



## Documento sulla modifica della legge 394/91

### 1991-2011: i venti anni della legge 394/91

La legge quadro sulle aree protette 394/91 è stata approvata ormai più di 20 anni fa, a conclusione di un *iter* iniziato molto prima. All'epoca, in Italia erano presenti solo gli storici parchi nazionali istituiti negli anni '20 e '30 del secolo scorso (Abruzzo, Circeo, Gran Paradiso, Stelvio) ai quali si sono aggiunti negli anni '60 e '70 il Parco della Calabria, una dozzina di parchi regionali e, negli anni '80 le prime aree marine protette.

Non vi è dubbio che la legge 394/91 abbia contribuito significativamente all'ampliamento e consolidamento del sistema delle aree protette italiane. Infatti, oggi sono 23 i parchi nazionali, oltre 130 i parchi regionali, 27 le aree marine protette, oltre a diverse centinaia di riserve naturali statali e regionali.

Il traguardo del 10% di territorio protetto, che all'inizio degli anni '90 sembrava un sogno, è stato raggiunto e superato, contribuendo significativamente alla conservazione della biodiversità nel nostro Paese, e la legge 394/91 ha sicuramente posto le basi per il conseguimento di questo importante risultato. Di conseguenza il nostro giudizio sui 20 anni della legge è largamente positivo.

## **L'evoluzione delle politiche di conservazione e della ricerca scientifica collegata negli ultimi 20 anni**

Le politiche di conservazione europee hanno ormai più di 30 anni. Esse sono state definite alla fine degli anni '70, con l'approvazione della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, e la Direttiva Uccelli, entrambe adottate nel 1979. Anche la Direttiva Habitat, seppure adottata nel 1992, riprende quasi integralmente il testo della Convenzione di Berna, acquisendo quindi impostazioni e concetti dello stesso periodo. La Direttiva Habitat ha indubbiamente il merito di superare il principio di tutela delle specie, introducendo per la prima volta l'obbligo di monitoraggio e conservazione degli habitat.

Un punto di svolta nelle politiche mondiali ed europee si ha nel 1991, con il *Summit* della Terra di Rio de Janeiro, che portò all'adozione della Convenzione sulla Diversità Biologica. Quella è stata la prima occasione nella quale il termine biodiversità, coniato nella sua attuale accezione solo pochi anni prima dallo zoologo Edward Wilson, ha assunto una portata universale, diventando patrimonio non solo del mondo scientifico, ma anche di governi, di associazioni non governative e dell'opinione pubblica mondiale. A seguito del *Summit* di Rio è stata costituita la Conferenza delle Parti, che si riunisce periodicamente, ed il Segretariato. Altro risultato importante della Convenzione sulla Diversità Biologica è stato quello di individuare approcci alla Conservazione della Natura basati sui concetti più moderni di tutela delle specie e sui più recenti sviluppi della Biologia della conservazione; è questo il caso dell'art. 8(h) della Convenzione sulla Diversità Biologica, che evidenzia per la prima volta la necessità di un efficace controllo delle invasioni biologiche.

Altro pilastro della moderna conservazione è quello delle liste rosse IUCN: per la prima volta nel 1994 questo organismo ha definito i criteri oggettivi per determinare il rischio di estinzione di una specie, esplicitati nella "*Red list of Threatened species*". Da allora si è avviato un percorso che ha portato a identificare criteri sempre più rigorosi, trasparenti e scientifici per definire lo *status* di conservazione di una specie.

Questi sono stati alcuni dei più importanti momenti che hanno determinato la significativa crescita delle politiche mondiali di conservazione, consentendo di arrivare nel

2010 all'adozione del nuovo programma strategico della Convenzione e dei relativi Aichi Target<sup>1</sup>.

### **L'apporto del mondo scientifico per la gestione delle aree protette**

La funzione principale delle aree protette è la conservazione della biodiversità e per raggiungere quest'obiettivo la loro amministrazione deve poter contare su un solido supporto di carattere scientifico che può realizzarsi in modi diversi, ma dal quale non si può comunque prescindere.

