

## QUALE FUTURO PER LE AREE MARINE PROTETTE ITALIANE?

Luca Petrelli

**Abstract (it):** le Aree marine protette (AMP) italiane, ancora oggi regolamentate dalle leggi n. 979/1982 e 394/1991, si trovano attualmente in una situazione di criticità a causa di una gestione che si è dimostrata nella maggioranza dei casi poco efficiente ed efficace e di uno scarso coinvolgimento della società civile che vive nelle zone protette. Tale situazione è imputabile alla legislazione quadro nazionale che, tra l'altro, non riesce a ben coordinarsi al sistema normativo europeo ed internazionale di riferimento. Ne consegue l'opportunità di una nuova legge sulle aree protette italiane cui raccordare la disciplina di speciale tutela delle aree marine. In ogni caso la vigente regolamentazione delle zone marine protette a livello internazionale ed europeo rende opportuno un urgente processo di adeguamento del nostro sistema nazionale di tutela per assicurare maggiore coerenza rispetto agli impegni assunti con la firma di convenzioni internazionali e per favorire un suo più funzionale raccordo con l'evoluzione del quadro normativo europeo a tutela della natura che impone al nostro Stato di aumentare, nel breve e nel medio periodo, l'estensione geografica delle zone marine da sottoporre a protezione e di promuovere l'effettivo enforcement e controllo delle misure manageriali assunte da ogni area marina protetta, implementando strutture di governance «inclusiva» con ampia partecipazione di stakeholder.

**Abstract (en):** *the Italian Marine Protected Areas, still regulated today by laws n. 979/1982 and 394/1991, are currently in a threatening situation due to a poorly efficient and effective management on one hand, and to the absence of the civil society involvement in the protected area on the other hand. This situation is attributable to an evident difficulty of the national reference regulatory framework to adapt to the European and international reference system. It follows the opportunity of a new national legislation on protected areas to which the regulation of marine protected areas should be linked. In any case, the current regulation of marine protected areas at international and European level needs an urgent process to adapt our national protection system. This is deemed necessary to ensure greater consistency with respect to the commitments undertaken with the signing of international conventions. Moreover, it is considered essential to favor the functional connection with the evolution of the European regulatory framework for the protection of nature. This would require our State to increase, in the short and medium term, the geographical extension of the marine areas to be subject of protection, as well to support mechanisms for the effective enforcement and control of MPA management measures and to promote inclusive governance structure which enable wide stakeholder participation.*

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. **2.** Principali problematiche riscontrate nella gestione delle AMP italiane. **3.** Le ragioni di una urgente riforma organica della legislazione italiana sulle aree protette. **4.** Conclusioni.

## 1. Introduzione

La superficie delle acque costiere italiane sottoposte a speciale protezione è cresciuta costantemente nel tempo. L'Elenco Ufficiale Aree naturali protette (EUAP), redatto in base alla legge 394/91, così come ad oggi aggiornato, conta 39 aree protette marine (APM), istituite in 10 regioni, che ricomprendono aree marine protette (AMP), parchi nazionali (PN), riserve naturali regionali (RNR), altre aree naturali protette nazionali (AANPN) e altre aree naturali protette regionali (AANPR). A queste tipologie di aree protette marine (APM), istituite nell'ambito del sistema nazionale, lo schema di classificazione utilizzato dalla *European Environmental Agency* (EEA)<sup>1</sup> ne giustappone altre due operative nei mari ed Oceani europei che, in ogni caso, possono riguardare anche le nostre coste ed i nostri mari «sovrapponendosi», talvolta, a spazi già protetti nel nostro Paese<sup>2</sup>: i siti marini europei di Natura 2000; le aree protette istituite nel quadro di Convenzioni ed accordi internazionali.

Le APM afferenti al sistema nazionale coprono una superficie di mare protetta corrispondente a circa 307.614 ha<sup>3</sup>; ciò al netto del Santuario dei mammiferi marini

<sup>1</sup> European Environmental Agency, *Marine protected areas in Europe's seas – An overview and reflections on the way forwards*, 2015. La dottrina, sulla base del quadro normativo vigente, distingue le Aree marine protette in quattro tipologie: 1) le riserve naturali marine ex art. 25 della l. n. 979 del 1982; 2) i parchi nazionali marini ex art.2, comma 1 della l. n. 394 del 1991; 3) le aree marine protette sulla base di specifiche disposizioni di legge (es. i parchi sommersi di Baia e Gaiola istituiti dall'art. 114, comma 10, della l. n. 388 del 2000; 4) le aree marine protette istituite sulla base di convenzioni o accordi internazionali; così G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, 24, Giuffrè, 2011, pp. 29-34.

<sup>2</sup> Sul punto cfr. P. MORRONE, *Overlapping different regulatory regimes for the protection of marine Areas: the case of the institution of nature 2000 marine sites in Sardinia*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2017, p. 211 ss.

<sup>3</sup> Cfr. S. D'ANTONI, S. ERCOLE, L. NAZZINI, S. PROPERZI, *Aree protette marine*, 2019, in [annuario.isprambiente.it](http://annuario.isprambiente.it). Il lavoro evidenzia un progressivo aumento della superficie a mare protetta dalle APM a partire dagli anni 80 del secolo scorso, seppure a diverse velocità: dal 2012 ad oggi, a seguito dell'istituzione nel 2018 delle Aree marine Protette di capo Testa- Punta Falcone e di Capo Milazzo, il tasso di incremento delle

che tutela una vasta area marina protetta di interesse internazionale (circa 2.557.258 ettari di mare) estesa a parte della Liguria, Toscana, Sardegna, Corsica nonché a parte orientale della costa meridionale Francese ed al Principato di Monaco con il coinvolgimento di 3 differenti Stati (Italia Francia e Principato di Monaco).

All'interno del sistema nazionale delle APM, le aree marine protette (AMP), istituite ai sensi delle leggi 979/1982 e 394/1991 e successive modificazioni, costituiscono lo strumento primario per garantire e promuovere in forma coordinata la più rigorosa conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, culturale, storico ed archeologico-artichettonico, nonché della biodiversità del nostro Paese in aree geografiche (mare e coste) precisamente definite, ritenute strategiche ai fini della protezione di specie ed habitat vulnerabili<sup>4</sup>. Le 29 AMP, insieme ai 2 parchi sommersi di Baia e di Gaiola (AANPN), con la loro legislazione vincolistica, contribuiscono attivamente a tutelare circa 234.000 ettari di mare<sup>5</sup> e circa 700 chilometri di coste italiani difendendoli da attività umane incompatibili con il rigoroso regime di protezione ambientale e dal degrado degli ecosistemi (marini e

---

APM è stato dell'1,9%.

