

**L'ORDINAMENTO RESILIENTE DELL'ENTE AUTONOMO DEL PARCO
NAZIONALE D'ABRUZZO, LAZIO E MOLISE: UN MODELLO DI ANALISI
PER UNA RIFLESSIONE ATTUALIZZATA SUL SISTEMA NORMATIVO
DELLE AREE NATURALI PROTETTE***

GIAMPIERO DI PLINIO

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Pescara)

GIACOMO NICOLUCCI

(PhD, Docente a contratto di Diritto amministrativo,
Università degli Studi di San Marino)

Data di pubblicazione: 13 agosto 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

* Il presente scritto è stato redatto, per il paragrafo 3 da Giampiero di Plinio e per i paragrafi 1,2,4 da Giacomo Nicolucci. Le "Riflessioni conclusive" sono comuni.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’Ente autonomo del Parco nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise: genesi e palingenesi. – 3. Al cospetto della legge quadro sulle aree protette: una *review* dei profili di criticità. – 3.1. Il piano per il parco. – 3.2. Il regolamento. – 3.3. Il nulla-osta. – 3.4. Gli altri strumenti di gestione. – 4. Interferenze di sistema: l’attuale disciplina del Parco. – 4.1. Le sanzioni. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

L’Ente autonomo del Parco nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise è stato istituito in forza del r.d.l. 11 gennaio 1923 n. 257. Per quasi settant’anni (formalmente sino all’entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette¹) l’ordinamento giuridico del Parco si è sorretto sulle fondamenta di tale disciplina, vivendo solo scarse e non particolarmente innovative alterne vicende legislative, intercorse principalmente tra gli anni Trenta e Cinquanta allorché l’Ente parco è stato dapprima soppresso e poi ricostituito, e *medio tempore* gestito dalla milizia forestale. Eppure, sebbene il legislatore del 1991 abbia contemplato una norma transitoria *ad hoc*, ai fini dell’adeguamento dell’ordinamento dell’Ente parco ai principi della legge quadro², tale modificazione, imperniata sull’approvazione degli strumenti del piano e del regolamento, dopo ventisette anni, non è ancora avvenuta, a conferma della clamorosa inattuazione della l. 394/1991³.

Dunque, l’Ente autonomo del Parco nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise ha quasi assommato cento anni di vita appoggiati sul r.d.l. 11 gennaio 1923 n. 257 e su di una minima successiva stratificazione normativa e

¹ L. 6 dicembre 1991 n. 394.

² Si tratta dell’art. 35, comma 1, l. 394/1991 cit. V. *infra* § 4.

³ Per cui si rinvia a G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3/2011, 29 ss.

provvedimentale, “malgrado” la intercorsa promulgazione della legge quadro sulle aree protette, che non ha di fatto modificato sostanzialmente la gestione dello storico Parco (fatta accezione per un riordino del funzionamento e della composizione degli organi di amministrazione).

Purtuttavia, la conduzione del Parco ben appare che sia andata avanti ordinariamente e adeguatamente, garantendo le delicate istanze di conservazione degli *habitat* ivi protetti e delle rare specie che vi trovano rifugio (con particolare riferimento al camoscio appenninico, *Rupicapra pyrenaica ornata*, e all’orso marsicano, *Ursus arctos marsicanus*⁴).

Per giunta, nonostante l’abrogazione espressa avvenuta soltanto nel 2008, per effetto di una particolare e immediatamente successiva reviviscenza⁵, hanno oggi rinnovata efficacia alcune disposizioni del regio decreto-legge istitutivo del '23, con interessanti risvolti di cui si dirà oltre.

L’ordinamento giuridico dell’Ente autonomo del Parco nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise appare pertanto costituire un *unicum* nel panorama dei parchi nazionali italiani⁶, e la sua attenta ricostruzione

⁴ Entrambe le specie sono nella «Red List IUCN», la prima classificata come *VU - Vulnerable*, la seconda *CR - Critically Endangered*. I risultati della accorta gestione dell’orso marsicano sono annualmente pubblicati, da quattro anni a questa parte, nel *Rapporto orso marsicano*, la cui edizione del 2018 è scaricabile dal seguente link: http://www.parcoabruzzo.it/pdf/NaturaProtetta_RapportoOrso2018.pdf.

⁵ Ad opera del d.lgs. 1° dicembre 2009 n. 179, recante «Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246».

⁶ Una storia peculiare in realtà è anche quella del Parco Nazionale del Gran Paradiso, grazie anche alla lunga opera di un direttore ben «sopra le righe» (cfr. F. PEDROTTI, *Il Parco nazionale del Gran paradiso nelle lettere di Renzo Videsott*, Trento 2007). Per il resto, il panorama è desolante (G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo*, cit.; v. anche M. MAURI,

costituisce un modello di analisi, nonché un adeguato spunto di riflessione sulle profonde lacune e difficoltà applicative della legge 394/1991.

2. L'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise: genesi e palingenesi

Non un anno, come sembrerebbe, ma solo un mese di tempo separa la nascita, per atto normativo, del Parco Nazionale d'Abruzzo da quella del Gran Paradiso⁷. Eppure, c'è poco che accomuna il r.d.l. 3 dicembre 1922, n.

L'insostenibile declino dei Parchi, in www.rivistanatura.com, 10 aprile 2016; L. PICCIONI, *L'inarrestabile deriva dei parchi italiani*, in www.eddyburg.it, 14 dicembre 2015).

⁷ Entrambi i parchi, diversamente da altre realtà europee e nordamericane, tuttavia, condividono una genesi venatoria. Nel 1856 veniva costituita la Riserva Reale di Caccia del Gran Paradiso, estesa per un territorio ben più ampio rispetto all'attuale parco nazionale. Mentre, il 21 giugno 1872 i fratelli Carmelo e Francesco Saverio Sipari offrirono al re d'Italia, Vittorio Emanuele II, i diritti di caccia "alta" su tre montagne di loro proprietà nel comune e nel tenimento di Villavallelonga. L'offerta, che venne accettata dal sovrano, innescò un'adesione all'iniziativa privata da parte di diverse amministrazioni municipali dell'Alta Val di Sangro (Opi, Pescasseroli, Lecce nei Marsi, Gioia dei Marsi, Villavallelonga e Collelongo e, in un secondo tempo, Balsorano e Castellafiume), che deliberarono di consentire al re l'esclusivo diritto di caccia ("alta") nei rispettivi territori. Dopo la ratifica della Deputazione provinciale dell'Aquila (dicembre 1872), nell'aprile del 1873 arrivò il definitivo assenso del sovrano, che pose il neo-istituito distretto di caccia alle dirette dipendenze della Direzione delle Regie Cacce e Pesche nelle Province napoletane. Nonostante i numerosi viaggi di esponenti reali, che studiarono i luoghi interessati dalla Riserva, al fine di preparare le eventuali battute di caccia, Vittorio Emanuele II non poté mai recarsi a caccia nell'Alta Val di Sangro. Con la sua morte, avvenuta il 9 gennaio 1878, la prima Riserva reale nella Marsica venne soppressa nel successivo mese di marzo. Si veda,

1584, recante la *Costituzione di un “Parco nazionale” presso il gruppo del “Gran Paradiso” nelle Alpi Graie*, con il r.d.l. 11 gennaio 1923 n. 257, sulla *Costituzione del parco nazionale di Abruzzo*⁸.

La disamina del r.d.l. 11 gennaio 1923⁹ ha, al giorno d’oggi, ancora senso per opera della detta parziale reviviscenza¹⁰, determinata in forza del d.lgs. 1° dicembre 2009 n. 179, ma soprattutto al fine di avere una visione completa dell’«idea» di parco risalente al legislatore del 1923, da confrontare con il sistema della legge quadro e con la sua perdurante inattuazione.

Emblematica, sul punto, la sequenza per la costituzione del Parco d’Abruzzo. Scorrendo ordinatamente le disposizioni del r.d.l. 257/1923,

in proposito, A. SIPARI, *Dalla riserva reale dell’alta Valle di Sangro alla costituzione del Parco Nazionale d’Abruzzo*, in *Quaderni della Rivista Abruzzese*, 24/1998, 49 ss.; nonché ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D’ABRUZZO, *Relazione del presidente del direttorio provvisorio dell’ente autonomo del parco nazionale d’Abruzzo alla commissione amministratrice dell’ente stesso, nominata con regio decreto 25 marzo 1923*, Tivoli 1926.

⁸ Valga, fra tutte, l’amministrazione, affidata non ad un “ente autonomo”, ma all’Azienda del demanio forestale di Stato, in persona dell’«ispettore forestale del distretto, in cui il parco è situato» (così l’art. 7 d.l. 1584/22 cit.).

⁹ Convertito solo sette mesi dopo per mezzo della l. 12 luglio 1923 n. 1511. Si ricordi che lo Statuto albertino non disciplinava la potestà legislativa del Governo (Consiglio dei ministri), che poteva legiferare spettando poi al Re la promulgazione. Solo con la legge 31 gennaio 1926, n. 100, «Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche», è stato previsto (art. 3) che con decreto regio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, si poteva in casi straordinari e nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo esigevano, emanare decreti aventi valore di legge a condizione che lo stesso decreto fosse presentato ad una delle due camere, per la conversione, entro la terza seduta dopo la pubblicazione. Il decreto-legge che entro due anni dalla sua pubblicazione non fosse stato convertito in legge, non era più in vigore dal giorno della scadenza di tale termine.

¹⁰ Limitatamente agli artt. 1, 2, 4.

all'art. 1 si legge: «allo scopo di *tutelare e migliorare la fauna e la flora* e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché la *bellezza del paesaggio* e di *promuovere lo sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera*, il territorio compreso entro i confini indicati nella carta topografica, annessa al presente decreto, è *dichiarato* parco nazionale dell'Abruzzo, Lazio e Molise» (corsiivi aggiunti). L'art. 2 poneva una possibilità semplificata di espansione del territorio¹¹ ed una peculiare competenza in materia di caccia: «la commissione di cui all'art. 11 ha facoltà di estendere ai terreni limitrofi del parco particolari divieti di caccia».

La commistione della gestione venatoria con la tutela della natura¹² era rappresentata dall'art. 3 che, di fatto, costituiva il parco in «riserva di caccia» (e di pesca)¹³.

¹¹ «Con nostro decreto, su proposta del ministro delle politiche agricole e forestali, il perimetro del parco potrà essere esteso ai terreni limitrofi, la cui aggregazione risulti necessaria al raggiungimento dei fini indicati nell'articolo precedente».

¹² Cfr. G. NICOLUCCI, *Il valore sconosciuto del wildlife management*, in C. A. GRAZIANI (a cura di), *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Atti del XV Convegno annuale del Club Giuristi dell'ambiente, Canterano 2018, 321 ss.

¹³ «Il territorio del parco nazionale dell'Abruzzo è costituito in riserva di caccia, pesca, protezione delle bellezze e manifestazioni naturali ad ogni effetto di legge e per tutta la superficie contenuta nel perimetro della carta topografica, annessa al presente decreto, senza bisogno di veruna segnalazione di tali divieti. [...] Il territorio del parco, costituito in riserva di caccia, è esente dalla tassa imposta con l'allegato E del decreto luogotenenziale 9 giugno 1918, n. 857, e di qualunque altra tassa fosse in seguito stabilita per le terre riservate. È pure esonerato dal pagamento del canone di concessione di pesca, previsto dal decreto luogotenenziale 29 aprile 1917, n. 698».

L'art. 4 enucleava le prime forme di divieto funzionale dell'area protetta, nonché la gestione "autorizzativa" e regolamentare dell'Ente parco¹⁴.

Il confronto con gli attuali divieti "totalizzanti"¹⁵ di cui all'art. 11, comma 3, l. 394/1991 appare perdente nella valenza simbolica (*rectius*, "etica") delle prescrizioni, ma vincente in ordine al pragmatismo e, in particolare, all'essenzialità nella gestione concreta delle principali fonti di potenziale conflitto che gli enti parco sono chiamati giornalmente a dirimere.

L'art. 5 disciplinava le concessioni di caccia e pesca a pagamento¹⁶.

¹⁴ E così, nel territorio del parco nazionale sono (a tutt'oggi, per effetto del citato d.lgs. 179/2009) vietati:

a) la manomissione e l'alterazione delle bellezze naturali e delle formazioni geologiche e paleontologiche da determinarsi con il regolamento, per le quali non sia applicabile la legge 11 giugno 1922, n. 778; b) la raccolta delle specie vegetali non espressamente autorizzata nei modi che saranno stabiliti dal regolamento; c) l'esecuzione dei tagli boschivi non autorizzati come sopra; d) l'esercizio del pascolo, non autorizzato come sopra; e) la caccia e la pesca, salvo particolari concessioni da rilasciarsi dalla commissione dell'ente di cui all'art. 11 del presente decreto con le norme ed i limiti da determinarsi nel regolamento; f) l'accesso in particolari zone atte al ripopolamento di selvaggina, secondo le disposizioni che emanerà la commissione di cui all'art. 11; g) la fotografia di panorami, monumenti, costumi, animali, ecc. per farne cartoline illustrate o clichés di pubblicazioni, senza l'autorizzazione della commissione di cui all'art. 11. cit.

¹⁵ Cfr. G. DI PLINIO-G. NICOLUCCI, *I poteri sanzionatori dell'Ente Parco*, in *www.federalismi.it*, 23/2018, 13.