I risultati più importanti ottenuti dalle aree protette in materia di conservazione di habitat e specie in Italia sono stati raggiunti proprio grazie al valido supporto del mondo scientifico. Tale apporto è stato spesso decisivo anche nella gestione quotidiana, attraverso pareri espressi su interventi ordinari che potevano essere realizzati nei parchi, oltre che sui complessi strumenti di pianificazione. Questo è avvenuto sia nel caso in cui il mondo scientifico era rappresentato nei Consigli Direttivi dei parchi, sia quando esisteva un vero e proprio Comitato Scientifico. È quindi indispensabile che quest'apporto continui, magari anche attraverso forme diverse.

### **Le proposte di modifica della legge 394/91**

Le proposte di modifica della legge 394/91 attualmente in discussione presso la Commissione Ambiente del Senato, presentano aspetti utili a una riflessione comune tra le associazioni che rappresentano le aree protette e il mondo scientifico italiano legato alla biodiversità.

Ovviamente, la complessità della normativa investe anche tematiche nelle quali l'apporto tecnico-scientifico è irrilevante, o addirittura superfluo, e che attengono prettamente alla sfera della volontà politica. Queste tematiche non saranno prese in considerazione nel presente documento, lasciando ad ognuno la libertà di proprie valutazioni e concentrando la riflessione sui punti di maggiore contatto scienza-gestione delle aree protette.

---

<sup>1</sup> Vedi ad es.: <http://www.cbd.int/sp/targets/>

Alcuni soggetti firmatari del presente documento (Federparchi, ISPRA) sono già stati consultati dalla Commissione Ambiente del Senato, alla quale hanno consegnato documenti frutto delle proprie valutazioni. Ciò premesso, la presente elaborazione non va vista come una contraddizione a tali documenti ma come un arricchimento e una condivisione più larga di valutazioni che hanno una base comune.

### ***Presenza dei rappresentanti del mondo scientifico nei consigli direttivi***

Valgono le considerazioni fatte in precedenza sulla necessità dell'apporto del mondo scientifico alla gestione dei parchi. Per questo motivo non si può condividere la scelta di eliminare la rappresentanza scientifica dai Consigli Direttivi, dopo aver già abolito, almeno per i parchi nazionali, i Comitati Scientifici perché considerati un costo. Capiamo che oggi è spesso difficile fare un rapporto costi-benefici e la tendenza è quella di tagliare "a prescindere", magari risparmiando un'inezia oggi per spendere molto di più domani. Questo approccio segue la logica del taglio delle spese adottata per la prevenzione del dissesto idrogeologico, con la differenza che in questo caso le spese erano veramente esigue.

Tra le due opzioni, presenza nel Consiglio Direttivo o ricostituzione dei Comitati Scientifici, per il bene dei parchi è sicuramente meglio la seconda. Infatti, gli attuali due membri in rappresentanza del mondo scientifico nei Consigli Direttivi dei parchi nazionali, pur senz'altro utili, spesso rappresentano competenze insufficienti a coprire tutte quelle necessarie ai parchi. Considerando poi che nella migliore delle ipotesi, con la tendenza generalizzata alla riduzione della dimensione degli organi, è probabile che questi rappresentanti siano ridotti ad uno solo, è meglio riconsiderare la costituzione dei Comitati Scientifici dei parchi.

In un'ottica di risparmio, si potrebbe comunque prevedere per i parchi nazionali la costituzione di un comitato scientifico unico per più parchi, questi ultimi aggregati su base (bio)geografica amministrativa da precisare. Questo consentirebbe di avere un qualificato apporto multidisciplinare per ogni parco a costi molto modesti. Si può fare questo senza prevedere alcun compenso per la presenza nel comitato scientifico, ma il solo rimborso spese.

Sappiamo che nell'ottica del taglio "a prescindere" anche per un modestissimo rimborso spese viene chiesta la cosiddetta copertura finanziaria che, nel caso dei parchi

nazionali, è assolutamente fuori luogo. Infatti, lo stanziamento e gli eventuali tagli sono fatti a monte. per cui se un parco eroga un rimborso spese al Comitato Scientifico deve scegliere di fare, ad esempio, un dépliant in meno, o di ridurre di 100 metri la manutenzione di un sentiero o scelte analoghe, ma i soldi son sempre quelli. In più, con le moderne tecnologie informatiche (e-mail, Skype, teleconferenza) i costi si possono assolutamente contenere.

