risulta traslata, ad opera della stessa legge quadro, nei procedimenti di formazione e approvazione di piano e regolamento. Quello che voglio dire è che la nozione teorica di nullaosta dell'ente parco come atto privo di discrezionalità è direttamente derivabile dalla legge quadro, ma può funzionare in pratica solo nella misura in cui piano e regolamento siano stati effettivamente approvati e abbiano le precise caratteristiche richieste dalla stessa legge 394 (selezione della attività consentite e minuzioso dettaglio regolamentare delle condizioni e modalità di esercizio)⁶⁴.

Indipendentemente dagli "enigmi" della nozione generale di nullaosta⁶⁵, la legge quadro sulle aree naturali protette configura un modello di nullaosta del tutto originale, per la compresenza di due caratteristiche: a) si tratta di atto non discrezionale⁶⁶; b) si tratta di atto *autonomamente impugnabile*⁶⁷. Ciascuno di

⁶⁴ Una discussione esaustiva sul rapporto tra "vaghezza" e "discrezionalità" in S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, Giappichelli, Torino, 2006, in particolare pp. 525 ss.. Da questa monografia si può prendere parecchio materiale analitico che fa da sfondo a una teoria forte della protezione della natura (da cui discende a cascata una modellistica debole del nullaosta). Tra le tante suggestioni, mi sembra di grande rilievo l'intuizione che la contrazione della discrezionalità a vantaggio della tecnica è da ricondurre, piuttosto che a generici effetti della globalizzazione o a espansione di paradigmi liberisti, a «un riespandersi dell'area in cui operano direttamente regole in luogo di scelte tra contrapposti interessi» (pp. 140 ss., pp. 139 ss.). Una analoga idea è tra quelli che considero i pilastri delle tesi e dei teoremi che ho sviluppato in *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., in part. pp. 15 ss., che nel caso specifico muovevano dal truisimo che la natura non può conservarsi che con regole di derivazione tecnico-scientifica, non malleabili da parte degli interessi umani.

⁶⁵ Il termine "nullaosta" appare privo di significati giuridicamente caratterizzanti (A. ORSI BATTAGLINI, *Nullaosta*, in *Dig. dic. pubbl.*, vol. X, pp. 183 ss.); e infatti è palese la difficoltà di costruire con sufficiente precisione una figura giuridica unitaria partendo dalla massiccia e confusa casistica normativa che fa riferimento al nullaosta o a figure (considerate) più o meno affini. Se ne dovrebbe dedurre che la fisionomia di ogni oggetto cui la legge attribuisce il *nomen iuris* di "nullaosta" dovrebbe essere costruita caso per caso, tenendo principalmente conto degli ordinamenti specifici di ciascuno di essi. La nozione di nullaosta sviluppata da Orsi Battaglini è appunto una nozione generale, che fa leva su una configurazione strutturale/funzionale in sé debole e indistinta, che tuttavia assume corpo «sul piano procedimentale», applicando al nullaosta il modello gianniniano di atto endogeno al procedimento (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 648) e derivandone il corollario della non autonoma impugnabilità (*op. cit.*, 185). Il nullaosta dell'Ente Parco esce da questo schema, essendo impugnabile *ex se* (una eccellente ricostruzione in F. DINELLI, *L'applicabilità del silenzio assenso al nulla-osta dell'ente parco*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n.0, 2010, in part. p. 114).

⁶⁶ G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., pp. 224 ss.; F. FONDERICO, in C. DESIDERI - F. FONDERICO, *I parchi per la protezione della natura*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 118 ss.. Nello stesso senso, C. FERRARI, *Nullaosta amministrativo*, in *Noviss. dig.*, vol. XI, 450 ss., che parla di *atto non negoziale indirettamente permissivo*. Ma, se si vuole seguire il filo normativo della legge 394, va specificato che il nullaosta non "permette", neanche in via indiretta, alcunché: non sospende o rimuove divieti, né attribuisce vantaggi, essendo la dilatazione della sfera soggettiva dei terzi "consentita" direttamente (e nelle sole ipotesi espressamente previste) dal piano e dal regolamento;

questi caratteri conferma alcune teorie generali sul nullaosta, ma ne contraddice altre. Infatti, l'assenza di discrezionalità esclude l'applicabilità al nullaosta del Parco di teorie che attribuiscono al nullaosta la natura di autorizzazione o comunque una struttura volitiva⁶⁸, mentre la diretta e autonoma impugnabilità (per violazione del piano o del regolamento) contraddice le teorie che inquadrano il nullaosta nelle categorie degli *atti di certazione*⁶⁹ o degli *atti di giudizio*⁷⁰.