¹⁶ Negli anni, questa disposizione troverà modesta applicazione, quanto alla caccia, con un approccio tendente all'imitazione grottesca e dozzinale, da parte delle "autorità" (sovente del partito fascista), dei più lussuosi fasti venatori all'epoca in voga nelle *élites* dell'alta società del resto del mondo.

L'art. 6, anticipando di quasi settant'anni l'art. 15, comma 2, della legge quadro, poneva le basi per l'indennizzabilità dei vincoli alle attività silvo-pastorali nel Parco¹⁷.

L'art. 7 introduceva uno schematico profilo sanzionatorio: si trattava unicamente di sanzioni penali¹⁸ (di «contravvenzioni» per la precisione) ancorché recanti la sola pena pecuniaria e “conciliabili” ai sensi del successivo art. 8¹⁹. Il catalogo delle infrazioni era ovviamente speculare rispetto all'elenco dei divieti di cui all'art. 4, ma sembra(va) esaurire comunque la totalità delle fattispecie in grado di suscitare una adeguata risposta punitiva rispetto alle condotte avverse alle istanze di tutela dell'area protetta. E ciò anche per il ricorso a locuzioni particolarmente generiche (es.: «manomissione ed alterazione delle bellezze naturali e delle formazioni geologiche e

¹⁷ «Per i divieti previsti dalle lettere c) e d) del precedente art. 4, ai proprietari di terreni verrà corrisposto un adeguato compenso, da determinarsi di accordo con la commissione dell'ente e, in mancanza, da una commissione di arbitri nominati: uno dall'ente, l'altro dal proprietario ed il terzo dal pretore del luogo. Gli arbitri decideranno in qualità di amichevoli compositori».

¹⁸ Allora disciplinate dal c.d. “Codice Zanardelli”, approvato con r.d. 30 giugno 1889, n. 6133, poi sostituito nel 1930 dal “Codice Rocco”.

¹⁹ «Le contravvenzioni al presente decreto potranno essere conciliate presso l'ufficio di direzione del parco, entro quindici giorni dalla notifica del verbale al contravventore.

Per la conciliazione il contravventore dovrà pagare, in ogni caso, non meno della metà del massimo della pena comminata per l'infrazione commessa.

Nel caso di contravvenzione per caccia abusiva la conciliazione non esime dalla confisca degli animali uccisi, dei cani, delle armi e degli strumenti, a meno che il contravventore non ne paghi il prezzo equivalente».

paleontologiche») per le quali si potrebbe sostenere la patologica esistenza di un *deficit* di tassatività²⁰.

Si badi, come nota di colore, che una particolare forma di premialità era stabilita per gli agenti preposti alla sorveglianza, cui veniva attribuita la quarta parte delle pene pecuniarie riscosse²¹.

L'art. 11 riferiva, quindi, dell'istituzione dell'Ente autonomo del parco nazionale d'Abruzzo²². La stessa norma disegnava la Commissione di amministrazione²³, la cui composizione, anche per la presenza di

²⁰ Sul principio di tassatività della norma penale, cfr. per tutte Corte cost. 8 giugno 1981 n. 96. Purtroppo, la stessa osservazione può essere ancora oggi condotta al combinato disposto di cui all'art. 30, comma 1, secondo periodo, l. 394/91, in relazione all'art. 11, comma 3, della medesima legge quadro: «sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat».

²¹ «Gli agenti scopritori di contravvenzioni a taluni dei divieti previsti negli articoli precedenti, confermate da sentenza di condanna o per le quali sia intervenuta conciliazione od oblazione, percepiranno un quarto delle pene pecuniarie o delle somme versate. In taluni casi di particolare importanza, si potrà loro attribuire anche un premio speciale». In questo caso erano più fortunate le “guardie forestali” del Parco del Gran Paradiso che potevano percepire la metà dell'ammontare delle multe comminate e la metà del ricavato della vendita delle cose sequestrate (art. 15 r.d.l. 1584/1922).

²² Il d.lgs. 1° dicembre 2009 n. 179, paradossalmente, non salverà questa disposizione, la cui sopravvivenza è assicurata soltanto dalla l. 21 ottobre 1951 n. 991, che ricostituisce l'Ente autonomo dopo la soppressione attuata nel 1933.

²³ La commissione sarebbe così stata costituita: «a) da un zoologo, un botanico, un geologo e da un funzionario tecnico dell'amministrazione forestale, designato dal ministro delle politiche agricole e forestali; b) da un rappresentante del ministero delle politiche agricole e forestali; c) da un rappresentante del ministero della difesa; d) da un rappresentante del ministero per i beni e le attività culturali; e) da un ingegnere del genio

rappresentanze istituzionali ben distanti rispetto alle competenze esclusive in tema di conservazione della natura, descriveva esattamente il quadro dell'uso economico del territorio protetto, nonché la soggezione alla programmazione paesistica²⁴, i cui rigurgiti legislativi e dottrinari non sono tuttora sopiti²⁵. Alla Commissione in parola era attribuito un ampio e generico potere di amministrazione, i cui limiti potevano dirsi rappresentati unicamente dalla teleologia normativa: *«la commissione fissa le norme per la migliore*

civile, designato dal ministero dei lavori pubblici; f) dal presidente del consorzio della condotta forestale marsicana; g) da un rappresentante di ciascuna delle amministrazioni provinciali di Aquila e di Caserta; h) da un rappresentante dell'ente nazionale per l'incremento delle industrie turistiche; i) da due rappresentanti dei comuni il cui territorio sia compreso, anche parzialmente, nel perimetro del parco, scelti dal ministro delle politiche agricole e forestali fra i designati dai suddetti comuni, in numero di uno per ciascuno; l) da un rappresentante del Touring club; un rappresentante del Club Alpino Italiano ed un rappresentante della federazione Pro montibus».

²⁴ Di cui già alla L. 11 giugno 1922, n. 778, «Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico», e di poi alla più completa opera del ministro Bottai, sfociata nella l. 1° giugno 1939, n. 1089 e nella l. 29 giugno 1939, n. 1497 sulla «Protezione delle bellezze naturali».

²⁵ Ci si riferisce all'art. 145 l. 22 gennaio 2004 n. 42, e, fra altri, alle posizioni espresse di recente da DE LUCIA, *Piani paesaggistici e piani per i parchi*, nonché SARGOLINI, *Piani per i Parchi vs. piani per il paesaggio?*, rispettivamente in AA.VV., *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Atti del XV convegno annuale del Club Giuristi dell'ambiente, cit., 137 ss. e 149 ss. Appare, piuttosto, meglio sostenere ancora che «le aree protette hanno una disciplina autosufficiente: tentare di estendere l'applicazione della tutela paesistica ai parchi significa diminuirne seccamente la protezione, smembrarne la compatta unitarietà, degradare l'interesse naturalistico dalla posizione di esclusività e supremazia al rango di mera aspirazione, da contrattare davanti a un tavolo in cui tornano a essere vivaci e pervasivi gli interessi economici e settoriali» (così DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 155).

conservazione e per l'ordinamento del parco; ha facoltà di imporre il pagamento di speciali diritti di entrata, di campeggio, di rifugio, di esercizio d'alberghi e simili; compila il bilancio preventivo e *provvede a quant'altro è necessario per l'applicazione del presente decreto*» (corsivi aggiunti)²⁶.

La formulazione della norma ricorda esattamente il limite interno alla discrezionalità amministrativa che, seppur non diversamente vergato nel corpo della legge, è inerente alla natura intrinseca del potere esercitato. Anzi, è la «*causa*» stessa del potere esercitato a sancirne il confine. Per cui, se la Commissione avesse impiegato le facoltà regolamentari e provvedimentali del citato art. 14 r.d.l. 257/1923 per perseguire finalità diverse dalla *migliore conservazione del parco e per la costruzione del suo ordinamento* e, comunque, per l'applicazione del medesimo «decreto», gli atti relativi sarebbero stati ineluttabilmente illegittimi perché viziati da *detournement de pouvoir*²⁷.

La disciplina della Direzione del Parco e dei Servizi forestali (art. 15²⁸) recava una scissione di competenze riflettente il sistema peculiare della

²⁶ Art. 14 r.d.l. 257/1923 cit.

²⁷ Conforta, sul punto, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1977, 112: «il parco naturale [...] è giuridicamente istituito [...] per la conservazione della natura ... i parchi naturali sono in gran parte fuori dall'attenzione del diritto pubblico dell'economia; lo interessano solo perché nel loro ambito la proprietà privata dei suoi è anch'essa funzionalizzata, e perché non si ammettono diritti d'impresa se non con il consenso e sotto la direzione delle autorità del parco».

²⁸ «La direzione del parco sarà affidata a persone da nominarsi dalla commissione. Ai servizi forestali sarà preposto un tecnico forestale, nominato dalla commissione, tra coloro che posseggano i requisiti di cui all'art. 159 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. Il direttore del parco e il tecnico forestale corrispondono con la commissione e col comitato. Essi interverranno, con voto consultivo, alle adunanze, ogni qualvolta sia ritenuto necessario dai rispettivi presidenti».

gestione delle foreste come “risorsa”²⁹. Scontate le fonti di finanziamento del Parco³⁰.

Altra anticipazione dell’art. 15 l. 394/1991 (ed in particolare di un embrionale *Vertragsnaturschutz*³¹) era contenuta nell’art. 17: «l’ente autonomo del parco nazionale d’Abruzzo è autorizzato ad *acquistare* o ancora, in caso di mancato accordo, ad *espropriare* o ad *assumere in temporanea*

²⁹ Patrimonio indisponibile dello Stato, impropriamente «demanio forestale» ai sensi del r.d.l. 30 dicembre 1923 n. 3267, dapprima curato dall’Azienda statale per le foreste demaniali, poi passato alle Regioni per effetto dell’art. 11 l. 16 maggio 1970 n. 281. In proposito, per la pregressa disciplina, si rinvia ad A. ABRAMI, *Foreste e boschi*, in *Nss. Dig. it. App.*, III, 847; ID., *La disciplina normativa dei terreni forestali*, Milano 1988; A. CROSETTI, *Boschi e foreste*, in *Enc. giur.*, vol. V. Si veda oggi il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, che ha introdotto il concetto di «patrimonio forestale nazionale» quale «parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future».

³⁰ «Alle spese occorrenti per il parco nazionale d’Abruzzo sarà provveduto: a) con la somma da iscriversi a partire dal corrente esercizio finanziario, nello stato di previsione della spesa del ministero dell’economia nazionale, di lire 200.000, la quale sarà versata al presidente dell’ente al principio di ogni esercizio finanziario; b) cogli introiti dei permessi e delle concessioni che siano rilasciati; c) coi proventi dei diritti di entrata, di campeggio, di rifugio, di esercizio di alberghi e simili; d) coi proventi delle pene pecuniarie, delle confische, delle conciliazioni e delle oblazioni di cui agli art. 7 e 8 detratta la parte spettante agli agenti scopritori; e) con ogni altro contributo, dato a qualsiasi titolo, da enti, associazioni o privati».

³¹ Per un agevole approccio, v. P. TORKLER, *Gibt es Alternativen zum Vertragsnaturschutz?*, in *Natur. Raum. Management*, Ausgabe 4/2011, 5 ss.

*gestione*³² i terreni compresi nel perimetro del parco, in quanto ciò si ritenga necessario ai fini dell'ente» (corsivi aggiunti).

L'art. 16 fondava il Servizio di sorveglianza: «la sorveglianza del parco è affidata agli agenti della forza pubblica, alla guardia di finanza, agli agenti forestali, alle guardie comunali ed alle *guardie giurate private, che potranno essere reclutate ai termini del nostro decreto 4 giugno 1914, n. 563*» (corsivi aggiunti)³³.

L'art. 13 rinviava a un regolamento la determinazione delle «norme relative alla assunzione e al trattamento economico del personale necessario all'amministrazione, alla sorveglianza e custodia del parco»; e questo è non tardato ad arrivare, per mano del r.d. 27 settembre 1923 n. 2124, recante il «Regolamento per l'esecuzione della legge sulla costituzione del Parco nazionale d'Abruzzo». La successione legislativa che si è poi verificata³⁴, oltre all'abrogazione espressa tardivamente recata dall'art. 24 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, impedisce oggi di attribuire ulteriore rilevanza giuridica al regolamento in parola³⁵. Vi si rinvencono, in ogni caso, delle indicazioni

³² Per questa ipotesi l'art. 15 l. 394/1991 richiama unicamente l'istituto della locazione. Inutile aggiungere che l'assunzione in "temporanea gestione" è in grado di racchiudere anche ipotesi di negozi o meri fatti giuridici diversi dalla mera locazione.

³³ La sorveglianza, nel Parco del Gran Paradiso, ai sensi dell'art. 7 r.d.l. 1584/1922 era invece originariamente affidata unicamente alle «guardie forestali».

³⁴ Ci si riferisce al d.p.r. 30 giugno 1951, recante «Norme per l'organizzazione e per il funzionamento dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo».