Molto importante sarebbe ricostituire un comitato tecnico-scientifico sulle aree protette e la biodiversità, di livello nazionale, presso il Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare. Tale organismo dovrebbe essere multidisciplinare, con competenze in ambiti più ampi di quelli strettamente biologici, comprendente esperti delle materie geologiche, antropologiche, sociologiche, economiche, etc., sempre assicurando forme organizzative coerenti con la necessità di contenere i costi.

**Per cui riteniamo, che nella modifica vadano riconsiderati i comitati scientifici nell'ottica proposta.**

### ***Pianificazione e regolamentazione***

La proposta di estendere la potestà regolamentare dei parchi anche alle aree contigue è quanto mai opportuna. Infatti, tali aree, peraltro poco utilizzate, oggi sfuggono completamente alla programmazione dei parchi che, nel testo vigente, possono soltanto dare degli indirizzi. Tale emendamento conferirebbe a questi settori quella funzione di *buffer zone*, largamente utilizzata in campo internazionale ma ben poco in Italia, con una programmazione coerente con quella dell'area protetta e, soprattutto, in carico allo stesso soggetto gestore.

Particolare rilievo va dato alla possibilità di regolamentare l'attività venatoria nelle aree contigue da parte dei parchi. Infatti, talvolta, con una programmazione non coerente, si rischia di vanificare all'esterno quanto di buono si fa all'interno. È il caso, ad esempio, del P.N. d'Abruzzo, Lazio e Molise, dove i lodevoli sforzi fatti per la conservazione dell'orso marsicano rischiano di essere vanificati dall'impossibilità di intervenire sulla gestione venatoria all'esterno dell'area protetta ed in particolare delle aree contigue. Peraltro, questo è stato un argomento sollevato in modo critico dai tecnici del Consiglio d'Europa in sede di rinnovo del prestigioso diploma europeo (assegnato solo a sette aree protette italiane) nel febbraio 2012 a Strasburgo.

Per una più efficace pianificazione, sia all'interno dei parchi sia nelle aree contigue, risulta quindi essenziale che le aree protette dispongano di strumenti di pianificazione territoriale che tengano conto degli sviluppi tecnologici occorsi negli ultimi decenni e basati sull'interoperabilità con i sempre più avanzati sistemi informativi disponibili in ambito nazionale, comunitario ed internazionale. **Di conseguenza, auspichiamo fortemente l'estensione del potere regolamentare dei parchi alle aree contigue.** È anche auspicabile che sia affidata ai parchi la completa gestione delle aree Natura 2000 (SIC, ZPS) interne o limitrofe ai parchi ed alle aree contigue, per assicurare una coerente azione di conservazione di scala adeguata, contenendo al contempo costi ed impegni amministrativi.

Si ritiene infatti prioritario che attraverso un lavoro congiunto tra le Aree protette, il MATTM, la Conferenza Stato-Regioni e il mondo scientifico si implementi un sistema informativo territoriale, anche basato su quanto sinora realizzato nell'ambito del progetto Carta della Natura, realizzato sulla base dei più moderni principi di interoperabilità ed analisi dei dati territoriali, finalizzato a fornire alle aree protette uno strumento aggiornato e flessibile di pianificazione territoriale.

### ***Gestione faunistica***

Gli emendamenti proposti all'art. 11, con l'introduzione del nuovo art. 11 bis da parte del Sen. Orsi, con una integrazione della Sen. Poretti, sono a nostro avviso opportuni. Infatti, con tali emendamenti finalmente si chiarisce che la caccia nei parchi italiani è vietata, che a questo non sono possibili deroghe e che la caccia non può essere utilizzata come forma di controllo delle specie alloctone e/o invasive.