La contraddizione scompare se si considera che al nullaosta dell'Ente Parco l'ordinamento giuridico *non assegna alcuna funzione di tutela e ponderazione degli interessi* pubblici e privati, al di fuori dell'interesse naturalistico⁷¹. In più il nullaosta, benché autonomamente impugnabile, non è autonomo *come procedimento* perché – in quanto *parere tecnico* preordinato alla verifica di conformità del progetto di attività che si vuole realizzare agli atti fondamentali del Parco – si inserisce come *atto di assenso* obbligatorio e vincolante⁷² all'interno di altri procedimenti, senza sostituirsi ad essi⁷³.

esso ha, piuttosto che efficacia permissiva, natura (meramente) dichiarativa (di conformità) delle attività con le regole dell'ordinamento del parco. Inoltre, un nullaosta positivo non è autosufficiente a "permettere" l'effettivo svolgimento dell'attività, dovendosi verificare a questo fine altri eventi (autorizzazioni comunali, altri atti di assenso di altre amministrazioni etc.). Invece, il diniego di nullaosta è pienamente autosufficiente a vietare (o meglio a dichiarare il divieto).

⁶⁷ A. ABRAMI, *Il regime giuridico*, cit., p. 139.

⁶⁸ V. tra gli altri D. BORGONOVO RE, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Dig. disc. pubb.*, X, 1995, pp. 595 ss.; F. MIGLIARESE, *Nullaosta amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, che argomenta dalla possibilità di clausole accessorie (come nel caso dell'apertura di distributori di carburante), o dalla necessità comunque di motivazione del diniego (nullaosta regionale per insediamento di ipermercati).

⁶⁹ V. DEL POZZO, *Il nullaosta amministrativo*, Bari, 1959.

⁷⁰ C. FERRARI, *Nullaosta amministrativo*, cit., 452.

⁷¹ È lo stesso regime *autonomo* di impugnabilità (anche in forma "diffusa" da parte delle associazioni ambientaliste) che dimostra che il nullaosta del Parco *non introduce interessi procedurali da ponderare nel procedimento principale*, ma certifica semplicemente la tutela di un interesse primario, configurato autonomamente e integralmente in una sede diversa (piano e regolamento).

⁷² Si vedano V. PARISIO, *Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 l. 6 dicembre 1991, n. 394*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, pp. 61 ss.; R. FUZIO, *La tutela del paesaggio e dei parchi tra novità legislative e diritto vivente*, in *Dir. giur. agr. ambiente* 1993, I, pp. 134 e ss.; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle Aree Protette*, cit., p. 137; F. FONDERICO, *I parchi*, op. loc. cit.

⁷³ Nel senso che in caso di diniego di nullaosta, anche qualora l'autorità decidente decida di autorizzare gli interventi, questi non potranno essere attuati, pena l'applicazione delle misure cautelari

La natura di assenso endoprocedimentale necessario e il carattere non discrezionale del nullaosta sono stati correttamente e rapidamente compresi e utilizzati dalla giurisprudenza⁷⁴, ma non sono mai stati metabolizzati dalle forze politiche, dai poteri del territorio e spesso dalle stesse burocrazie dei parchi.