³⁵ Nonostante, ad esempio, di recente vi si siano anche appoggiati dei pareri del Consiglio di Stato, come quello reso dalla Sezione seconda il 3 febbraio 1999 n. 32, relativo ai confini del potere di "vigilanza" ex art. 9 l. 394/1991 del Ministero dell'ambiente sugli atti degli enti parco non soggetti ad approvazione ai sensi degli artt. 29 e 30 l. 20 marzo 1975 n. 70.

gestionali che appaiono utili da ripercorrere, soprattutto se lette, oggi, sullo sfondo della legge quadro. Fra queste:

1) la possibilità per la “Commissione” di dichiarare il notevole interesse a causa della bellezza naturale e degli speciali caratteri geologici e paleontologici delle “cose”, con conseguente dichiarazione notificata ai proprietari e/o possessori³⁶;

2) la possibilità per la “Commissione” di concedere «premi per miglioramenti ai fini della bellezza del paesaggio e della panoramica»³⁷;

3) l’obbligo di richiedere un’autorizzazione, previa presentazione di apposito progetto, al Comitato esecutivo qualora comuni, enti pubblici o privati «intendano eseguire costruzioni, ricostruzioni di qualsiasi genere ovvero aperture di nuove cave nel territorio del parco pel quale sia stata fatta la notificazione» (di notevole interesse)³⁸;

³⁶ Per quanto attiene alla protezione della natura posta in essere con le “tecniche” della tutela paesistica, si rinvia a quanto detto *supra*, nt. 25. Si veda, sul punto, l’esegesi condotta da Cass. pen., sez. VI, 21 febbraio 1979 n. 204; ID., sez. II, 23 novembre 1981 n. 1958 e Tar Abruzzo, 27 gennaio 1982 n. 73, secondo cui nelle zone destinate a parco i poteri autorizzatori in materia paesistica sarebbero attratti *tout court* nella sfera delle competenze degli organismi di gestione del parco, che in quanto tale si sarebbe sovrapposto, sostituendola, alla gestione ordinaria dell’amministrazione paesistica.

³⁷ L’affermazione, in quanto disancorata a parametri naturalistici di sorta e limitati all’aspetto “estetico” del paesaggio, nonché alla “panoramica” (che potrebbe essere intesa come rimozione di ostacoli di sorta al godimento del “panorama”), appare agghiacciante. Benevolmente, potrebbe essere intesa come una cura al decoro estetico, confacente con le peculiarità della bellezza intrinseca di un territorio dichiarato parco nazionale.

³⁸ Questa previsione sembra anticipare storicamente il nulla osta di cui all’art. 13 l. 394/1991, con l’eccezione per l’apertura di “nuove cave”, oggi non consentita dall’art. 11, comma 3, lett. b) della medesima legge quadro.

4) la possibile limitazione o divieto di raccolta di specie vegetali, anche solo per località;

5) la necessaria autorizzazione per la raccolta di piante medicinali ed aromatiche;

6) l'obbligo dell'autorizzazione per ogni ipotesi di taglio di bosco;

7) la possibile imposizione di limitazioni e divieti all'esercizio del pascolo;

8) l'obbligo, per pastori e guardiani di armenti, di sorvegliare i cani affinché «non danneggino la selvaggina»;

9) la possibilità di autodifesa, di pastori e guardiani di armenti da animali rapaci, nocivi o pericolosi³⁹;

10) il possibile indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica ai terreni assoggettati a divieto di caccia solo allorquando i proprietari «dimostrino di aver messo in opera congrui mezzi per l'allontanamento della selvaggina medesima, quali chiusure, spauracchi, fuochi, spari di armi a salve e simili»⁴⁰;

11) la facoltà di chiudere l'accesso in aree di «particolare interesse per il ripopolamento del camoscio e dell'orso, ovvero grave pericolo all'incolumità perché di abituale dimora degli orsi»⁴¹;

³⁹ La disposizione non deve stupire, giacché ancora sedici anni dopo saranno dichiarati per legge animali «nocivi» il lupo, la volpe, la faina, la puzzola, la lontra, il gatto selvatico, le aquile, i nibbi, l'astore, lo sparviero e il gufo reale, con facoltà non solo di cacciarli (più o meno) liberamente, ma anche di impiegare, per la loro riduzione numerica «lacci, tagliole, trappole e bocconi avvelenati» (cfr. gli artt. 4 e 25 r.d. 5 giugno 1939 n. 1016). Il definitivo superamento di queste uccisioni non ecologicamente sostenute potrà dirsi completato solo con l'emanazione della l. 11 febbraio 1992 n. 157.

⁴⁰ Notevole la lungimiranza di tale disposto, se comparato con le problematiche attuali dei risarcimenti dei danni da fauna selvatica (non solo nel territorio di aree protette).

⁴¹ Facoltà oggi possibile solo se contemplata espressamente dal regolamento *ex art.* 11 l. 394/1991 o forzando il concetto del potere di “ordinanza” dell'ente parco, stante l'assenza

- 12) l'esclusione di risarcimenti per danni arrecati da orsi e rapaci;
- 13) la possibile caccia o cattura di orsi o di altre specie di selvaggina qualora «si accrescano in numero eccessivo»⁴²;
- 14) la facoltà, da parte del Comitato, di autorizzare “partite”⁴³ di caccia a specie di grossa selvaggina, comunque «in caso di accertata esuberanza di capi della specie» (tranne per lupo e volpe);
- 15) il divieto di caccia al capriolo⁴⁴;
- 16) la particolare “disciplina” dei cani vaganti⁴⁵;

di copertura legislativa ed i contenuti limitati e ben precisi del disposto di cui all'art. 29 l. cit. V. *infra* § 3.4.

⁴² V. oggi l'art. 11, comma 4, l. 394/1991.

⁴³ Dall'inglese “game”: «*game or quarry is any animal hunted for its meat or for sport*».

⁴⁴ Che racconta, dal punto di vista naturalistico, la sopravvivenza della specie nel territorio del parco e non la sua scomparsa. Cfr. L. DOROTEA, *Della caccia e della pesca nel Caraceno. Sommario Zoologico*, a cura di C. Guacci, Campobasso 2018, *passim*.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 21 r.d. 2124/1923, «I cani trovati vaganti nel territorio del parco saranno catturati dagli agenti di vigilanza, condotti a Pescasseroli, e tenuti per 15 giorni a disposizione del proprietario, che potrà riscattarli dietro pagamento della penale di:

[L. 20] se si tratta di cane non da caccia;

[L. 50] se si tratta di cane da caccia, oltre il rimborso delle spese di mantenimento.

Trascorso il termine suddetto la Direzione del parco provvederà alla vendita del cane al migliore offerente e tratterà il prezzo ricavato.

Se i cani sono trovati a vagare ove vivono i camosci gli agenti di vigilanza, se non riescono a catturarli, sono autorizzati ad ucciderli.

Saranno pure uccisi, ove la cattura non sia possibile, i cani trovati vaganti in qualsiasi parte del territorio del parco durante il periodo di caccia chiusa».

17) l'obbligo di segnalazione del rinvenimento di alcune specie di animali, uccisi o feriti⁴⁶;

18) le peculiari competenze del Direttore: «il direttore del Parco cura l'esecuzione dei deliberati della Commissione e del Comitato esecutivo per quanto riflette tutti i servizi del Parco, eccettuati quelli tecnici, forestali e pascolativi. Egli dovrà fra l'altro studiare i provvedimenti più idonei per lo sviluppo del Parco, per la conservazione della fauna, per l'incremento del turismo e dell'industria alberghiera e per la propaganda, presentando le opportune proposte al Comitato esecutivo».

Così attentamente costruita la struttura normativa e gestionale dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo, questo verrà dopo appena un decennio soppresso a mezzo del r.d.l. 11 dicembre 1933 n. 1718, e così le Commissioni (dette "reali") del Parco d'Abruzzo e del Gran Paradiso⁴⁷.

La gestione amministrativa e tecnica dei due parchi nazionali, del Gran Paradiso e d'Abruzzo, è stata per l'effetto demandata unicamente all'Azienda di Stato per le foreste demaniali. E a questa sono stati contestualmente trasferiti i beni dei parchi nazionali, i contributi dello Stato, i privilegi ed i diritti comunque spettanti ai parchi stessi, nonché tutte le passività di essi. L'amministrazione dei parchi verrà svolta con le stesse

⁴⁶ Previsione oggi scomparsa, se non appositamente recepita negli strumenti di pianificazione, ma di grande interesse per una corretta gestione faunistica (monitoraggio) e per un adeguato controllo del territorio.

⁴⁷ Cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 10, nt. 19: «il connubio tra governo e imprese idroelettriche, ad esempio, generò la decisione di sopprimere l'ente di gestione del Parco nazionale d'Abruzzo e di affidare il controllo della relativa area alla Milizia forestale [...], che diede subito via libera alla costruzione di invasi e strutture produttive, ma anche a tutta una serie di attività e iniziative di drammatico impatto naturalistico ed ambientale».

norme vigenti per l'azienda di Stato per le foreste demaniali⁴⁸. Il servizio di vigilanza è affidato alla milizia nazionale forestale⁴⁹.

Con una parvenza più che altro di immagine scientifica, il r.d.l. in parola ha comunque previsto la costituzione di due "Commissioni consultive". Ma l'efficacia decisionale di tali Commissioni è stata facilmente esautorata: «le commissioni consultive formulano proposte sulle attività di carattere scientifico attinenti alla fauna, flora, formazioni geologiche, bellezze naturali e sullo sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera, da svolgere nei parchi per meglio raggiungere le finalità della loro costituzione. Sulle proposte formulate dalle commissioni decide il Ministro per l'Agricoltura e Foreste. Sulle materie di carattere tecnico le commissioni consultive esprimono il loro parere in quanto richiesto dal Ministro per l'Agricoltura e Foreste. Le commissioni si riuniranno a Roma dietro invito che, di volta in volta, sarà emanato dal Ministro per l'Agricoltura e Foreste. Presidente delle commissioni è il Ministro per l'Agricoltura e Foreste il quale potrà delegare a rappresentarlo il sottosegretario di Stato per l'Agricoltura e Foreste»⁵⁰.

⁴⁸ «La quale dovrà provvedervi con i contributi, introiti e proventi attualmente assegnati ai parchi, di guisa che nessun maggior onere venga ad essere assunto dall'azienda stessa» (art. 3, comma 3, r.d.l. 1718/1933).

⁴⁹ Quanto ai Servizi di sorveglianza già esistenti, l'art. 3, comma 5, r.d.l. 1718/1933 ebbe a prevedere che: «l'azienda di Stato per le foreste demaniali manterrà fino alla scadenza ed eventualmente rinnoverà, sentito il Ministero delle Finanze, in quanto ritenuti strettamente necessari, i contratti relativi al personale estraneo alla milizia nazionale forestale attualmente in servizio nei parchi».

⁵⁰ Inutile indagare oltre sulla composizione: «le commissioni di cui all'articolo precedente saranno nominate con nostro decreto e saranno costituite da un professore in zoologia, un professore in botanica, un professore in geologia, dai comandanti delle legioni della milizia nazionale forestale di Torino (per il parco del Gran Paradiso) e di Aquila (per il parco d'Abruzzo), e da tre esperti in materia, tutti designati dal Ministro per l'Agricoltura

Dopo 17 anni, la l. 21 ottobre 1950 n. 991 ha ricostituito il Parco d'Abruzzo «in ente autonomo nella sua attuale consistenza».

Non essendo stato giuridicamente abrogato il r.d.l. 11 gennaio 1923 n. 257, non occorre che il testo ricostruisse l'intera disciplina, bastava rinviarvi nella sua interezza. Comunque è stata meglio stabilita la dotazione patrimoniale dell'Ente parco⁵¹ e delegato il Governo a diversamente disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente, sostituendo il r.d.l. 2124/1923⁵².

e Foreste; da un rappresentante designato dal Ministro per l'Educazione Nazionale; dai presidi delle amministrazioni provinciali di Aosta (per il parco del Gran Paradiso), e di Aquila e Frosinone (per il parco d'Abruzzo); da un rappresentante dell'ente nazionale per le industrie turistiche, uno del Touring Club, uno del Club Alpino Italiano e dagli ufficiali della milizia nazionale forestale amministratori dei parchi».

⁵¹ «Alle spese occorrenti per il Parco nazionale d'Abruzzo sarà provveduto:

1) con un contributo annuo di lire 25 milioni, da stanziarsi annualmente nel bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

All'onere derivante da tali spese si provvede per l'esercizio 1950-51 mediante riduzione per eguale importo dello stanziamento del capitolo 139 dello stesso bilancio;

2) con gli introiti di permessi e concessioni che rilascia l'Amministrazione del parco, oltre che con i redditi dei terreni e di altre attività di pertinenza del Parco;

3) con i proventi delle pene pecuniarie, conciliazioni e oblazioni corrisposte dai contravventori;

4) con ogni altro contributo dato a qualsiasi titolo da enti, associazioni o privati.

I residui annui dello stanziamento assegnato sul bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste resteranno a beneficio dell'Ente in aumento dello stanziamento successivo».

⁵² Ai sensi dell'art. 5 l. 991/1950: «il Governo è delegato ad emanare norme per l'organizzazione e per il funzionamento dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo in maniera da assicurare che il suo ordinamento sia conforme agli scopi dell'Ente, diretti

Segue, così, la promulgazione del d.p.r. 30 giugno 1951 n. 535, recante una nuova regolamentazione per l'organizzazione e per il funzionamento dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo.