4 Ai sensi dell'art. 25, legge 31 dicembre 1982, n. 979 recante «Disposizioni per la difesa del mare», le riserve marine «sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono». L'articolo 27, l. n. 979 /1982 prevede in modo articolato la disciplina dei cc.dd. vincoli naturalistici in funzione delle finalità per la cui realizzazione la riserva è stata istituita. La successiva legge 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree naturali protette» ha operato la scelta di mantenere la tipologia giuridica della riserva marina, così come disciplinata dagli art. 25 ss., l. n. 979/1982. L'art. 2, comma 4, l. n. 94/1991, (rubricato classificazione delle aree naturali protette), infatti, distingue, con riferimento all'ambiente marino, le aree protette come definite ai sensi del protocollo di Ginevra, relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 5 marzo 1985, n. 127, da quelle definite dalla legge 979 del 1982. La stessa legge quadro, all'articolo 1, individua le finalità delle aree protette (dunque anche delle aree marine protette) in modo coerente rispetto alla definizione ed alle finalità perseguite dalle riserve marine protette di cui alla legge n. 979/1982 salvo poi disciplinare più specificamente negli artt. 18 e 19 i procedimenti di istituzione e la gestione delle aree protette marine. L'evoluzione normativa, nel tempo, ha riconosciuto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un ruolo centrale nel processo istitutivo delle aree marine protette. Come evidenziato nella prefazione di S. NESPOR a G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, cit., p. XII, l'approfondimento dei profili giuridici, organizzativi e istituzionali delle AMP non è stato particolarmente curato dalla dottrina. Si rinvia a: G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, cit; D. ADDIS, *Aree marine protette (disciplina e gestione)*, in C. DESIDERI- R. MOSCHINI, ETS PISA, 2010; L. MICCICHE', *Aree marine protette e parchi archeologici sommersi*, in W. CORTESE, (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Atti del convegno di Lampedusa 21-23 giugno 2007, Editoriale scientifica, Palermo, 2008, p. 213 ss.; R. CATTANEO VIETTI, L. TUNESI, *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, Aracne editrice, Roma, 2007; F. SPADI, *Le aree marine protette nell'ordinamento internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 1998, p. 123 ss.; A. CROSETTI, *Le aree protette tra conservazione e valorizzazione tra omogeneità e differenziazione*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, cit., p. 147 ss.; G. Spera, *Spunti in materia di aree marine protette*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 786 ss.

5 Per il calcolo degli ettari di mare tutelati cfr. [www. Isprambiente.gov.it](http://www.Isprambiente.gov.it).

costieri) nonché degli ambienti marini. Tuttavia i miglioramenti effettivi in termini di tutela della biodiversità, ottenuti nel tempo, risultano spesso difficilmente verificabili.

A fronte di questi indubbi risultati positivi dovuti all'applicazione di rigidi vincoli pubblicistici di conservazione e tutela e alla conseguente attività di controllo (secondo la tecnica del «*command and control*»)<sup>6</sup>, le aree marine protette italiane si trovano a dover gestire diverse criticità.

In primo luogo, quella costituita dalla «crisi di sistema» derivante dalla dimostrata diffusa difficoltà a sviluppare modelli gestionali efficienti ed efficaci - nonostante la chiarezza di funzioni, obiettivi, strategie e priorità da raggiungere - precisati in programmi di azione o di misure elaborate nel quadro di strategie nazionali<sup>7</sup> ed Europee<sup>8</sup>. Tale situazione rappresenta la principale causa del mancato sviluppo, a

---

6 La dottrina, sulla base di un duplice criterio che tiene presente sia gli effetti sia la natura giuridica, ha distinto i vincoli «naturalistici» operanti all'interno delle riserve marine in 3 tipologie: 1) i vincoli di salvaguardia, ex art. 6, comma 5, l. n. 394 del 1991, caratterizzati da provvisorietà e atipicità; 2) i vincoli di durata indeterminata posti con il regolamento di disciplina delle attività consentite che, in applicazione del principio di gradualità, giustificano la suddivisione dell'Area marina protetta in tre diverse zone: A -riserva integrale - considerata meritevole di conservazione assoluta con divieto di effettuare qualsiasi alterazione dell'ambiente; B - riserva generale- situata ai confini della zona A, caratterizzata da prescrizioni restrittive che tuttavia consentono una parziale utilizzazione dell'ambiente marino da parte di visitatori e turisti (generalmente: attività di pesca professionale limitata ai residenti; pesca sportiva disciplinata severamente, se autorizzata; pesca subacquea vietata); C – riserva parziale- (cd. *buffer zone*) ritenuta compatibile con tutte le attività di fruizione del mare che comportino un modesto impatto sull'ambiente. In alcune AMP (Isole Egadi, Regno di Nettuno, Torre del Cerrano) alle predette zone se ne aggiunge una quarta (D) che si distingue per una disciplina ancora meno restrittiva; 3) i vincoli di durata indeterminata statuiti *ex lege* (ad es. il vincolo introdotto dall'art. 2, D.lgs. n. 128 del 2010). Così G. GARZIA (2011), *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, cit. pp. 49-59. La Corte costituzionale con la sentenza 15 novembre 1988, n. 1031, punto 6.4 delle considerazioni in diritto ha validato l'ampia possibilità di istituire, con le riserve marine, regimi differenziati, dotati di poteri variamente estesi o variamente pervasivi ritenendola coerente con la considerazione normativa della riserva quale istituzione preordinata alla protezione della natura, caratterizzata da «finalità multiple e da un regime dei beni e delle attività che, pur se speciale, può essere variamente articolato ... Sicché sarà soltanto con la concreta istituzione di una riserva marina, con la quale si configureranno gli effettivi poteri (di divieto, di autorizzazione, di limitazione) affidati alle autorità preposte alla tutela dell'area, che si potrà valutare se il regime speciale così creato comporti, o meno, lesioni di competenze regionali». Per ciò che concerne la suddivisione in zone delle AMP, cui sopra si è fatto riferimento, risulta che soltanto il 2,8% della loro superficie totale è sottoposta a vincoli di tutela integrale (zona A) mentre, nella restante parte, le attività antropiche sono diversamente regolamentate a seconda dei diversi obiettivi di protezione.