Zero discretion è un fardello giuridico estremamente difficile da tollerare per chi amerebbe un pochino 'personalizzare' la gestione di un'area protetta. E allora conviene non fare piani e regolamenti, e giocare con la discrezionalità, con regole a maglie larghe, manovrabili elenchi di divieti piuttosto che di minuziosa e oggettiva regolazione tecnico-naturalistica di attività consentite. Lo stile di gestione dei nullaosta nella gran parte delle aree protette italiane, specie regionali, si è sviluppato in questa direzione, configurando la più rovinosa tra le forme di inattuazione e violazione della legge quadro. Anche quando è accompagnata dalle migliori intenzioni, ed è posta in essere dalle migliori e più oneste persone al mondo, si tratta infatti di una soluzione fallimentare e devastante per il sistema di

e delle sanzioni penali di cui agli articoli 29 e 30 della legge n. 394 del 1991 (v. il già citato volume di A. ABRAMI, p. 137); d'altra parte, un nullaosta positivo non implicherà necessariamente una decisione positiva dell'autorità decidente.

⁷⁴ Fin dalla citata sentenza *Di Felice* (Cass. pen., Sez. III, 10407/1995); una ricostruzione in M. CERUTI, *L'istituzione ed il nulla osta delle aree naturali protette nella recente giurisprudenza ordinaria, amministrativa e costituzionale*, in *Riv. giur. amb.* 1, 2003, pp. 185 ss.. La doppia caratteristica, tra l'altro, spiega perfettamente la ragione per cui il silenzio assenso, in controtendenza, è rimasto in vigore per il nullaosta del Parco: come argomenta efficacemente F. DINELLI (*L'applicabilità del silenzio assenso al nulla-osta dell'ente parco*, cit., 116) analizzando il *reasoning* di Cons. Stato, Sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591, «La duplice circostanza, quindi, per cui il rilascio nulla osta: a) non presuppone la spendita di poteri discrezionali che richiederebbero una più complessa istruttoria e una più accurata ponderazione di interessi; b) non esclude l'espressa valutazione di profili ambientali insita in altri provvedimenti, giustifica, nell'ottica del Consiglio di Stato, la previsione del silenzio assenso». Correttamente l'A. aggiunge che «ad un'accresciuta discrezionalità del nulla osta non potrà che far seguito una maggiore problematicità del silenzio assenso applicabile alla "non decisione"» (*op. cit.*, 117). Tuttavia, e a ben vedere, un nullaosta senza piano e regolamento (o con un regolamento insignificante e privo di dettaglio) non ha più la fisionomia del nullaosta previsto dalla legge quadro, ma è configurabile come autorizzazione e comunque a tali fattispecie non sono applicabili gli art. 13 e 30 della legge quadro (v. ad es.: Cass. Pen., Sez. III, 27 giugno 1995, n. 10407, *Di Felice e altri*, cit., T.A.R. Toscana, 19 febbraio 2002, n. 288, cit.). Nello stesso senso F. DINELLI (*op. cit.*, 118) che dopo aver ricordato che «il principale argomento utilizzato dal Consiglio di Stato per giustificare la compatibilità del silenzio assenso di cui all'art. 13 con i principi della Costituzione e del diritto comunitario – cioè che il nulla osta è un atto a bassa discrezionalità – viene meno in tutte le ipotesi in cui, per la mancanza del piano e del regolamento, la cornice normativa entro la quale deve essere compiuta la verifica di conformità assume toni più generici e sfumati, in luogo di prescrizioni specifiche e dettagliate. Ne discende che in questi casi il silenzio assenso non dovrebbe, a stretto rigore, trovare applicazione» (in senso conforme v. anche F. ALBANESE, *Il silenzio assenso ex art. 13 L. 394/1991 è costituzionalmente illegittimo? Breve commento alla decisione del Consiglio di Stato n. 6591 del 2008*, in *Lexambiente.it* 10 dicembre 2009).

protezione, perché sposta sulla decisione del caso singolo la valutazione giurisprudenziale. Mentre il nullaosta, tecnicamente, non può incorrere nel vizio di eccesso di potere, perché trae motivazione, *per relationem*, dalle fonti superiori e, se entra in collisione col regolamento (e può succedere), si tratta di semplice violazione di legge, un atto di assenso discrezionale, comunque lo si denomini, viaggia sul filo del rasoio, perché deve motivare l'uso del potere nel momento in cui lo esercita⁷⁵. E i *default* giudiziari dei parchi⁷⁶, specie davanti a poteri forti, sono la prova più evidente di questo semplice teorema, che non solo le istituzioni politiche ma anche gli stessi enti di gestione delle aree protette hanno sorprendentemente trascurato.