Pochi articoli ebbero a disegnare una struttura gestionale abbastanza comune per gli enti pubblici c.d. "autonomi". Gli organi dell'ente erano semplificati a: presidente, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori dei conti, direttore.

Il presidente era nominato dal Ministro delle politiche agricole e forestali e, sempre con decreto di questi, anche il consiglio di amministrazione, il quale, però, oltre alle rappresentanze dei ministeri (politiche agricole e forestali, pubblica istruzione, industria e commercio, beni e attività culturali) a mezzo di propri funzionari, annoverava quattro rappresentanti dei Comuni del Parco e tre componenti esperti (di zoologia, botanica e geologia).

Gli organi duravano in carica cinque anni. Il direttore veniva nominato dal presidente, «sentito il consiglio di amministrazione», e doveva essere fornito di «titolo accademico», nonché «idoneo» alle funzioni da demandargli.

Il potere di amministrazione era definito in maniera assolutamente generica ma teleologica allorché veniva attribuita al consiglio di amministrazione la possibilità di deliberare: «le norme, nei limiti delle leggi, relative alla tutela ed all'incremento della fauna e della flora del Parco, delle formazioni geologiche, della bellezza del paesaggio, nonché quelle relative allo sviluppo del turismo nella zona del Parco».

Come anticipato, l'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo, sotto questo specifico profilo, non subirà particolari stravolgimenti a seguito della promulgazione della l. 394/1991.

principalmente alla conservazione e allo sviluppo della fauna e della flora locali, nonché all'incremento turistico della zona».

3. *Al cospetto della legge quadro sulle aree protette: una review dei profili di criticità*

Trascorsi quarant'anni di ricostituita gestione del Parco Nazionale d'Abruzzo, in esito ad un lungo processo legislativo⁵³, il 6 dicembre 1991 viene approvata la legge n. 394 (c.d. «Legge quadro sulle aree protette»)⁵⁴.

Le innovazioni sulle quali l'Ente autonomo è stato chiamato a confrontarsi si muovono su distinti piani di lettura.

Ad un primo livello si colloca la creazione del vertice organico presso il “nuovo” Ministero dell'ambiente⁵⁵ e la programmazione territoriale globale per mezzo della Carta della natura operata, soggettivamente, dal Comitato per le aree naturali protette. Inutile aggiungere che il Comitato fu soppresso appena nel 1997⁵⁶ e la Carta della natura mai attuata⁵⁷.

Ad un secondo livello si pone la precisa indicazione, da parte della legge quadro, di alcuni *standard* minimi ed uniformi di tutela, recati: dall'art. 1 l.

⁵³ Si veda M. CERUTI, *Parchi e protezione della natura*, in AA.VV., *Speciale 20 anni*, in *Quad. Riv. giur. amb.*, n. 18, Milano 2006, 289 ss.; G. CERUTI, *Il lungo, sofferto cammino di una legge “storica”*, in AA.VV., *Aree naturali protette*, a cura di G. Ceruti, Milano 1996, 9 ss.

⁵⁴ Che reca una normazione organica e coordinata volta alla costruzione di un «modello di riordino e potenziamento dei parchi nazionali esistenti e di istituzione di nuovi parchi nazionali» (cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 140).

⁵⁵ Cui spetta *ex art.* 9 l. 394/1991 la vigilanza sugli atti degli enti parco non soggetti ad approvazione ai sensi degli artt. 29 e 30 l. 20 marzo 1975 n. 70. Sul punto, si segnala il citato parere del Consiglio di Stato reso dalla Sezione seconda il 3 febbraio 1999 n. 32 (*retro*, nt. 35).

⁵⁶ Dall'art. 7 d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281.

⁵⁷ La “scomparsa” della Carta della natura è stata stigmatizzata anche dall'OCSE, *Environmental Performance Reviews: Italy 2002*, Paris 2003.

394/1991, allorché dichiara direttamente «patrimonio naturale»⁵⁸ le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno un rilevante interesse naturalistico ed ambientale, dichiarandone, al contempo, l'appartenenza «al paese»⁵⁹; dall'art. 11 l. cit., quanto ai divieti «totalizzanti»; e, infine, dalla costruzione di un sistema sanzionatorio *ad hoc*.

Ad un ulteriore livello, strettamente gestionale, si rinviene il sistema di governo incentrato su piani (*piano per il parco, piano economico e sociale*), fonti regolamentari (*regolamento del parco*) e procedimenti (*nulla osta, acquisti, espropriazioni ed indennizzi, poteri di sospensione e di riduzione in pristino*)⁶⁰.

Il compito concreto della gestione, infine, è demandato alla capacità degli enti parco di costruire il proprio particolareggiato sistema di tutela di ogni

⁵⁸ «*A natural infrastructure that supports life on Earth*» (B.M. FRISCHMANN, *Environmental infrastructure*, in *Ecology Law Quarterly, University of California Berkeley School of Law* 2008, 173).

⁵⁹ P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 648 ss. sospinge il concetto verso l'individuazione del bene in senso giuridico, al fine di costruire la natura stessa come centro autonomo d'imputazione giuridica, come soggetto non personificato di diritti.

⁶⁰ Il piano per il parco ed il regolamento sono qualificabili come atti normativi aventi natura regolamentare, e dunque di rango immediatamente inferiore alla legge. Entrambi hanno portata generale ed *erga omnes* e sono pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale*. Il piano (art. 12 commi 7 e 8 l. 394/1991) è immediatamente vincolante nei confronti delle amministrazioni e dei privati, ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione; il regolamento del parco prevale sulle disposizioni regolamentari dei comuni, qualora non vi si siano adeguati. G. NICOLUCCI, *Il territorio dei parchi nazionali: un invalicabile limite alla pianificazione urbanistica regionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, n. 2., 311.

specifica area protetta, sulla struttura espansiva degli strumenti di piano e di regolamento.

L'inattuazione e l'analisi della prassi hanno messo in evidenza diversi profili di criticità di tale sistema. Di questi è possibile offrire una minima attuale *review*, per quanto attiene allo strumentario gestionale più importante, così come di seguito.

3.1. *Il piano per il parco*

Nella scansione della legge quadro, il piano per il parco costituisce il vero fulcro per la gestione del territorio protetto. Attraverso tale forma di pianificazione, il valore naturalistico è messo al primo posto, secondo una costruzione rigida di attività che, in quanto a questo compatibili o funzionali, sono consentite. E ciò anche in esito ad una diversificazione funzionale del territorio stesso, operata per mezzo della “zonazione”. L'art. 12 l. 394/1991, invero, impone di disciplinare i seguenti contenuti⁶¹:

⁶¹ L'art. 12 individua, altresì, gli *standard* uniformi di protezione dei quattro livelli di zonazione, stabilendo le attività consentite in via del tutto generale e generica:

- a) riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;
- b) riserve generali orientate, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono essere tuttavia consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi delle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457;
- c) aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di

a) «organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela». Ciò significa, quantomeno, che con riferimento ad ogni zona in cui è suddiviso il territorio, devono essere previste le regole per l'uso o per ogni altra forma di fruizione, nonché gli obiettivi di tutela ed i mezzi per realizzarla. In questo è la componente normativa del piano a dover individuare le attività consentite, sulla base del principio (ricavabile dalla lettura congiunta degli artt. 11 e 12 l. 394/1991) per cui ogni attività non consentita dal piano o, possibile in deroga dal regolamento, deve ritenersi non ammessa e per questo vietata (ed ovviamente non autorizzabile o assentibile in alcun modo)⁶². Scontata la riflessione sull'elevato dato di dettaglio presupposto o di ampia e lungimirante comprensione di ventagli di possibili forme di uso o fruizione da considerare e disciplinare, a volte mutevoli nel tempo o non prevedibili;

b) «vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano». Si evidenzia, in proposito, che il “vincolo” non può dirsi equivalente al “divieto”, e che piuttosto sta a significare l'esigenza di dettagliare i limiti alle attività pubbliche e private esercitabili nel territorio del parco in funzione del livello di tutela stabilito in forza della zonazione;

pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità. Sono ammessi gli interventi autorizzati ai sensi delle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 31 della citata legge n. 457 del 1978, salvo l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso;

d) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socioculturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

⁶² Secondo un'inversione di regolazione rispetto al modello previgente, recante un mero catalogo di divieti e la più generale potestà autorizzativa (discrezionale) dell'ente gestore.

c) «sistemi di accessibilità veicolare e pedonale», «sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche». Entrambe le espressioni legislative intendono la necessità di una descrizione puntuale e minuziosa dell'intero complesso «sistema della fruizione del territorio del parco»⁶³;

d) «indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere». Questa previsione demolisce la caratterizzazione urbanistico-paesistica del piano per il parco, conferendone piuttosto una essenza sussidiaria ad una gestione completa di tutti gli elementi naturalistici (e quindi anche ecologici) del territorio protetto. Si tratta, in altri termini, di costruire, attraverso il piano per il parco, la «pianificazione naturalistica»⁶⁴.

Due generali rilievi critici, dopo la lunga stagnazione della legge quadro, possono oggi essere mossi a quest'impostazione.

Da un lato, invero, vi è la contraddizione di fondo con la sostenibilità del sistema che, obbligatoriamente, doveva prevedere la costruzione di parchi nazionali di aree non estese e scarsamente antropizzate, preservando preferibilmente, cioè, zone di *wilderness* da mantenere o ricostituire come tali⁶⁵. E ciò può dirsi in linea con la classificazione delle aree protette secondo l'IUCN, Cat. II *National parks: «large natural or near natural areas set aside to*

⁶³ Meglio attuabile in forza di una rappresentazione cartografica.

⁶⁴ Per cui si vedano già i risalenti contributi della "Commissione Leopold", in A.S. LEOPOLD, S.A. CAIN, CLARENCE COTTAM, IRA N. GABRIELSON, THOMAS L. KIMBALL, *Wildlife management in the national parks*, in *American Forest*, April 1963, 32.

⁶⁵ «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» (G. DI PLINIO, *Aree protette, vent'anni dopo*, cit., 38).

protect large-scale ecological processes, along with the complement of species and ecosystems characteristic of the area, which also provide a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities»⁶⁶. L'obiettivo del 75% di tutela integrale nella specifica categoria, appare confliggente con la zonazione a quattro livelli imposta dalla l. 394/1991, tale da incorporare anche le aree più strettamente antropizzate e legate ad un uso del territorio del tutto indipendente dagli obiettivi naturalistici di tutela: «IUCN recognises this and recommends that up to 25 percent of land or water within a protected area can be managed for other purposes so long as these are compatible with the primary objective of the protected area»⁶⁷.

Dall'altro, la difficoltà di costruire un sistema di pianificazione che, in ragione della lunga e complessa scansione procedimentale di approvazione ed adozione, consenta di mantenere inalterati nel tempo gli obiettivi di conservazione stabiliti, rispetto alla libera evoluzione dei processi naturali, nonché nei riguardi della sovente rapida e travolgente modificazione delle attività ed esigenze antropiche che possono determinarsi nel territorio protetto⁶⁸.

⁶⁶ N. DUDLEY (ed.), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland, Switzerland, IUCN, 2008, 16.

⁶⁷ *Ivi*, 35.

⁶⁸ Si pensi alle più attuali forme sportive e ricreative o “naturalistiche” di fruizione dell'ambiente, non sempre adeguate ai profili di conservazione delle peculiarità naturalistiche di un parco nazionale (es.: *trail running*, *downhill*, escursioni notturne, impiego di droni, fototrappole ecc.). Si tratta, nel caso, di comportamenti che sono stati studiati come fattori scatenanti (*trigger*) rispetto ad aggressioni da parte della fauna selvatica. Cfr. V. PENTERIANI *et al.*, *Human behaviour can trigger large carnivore attacks in developed countries*, in *Scientific Reports* 6, 20552; doi: 10.1038/srep20552 (2016).

3.2. *Il regolamento*

Il regolamento si affianca al piano per il parco come un secondo tramaglio in grado di verificare la compatibilità di attività antropiche rispetto alle regole di tutela naturalistica imposte. Semplicisticamente il regolamento conterrebbe la disciplina di dettaglio e di esecuzione delle attività individuate come consentite dal piano. Così, i due strumenti dovrebbero necessariamente dispiegare i propri effetti in maniera sequenziale ed appaiata. E ciò al fine di giungere al rilascio meramente tecnico e non discrezionale del nulla osta.

La fallace applicazione della legge quadro ha impedito di sperimentare a dovere tale funzionamento di sistema⁶⁹. Ma a questa osservazione ne vanno aggiunte altre, tutte strutturate sulla particolare formulazione dell'art. 11 l. 394/1991, assolutamente icastica, evocativa, quasi come una bandiera o un manifesto della protezione integrale.