7 V. la Strategia nazionale per la biodiversità - elaborata nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione sulla biodiversità biologica (CBD, Rio de Janeiro, 1992) - il cui iter di approvazione si è perfezionato con l'intesa espressa dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome nella seduta del 7 ottobre 2010 (Repertorio n. 181/CSR). Cfr. altresì l'intesa raggiunta dalla Conferenza permanente dei rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla revisione della strategia nazionale per la biodiversità fino al 2020, (Repertorio n. 91 del 26 maggio 2016). In dottrina cfr., tra gli altri, A. PORPORATO, *La tutela della Fauna, della flora, e della biodiversità*, cap. 15, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Giuffrè, 2014, pp. 782-783.

8 Cfr., ad es., la direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla

tutt'oggi, di un soddisfacente approccio sistemico e sinergico tra le AMP italiane; ciò nonostante che la implementazione di *network* operativi a livello nazionale, europeo o regionale sia richiesta da direttive europee<sup>9</sup> e da accordi internazionali di cui l'UE e l'Italia sono parti contraenti<sup>10</sup>.

Infine quella riguardante la gestione di una generale crisi di consenso popolare ed un *sentiment* di sconforto e delusione condiviso da molte comunità locali che, in più casi, hanno accusato il peso di una regolamentazione fortemente vincolistica

---

strategia per l'ambiente marino) così come meglio precisata nella Decisione della Commissione europea 848/2017 del 17 maggio 2017. La direttiva, all'interno di un programma di misure finalizzate al conseguimento o al mantenimento di un buono stato ecologico delle acque marine europee che gli stati membri sono tenuti ad adottare entro il 2020 (cfr. da ultimo il *Report on the first implementation cycle of the marine strategy framework directive*, June 2020), riconosce un ruolo fondamentale alle regole di protezione che contribuiscono alla implementazione di una rete coerente e rappresentativa di aree protette marine disponendo la predisposizione di una relazione entro 2014 sui progressi realizzati nelle zone protette. Sul punto cfr. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, On the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)*, European Commission, Bruxelles, 01.10.2015. Cfr. altresì, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5. 2020, COM (2020) 380 final. Il documento aggiorna i contenuti di un approccio già avviato con la precedente Comunicazione della Commissione del 3 maggio 2011, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, così come revisionata nel 2015 - Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 2.10.2015, COM (2015) final; SWD (2015) 187 final -. Sulla disciplina internazionale dell'Unione europea e nazionale in materia di tutela del mare anche con riferimento alla istituzione delle zone di tutela biologica, delle Aree marine protette (AMP) e delle Aree speciali protette di importanza mediterranea (ASPIM), cfr. A. PORPORATO, *La tutela della Fauna, della flora, e della biodiversità*, cap. 15, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit., spec. p. 783 ss.

9 Cfr. ad es. la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi naturali e della flora e della fauna selvatiche (di seguito «direttiva Habitat») e la direttiva 2009/147/ CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla conservazione degli uccelli selvatici, versione codificata della direttiva 79/409/CEE, come modificata (di seguito «direttiva Uccelli selvatici»). Sulle direttive Habitat e Uccelli e sulla istituzione nel territorio nazionale dei SIC, delle ZSC e delle ZPS, cfr. A. PORPORATO, *La tutela della Fauna, della flora, e della biodiversità*, cap. 15, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit. pp. 749-759; A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la governance in uno stato multilivello*, cap. 4, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit. pp. 203-206; A. RISSOLIO, *Le aree naturali protette e le zone umide*, cap. 14, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit. pp. 728-732. I siti Natura 2000 vengono selezionati sulla base di precisi criteri scientifici per la tutela di aree ritenute strategiche per garantire la sopravvivenza a lungo termine di specie e habitat protetti a norma delle direttive Uccelli selvatici e Habitat. I siti sono selezionati e proposti dagli Stati membri; al termine di una procedura di analisi e di valutazione la Commissione approva i rispettivi elenchi e gli Stati li designano come zone speciali di conservazione entro un termine massimo di 6 anni. Attualmente (status 2018) i siti natura 2000 sono complessivamente 3150 e proteggono il 9,5% del totale delle acque marine europee (obiettivo 10% entro il 2020) coprendo una superficie di 551,898 chilometri quadrati (Cfr. *Natura 2000 data – the european network of*

senza riscontrare l'atteso miglioramento della sostenibilità economica e sociale promessa dell'area.

Le dinamiche conflittuali sviluppatasi all'interno delle comunità locali in territori già protetti o durante lo svolgimento della procedura richiesta per le nuove istituzioni, hanno indubbiamente costituito un freno alla piena attuazione del programma nazionale di costituzione delle AMP, giunto dopo quasi 40 anni a poco più della metà dello sviluppo potenziale previsto<sup>11</sup>.