9. Mitologie della "valorizzazione".

Il peggior nemico della protezione della natura è lo sviluppo sostenibile. Sintagma coniato per l'ambiente generale, teoreticamente debole⁷⁷ e praticamente ambiguo⁷⁸, è letale se applicato al patrimonio naturale, perché apre una breccia

⁷⁵ Specificamente per l'autorizzazione dell'ente parco Cons. Stato, Sez. VI, 14 maggio 1999, n. 637. V. anche Cass. Pen., Sez. III, 11 ottobre 1999, n. 11537, *Caratante*; Cass. Pen., Sez. III, 13 febbraio 2004, n. 5863, *Farina*; Cass. Pen., Sez. III, 4 novembre 2005, n. 2645, *Forcina*; T.A.R. Toscana, 19 febbraio 2002, n. 288, cit; T.A.R. Abruzzo, 18 agosto 2003, n. 590.

⁷⁶ Un panorama in G. CERUTI, *Parchi e protezione della natura*, cit., pp. 292 ss.; F. FONDERICO, *L'ente parco nella giurisprudenza*, cit.; P. FIMIANI, *Il diritto vivente della natura*, cit., *passim* e in part. pp. 198 ss.

⁷⁷ Tradotto in linguaggio giuridico: bilanciare, ponderare, comparare imperativi economici ed esigenze ambientali. Ho descritto questo modello come "tutela comparativa/bilanciata" dell'ambiente, descrivendone i caratteri e i limiti (*Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., *passim*, in part. 13 ss., 60 ss.), e il modello è stato variamente ripreso e confermato anche in sede comparata (v. per tutti G. CORDINI, *Profili di diritto ambientale comparato*, in G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 127 ss., pp. 159). Quanto alla regolazione concreta, il massimo che si può ottenere dal concetto è la sua proceduralizzazione amministrativa in forma di *command & control* mediante bilanciamento (anche "rinforzato", seguendo G. CAIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale ed i problemi dell'amministrazione pubblica*, in AA.VV. *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994, pp. 88 ss.), o il suo materializzarsi in strumenti "economici" e incentivazioni/disincentivazioni, o in soluzioni negoziate/volontarie e *market-led*.

⁷⁸ Il successo della formula all'interno delle istituzioni della globalizzazione, ad esempio, è stato generato da due "motori"; a) una ideologia ambientale antropocentrica di "terzo livello", la più sensibile ai problemi ambientali, che muove dalla difficile o impossibile riproduzione delle risorse e si prefigge lo scopo della loro *preservazione* al fine di garantire la vita e la salute delle generazioni presenti e "future", attraverso riconversioni economiche e sviluppo di tecnologie adeguate (rinvio a G. DI PLINIO, *Sette miliardi di ragioni*, in ID. - P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 11 ss.); b) il processo di uniformizzazione della regolazione industriale di processo, prodotto e scambio in rapporto alla liberalizzazione e unificazione dei mercati (*op. cit.*, in part. 25 ss.;

emotiva per la quale può passare qualsiasi saccheggio, più o meno camuffato con il romanticismo dell'altro sintagma che esso contiene: generazioni future. L'eredità costituita dal patrimonio naturale, al contrario, non ha bisogno del sintagma, né di bilanciamento di valori, ma solo di essere *protected for ever*⁷⁹. Nonostante questo, l'economicismo naturalistico è divenuto sempre più in voga nella letteratura, e sempre più praticato nella prassi.

Scrivono Carlo Alberto Graziani nel saggio precedentemente richiamato⁸⁰: «a oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge quadro occorre chiedersi se il risultato di un'esperienza, che pure ha posto le basi per un vero e proprio sistema italiano delle aree protette, non abbia finito per annullare la specificità di tali aree e in particolare dei parchi; se sul piano operativo l'impostazione metodologica che vede il parco come luogo di mediazione alta tra un massimo livello di protezione della natura e un livello effettivo di sviluppo e che pertanto vede il parco come luogo paradigmatico dello *sviluppo sostenibile* non rischi un alto costo e cioè la perdita della specificità: i parchi sono parchi naturali, le aree protette sono aree protette naturali».