È il caso del comma 3 della norma in parola, che contiene le più volte menzionate previsioni totalizzanti: è vietata: «la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta e il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali, nonché l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale». Ora, solo un'interpretazione di buon senso, prima ancora che l'invocare l'eventuale irrilevanza o la tenuità di alcune condotte, con riferimento all'offesa al bene

⁶⁹ Ove i piani redatti non stravolgano addirittura il contenuto dell'art. 12 l. 394/1991, allorquando invece di individuare le attività consentite e la relativa localizzazione, contengono, al contrario, un elenco di attività vietate. È il caso della proposta di piano del Parco del Gran Sasso-Laga, dei piani in discussione per il territorio dell'ex Parco dello Stelvio, ma già di quello del Cilento, per il quale si richiamano le osservazioni critiche di G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., 47.

giuridico protetto, mette al riparo dall'azione penale il cittadino che, nel territorio del parco, uccida un insetto (inevitabilmente "specie animale" ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. a) l. 394/1991), colga un fiore o esponga un vaso di gerani (pianta originaria dell'Africa australe e certamente non autoctona nelle aree protette italiane)⁷⁰. E non aiuta la costruzione dell'elemento soggettivo del reato: trattandosi di contravvenzione si risponde anche a titolo di colpa. Nemmeno si può pensare che il regolamento, per legge chiamato ad individuare le deroghe ai siffatti divieti, possa scendere così nel particolare, trasformandosi in un elenco sconfinato⁷¹.

Il pendolo dell'interprete (anzi del "redattore" del regolamento) rischia di oscillare tra l'assoluta genericità e l'estremo dettaglio, sovente mai in grado di corrispondere alla multiforme varietà delle ipotesi che possono inaspettatamente profilarsi.

⁷⁰ Così G. DI PLINIO-G. NICOLUCCI, *I poteri sanzionatori dell'Ente Parco*, cit., 13 s.

⁷¹ Infatti, ai sensi dell'art. 11, comma 2, l. 394/1991, il regolamento del parco disciplina «in particolare»:

- a) la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti;
- b) lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali;
- c) il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto;
- d) lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative;
- e) lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria;
- f) i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia;
- g) lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche, e al servizio civile alternativo;
- h) l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani.

La vicenda si complica se solo si pensa al fatto che ai sensi del comma 4 primo periodo dell'art. 11 l. 394/1991, il regolamento stesso può recare delle «*deroghe*» agli stessi divieti di carattere generale previsti dal comma 3 della medesima disposizione, aggiungendo, quindi, di fatto, delle ulteriori “attività consentite” oltre a quelle che avrebbe dovuto prevedere, calate sulla zonazione, il piano per il parco. Il problema che si pone, in questo caso, è proprio il rapporto tra i due strumenti per quanto attiene alla allocazione “cartacea” delle attività consentite ai sensi dell'art. 12 e altrettanto “consentite” in quanto derogatorie dai divieti di cui all'art. 11 comma 2 l. 394/1991. La *querelle* non sarebbe data se la procedura di redazione, adozione ed approvazione dei due strumenti fosse unica, dal punto di vista formale e temporale, nonché quanto ai soggetti che intervengono nel procedimento ed alle relative competenze.

Rimane, infine, la questione degli usi civici, per espressa indicazione intonsi e sovraordinati rispetto ad ogni previsione di piano e regolamento, con gli effetti oggi particolarmente aggravati nella sovrapposizione fra tutela paesaggistica e quella naturalistica⁷².

3.3. *Il nulla osta*

Il sistema di “inversione dei valori” operato dalla legge quadro si completa con il *nulla osta*.

La filiera di assenso procedimentale potrebbe dirsi così rappresentata: ogni attività che s'intende svolgere nel territorio di un parco nazionale deve

⁷² Il riferimento è all'art. 145, comma 4, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, secondo cui: «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici».

innanzitutto essere riconoscibile come possibile di esercizio dal piano per il parco, che ne condiziona, eventualmente, anche la localizzazione sulla base della zonazione. Le modalità di esercizio dell'attività pretesa di svolgimento devono essere compatibili con quanto previsto dal regolamento del parco. L'espressione positiva di assenso, allora, viene poi rimessa al rilascio del nulla osta. La legge, peraltro, tace sulla possibilità, ricorrente nella prassi gestionale degli enti parco, di rilasciare nulla osta «in sanatoria»⁷³, mettendo l'interprete in gravi difficoltà per situazioni persino di banale ordinarietà amministrativa (dovendosi considerare il peculiare sistema di filiera burocratica che si cela dietro i procedimenti in materia di edilizia).

Su queste premesse, ovvero in forza della preordinata tipizzazione di piano e regolamento, si è sostenuto che il nulla osta non appartenga al sintagma delle “autorizzazioni”. Mancherebbe di discrezionalità, invero, e non rimuove il limite all'esercizio di un diritto e né costituisce posizioni giuridiche soggettive, ma semplicemente accerta la conformità delle attività alle figure consentite dal piano e disciplinate dal regolamento. In questo senso potrebbe essere avvicinato alla figura degli «atti di certazione»⁷⁴ o ai «pareri tecnici obbligatori»⁷⁵.

Così, verrebbe meno sia un puntuale obbligo di motivazione del nulla osta ai sensi dell'art. 3 l. 241/1990, sia la possibilità di prevederne il rilascio «con prescrizioni»⁷⁶.

⁷³ Come, ad esempio, in forza degli artt. 36, 37, 38 d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 o dell'art. 167 d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

⁷⁴ Cfr. V. DEL POZZO, *Il nullaosta amministrativo*, Bari 1959, *passim*.

⁷⁵ G. DI PLINIO, *Il nulla osta dell'ente parco*, in *Revista de Direitos Difusos*, 2001, 1525.

⁷⁶ La legge quadro configura il nulla osta 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 AA.VV., *Aree naturali protette*, cit., 114 ss.). Ciò implica che gli organi del Parco non possono

Deve aggiungersi che, in forza della stretta interpretazione letterale, il rilascio del nulla osta è richiesto solo per «*interventi, impianti e opere*» soggette al rilascio di «*concessioni o autorizzazioni*» da parte di altri enti. Ciò sta a significare che esiste tutta una congerie di attività che possono essere esercitate “di fatto”⁷⁷ nel territorio del parco nazionale, solo in quanto conformi alle previsioni di piano e regolamento e che, qualora non fossero tali, sarebbero comunque sanzionabili *de plano* ex art. 30, commi 1 e 2, l. 394/1991.

Peraltro, ai sensi dell’art. 12, comma 4, l. 394/1991, il piano per il parco, per quanto attiene alla disciplina delle zone “D”, deve essere approvato d’intesa non solo con la regione, ma anche con i comuni interessati⁷⁸. Ciò,

“manovrare” il potere di nulla osta, 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 nulla osta 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*, Torino 2000, 139).

⁷⁷ Come l’escursionismo, l’arrampicata, la raccolta di funghi o specie vegetali, dove e come consentito da piano e regolamento.

⁷⁸ L’affermazione normativa segue un importante precedente del Giudice delle leggi, secondo cui «l’esercizio dei poteri urbanistici, che, alla stregua delle premesse sopra esposte, devono considerarsi trasferiti alle Regioni, incontra, per altro verso ed in forza delle medesime premesse, un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive [...]. Quel che è necessario a tal fine è, invece, che l’approvazione del piano regolatore sia condizionata, con riferimento

nella prassi, legittimerebbe norme *ad hoc* previste nel piano per il parco in forza delle quali semplificare ed unificare i passaggi procedurali dovuti per il necessario rilascio dei nulla osta.

Purtuttavia, qualora si versi nell'assenza di piano e regolamento, entrambi validi ed efficaci, il nulla osta, ancorché chiamato come tale, continua ad essere un'«autorizzazione» in senso proprio, del tutto da calarsi nei crismi della legge sul procedimento amministrativo, in particolare per quanto attiene all'obbligo di istruttoria e di idonea motivazione⁷⁹.

Infine, la circostanza per cui la legge quadro deve intendersi come una normativa di settore e trasversale, “impermeabile” alle legislazioni di carattere generale, scardina alcune esegesi⁸⁰ che avevano avallato

alle parti di esso incidenti sul Parco, ad intervenute intese con il Comune e, per quanto di sua competenza, con la Regione» (così C. cost., 14 luglio 1976 n. 175).

⁷⁹ Si veda già G. NICOLUCCI, *Gli interessi della ricerca petrolifera nel territorio del Parco Nazionale della Maiella: la decisione del Consiglio di Stato*, in *Foro amm.*, 2001, 894; ID., *Le «prospezioni geofisiche con linee sismiche ed esplosivo» nel Parco Nazionale della Maiella*, in *PQM*, 1998-I, 98.

⁸⁰ Si legge, nella norma di disciplina del nulla osta, vergata nel «regolamento tipo» proposto dal Ministero dell'ambiente come modello per gli enti parco: «Ogni provvedimento permissorio od autorizzatorio di interventi, impianti ed opere ricadenti nel territorio del Parco deve essere preceduto da una richiesta di nulla osta presentata all'Ente. Il nulla osta verifica la conformità dell'intervento richiesto con le disposizioni del Piano e del Regolamento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Per necessità di istruttoria tale termine potrà essere prorogato, per una sola volta, di trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, il nulla osta si intende rigettato ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diniego è affisso all'albo del Comune interessato e dell'Ente. L'affissione permane sette giorni. Con le medesime modalità l'Ente dà notizia per estratto dei nulla osta rilasciati espressamente». Non senza ulteriore sorpresa, nel medesimo *format* ministeriale si legge: «Il nulla osta è rilasciato con atto del Direttore ed ha una validità

l'abrogazione implicita del silenzio assenso, ai sensi del supposto *ius superveniens* di cui all'art. 20, comma 4, l. 241/1990, escludente tale meccanismo in relazione agli atti e procedimenti riguardanti (fra altro) il patrimonio culturale e paesaggistico e l'ambiente⁸¹.

triennale dalla data del rilascio. Lo stesso può essere rinnovato per eguale periodo. Ai fini del rilascio del nulla osta il Direttore può richiedere un parere tecnico». In proposito, è il caso di ricordare che il regolamento del parco è approvato dal Ministro dell'ambiente, benché d'intesa con le regioni e le province autonome interessate.

⁸¹ «Poiché il nulla osta dell'ente parco di cui all'art. 13 l. n. 394 del 1991 ha ad oggetto la previa verifica di conformità dell'intervento con le disposizioni del piano per il parco e del regolamento del parco e non sottende un giudizio tecnico-discrezionale autonomo e distinto da quello già dettagliatamente fatto e reso noto, seppure in via generale, mediante i rammentati strumenti, la previsione del silenzio assenso in caso di inerzia dell'ente parco non fa venir meno la cura concreta dell'interesse ambientale e non configura un sistema che sovverte i principi fondamentali rammentati dalla Corte costituzionale volti a perimetrare il silenzio-assenso in materia ambientale in presenza di valutazioni con elevato tasso di discrezionalità» (Cons. St., ad. plen., 27 luglio 2016 n. 17). Il Supremo consesso ha rilevato che nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 19 ottobre 1992 n. 393; ID., 27 aprile 1993 n. 194; ID., 2 febbraio 1996 n. 26; ID., 17 dicembre 1997 n. 404; ID., 16 luglio 2014 n. 209) non si rinviene una indicazione in senso preclusivo alla possibilità per il legislatore ordinario statale di prevedere il silenzio-assenso anche in materia ambientale, purché nei limiti chiariti nelle pronunce della stessa Corte costituzionale, laddove, cioè, si tratti di valutazioni con tasso di discrezionalità non elevatissimo; e neppure la giurisprudenza comunitaria ha fornito indicazioni preclusive in tal senso: «la Corte di Giustizia europea in passato – sentenza 28.2.1991 causa C-360/87 – ha ritenuto non compatibile la definizione tacita del procedimento, solo quando, però, per garantire effettività agli interessi tutelati (tutela della salute), fosse necessaria una espressa valutazione amministrativa quale un accertamento tecnico o una verifica (in quel caso, veniva lamentata la violazione di una specifica direttiva – Consiglio 17 dicembre 1979, 80/68/CEE – concernente la protezione

3.4. *Gli altri strumenti di gestione*

La supremazia dell'interesse naturalistico mette in chiara luce il *vulnus* che il territorio dell'area protetta può subire dall'imposizione del regime vincolistico. E ciò a prescindere dagli eventuali indennizzi riconoscibili a mente dell'art. 15 l. 394/1991.

Occorre, perciò, che la valorizzazione economica del territorio protetto in quanto tale passi per un'attenta pianificazione che funga da volano per tutte le attività che sono funzionali o compatibili con la protezione integrale⁸². Questa sarebbe l'impostazione di sistema dell'art. 14 l. cit., in forza del quale, con riferimento alla stesura del Piano economico e sociale, la Comunità del parco promuove «iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori

delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose), mentre nella decisione 10.6.2004 n. 87 ha censurato l'omessa effettuazione della Valutazione di Impatto Ambientale in quanto prescritta dalla direttiva n. 85/337/Cee, ed ha affermato la necessità dell'istruttoria approfondita su dette problematiche».

⁸² Si parla, infatti, di piano «per la promozione delle attività compatibili» (art. 14 comma 2 l. 394/1991).

adiacenti»⁸³. La realtà della prassi, purtroppo, potrà raccontare meglio circa l'effettività di questa disposizione⁸⁴.