---

*protected sites*, disponibile al: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-9>). Per una valutazione delle implicazioni economiche derivanti dalla gestione di tali siti cfr. European Commission, *The Economic benefit of the nature 2000 network*, 2013; in ogni caso i benefici di Natura 2000 sono valutati tra 200 e 300 miliardi di EUR all'anno (cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, cit., p. 4). Per ciò che concerne il rapporto tra le APM italiane e i siti natura 2000, va specificato che le prime sono istituite nel rispetto della normativa nazionale; i siti, pertanto, possono essere designati per una serie di scopi diversi e riguardare anche specie/habitat diversi da quelli per i quali è stata creata la rete Natura 2000. Ne discende che le APM italiane non hanno lo stesso status dei siti Natura 2000. Ciò, tuttavia, non esclude che alcuni siti, protetti a livello nazionale o regionale, siano anche designati come siti Natura 2000 in quanto rappresentano aree importanti anche per specie e habitat di rilevanza comunitaria. In questi casi, si applicano le disposizioni delle direttive UE, a meno che la legislazione nazionale non preveda norme più rigorose. Nelle aree marine protette l'adozione degli obiettivi e delle misure di conservazione o, all'occorrenza, dei piani di gestione per le porzioni dei siti afferenti alla rete natura 2000 che insistono al loro interno è competenza dei rispettivi Enti gestori, ai quali ne resta affidata anche la gestione; gli stessi Enti contribuiscono altresì all'attività di reporting di competenza regionale. Così Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione generale per la protezione della natura e del mare (a cura di), *Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991*, anno 2016, p. 33. Cfr., altresì, la direttiva 2008/56/CE cit., che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino e, più specificamente, per ciò che concerne gli impegni italiani, l'art. 12, paragrafo 11, D. LGS. 13 ottobre 2010, n. 190 - recante attuazione della direttiva 2008/56/CE - ai sensi del quale i programmi di misure finalizzati a conseguire o mantenere un buono stato ambientale «prevedono anche misure di protezione spaziale che contribuiscono ad organizzare reti coerenti e rappresentative di aree marine protette, previste dalla legislazione comunitaria e nazionale o dagli accordi internazionali, anche situate oltre il confine delle acque territoriali. Le reti devono essere tali da riflettere in modo idoneo la diversità degli ecosistemi».

10 Per ciò che concerne accordi e convenzioni previste nel quadro europeo e internazionale che definiscono i diritti e le responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani, elaborando linee guida che regolano le trattative, l'ambiente e la gestione delle risorse naturali ai fini della loro protezione, cfr. la Convenzione di Bucarest per la protezione del Mar Nero dall'inquinamento (1992); la Convenzione di Helsinki (HELCOM) sulla protezione dell'ambiente marino del Mar Baltico (1992); la convenzione OSPAR (1992) per la protezione dell'ambiente marino nel Nord-Est dell'Atlantico. Dedicati interamente o quasi alle AMP sono la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere del mediterraneo (1995); il protocollo relativo alle Aree Specialmente protette e la Biodiversità in Mediterraneo (10 giugno 1995). Per ciò che concerne i trattati internazionali senza condizionamenti regionali che concernono le Aree marine protette, cfr. la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) aperta alla firma a Montego Bay, Giamaica, il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994; la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), adottata a Nairobi, Kenia il 22 maggio 1992, aperta alla firma dei paesi durante il Summit mondiale dei capi di Stato, Rio de Janeiro (5 giugno 1992), entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Nel 2002 le parti della CBD hanno messo a punto un piano strategico al fine di orientare la sua ulteriore attuazione a livello nazionale. Questo obiettivo è stato poi approvato dal Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile e dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed accolto come nuovo obiettivo nel quadro del *Millennium*

## 2. Principali problematiche riscontrate nella gestione delle AMP italiane.

Ai sensi della l. n. 394/1991 le Aree marine protette italiane non sono enti autonomi; la loro gestione è affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, anche consorziati tra loro<sup>12</sup>, con decreto del Ministro dell'ambiente, sentiti la Regione e gli enti locali territorialmente interessati. I soggetti che gestiscono le aree marine protette «svolgono in sostanza una funzione delegata dello Stato con personale da essi stessi messo a disposizione». Il Ministero dell'ambiente partecipa alle spese di gestione delle AMP mediante risorse a valere su apposito capitolo e ripartite tra le stesse AMP sulla base di un sistema di calcolo incentrato su indicatori di *performance* che garantisce trasparenza, imparzialità, efficacia ed economicità, in risposta anche alle norme anticorruzione<sup>13</sup>.

L'insoddisfazione nei confronti dell'azione di governo svolta da alcuni soggetti gestori di aree marine protette traspare da commissariamenti ministeriali e, più in generale, dai ritardi non casuali nelle nomine di ruoli apicali nell'amministrazione di qualche Ente.

---

*Development Goals*. Nel 2010 a Nagoya, Giappone, la Conferenza delle parti della CBD (COP) ha adottato un nuovo piano strategico per la biodiversità 2011-2020 (Aichi target). Il mancato raggiungimento di molti degli *Aichi Targets* (20 obiettivi articolati in 56 indicatori) ha posto le basi per lo sviluppo di un nuovo quadro globale per la biodiversità - *Global Biodiversity Framework post 2020* - da approvare in occasione della XV sessione della Conferenza delle Parti (COP15). Cfr., altresì, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU. L'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile - Sustainable Development Goals, SDGs -. Tra questi v. il n. 14, «vita sott'acqua», che prevede di assicurare, entro il 2020, la protezione del 10% delle zone costiere e marine. A queste convenzioni vanno aggiunti quei Trattati internazionali dedicati alla protezione di siti particolare quali, ad es.: la Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici (Ramsar, 2 febbraio 1971; la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (Parigi, 23 novembre 1972). In dottrina cfr. F. SPADI, *Le aree marine protette nell'ordinamento internazionale*, cit., p. 123 ss.

11 Sono 55 le aree marine di reperimento previste dalle leggi 979/82, 394/92, 344/97, 426/98, 388/2000, 93/2001, 147/2013 e 221/2015. Le Aree marine protette in corso di istituzione sono: Capo Spartivento; Capo d'Otranto-Grotte Zinzulosa e Romanelli – Capo di Leuca; Golfo di Orosei – Capo Monte Santu; Isole Eolie; Banchi Graham, Terribile, Pantelleria e Avventura; Costa del Monte Conero.

12 Il Ministero dell'ambiente svolge, dunque, un fondamentale ruolo nella procedura di istituzione e gestione delle AMP. A partire dall'entrata in vigore dall'art. 2, comma 37 della legge n. 426 del 1998 – che ha tacitamente abrogato l'art. 19, comma 1, della l. n. 394 del 1991 (sul punto cfr. Corte dei conti, Sez. centrale, 25 ottobre 2004, n. 10) - la gestione diretta delle AMP previste dalle leggi n. 979 del 1982 e 394 del 1991 sarà soltanto transitoria o determinata da circostanze eccezionali.

13 Per la frase virgolettata, e per quanto riportato subito di seguito nel testo cfr. Corte dei Conti, *Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex D.lgs. 190/2010)*, relazione a cura di Massimo Di Stefano, deliberazione 27 dicembre 2019, n. 20/2019/G, pp. 90-91.