È vero. Non c'è nulla che abbia prodotto tanti ostacoli all'attuazione della legge quadro quanti ne ha prodotti la pretesa di caricare i parchi con la *weltanschauung* dello 'sviluppo sostenibile'. Se a monte di un parco c'è la Carta della Natura e non la programmazione economica, se l'oggetto della tutela, superando l'antropocentrismo, è il patrimonio naturale e non l'economia reale, se ciò che vogliamo proteggere è il pino mugo, il falco pellegrino, la foresta e la falesia, in base a quale contorta assurda logica si pretende che le aree protette affrontino i problemi di sviluppo e occupazione che i governi, le regioni, la stessa Unione europea non riescono a risolvere?

per una analisi generale, rinvio, e mi scuso, ancora a me stesso: *Il common core della deregulation*, Giuffrè, Milano, 2005).

⁷⁹ Si veda K. BISHOP - A. PHILLIPS - L. WARREN, *Protected for ever? Factors shaping the future of protected areas policy*, in *Land Use Policy*, 1995, vol. 12, n. 4, pp. 291 ss. È una buona domanda. Mi pare ragionevole rispondere, con gli autori citati, che si dovrebbe proteggere fino a quando ne vale la pena. Ma se la protezione è finta, se i parchi sono di carta, non ha senso mantenere il sistema. Se attraverso i parchi non si mira alla protezione, ma si fanno caccia agli incentivi, *regulatory games* e speculazioni mascherate, se gli Enti parco, invece di limitarsi a perseguire la loro missione tecnico scientifica per conservare il patrimonio 'naturale' si interessano alle questioni 'umane' di governo e gestione del territorio, allora conviene restituire tutti i poteri ai soggetti esponenziali della democrazia rappresentativa locale, che forse lo fanno meglio, e comunque almeno devono rendere conto all'elettorato.

⁸⁰ *Aree naturali protette e governo dell'ambiente*, cit., 5 ss.

Non è un caso che leggendo l'evoluzione della filosofia naturalistica internazionale dell'UICN⁸¹, si noti un salto radicale tra il vocabolario del Piano d'azione di Bali (1982), che collega il sistema mondiale dei parchi con lo "sviluppo sostenibile", e, a distanza di dieci anni, il linguaggio della dichiarazione di Caracas (1992) che parla di *conservazione della diversità biologica* in toni perentori e, senza più alcun riferimento allo *sviluppo sostenibile*, pone l'accento sulla *protezione sostenibile*⁸², che ne è l'esatto contrario.

Conseguentemente, se una valorizzazione economica delle aree protette è possibile, lo è solo *da dentro* un'ottica preliminarmente protezionistica, mentre i dogmi dello "sviluppo prima di tutto" hanno prodotto una serie infinita di errori e orrori, allargando all'estremo i confini dell'area protetta, mettendo l'Ente parco in un vortice di disperata ricerca di legittimazione economica al punto di proporsi come *outlet* per gilet di pecora o come ufficio di collocamento o peggio ancora fare da cassiere per il rimborso dei (presunti) danni da fauna selvatica, lasciando in un limbo sbiadito la *mission* naturalistica per la quale era nato⁸³. I costi di queste follie sono stati immensi, non solo per la natura. Eppure non era difficile, davanti alla cristallina chiarezza della legge quadro, capire che l'unica accezione "consentita" di "economia", quando si manipola la natura e la biodiversità, è quella secondo cui la protezione è la condizione preliminare della valorizzazione, che è il risultato, e

⁸¹ Alludo alle *Conferenze decennali* (Seattle, 1962; Grand Teton, 1972; Bali, 1982; Caracas, 1992; Durban, 2003) promosse dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (*info* in IUCN, *50 Years of Working for Protected Areas*, IUCN, Gland, CH, 2010, 5 ss.).