Ancora, come già per gli artt. 6 e 17 del r.d.l. 11 gennaio 1923 n. 257, l'art. 15 l. quadro prevede la possibilità per l'Ente parco di prendere in locazione immobili compresi nel parco (*Vertragsnaturschutz*⁸⁵) o acquisirli, anche mediante espropriazione. A tal fine l'Ente parco ha diritto di prelazione sul

⁸³ Si legge nella norma in parola: «Il piano di cui al comma 2 può prevedere in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessione alla stregua di specifiche convenzioni; l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro-silvo-pastorali, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap. Per le finalità di cui al comma 3, l'Ente parco può concedere a mezzo di specifiche convenzioni l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco. L'Ente parco organizza, d'intesa con la regione o le regioni interessate, speciali corsi di formazione al termine dei quali rilascia il titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco». Com'è evidente, vi sono notevoli commistioni tra i compiti della Comunità del parco e quelli dell'Ente parco. Peraltro, in ragione degli obiettivi di cui agli artt. 1, 11 e 12 della legge quadro, non vi è affatto ostatività a che siffatte iniziative siano inglobate nello stesso piano per il parco.

⁸⁴ In prospettiva, v. G. BACCELI, *Analisi economica del diritto delle aree protette*, in AA.VV., *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, a cura di G. Di Plinio-P. Fimiani, Milano 2008, 111 ss.

⁸⁵ Cfr. *supra* nt. 31.

trasferimento a titolo oneroso della proprietà e di diritti reali sui terreni situati all'interno delle riserve e delle aree di riserva integrale (c.d. "zona A") o di riserva generale orientata (c.d. "zona B"). Parimenti, l'Ente parco può indennizzare su base equitativa i vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali. Nel mentre, i vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dar luogo a compensi ed indennizzi, che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco. Anche a tal proposito, sarebbe assai utile verificare la quantità d'uso che nel tempo è stata fatta di tali facoltà.

In maniera chiara e precisa, piuttosto, la medesima norma, all'art. 3 reca l'obbligo, per l'Ente parco, di «indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco» e su questa locuzione l'esegesi giurisprudenziale, quanto ai danni alla circolazione stradale causati dall'investimento di esemplari di fauna selvatica, sembra ancora oscillante, nonostante la dimensione e l'attualità dell'argomento⁸⁶.

⁸⁶ Due decisioni speculari dalla Suprema corte: Cass. civ., sez. III, 13 gennaio 2009 n. 467 e Cass. civ., sez. III, 10 ottobre 2007 n. 21282, riferiscono tale responsabilità alla regione. Le statuizioni della Suprema corte, però, a dir poco eccessivamente "modeste" nella loro componente motiva, né coerenti con il sistema giuridico-normativo in cui s'insinuano non appaiono tener conto: a) del taglio trasversale di competenze recato dalla legge quadro sulle aree protette e della peculiare autonomia degli enti parco nella gestione del territorio dei parchi nazionali e di tutto ciò che vi appartiene, fauna selvatica compresa; b) dell'assoluta inesistenza di signoria alcuna delle regioni nella gestione della fauna selvatica nei parchi nazionali. La legge 157/1992, invero, destinata formalmente alla protezione della c.d. «fauna selvatica omeoterma», ma di fatto disciplinante l'esercizio dell'attività venatoria sul territorio nazionale, non si applica in nessun modo alle aree protette e la giurisprudenza lo ha confermato a vario titolo (cfr., ad esempio, Cass. pen., sez. I, 13 marzo 2000 n. 5977). Nei parchi vige il divieto assoluto di esercitare la caccia. Ergo, la regione, competente sulla fauna selvatica unicamente quanto al prelievo venatorio, non avrebbe alcun potere d'ingerenza.



Nemmeno potrebbe dirsi giuridicamente logico attribuire la responsabilità del pagamento di danni cagionati dalla fauna selvatica ad un ente che alcuna decisione potrebbe prendere sulla gestione di tale fauna, né in grado di ricavare dal territorio del parco, ad esso estraneo, le risorse finanziarie per provvedervi. Le quote riscosse per l'esercizio venatorio, infatti, servono *in primis* al risarcimento dei danni arrecati dalla fauna selvatica nel territorio non assoggettato a tutela integrale. La regione non ha nemmeno alcun potere d'imporre la realizzazione di barriere, recinzioni, dissuasori e quant'altro, perché ciò spetta unicamente all'ente parco, ex artt. 11 e 12 l. 394/1991, che eventualmente può assentire con il rilascio del nulla osta. La regione è anche obbligata recepire nei propri strumenti urbanistici il piano per il parco, ovvero lo strumento di pianificazione generale di un parco nazionale (cfr. TAR Abruzzo-Pescara 21 dicembre 2000 n. 50). In quest'ottica, appare senz'altro più attendibile la decisione Trib. Pescara 9 febbraio 2016, n. 175 ove – dipartendo da orientamenti giurisprudenziali abbastanza consolidati, i quali hanno escluso la risarcibilità ai sensi dell'art. 2052 c.c. del danno cagionato ai veicoli in circolazione da parte della fauna selvatica (così Cass. civ., sez. III, 4 marzo 2010 n. 5202) e che, comunque, hanno stabilito che la responsabilità va imputata all'ente cui siano stati affidati i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna (Cass. civ., sez. III, 6 ottobre 2010 n. 20758) – il giudicante ha affrontato la peculiare posizione dei parchi nazionali ritenendo che sia le competenze gestionali arguibili in forza dell'art. 11 l. 394, che il chiaro tenore letterale dell'art. 15, comma 3, della medesima normativa, recante appunto la disciplina delle aree protette, identifica l'ente parco come l'effettivo titolare dei poteri di amministrazione del territorio protetto e di gestione della fauna ivi insistente. Ciò con ogni conseguenza sull'attribuzione della responsabilità per i danni cagionati a terzi dalla fauna stessa, da comprovare alla luce dei principi di cui all'art. 2043 c.c., per cui deve essere individuato il comportamento colposo, ancorché omissivo, concretamente imputabile all'ente parco (nella fattispecie non è stata ritenuta provata la responsabilità dell'ente parco anche alla luce del fatto che per le finalità e per la natura stessa dell'area protetta non sono attuabili i provvedimenti propugnati dall'attore, quali recinzioni, abbattimenti selettivi e, così, è stato affermato che la intrinseca natura del parco, caratterizzata dalla presenza ubiquitaria di numerose specie

Di poi, il sistema concatenato fra piano per il parco, regolamento e nulla osta ha previsto uno strumento di tutela *ad hoc*, di cui all'art. 29 l. 394/1991, decisamente più efficace di sanzioni amministrative o penali di sorta. Si tratta dei poteri di ordinanza per la (immediata) *sospensione o riduzione in pristino* di attività esercitate in «difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla osta». La cogenza e la primarietà di siffatto intervento ripristinatorio sono confermate dalla possibile esecuzione “in danno”, prevista dal comma successivo, anche qualora l'intervento contempra la necessità di ricostituire specie vegetali o animali andate disperse, distrutte o deteriorate in conseguenza dell'intervento eseguito in maniera non conforme agli strumenti di gestione dell'area protetta o all'assenso ricevuto.

Nella memoria fotografica del legislatore, forse, era primariamente impressa proprio l'idea di opere edilizie o di trasformazione urbanistica. E ciò non solo per il richiamo esplicito ai casi di «costruzione e trasformazione di opere», con la conseguente responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori, ma anche per la procedura di «esecuzione in danno», ancorata alla demolizione di opere di cui già all'art. 27 l. 28 febbraio 1985 n. 47⁸⁷. La norma, però, sembra funzionare allorquando

selvatiche, obbliga gli utenti della strada a tenere una condotta ispirata al massimo della cautela e della prudenza, per la sicurezza propria e delle stesse specie protette). Cfr. NICOLUCCI, *La responsabilità negli incidenti di caccia*, in *RIDARE-Risarcimento Danno Responsabilità*, *Focus* del 22 novembre 2016.

⁸⁷ Oggi da intendersi art. 41 d.P.R. 380/2001, non senza difficoltà di coordinamento, per cui rimane difficile ammettere che l'esecuzione in danno, che non è soltanto demolizione delle opere «abusive, ma è anche riduzione in pristino dello stato dei luoghi, possa essere ancora eseguita dall'Ente parco direttamente e non dal Prefetto». E ciò senza accedere alla ulteriore questione dell'eventuale formalità per il recupero delle stesse, giacché dal 1998 non è più consentita la procedura d'ingiunzione di cui all'art. 2 del r.d. 14 aprile 1910 n. 639. Venuto meno il rinvio statico a tale normativa, si procede in maniera interpretativa, per cui

il parametro violato sia costituito dal dettato prescrittivo di piano, regolamento, nonché dal nulla osta rilasciato. Si tratta, per vero, di un potere di ordinanza per così dire “conformativo”, nel senso che appare in tutto volto a ripristinare l’ordine disegnato dagli strumenti di gestione del parco.

E, come detto, la più efficace mano sanzionatoria che possa dirsi strumentale alla tutela dell’interesse naturalistico – che non si affida ad un deterrente di natura economica o ad una repressione “specialpreventiva” di natura penale (quali tutele che certo non sono alternative, ma che corrono congiuntamente su altri binari) – è proprio quella ripristinatoria del “danno” (in senso lato) recato al patrimonio protetto dall’attività “non conforme”. In questo senso, è ancora valida l’affermazione secondo cui siffatto potere dell’organismo di gestione è interamente vincolato, nell’*an* e nel quando, dal meccanismo peculiare di funzionamento degli atti fondamentali e puntuali dell’area protetta, e anche nel *quomodo*, essendo impensabili misure diverse dalla sospensione e dalla riduzione in pristino rispetto alle finalità di tutela conservativa e integrale.

Beninteso l’applicabilità di questa disposizione, in caso di inesistenza di piano e regolamento, va valutata con prudenza, essendo comunque possibile, ma da ancorarsi a parametri più labili e bisognevoli di motivazione rafforzata⁸⁸.

l’art. 43 d.P.R. 380/2001 sembra fungere da adeguata guida: «i contributi, le sanzioni e le spese di cui ai titoli II e IV della parte I del presente testo unico sono riscossi secondo le norme vigenti in materia di riscossione coattiva delle entrate dell’ente precedente».

⁸⁸ Sovente, come si vedrà nel paragrafo successivo (e, *infra*, in nt. 95 e 107), l’Ente autonomo del parco d’Abruzzo Lazio e Molise ha fatto ricorso a provvedimenti presidenziali definiti “avviso-ordinanza”, dal contenuto a volte provvedimentoale, ma più spesso di tipo regolamentare.

4. *Interferenze di sistema: l'attuale disciplina del Parco*

Il legislatore del 1991 ha dovuto prendere atto e tener conto della complessa e previgente normativa che informa(va) la gestione dei “parchi storici”. L’art. 35 l. quadro, contenente le “norme transitorie”, ha inteso provvedere in tal senso stabilendo che: «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente, si provvede all’adeguamento ai principi della presente legge, fatti salvi i rapporti di lavoro esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge di dipendenti in ruolo, della disciplina del Parco nazionale d’Abruzzo, del Parco nazionale del Gran Paradiso, previa intesa con la regione a statuto speciale Val d’Aosta e la regione Piemonte, tenuto conto delle attuali esigenze con particolare riguardo alla funzionalità delle sedi ed alla sorveglianza».

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in parola è stato emesso il 26 novembre 1993⁸⁹ ed ha ridisegnato la figura soggettiva dell’Ente autonomo del Parco nazionale d’Abruzzo adeguandola alla l. 394/1991.

Tale provvedimento ha lasciato delle aperture, transitorie o definitive, verso la legislazione passata, che abbisognano di essere interpretate.

Avrebbe dovuto avere natura contingente e transeunte, invero, il disposto di cui all’art. 4, secondo cui: «fino all’approvazione del regolamento e del piano del Parco ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, restano in vigore le deliberazioni, le ordinanze, le intese e gli altri provvedimenti emanati, all’atto dell’entrata in vigore del presente decreto, dall’Ente parco ai sensi delle norme istitutive». Ma, sappiamo, che allo stato, non verificatasi la condizione di legge dell’approvazione di piano e regolamento, l’Ente parco sta procedendo “ordinariamente” proprio in forza di tale previsione conservativa.

⁸⁹ E pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 35 del 12 febbraio 1994.

Hanno carattere di definitività le previsioni dell'art. 5 dello stesso decreto: «restano ferme le competenze esercitate dall'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, in base alle norme vigenti, in materia di protezione e conservazione della natura»; e di cui all'art. 7: «la sorveglianza sui territori di competenza dell'Ente parco è esercitata dal Corpo forestale dello Stato sotto la dipendenza funzionale dell'Ente parco ai sensi dell'art. 21, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nonché dalle guardie del Parco alle dipendenze dell'Ente»⁹⁰.