Le principali criticità sistemiche riscontrabili nella gestione delle AMP derivano per lo più da una generalizzata difficoltà a superare un approccio statico alla conservazione della natura incentrato su limitazioni di carattere pubblicistico alle attività economiche e ai diritti soggettivi e dalla tendenza allo sviluppo di originali e poco comunicabili modelli di *governance*, in ogni caso generalmente scarsamente partecipati dalla società civile e difficilmente verificabili sotto il profilo dell'efficiente raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Procedendo con ordine nell'analisi, si evidenzia una generale difficoltà nello sviluppare, nell'ambito di un approccio internazionale ed europeo, una *vision* olistica e proattiva, impostata su criteri di efficienza, tra vincoli e divieti a difesa dell'ambiente, da un lato, ed opportunità di ricerca scientifica e di sviluppo economico e sociale dell'area, dall'altro, resa evidente da una serie di indicatori, tra i quali:

a. scarsa rappresentatività del sistema nazionale delle AMP in *network* internazionali, dimostrata (ad esempio) dal riconoscimento quali Aree Speciali Protette di Importanza Mediterranea (ASPIM) soltanto di circa un terzo delle AMP italiane;

b. mancanza di uno strutturato raccordo organico, a livello nazionale, tra le APM, i siti marini di interesse comunitario istituiti nell'ambito della rete ecologica c.d. Natura 2000, e le zone costiere<sup>14</sup>. Ciò contrariamente agli obiettivi per il 2020 indicati nella strategia nazionale sulla biodiversità adottata nel 2010 che considera la gestione coordinata di zone protette marine del Mediterraneo ecologicamente rappresentative ed efficacemente gestite uno strumento chiave per perseguire con efficacia gli obiettivi del piano d'azione<sup>15</sup>;

c. difficoltà nella progettazione, sviluppo e realizzazione di programmi di ricerca (che spesso si palesa anche sotto forma di incapacità a spendere le risorse economiche accantonate), nonché ad esperire una coerente azione di reperimento di fondi (anche ricorrendo al *crowdfunding*) a livello nazionale, dell'Unione europea ed internazionale.

Un ulteriore punto di debolezza del sistema italiano di protezione delle AMP è rappresentato da un insufficiente sviluppo tra di esse di un approccio unitario e

---

<sup>14</sup> La difficoltà di un raccordo organico tra quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di AMP e i siti marini di interesse comunitario è stata chiaramente evidenziata dalla migliore dottrina: cfr. per tutti L. TUNESI, S. AGNESI, T. DI NORA, G. MO, *I siti di interesse comunitario in Italia per la creazione di una rete europea di aree marine protette*, in *Biol. Mar. Mediterr.*, 16 (1), 2009, p. 48 ss. Lo studio evidenzia il ritardo della legislazione italiana nell'abbracciare un approccio olistico, già ai tempi sviluppato in altri sistemi normativi (Germania e Inghilterra), in grado di dare maggiore efficacia alla protezione della biodiversità marina anche grazie all'implementazione di una rete unica di aree marine munite di speciale protezione ai sensi delle disposizioni europee e della Convenzione di Barcellona (spec. p. 51).

<sup>15</sup> *La strategia nazionale sulla biodiversità*, cit., p. 83.

coordinato di tipo gestionale, nonostante l'utilizzo, da ultimo, di un modello di programmazione standardizzato delle attività. Tale situazione è causa non ultima delle difficoltà riscontrate nella effettiva implementazione di un operativo *network* nazionale ed, in ogni caso, fattore determinante di una serie di conseguenze di tutta evidenza che nel tempo hanno assunto una valenza negativa nell'azione di gestione delle AMP, tra le quali:

- a. anarchia nello sviluppo di non coordinabili piani di gestione ed autoreferenzialità dell'azione;
- b. difficoltà di incrociare i monitoraggi delle politiche di settore sviluppate, anche al fine di verificare i risultati delle misure intraprese.

Altra fondamentale criticità relativa all'azione di governo di molte AMP italiane consiste nella difficoltà di condivisione delle scelte programmatiche con la collettività locale. Tale *modus operandi* ha determinato la scarsa implementazione e diffusione di valori culturali, delle tradizioni, anche di pesca, e delle legittime aspirazioni di sviluppo economico e sociale degli *stakeholders* nel quadro regolamentare, nelle strategie e nei piani di azione che si riscontra in più di un'area marina protetta. In qualche caso ne sono conseguite situazioni di ostilità giunte fino alla più o meno esplicita formulazione di istanze per l'uscita dal sistema di speciale protezione dell'area<sup>16</sup>. Ciò è, al tempo stesso, espressione del fallimento della politica, soprattutto locale, dimostratasi poco in grado di rappresentare le istanze delle

---

16 Tale dissenso della collettività locale, in qualche caso, è stato anche esplicitato in atti formali ed ha avuto una grande risonanza mediatica. Il riferimento è a quanto è successo recentemente nell'AMP Isole Tremiti, gestita dal Parco Nazionale del Gargano ai sensi dell'art. 19, par. 2, l. n. 394/1991. Il Consiglio comunale delle Isole Tremiti, all'indomani della decisione dell'Ente gestore di proibire l'attracco di navi da crociera nell'AMP in ottemperanza a quanto disposto nell'art. 21 del suo regolamento di esecuzione e di organizzazione - convocato il 22 luglio 2017 con unico punto ODG: «Arcipelago delle Isole Tremiti sottoposto alle strozzature vincolistiche del Parco Nazionale del Gargano- Determinazioni» – ha deliberato all'unanimità (seduta del 22-07-2017, registro n. 28):

1. di manifestare la volontà del Comune di Isole Tremiti di non far parte del Parco Nazionale del Gargano;
2. di dare mandato al Sindaco di intraprendere il percorso per la rideterminazione dei confini territoriali dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per raggiungere il risultato che vede l'intero territorio del Comune di Isole Tremiti al di fuori del territorio del Parco Nazionale del Gargano;
3. di dare mandato al Sindaco di farsi promotore, anche nell'ambito della normativa regionale, dell'istituzione del Parco delle Isole Tremiti.