⁸² Sia consentito rinviare al mio *La protezione integrale*, cit., pp. 16 s., e richiamo ancora il *reasoning* di Cons. Stato, 16 novembre 2004, n. 7472, cit.; v. anche, recentemente, A. MARZANATI, *La protezione delle aree naturali*, cit., p. 81; L. SALOMONI, *Equilibrio tra conservazione e valorizzazione delle aree protette*, in G. COCCO - L. DEGRASSI - A. MARZANATI (a cura di), *Aree Protette*, cit., pp. 165 ss.; G. BELLOMO, *Conservazione vs Valorizzazione*, cit., *passim*; ID., *Il raccordo tra le esigenze politico-istituzionali e quelle tecnico-scientifiche nel modello di protezione sostenibile delle aree naturali protette in Europa e in Italia*, in AA.VV., *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo*. Atti dell'XI Convegno annuale dell'Associazione "Club Giuristi dell'Ambiente" Aracne, Roma 2011, pp. 151 ss.. La propensione per la "protezione" sostenibile piuttosto che per lo "sviluppo" sostenibile si aggira anche tra gli autori che criticano con maggiore intensità l'integralismo del parco a vantaggio della sua "integrazione" (G. COCCO, *Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario dell'insularizzazione alla concezione matura dell'integrazione*, in G. COCCO - L. DEGRASSI - A. MARZANATI (a cura di), *Aree Protette*, cit., p. 17).

⁸³ Come sottolinea C. A. GRAZIANI (*op. loc. cit.*), «se d'altra parte osserviamo l'immagine che i parchi danno di se stessi – mi riferisco tanto ai parchi nazionali quanto ai parchi regionali – e quella che i *mass media* danno dei parchi, ci rendiamo conto che si tratta di un'immagine legata soprattutto alla qualità dei prodotti derivanti da attività economiche compatibili: fondamentalmente alla qualità dei prodotti enogastronomici e dei prodotti turistici (per lo più tra loro collegati). A tale aspetto gli operatori dei parchi dedicano la massima parte della loro iniziativa e delle loro energie. In questo contesto la natura resta al margine o diventa mero strumento».

non la ragione, della prima, e la cui intensità cresce in proporzione alla intensità e alla qualità della protezione⁸⁴.

10. *Dieci mosse, per non concludere.*

Esistono davvero i “nemici dei parchi”? Non ci crederò mai. Non può esistere al mondo qualcuno capace di odiare la natura in quanto tale. Semmai esistono per egoismo o per interesse i nemici dei vincoli che proteggono la natura, ma sono abbastanza visibili e non è impossibile tenerli sotto controllo. Esistono mercanti, affaristi e saccheggiatori di vario tipo, ma anche contro di essi si può combattere.

Invece, non c'è difesa dal “fuoco amico”, dai circoli, associazioni, *lobby* ambientaliste, e spesso dagli stessi enti gestori e burocrazie dei parchi, che, credendo in buona fede di difendere le aree protette, ne chiedono la “valorizzazione”, pasticciando con economia, politica e natura. Contro l'ignoranza, l'inerzia, il disinteresse, l'ignavia, l'ipocrisia dei decisori pubblici e delle istituzioni, non c'è lotta, ma se lo stesso ‘movimento’ di difesa dei parchi – proprio nella misura in cui si affanna a sovrapporre alla ricetta protezionistica della legge quadro altri pericolosi ingredienti, dallo sviluppo sostenibile alla regionalizzazione, dalla valorizzazione all'autofinanziamento – paradossalmente lavora per il loro declino, allora ogni speranza è perduta⁸⁵.

Nonostante questo, voglio chiudere stilando un decalogo minimalista e ottimista di questioni per immaginarie e improbabili ricerche future.

Primo. Costruire la Carta della Natura e renderla vincolante, specie per i poteri di istituzione e delimitazione, e per i piani dei parchi.

Secondo. Rivedere la classificazione. Differenziare i parchi e le riserve di interesse *nazionale e sovranazionale*, concentrando su essi protezione e risorse.

Terzo. Ridurre le dimensioni dei territori protetti, drasticamente, anche azzerando il ruolo del parco nella fascia più antropizzata e delegittimando le compensazioni economico-sociali. Le risorse, sempre più esigue, dovrebbero servire prioritariamente o soltanto per la conservazione e la gestione naturalistica.

⁸⁴ V. i lavori di G. BELLOMO richiamati *supra*, nota 50, e G. BACCELLI, *Analisi economica del diritto delle aree protette*, in DI PLINIO – P. FIMIANI, *Aree naturali protette*, cit., *passim*, in part. pp. 111 ss., pp. 118 ss.