⁹⁰ La norma di cui all'art. 16 r.d.l. 257/1923, in tema di sorveglianza, invero, non è sopravvissuta alla caducazione operata nel 2008. Allora, per ricostruire la legittimazione e le competenze del servizio di sorveglianza, si dovrà fare riferimento sia all'art. 11 d.p.r. 535/1951, ma in particolare all'art. 35 l. 394/1991 e, dunque, al citato art. 7 del d.p.c.m. del 26 novembre 1993. Successivamente, è stata la l. 9 dicembre 1998 n. 426 (all'art. 2 comma 36) a fissare l'equiparazione delle "funzioni" in materia di sorveglianza: «le funzioni svolte dalle guardie dell'Ente autonomo del parco nazionale d'Abruzzo e dell'Ente parco nazionale del Gran Paradiso nel territorio di competenza dei parchi medesimi sono equiparate a quelle del Corpo forestale dello Stato». Tale equiparazione pone copertura legislativa alle funzioni di polizia giudiziaria secondo quanto previsto dall'art. 57, comma 3, c.p.p. Ragion per cui, le funzioni di polizia di sicurezza, già appoggiate agli artt. 133 e 134 Tulpis, sono state definitivamente riconosciute dall'art. 1, comma 1107, l. 27 dicembre 2006 n. 296: «nei limiti del territorio di competenza, è riconosciuta la qualifica di agente di pubblica sicurezza e si applicano le disposizioni previste dall'articolo 29, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157». Si badi, però, che in ragione dell'asservimento della funzione alle finalità di gestione dell'Area protetta, al personale di sorveglianza competono spettanze ulteriori, come quelle esemplificativamente indicate dall'art. 38 del Regolamento di organizzazione (approvato con deliberazione di Consiglio direttivo n. 4 del 23 febbraio 2010, successivamente modificato con deliberazione n. 15 del 29 aprile 2016). Tra queste:

Funge da norma interpretativa di chiusura la previsione dell'art. 8 del d.p.c.m. *de quo*: «per quanto non espressamente disciplinato dal presente decreto si applicano le disposizioni della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

La formulazione assolutamente generica dell'art. 4, comma 2, del d.p.c.m. 26 novembre 1993, appena menzionato, secondo cui restano in vigore le deliberazioni, le ordinanze, le intese e gli altri provvedimenti emanati dall'Ente parco ha imposto a questi di procedere con una ricognizione rispetto alla congerie potenzialmente molto vasta di atti⁹¹, ma soprattutto di provvedimenti, eventualmente pure confliggenti fra loro o temporalmente superati.

e) esercitare il controllo e supportare le attività di studio, ricerca e progettazione di programmi di gestione della fauna, della flora e di tutela del territorio, in collaborazione con gli organi scientifici e la direzione dell'area protetta;

f) prestare assistenza alla fauna selvatica ferita, in difficoltà o catturata per scopi di gestione faunistica;

g) assicurare informazione ed assistenza ai visitatori e a tutti i fruitori dei servizi dell'area protetta;

h) svolgere opera di prevenzione e di lotta attiva agli incendi boschivi, in applicazione della normativa in materia;

m) accertare i danni da fauna selvatica;

n) effettuare operazioni di monitoraggio e censimenti della fauna selvatica;

o) effettuare operazioni di monitoraggio sanitario della fauna selvatica;

p) in collaborazione con gli altri servizi competenti, effettuare operazioni di recupero e soccorso di fauna selvatica in difficoltà;

q) provvedere alla gestione ordinaria delle apparecchiature, delle attrezzature tecnico-scientifiche e delle infrastrutture affidategli dall'Ente.

⁹¹ Si rimanda, in proposito, alla raccolta edita nel 1993 (ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, *Normativa del Parco*, Penne 1993), successiva ad una precedente analoga del 1971.

Dunque, (solo) con deliberazione di Consiglio direttivo n. 9 del 6 marzo 2009⁹², si è inteso limitare l'effetto della previsione in parola, ribadendo l'attuale efficacia («anche ai fini delle attività di controllo e di repressione di eventuali violazioni di competenza del Servizio di sorveglianza del Parco»):

1) dell'avviso-ordinanza del 1° dicembre 1973, concernente «Limitazioni al traffico motorizzato nel Parco nazionale d'Abruzzo»;

2) dell'avviso-ordinanza 1° gennaio 1975, concernente «Disciplina del campeggio, rifugio, bivacco, escursionismo e pic nic nel Parco nazionale d'Abruzzo»;

3) dell'avviso-ordinanza 1° gennaio 1976, concernente «Protezione della flora appenninica spontanea nel territorio del Parco nazionale d'Abruzzo»;

4) del Regolamento sulla ripresa fotocinematografica nel Parco;

5) del Regolamento sulla ricerca scientifica nel Parco;

6) dell'avviso-ordinanza 1° luglio 1984, concernente «Zonizzazione del Parco nazionale d'Abruzzo. Criteri basilari di zonizzazione del territorio del Parco nazionale d'Abruzzo, dichiarato di notevole interesse ai sensi della legge 12 luglio 1923 n. 1511 e sue successive modificazioni e integrazioni»⁹³.

Si tratta, peraltro, con l'esclusione dei provvedimenti di perimetrazione e disciplina della Zona di protezione esterna (comunque tutti ugualmente validi ed efficaci nella loro successione nel tempo) dei principali provvedimenti di organizzazione della fruizione del territorio del Parco. Non si rinvencono, invero, altri provvedimenti aventi natura normativa o regolamentare di pari rilievo o che, diversamente, non si possa dire che non avessero già consunto la loro efficacia giuridica.

⁹² Sospinta dall'intervenuta abrogazione del r.d.l. 257/1923 e del r.d. 2124/1923.

⁹³ Si noti, così, molto significativamente, che “malgrado” l'entrata in vigore della l. 394/1991, l'Ente parco continua a gestire il proprio territorio sulla base di una zonazione risalente ad oltre trent'anni addietro.

A ciò deve aggiungersi che il r.d.l. 257/1923 è stato abrogato soltanto ad opera del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 (conv. in l. 6 agosto 2008 n. 133), abrogazione ribadita dall'art. 2, comma 1, d.l. 22 dicembre 2008 n. 200 (conv. in l. 18 febbraio 2009 n. 9). Ed è su questa motivazione di scomparsa del fondamentale r.d.l. 257/1923 che l'Ente parco ha ben pensato di conferire concretezza alle ampie previsioni del d.p.c.m. 26 novembre 1993, stabilendo gli atti gestionali da conservare ed iterare di efficacia.

Eppure, la totale sua eliminazione dall'ordinamento giuridico è durata pochissimo, giacché, come detto, appena un anno dopo il d.lgs. 1° dicembre 2009 ne ha dichiarato la riviviscenza (*rectius*, il «ripristino dell'efficacia»), seppur limitatamente agli artt. 1, 2 e 4.

La conseguenza ad oggi è, per l'interprete, di capire, oltre alla eventuale salvaguardia di atti e provvedimenti appoggiati in maniera particolare sulla vigenza del r.d.l. 257/1923, qual è il senso attuale della sopravvivenza, nonché l'adeguato coordinamento con la l. 394/1991, che comunque dovrebbe fungere da regola base di sistema.

Non è sfiorata da questa vicenda la costituzione dell'«Ente autonomo», giacché l'abrogazione del relativo art. 11 r.d.l. 257/1923 da parte del d.l. 112/2008 è stata persino ribadita dal d.l. 200/2008, ma permane assicurata dall'art. 11. 991/1950⁹⁴.

Non sembra recare particolare interesse il fatto che l'art. 1, oggi di nuovo vigente, abbia dichiarato Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise il «territorio compreso nei confini della carta topografica annessa». E nemmeno che ciò sia avvenuto «allo scopo di tutelare e migliorare la fauna e la flora e di conservare le formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio», essendo questi sintagmi superati dall'evoluzione concettuale della

⁹⁴ «Il Parco d'Abruzzo è ricostituito in ente autonomo nella sua attuale consistenza»: l'art. 1, comma 1, d.lgs. 1° dicembre 2009 n. 179 ha dichiarato indispensabile la permanenza in vigore di tale disposizione.

legislazione sulle aree protette. La permanente vigenza della previsione assicura il fondamento legislativo della costituzione di quel territorio come Parco nazionale.

Nulla quaestio circa la «promozione dello sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera», giacché si tratta di affermazioni sufficientemente obsolete e contrastanti con la diversa impostazione della 394/1991, che subordina ogni istanza di tal fatta alla compatibilità con il primario interesse naturalistico di tutela.

Anche l'art. 2, comma 1, r.d.l. 257/1923, in ordine alla possibile estensione del perimetro del Parco in forza di decreto-legge, può ritenersi superato dall'art. 8 l. 394/1991.

Qualche immagine in più di valutazione propositiva in termini strettamente normativi sembra essere offerta dal comma 2 di quest'ultima previsione: «la commissione di cui all'art. 11 ha facoltà di estendere ai terreni limitrofi del parco particolari divieti di caccia». La permanente vigenza potrebbe essere impiegata per la «zona di protezione esterna»⁹⁵, ove ancora non costituita come area contigua ai sensi dell'art. 32 l. 394/1991⁹⁶. Il pari rango legislativo e la non contrarietà con i principi della legge quadro, del

⁹⁵ Ma definita anche cartograficamente, in forza della previsione di cui all'art. 2, comma 2, r.d.l. 257/1997, sulla base di provvedimenti *ad hoc*, come l'«avviso» del Presidente del Parco del 1° agosto 1970, recante «Particolari divieti di caccia nei territori limitrofi del Parco nazionale d'Abruzzo». E meglio regolamentata in forza dell'«avviso-ordinanza» del maggio 1993 del Presidente del Parco, da ritenersi ancora assolutamente in vigore, ove si dispone che «all'interno del territorio suddetto l'attività venatoria e gli interventi connessi (ripopolamenti, abbattimenti e catture della selvaggina), nonché gli interventi di ricostituzione ambientale, di tutela ecologica e di miglioramento faunistico, potranno essere effettuati solo sulla base di programmi concordati tra l'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo e le istanze interessate, e opportunamente regolamentati».

⁹⁶ Costituita ad ogni effetto di legge solo nel versante molisano del Parco.

resto, appianerebbero qualsiasi ipotesi di conflitto con la legislazione di settore di cui alla l. 157/1992.

L'art. 4, recante il catalogo dei divieti, se per buona parte ricalca nei contenuti l'art. 11 comma 3 l. 394/1991, se ne discosta per quanto attiene alle particolari concessioni che possono essere rilasciate per l'esercizio della caccia e della pesca, ma soprattutto per «la fotografia di panorami, monumenti, costumi, animali, ecc. per farne cartoline illustrate o clichés di pubblicazioni, senza l'autorizzazione della commissione di cui all'art. 11». Ora, è ben arduo (e forse ingiustificato) sostenere, stante l'impostazione dell'art. 11 l. 394/1991, che l'Ente parco possa ancora rilasciare “particolari” concessioni di caccia. Ma è difficile non ritenere, per un maggior dettaglio di tutela, che non possa non valere ancora il «divieto di fotografare panorami, monumenti, costumi o animali, ecc., per farne cartoline illustrate o clichés di pubblicazioni», qualora non espressamente autorizzati dall'Ente parco⁹⁷.

4.1. *Le sanzioni*

Com'è noto, l'art. 30, comma 1, l. 394/1991 descrive una fattispecie generale di responsabilità penale per opere eseguite in assenza di nulla osta e per la violazione dei divieti di carattere generale di cui all'art. 11, comma 3. Il comma 2 della medesima disposizione, invece, prevede la sanzione amministrativa, nella forbice edittale da lire cinquantamila a due milioni, per la violazione delle «disposizioni emanate dagli enti parco».

⁹⁷ Questa previsione, come detto di perdurante vigenza, costituisce un'eccezione di sistema nel contesto della disciplina dei parchi nazionali italiani, imitabile grossolanamente solo nei limiti di una incorporazione nei regolamenti.

Beninteso, è ovvio che lo strumento per l'individuazione delle condotte sanzionabili ai sensi dell'art. 30, comma 2, l. 394/1991 sia il Regolamento del parco⁹⁸.

Ma, in mancanza, stante la creazione di una responsabilità penale *ad hoc* per determinate condotte – pur eccessivamente estese, come notato – è compito dell'interprete ricostruire le prescrizioni di divieto adottate dall'Ente parco e ricondurle nell'alveo sanzionatorio penale od amministrativo *ex art.* 30, comma 1 o 2, l. 394/1991.

Si consideri, ad esempio, che il divieto di cui all'art. 4 r.d.l. 257/193 di «manomissione e alterazione delle bellezze naturali e delle formazioni geologiche e paleontologiche» non potrà non essere comunque sanzionato penalmente in quanto genericamente altrettanto vietato dall'art. 11, comma 3, primo periodo, l. 394/1991.

Qualora, anche per le ipotesi di raccolta o danneggiamento di specie vegetali (art. 11, comma 3, lett. *a*) l. 394/1991) vi sia tuttavia stata regolamentazione dell'Ente parco, occorre verificare se questa abbia costruito le ipotesi di deroga la cui violazione (in quanto riferibile alle «disposizioni emanate dall'ente parco» *ex art.* 30, comma 2, l. 394/1991) costituisca mero illecito amministrativo e non più penale.

Ora, per quanto attiene alla stratificazione normativa e provvedimentale che informa la disciplina dello storico Parco, la delibera di Consiglio direttivo del n. 9 del 6 marzo 2009 (ma prima ancora il d.p.c.m. 26 novembre 1993) ha fatto salvezza di provvedimenti i quali richiama(va)no, quanto alle sanzioni applicabili in caso di violazione, quelle di cui all'art. 7 lett. *a*), *b*), *f*) del r.d.l. 257/1923. Occorre chiarire che se le disposizioni sanzionatorie in parola recavano una sanzione avente natura “penale”, ancorché costituita dalla sola pena pecuniaria, questa è caduta sotto la scure della depenalizzazione recata

⁹⁸ Pur con i grossi limiti individuati dalla giurisprudenza della Suprema corte citata in G. DI PLINIO-G. NICOLUCCI, *I poteri sanzionatori dell'Ente Parco*, cit., 10 ss.

dall'art. 32 l. 24 novembre 1981 n. 689⁹⁹. Per l'effetto, con "decisione" del Presidente dell'Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo del 20 maggio 1983, è stata riorganizzata una «Tabella delle nuove sanzioni», dipartendo dai divieti e dalle sanzioni di cui agli artt. 4 e 7 r.d.l. 257/1991, con gli importi aumentati ai sensi degli artt. 113 e 114 della stessa l. 689/1981.