Al di là di considerazioni sulla legittimità (soprattutto in merito all'attribuzione al Sindaco del mandato per promuovere l'istituzione di una nuova area marina protetta regionale di cui al punto n. 3; cfr. sul punto la sentenza della Corte costituzionale del 10/01/2017, n. 36, che dichiara l'illegittimità costituzionale della legge Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 recante «Istituzione del parco naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alle legge regionale 21 giugno 1996, n. 38») e sulla coerenza di quanto deliberato risulta evidente il valore politico della censura che il Comune di Isole Tremiti ha espresso sulla quasi ventennale attività gestoria dell'omonima AMP posta in essere dal Parco nazionale del Gargano- ritenuta fallimentare (per più motivi specificamente elencati) sia sotto il profilo sia della mancata ed incurante tutela del patrimonio naturale, sia della mancata promozione economico-sociale delle popolazioni locali - così come la volontà dello stesso Comune di precostituirsi le condizioni (uscita dal Parco Nazionale del Gargano) per amministrare direttamente l'AMP.

collettività di riferimento nella gestione di beni comuni «di eccellenza» quali quelli amministrati nelle aree protette, collettività che ora pretendono, sotto forma di associazioni di diverso tipo, di partecipare direttamente all'amministrazione dell'area senza distinzioni di categoria (gli *stakeholder* sono portatori di interessi diffusi, anche se cacciatori o pescatori o «turisti temporanei»). Indicatori di questa criticità sono:

- a. un deficit cognitivo della collettività locale in merito ai vantaggi ambientali economici e sociali derivanti dallo sviluppo di servizi favoriti o comunque derivanti dalla istituzione dell'Ente;
- b. lo sviluppo carente di infrastrutture coerenti con i principi della *green and blue economy* e dell'economia circolare;
- c. scarso avvio di *start up* innovative e di creazione di nuovi posti di lavoro a vantaggio dei giovani.

Generalmente hanno migliorato la loro efficacia gestionale quelle AMP che hanno deciso di fare ricorso volontariamente a strumenti innovativi che assicurano il rispetto di principi ed obiettivi chiaramente esplicitati per una corretta gestione ambientale dei servizi erogati ai cittadini e dei processi produttivi aziendali, quali ad esempio la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 o la registrazione EMAS (Eco-Management and Audit Scheme)<sup>17</sup>.

Ancora più convincente sotto il profilo della bontà dell'amministrazione è il percorso intrapreso dalle poche AMP italiane che hanno scelto di seguire un approccio internazionale alla cooperazione nella gestione e conservazione delle aree naturali così come nella protezione delle specie minacciate divenendo ASPIM<sup>18</sup>, *status* quest'ultimo condiviso soltanto da 10 AMP italiane<sup>19</sup>, cui si deve aggiungere l'Area marina di tutela internazionale del Santuario dei mammiferi marini.

<sup>17</sup> Per un approfondimento sulle metodologie applicative dei sistemi di certificazione ambientale per la tutela di territori a forte vocazione turistica di elevato pregio naturalistico cfr. G. MANCA, M. A. FRANCO, A. TOLA (a cura di), *I sistemi di gestione ambientale per lo sviluppo eco-sostenibile del territorio*, Arkadia editore, 2010.

<sup>18</sup> Le parti contraenti della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo (Convenzione di Barcellona), con il Protocollo relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo del 1995 (Protocollo ASP), hanno previsto l'istituzione di Aree Speciali Protette di Importanza Mediterranea (ASPIM) al fine di promuovere la cooperazione nella gestione e conservazione delle aree naturali, così come nella protezione delle specie minacciate e dei loro habitat. I criteri per l'istituzione delle ASPIM sono stabiliti nell'allegato I del protocollo: tali aree speciali di protezione possono essere individuate nelle zone marine e costiere soggette alla sovranità o alla giurisdizione delle parti e nelle zone situate in parte o totalmente in alto mare, in siti importanti per l'elevato grado di biodiversità, per la peculiarità dell'habitat, per la presenza di specie rare, minacciate o endemiche, o che rivestono un interesse speciale dal punto di vista scientifico, estetico, culturale o educativo, e in cui sia in ogni caso assicurata capacità di gestione. In dottrina cfr. T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree marine del mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 421 ss.

<sup>19</sup> Portofino; Miramare; Plemmirio; Tavolara - Punta Coda Cavallo; Torre Guaceto; Capo Caccia - Isola Piana; Punta Campanella; Porto Cesareo; Capo Carbonara; Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre.

In entrambi i casi sopra prospettati la sottoposizione ad *audit* periodici e/o alla valutazione di un organismo di parte terza accreditato, oltre ad assicurare il rispetto dei criteri certificati, favorisce la creazione di una *governance* incentrata sulla condivisione di responsabilità nella gestione delle problematiche ambientali che punta sul miglioramento dei rapporti tra organizzazione ed enti di controllo, istituzioni, cittadini.

Dato per corretto il quadro delle criticità nella gestione delle AMP come sopra rappresentato, sarebbe troppo semplice ricondurre ogni responsabilità alla incapacità dei soggetti gestori senza riflettere sulla idoneità e sulla coerenza degli attuali strumenti posti loro a disposizione dal sistema normativo nazionale vigente per raggiungere i fini prefissati.

In altre parole le carenze sopra evidenziate appaiono essere prevalentemente di tipo sistemico e comportano effetti negativi scongiurabili soltanto attraverso performance di eccellenza nell'amministrazione, tecnica di ricorso però affatto eccezionale che conferma i dubbi sulla idoneità delle leggi 379/82 e 394/91 a gestire in modo soddisfacente la complessità attuale del sistema nazionale delle aree marine protette.