Per quanto riguarda il controllo è opportuno che la Sen. Poretti proponga di introdurre il parere obbligatorio da parte dell'ISPRA, oggi incredibilmente non previsto nel testo della 394/91. **Anzi, noi riteniamo che il parere espresso dall'ISPRA alle aree protette non solo debba essere solo obbligatorio, ma anche vincolante.** Ciò sarebbe una grande garanzia della correttezza gestionale da parte dei parchi. È anche molto importante che i soggetti che svolgono attività di controllo frequentino corsi validati da ISPRA, cosa oggi non prevista.

Sulle tecniche di controllo, l'emendamento del Sen. Orsi rimanda all'art. 19 della Legge 157/92. L'attuale formulazione di tale emendamento solleva tuttavia non pochi

dubbi a causa di alcuni concetti e definizioni che a nostro avviso ben poco hanno di scientifico. In particolare, si sottolinea il ricorso a cosiddetti “metodi ecologici”, il cui significato è di difficile interpretazione.

Invece, il separato emendamento presentato dal Sen. Molinari introduce alcuni criteri più chiari, moderni e scientificamente corretti rispetto alla normativa attuale.

In particolare, per la prima volta in una norma italiana si introducono principi chiari circa la problematica delle specie alloctone, con la precisa indicazione di puntare, laddove possibile, all'eradicazione. Questo è perfettamente in linea con gli indirizzi internazionali di importanti organizzazioni come testimoniano la decisione VI/23 della Conferenza delle Parti della Convenzione per la Biodiversità<sup>2</sup> (che impone un approccio gerarchico basato sulla prevenzione delle nuove invasioni e l'eradicazione delle specie invasive ove possibile), il documento congiunto IUCN-CDB<sup>3</sup> del novembre 2011 o quello di *BirdLife international* del 2009<sup>4</sup>. È tempo ormai che la normativa italiana si adegui e affronti un problema che, come anche evidenziato dal *Millenium Ecosystem Assessment*<sup>5</sup>, è una delle più gravi e crescenti minacce alla conservazione della biodiversità nel mondo, seconda solo alla perdita di habitat.

È anche corretto che si prevedano forme di gestione differenziate per alcune delle specie introdotte in tempi antichi (paleointroduzioni), per le quali la proposta prevede uno specifico *status* di parautoctonia, e l'inserimento di una dettagliata lista di tali specie in uno specifico allegato.

È molto opportuna la norma introdotta dall'emendamento Molinari che vieta l'immissione su tutto il territorio nazionale di specie alloctone. Sarebbe auspicabile estendere questo divieto anche al cinghiale, comprese le aree dove questa specie è autoctona, visto il potenziale danno sugli ecosistemi che essa può provocare.

Per il controllo delle specie aliene e/o invasive, oltre a promuovere le azioni volte ad impedirne i rilasci, volontari o involontari che siano, va sicuramente incrementata la ricerca sui metodi indiretti e/o non cruenti. Infatti, quando è possibile, è preferibile utilizzare tali metodi piuttosto che gli abbattimenti o le catture, soprattutto nei parchi. Purtroppo, le

---

<sup>2</sup> COP 6 Decision VI/23 Alien species that threaten ecosystems, habitats or species  
<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197>

<sup>3</sup> IUCN-CBD 7 Novembre 2011 “Agreement for implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 regarding invasive species

<sup>4</sup> Birdlife international 2009 Birdlife position paper: Invasive Alien Species (IAS) in the EU

<sup>5</sup> MEA (Millenium Ecosystem Assessment) (2005) Ecosystems and human well-being: biodiversity synthesis. World Resources Institute, Washington, DC  
<http://www.maweb.org/en/Condition.aspx>

attuali conoscenze scientifiche non aiutano ad utilizzare più diffusamente questi metodi per raggiungere l'obiettivo del controllo delle specie problematiche. Per questo riteniamo utile l'istituzione di un fondo da destinare alla ricerca in questo campo, da assegnare all'ISPRA. La copertura finanziaria potrebbe essere garantita da una percentuale (ad esempio il 2-3%) sugli introiti derivanti dalla vendita degli animali abbattuti o catturati in operazioni di controllo.



Associazione Teriologica Italiana



Federparchi



ISPRA



Società Botanica Italiana



Società Entomologica Italiana



Società Italiana di Biogeografia



Unione Zoologica Italiana