⁸⁵ «Mit der Dummheit kämpfen Götter selbst vergebens» (Johann Christoph Friedrich von Schiller, *Die Jungfrau von Orleans*; sviluppi, anche divertenti, almeno per chi li ha scritti, in G. DI PLINIO, *L'insostenibile leggerezza del diritto dell'ambiente e la fragile forza della protezione integrale della natura*, in P. MALIZIA (a cura di), *Le forme dell'ambiente*, CRESEC, Polimata, Roma, 2009).

Quarto. Dare un giro di vite alle procedure e ai criteri di inserimento nell'Elenco Ufficiale, compresa la revisione dei requisiti per tutte le aree protette già iscritte.

Quinto. Rivedere i Piani, anche aggiornando il linguaggio ormai obsoleto della 394, focalizzando l'attenzione esclusivamente sulla pianificazione naturalistica 'dinamica'.

Sesto. Riformulare i regolamenti, funzionalizzando le attività consentite e dettagliando tecnicamente, all'estremo possibile, standard, requisiti, procedure, modelli di avvio e gestione delle medesime.

Settimo. Riformulare le procedure di istruttoria e rilascio dei nullaosta, con modulistiche automatiche e rinvio per standard e motivazioni agli atti fondamentali. Concentrare nei parchi anche autorizzazione paesistica e valutazioni di incidenza.

Ottavo. Riabilitare l'immagine dell'Ente parco quale *authority* tecnico-scientifica, pienamente indipendente dai governi di ogni livello.

Nono. Ricondurre la valorizzazione dentro i confini della protezione, tenendo fuori dal *core* naturalistico lo sviluppo sostenibile e i suoi 'derivati' più o meno tossici.

Decimo. Finanziare la natura, e nient'altro, e non per ragioni di immaginari ritorni economici, ma per sé stessa, come segno di civiltà non antropocentrica.

ABSTRACT

Giampiero di Plinio - *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991.*

Il saggio è dedicato alla disciplina delle aree protette e, a vent'anni dalla sua adozione, offre una panoramica delle criticità manifestatesi in sede applicativa. Il lavoro prende le mosse dall'analisi legge quadro in materia, la n. 394/1991, quale espressione normativa della teoria della protezione integrale della natura. Il corpo del saggio è costituito dall'analisi delle problematiche emerse con riferimento a ciascuno dei principali istituti previsti dalla legge quadro: a partire dall'*Ente Parco*, la cui indipendenza si è progressivamente indebolita a favore di una crescente connotazione politica dei suoi organi tecnici, fino al *Piano* e al *Regolamento*, fonti normative *sui generis* la cui tardiva approvazione si è spesso tradotta in un difetto di tutela, ed infine il *Nullaosta*, pensato come atto di assenso endoprocedimentale non discrezionale, e divenuto strumento essenziale nella politica di gestione delle aree protette. Dopo un accenno al rapporto (conflittuale) tra la tutela delle aree protette e il principio dello sviluppo sostenibile, l'Autore conclude con un decalogo di possibili "proposte" di ricerca e miglioramento della disciplina in esame.

Giampiero di Plinio – *Protected areas twenty years later. The "in depth" implementation of the law 394/1991.*

The essay is dedicated to the discipline of protected areas and, twenty years after its adoption, provides a panorama of the critical issues that have arisen in its application. The work begins with an analysis of the framework law, no. 394/1991, as a normative expression of the theory of integral protection of nature. The body of the essay is the analysis of issues raised with respect to each of the major institutions required by the framework law: commencing with the *Ente Parco*, whose independence has gradually been weakened in favor of a growing political connotation of its technical divisions, to the *Park planning and regulation, sui generis* legal sources whose late approval has often resulted in a lack of protection, and finally the *Nullaosta* (permission), thought of as a non discretionary endo-procedural assent act, which has become an essential tool in the political management of protected areas. Following reference to the (conflictual) relationship between the protection of protected areas and the principle of sustainable development, the author concludes with a set of guidelines for possible "proposals" for research and improvement of the discipline in question.