Il Ministero dell'Ambiente nel suo ruolo di guida e di «cabina di regia», a partire dal 2012, ha incentivato il ricorso dei soggetti gestori al modello di programmazione standardizzato italiano ISEA che avrebbe dovuto agevolare, entro il 2020, la creazione di un *network* nazionale<sup>20</sup>. La realizzazione di tale obiettivo, esplicitato nella Strategia nazionale per la biodiversità<sup>21</sup>, dovrebbe favorire la definizione di politiche ambientali integrate e consentire di migliorare i diversi sistemi di *governance* delle

---

20 La realizzazione del modello ISEA (Interventi Standardizzati di gestione Efficace in Aree marine protette) ha come obiettivo di elevare gli standard di gestione attraverso la preventiva pianificazione degli obiettivi ritenuti prioritari ed assicura un monitoraggio delle politiche di settore per aree di intervento che dovrebbe migliorare la programmazione della gestione dei finanziamenti nazionali e/o comunitari rispettando la Convenzione sulla diversità biologica, la Convenzione di Barcellona, nell'espressione del protocollo ASPIM, la Strategia nazionale (e dell'UE) sulla biodiversità. Sul punto cfr. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione generale per la protezione della natura e del mare (a cura di), *Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991*, pp. 40-41. Nato per essere applicato alle AMP ASPIM, il modello ISEA (seppure utilizzando una standardizzazione ed informatizzazione semplificata) è stato esteso alle AMP italiane non ASPIM ed ai due parchi nazionali sommersi (Baia e Gaiola) che lo utilizzano nella programmazione annuale e triennale delle loro attività. Dalla *Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991*, anno 2016, cit., pp. 27-29, risulta ad esempio che, sulla base delle strategie di azione adottate, nel 2016 gli Enti gestori hanno programmato diverse attività nell'ambito delle seguenti tematiche: monitoraggio di carattere scientifico; monitoraggio socio-economico; tutela ambientale con azioni dirette di conservazione finalizzate a mantenere e consolidare gli obiettivi già realizzati; educazione e sensibilizzazione ambientale, promozione. Oltre ad elevare gli standard di gestione, l'adozione di questo modello di programmazione standardizzato persegue anche la finalità di facilitare lo scambio di buone pratiche all'interno di un *network* delle aree marine protette ecologicamente rappresentative ed efficacemente gestite, funzionale alla conservazione della biodiversità marina mediterranea, che avrebbe dovuto diventare pienamente operativo a livello nazionale entro il 2020.

21 *La strategia nazionale per la biodiversità*, cit. spec. p. 83.

zone marine protette, nonché meccanismi di raccordo istituzionale in un'ottica di approccio ecosistemico. L'operatività di tali meccanismi è, tuttavia, resa molto complicata in Italia da una frammentazione delle competenze tra Stato e Regioni, soprattutto per la parte della gestione integrata delle zone costiere (cd. GITZ).

### **3. Le ragioni di una urgente riforma organica della legislazione italiana sulle aree protette**

Il recente tentativo di modificare radicalmente la vecchia legge quadro n. 394/1991 - abortito fondamentalmente alla fine del suo percorso parlamentare nella scorsa legislatura per gli effetti delle critiche delle associazioni ambientaliste e, soprattutto, in conseguenza dei pesanti rilievi finanziari avanzati dalla Ragioneria generale dello Stato - è espressione della consapevolezza del legislatore della necessità di procedere ad una revisione generale della legislazione a difesa delle aree protette attualmente in vigore.

Si ritiene che il sistema nazionale delle aree marine protette italiane sconti oggi tutti i mali di una legislazione di riferimento che non riesce a superare alcune incoerenze originarie e difetti dovuti anche alla sua età e, per questi motivi, vada profondamente riformato. Le leggi 979/82 e 394/91, infatti, si sono sin da subito caratterizzate per scarsa coerenza e chiarezza delle procedure amministrative richieste per l'istituzione e la regolamentazione dell'area marina protetta. Sono stati, ad esempio, necessari alcuni interventi della Corte dei conti e del Consiglio di Stato<sup>22</sup> per definire l'esatta procedimentalizzazione ed il corretto contenuto di due distinti ed autonomi decreti ministeriali: quello istitutivo dell'area e quello di adozione del regolamento della stessa (seguito dal regolamento di esecuzione ed organizzazione proposto dall'Ente gestore, cd. Disciplinare) da adottare contestualmente anche al fine di garantire il pieno rispetto degli accordi presi con gli enti territoriali e le popolazioni locali in fase di procedura istitutiva. In tal modo si è superato (soltanto nel 2006!) un altro elemento di criticità che ha afflitto per molti anni le AMP e determinato malcontento nelle collettività locali: la prassi dell'Ente gestore di sottoporre a regolamentazioni e discipline provvisorie l'AMP nelle more (lunghissime) di predisposizione del regolamento definitivo. Tale prassi è risultata causa non ultima di incertezze e di carente incisività programmatica dell'azione amministrativa. Non è infatti revocabile in dubbio che la regolamentazione di carattere provvisorio (praticamente *sine die*) contenuta nel decreto istitutivo, abbia

---

<sup>22</sup> Corte dei Conti, adunanza del 18 maggio 2006; Consiglio di Stato, adunanza generale del 18 dicembre 2006.

delegittimato e deflazionato il rapporto sinergico tra regolamento esecutivo ed il piano di gestione che, nello spirito della legge n. 394/91, avrebbe dovuto costituire lo snodo regolamentare fondamentale dell'area protetta su cui poggiare la funzionalizzazione dell'interesse pubblico e privato alla tutela dell'interesse (pubblico) naturalistico<sup>23</sup>. In ogni caso è da evidenziare che, alla fine del 2019, più di un terzo delle AMP non si erano ancora dotate del necessario (per il loro regolare funzionamento) regolamento di esecuzione e di organizzazione<sup>24</sup>.

Va altresì considerato che la legislazione nazionale attualmente vigente presuppone un quadro di riparto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed Unione Europea che incidono sulla protezione della natura e sul governo del territorio oramai radicalmente modificato da riforme costituzionali e dall'evoluzione dei Trattati europei. Tale situazione ha comportato inevitabilmente incertezze sulla legittimità di atti normativi concernenti l'istituzione di nuove aree protette o la loro gestione che in più di un caso hanno richiesto l'intervento della Corte costituzionale<sup>25</sup>. A ciò si aggiunga che l'ordito della legislazione nazionale a tutela delle AMP è stato «intrecciato» sostanzialmente prima della strutturazione di un consolidato quadro europeo ed internazionale di regole, ancora in divenire, a tutela della biodiversità marina e della sostenibilità delle comunità locali. Soltanto per fare qualche esempio, ai tempi dell'emanazione della legge n. 394/1991, non era stata firmata la Convenzione sulla diversità biologica di

23 L'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica posti in via amministrativa (nel caso di specie, dall'Autorità di gestione) sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente debbono essere giustificati da una necessità riscontrata scientificamente da parte di istituzioni e organismi a ciò abilitati a livello nazionale ed internazionale (sul punto cfr. la sentenza Corte costituzionale 17 marzo 2006, n. 116, punto 6 delle considerazioni in diritto). Il provvedimento di limitazione dovrà essere poi realizzato con il minor sacrificio possibile dell'interesse privato o di altro interesse pubblico giustapposto o contrapposto; per una analisi delle conseguenze del bilanciamento degli interessi riguardo all'esercizio dell'azione amministrativa con particolare riferimento ai vincoli di tutela posti all'interno delle Aree marine protette, cfr. G. GARZIA (2011), *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, cit. pp.77-80.