L'occasione è stata impiegata per meglio tipizzare le condotte sanzionabili, in forza di un'ulteriore colonna inserita nella tabella in parola, recante l'«interpretazione» delle condotte vietate, spaccettando e meglio dettagliando le singole fattispecie ascrivibili delle più generiche condotte preesistenti. L'operazione, in uno con il provvedimento emesso, benché non "ribadito" in forza della menzionata deliberazione del Consiglio direttivo del 6 marzo 2009, deve comunque ritenersi ancora giuridicamente valida ed efficace stante la più ampia copertura offerta dal d.p.c.m. 26 novembre 1993. Di questa tabella appare scontata anche la possibile compatibilità con le sanzioni di cui all'art. 30, comma 2, l. 394/1991 per quanto attiene alla forbice edittale. Rimane imprescindibile, diversamente, come anticipato, che all'indomani dell'entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette, alcune condotte, già punite con la sanzione amministrativa per effetto della menzionata depenalizzazione, debbano piuttosto essere oggi ascritte nella sanzione penale di cui all'art. 30, comma 1, l. 394/1991.

Fra queste, senz'altro molte di cui alla menzionata deliberazione del Consiglio direttivo del 6 marzo 2009, giacché costituenti violazioni degli artt. 13 e 11, comma 3, l. 394/1991¹⁰⁰.

⁹⁹ Vi si legge: «non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista solo la pena della multa o dell'ammenda».

¹⁰⁰ Si tratta, per quanto attiene alla «manomissione ed alterazione delle bellezze naturali e delle formazioni geologiche e paleontologiche» di: «costruzioni e ricostruzioni abusive; strade abusive; inquinamento di acque; raccolta pietrame; prelievi di strame;

A stretta interpretazione dell'art. 11, comma 3, lett. a), con riferimento al «disturbo delle specie animali», dovrebbero assumere rilevanza penale ai sensi dell'art. 30, comma 1, secondo periodo, l. 394/1991 anche le condotte contemplate dalla medesima deliberazione del Consiglio direttivo concernenti i «cani vaganti»¹⁰¹.

Salvo altre disposizioni, comunque necessariamente da ricondursi all'effettuazione di «interventi, impianti od opere all'interno del parco» senza il rilascio del nulla osta o alla violazione dei divieti di cui all'art. 11, comma 3, l. quadro, sembra che le restanti regolamentazioni promanate sino ad oggi dall'Ente autonomo e salvaguardate in forza del menzionato d.p.c.m. del 1993 e dalla deliberazione di Consiglio direttivo del 2009, possano dirsi riconducibili alla previsione sanzionatoria amministrativa di cui all'art. 30, comma 2, l. 394/1991.

C'è da aggiungere, per quanto attiene alle condotte illecite che si pongono in contrasto con le finalità (e gli strumenti) di tutela imposte dalla legge quadro, in ragione del taglio trasversale di competenze e della natura giuridica dell'Ente parco stesso¹⁰², che la copertura sanzionatoria di cui

lettera fogliame; fuochi pericolosi; disturbo alla fauna; danneggiamento della flora; abbandono di rifiuti; alterazione di ambiente». Per la «caccia abusiva»: «accesso nel territorio del Parco con armi, cani o strumenti atti alla caccia; esercizio di caccia e tentativi di svolgere tale attività, uccisione, raccolta, cattura di selvaggina ed altri animali di qualsiasi specie; caccia all'orso o al camoscio anche se nessun capo sia stato abbattuto». Per la «pesca abusiva»: «uccisione, raccolta, cattura di fauna ittica; uccisione, raccolta, cattura di animali acquatici in genere; tentativi di svolgere tali attività».

¹⁰¹ Distinti, nella tabella in parola, quanto al profilo sanzionatorio, tra «cani da caccia» e «cani non da caccia».

¹⁰² L'ente parco può dirsi un «ente di amministrazione», «finalizzato alla protezione dell'interesse naturalistico e dotato di una disciplina di settore, inquadrato in un ordinamento giuridico speciale, il sistema dei parchi e delle riserve naturali, dotati di

all'art. 30 l. 394/1991 esclude che possano essere invocate altre normative di settore, recanti sanzioni amministrative, applicabili al di fuori del contesto territoriale protetto.

È, ad esempio, il caso di fattispecie previste da norme regionali di tutela ambientale o paesaggistica, o dalla legislazione regionale e statale in materia di attività venatoria. Se, cioè, la fattispecie concreta dovesse comunque essere sussumibile nelle ipotesi di cui all'art. 30 l. 394/1991, non potrebbero invocarsi altre fattispecie sanzionatorie, nemmeno qualora possedessero elementi c.d. "specializzanti"¹⁰³, salvo che l'oggetto giuridico tutelato sia ontologicamente diverso, con ciò dandosi luogo alla fattispecie del concorso, disciplinato dall'art. 8 l. 689/1981. Militano in tal senso anche due considerazioni di carattere differente. E cioè la competenza funzionale degli organi di sorveglianza del territorio del parco¹⁰⁴ e l'imputazione dei proventi delle sanzioni come entrate per l'Ente parco.

strumenti normativi, e preposti all'amministrazione e alla gestione di frazioni del sistema, ciascuna corrispondente al, e contemporaneamente delimitata dal, territorio dell'area protetta» (G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 203 ss.).

¹⁰³ Il riferimento è all'art. 9 l. 689/1981.

¹⁰⁴ Ci si riferisce all'art. 29 del citato Regolamento di organizzazione secondo cui: «il Servizio di Sorveglianza del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise è una struttura organizzata di persone, mezzi e strumenti per l'espletamento delle funzioni di Sorveglianza (Polizia Giudiziaria e Amministrativa), tutela ambientale, paesaggistica ed urbanistica, protezione civile, tutela delle risorse faunistiche, floristiche e forestali, *inquadrata nell'ambito dell'organizzazione e delle competenze dell'Ente autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise*» (corsivi aggiunti). Nonché all'art. 30, secondo cui «l'ambito territoriale in cui i Guardiaparco esplicano le proprie funzioni è il territorio del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise e il territorio della cosiddetta Zona di Protezione Esterna (ZPE) del Parco; esso si estenderà all'Area Contigua (AC) al parco al momento della sua istituzione ai sensi della Legge 394/1991» e, in via d'eccezione, «qualora il Prefetto o altre Autorità competenti

Ovviamente, sono estranee a quest'affermazione quelle condotte che possono essere perseguite nel territorio del Parco da parte dei soggetti preposti alla sorveglianza soltanto in ragione delle proprie qualifiche individuali di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza. Come nel caso in cui si elevino verbali di contravvenzione al codice della strada, o si contestino illeciti edilizi di sorta, o violazioni al *Tulps et similia*.

5. *Riflessioni conclusive*

L'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, nei suoi quasi cento anni di storia, con le regole del r.d.l. 257/1923 e senza lo strumentario «a prova di bomba»¹⁰⁵ della l. 394/1991, ha superato i problemi della speculazione edilizia, degli assalti turistici ed impiantistici del turismo invernale, del bracconaggio, del conflitto con le pretese dell'allevamento intensivo ed oggi si confronta con la necessità di rendere “sostenibile” la forte pressione turistica nelle aree più sensibili.¹⁰⁶, nonché di migliorare la gestione della propria delicata fauna protetta.

lo ritengano opportuno, è possibile l'impiego dei Gurdiaparco per servizi all'esterno del PNALM e/o ZPE, in base a quanto disposto dell'Autorità competente che provvederà a rilasciare le opportune autorizzazioni».

¹⁰⁵ Così G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 214.

¹⁰⁶ In questa direzione i provvedimenti di «disciplina del flusso turistico in alcune aree di presenza del camoscio appenninico e dell'orso bruno marsicano», adottati da decenni, dapprima con la forma dell'«avviso-ordinanza» a firma del presidente del parco e di poi con determinazione dei responsabili di servizio.

Tutto ciò è avvenuto sia per veri e propri atti di forza dell'Ente parco compiuti nel passato¹⁰⁷, ma anche perché, nel tempo, è mutata la fisionomia economica del territorio, che ha sviluppato una particolare attenzione alla conservazione della *wilderness* attuata per mezzo di una moltitudine di istanze sociali e di sinergie direttamente proporzionate alla sua integrità ed alla capacità di riverberare verso una collettività indeterminata i *wildland benefits*¹⁰⁸.

Ma ciò è stato possibile, altresì, per una ragione oggettiva ineluttabile, e cioè che la perimetrazione del parco include prevalentemente aree a scarsissima antropizzazione, nel mentre le popolazioni che vivono nei pochi centri urbani inclusi nel perimetro del Parco¹⁰⁹ hanno progressivamente preso coscienza e sviluppato una cultura specifica dei vantaggi derivanti dall'inclusione nel territorio protetto.

E allora ritorna in auge la riflessione di fondo sulla mancata attuazione della Carta della natura e sulla violazione del principio secondo cui la protezione integrale è perseguibile unicamente in aree territoriali molto

¹⁰⁷ L'11 luglio 2008 è stato demolito l'ultimo villino abusivo realizzato in località "Cicerana" del Parco, a chiusura forzosa di una vicenda di speculazione edilizia assai risalente e più volte balzata sulla cronaca nazionale.

¹⁰⁸ Cfr. C. MORTON, *The economic benefits of wilderness: theory and practice*, in *University of Denver Law Review*, 1999, vol. 76, n. 2, 465 ss.; nonché D. MCCLOSKEY, *Evolving perspectives on wilderness values: putting wilderness values in order*, in P.C. REED (comp.), *Preparing to manage wilderness in the 21st century: Proceedings of the conference*, in USDA Forest Service, 1990, GTR-SE-66, Southeastern Forest Experiment Station, Asheville, NC.

¹⁰⁹ Nel territorio del Parco, di 50.500 ettari, insistono solo cinque centri abitati. Quanto all'intero territorio nazionale, da un dato del 2009, i comuni "dentro" le aree protette risultavano 1.873, cioè un quarto di tutti i comuni italiani: una cifra sorprendente, e un indizio di un fenomeno ben più ampio dell'oggettivo contenuto "naturalistico" dei territori comunali.

limitate. Territori troppo estesi e troppo antropizzati non si prestano ad essere gestiti secondo il sistema della protezione integrale. E l'assetto dello strumentario "da guerra" della 394/1991 è rimasto nelle casse inchiodate dei depositi d'arsenale, proprio perché sarebbe stato impossibile adoperarlo, secondo la "regola dell'arte", nei parchi così come politicamente disegnati e confinati nella realtà. Senza sottacere la difficile trasposizione tra la *law in the books* e la *law in action*¹¹⁰, come prospettato in queste pagine, per lacune e malformazioni congenite della legge. Ed è indispensabile un'evoluzione culturale e una adeguata comunicazione, giacché sarebbe impossibile (e alla fine anche ingiusto) rendere effettiva la protezione integrale senza la partecipazione e il consenso delle collettività locali¹¹¹.

Riassumendo, se la costruzione semplice ma essenziale del r.d.l. 257/1923, seppur *naïf* e concettualmente superata per molti versi, ma strettamente legata ad una specifica teleologia gestionale e imperniata su misure minime ma essenziali di conservazione (come per il caso dell'enucleazione dei divieti) ha consentito una più che decorosa gestione di uno dei più delicati *habitat* dell'intero contesto naturalistico italiano, si può ripartire proprio da questa considerazione per:

1) rivisitare ormai l'inattuata l. 394/1991, ravvicinandola al sistema di classificazione delle aree protette disegnato dall'IUCN¹¹²;

¹¹⁰ Immane la citazione di R. POUND, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review* 44 (1910), 12-36.

¹¹¹ 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, 121 ss., in part. 125 ss., i quali spiegano le difficoltà applicative della protezione integrale con tre ordini di ragioni: pratiche, filosofiche e di giustizia sociale.

¹¹² N. DUDLEY (ed.), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, cit., di cui, peraltro, è opportuno discutere il valore giuridico secondo i parametri del diritto

2) ricostruire il sistema autonomo di gestione dei soli parchi nazionali (Cat. II IUCN) secondo gli standard europei¹¹³, rimodellandone innanzitutto ed in particolare i criteri di perimetrazione e zonazione;

3) attuare la Carta della natura, ridisegnando la distribuzione, classificazione e perimetrazione di tutte le aree protette nel nostro paese, stabilendo esattamente i limiti dove finisce la tutela comparativa e dove è concretamente attuabile la protezione integrale, gettando nel cestino i tanti *paper parks* sino ad oggi inutilmente creati.

internazionale, stante la peculiare natura dell'iUCN. Cfr. J. OLIVIER, *L'Union Mondiale pour la Nature (UICN). Une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruxelles 2005, 27 ss.

¹¹³ Ed è questa la direzione perseguita dal d.d.l. Senato n. 193, a firma del sen. Panizza et al., recante *Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, in materia di aree protette e introduzione della Carta del parco* (<http://leg17.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00938015.pdf>).