24 Cfr. Corte dei Conti, *Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex D.lgs 190/2010)*, cit., p. 92.

25 Significative sono, tra le altre: la sentenza Corte Costituzionale 8 marzo 2005, n. 108 che, dopo la modifica del titolo V Cost, ha preso espressa posizione sulla suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni in tema di interventi regionali in materia di aree protette; la sentenza Corte Costituzionale 27 gennaio 2006, n. 21 con la quale si accolgono i ricorsi della Regione Toscana contro i decreti del Ministero dell'Ambiente e del territorio con i quali si era proceduto alla nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale arcipelago toscano senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione per la nomina del Presidente dello stesso Ente; la sentenza Corte Costituzionale 10 gennaio 2017, n. 36, che dichiara illegittima la legge della Regione Abruzzo che istituisce un parco regionale comprendendovi ampi spazi di mare in quanto crea un'area marina protetta la cui istituzione è di competenza esclusiva statale, con note di: G. ROSATO, in *Riv. dir. nav.*, 2017, spec. p. 269 ss.; E. MASCHIETTO, E. M. VOLONTE' in *Riv. Giur. amb.*, 2017, p. 55 ss. In dottrina, tra gli altri, cfr. A. XERRI, *Riserve naturali costiere: i rapporti fra Stato e Regione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 615 ss.; Y. GUERRA, *Le aree protette marine sono di esclusiva competenza statale*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 499 ss.

Nairobi del 1992. Non esisteva ancora una strategia europea per le aree marine protette - stabilita con direttiva 2008/56/CE - e, seppure era stata già siglata a Barcellona la Convenzione per la protezione del mar mediterraneo contro l'inquinamento, non era stato redatto il suo importante protocollo attuativo (cd. protocollo ASPIM), adottato soltanto il 10 giugno 1995 tenendo conto dell'avvenuto ampliamento della Convenzione base.

Nel tempo, inoltre, è stata acquisita maggiore consapevolezza circa l'importanza di una efficace gestione delle zone marine protette<sup>26</sup> rispetto ad obiettivi misurabili ed a finalità precisate, verificabile attraverso *audit* e/o certificazioni di parte terza; una gestione non appiattita su vincoli o divieti, in grado di creare e stimolare l'offerta di servizi ecosistemici<sup>27</sup> o comunque derivanti dalla implementazione e dalla convergenza di settori della *blue and green economy*<sup>28</sup> potenzialmente idonei a generare importanti *benefit* economici per la pesca<sup>29</sup> ed il

26 M. I. BATISTA, H. N. CABRAL, *An overview of Marine Protected Areas in SW Europe: Factors contributing to their management effectiveness*, in *Ocean and Coastal Management*, n. 132, (2016), pp. 15 ss.

27 I servizi, soltanto accennati nell'ambito delle negoziazioni che portarono alla conclusione della Convenzione sulla biodiversità (Nairobi 1992), nel tempo hanno acquisito carattere strategico in ogni serio progetto di implementazione della Convenzione una volta presa coscienza degli ineludibili legami tra le necessità delle popolazioni umane ed il funzionamento degli ecosistemi. Secondo la definizione data dal Millenium Ecosystem Assessment (MEA), - progetto di ricerca lanciato nel 2001 con il supporto delle Nazioni Unite - i servizi ecosistemici «sono i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano»: essi si distinguono in Servizi di fornitura, Servizi di regolazione, Servizi culturali, Servizi di supporto alla vita.

28 Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni *Crescita blu Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, Bruxelles, 13.9.2012, COM (2012) 0494 *final*; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni, *Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo*, Bruxelles, 20.2.2014, COM (2014), 86 *final*.

29 Sul rapporto tra sviluppo sostenibile e principio di precauzione nell'attività di pesca cfr. T. FONTANA, *Il connubio tra sostenibilità e precauzione nel diritto di tutela delle risorse alieutiche, nella dimensione internazionale e dell'unione Europea*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2016, p. 2 ss.; sulla pesca sostenibile cfr. N. CARIMEO, *La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune*, Bari, 2015. Cfr. inoltre, G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della blue policy*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb*, 2018, p. 293; S. VENTURINI, P. CAMPODONICO, V. CAPPANERA, G. FANCIULLI, R. CATTANEO VIETTI, *Recreational fisheries in Portofino Marine Protected Area, Italy: some implications for the management in Fisheries Management and Ecology*, 24, 2017, p. 382 ss. disponibile al <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/fme.12241/full>; R. MARINO, M. TEMPESTA, C. TEOFILI, *Summary report on recreational fishing in Italian Marine Protected Areas*, Forum of MPAs, MedPAN, Tangier, Morocco, 2016; C. E. HATTAM, S. C. MANGI, S. C. GALL, L. D. RODWELL, *Social impacts of a temperate fisheries closure: understanding stakeholders' views*, in *Marine Policy*, n. 45, 2014, p. 269 ss.; FAO, *Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, 4, suppl. 4, *Fisheries Management. Marine protected areas and fisheries*, Rome, 2011, disponibile al: [www.fao.org/3/i2090e/i2090e00.htm](http://www.fao.org/3/i2090e/i2090e00.htm); P. GUIDETTI, S. BUSSOTTI, F. PIZZOLANTE, A. CICOLELLA, *Assessing the potential of an artisanal fishing co-management in the Marine Protected Area of Torre Guaceto (southern Adriatic Sea, SE Italy)*, in *Fisheries Research*, n. 101 (3), 2010, p. 180 ss., disponibile al: [https://www.academia.edu/13412027/Assessing\\_the\\_potential\\_of\\_an\\_artisanal\\_fishing\\_co\\_management\\_in\\_the\\_Marine\\_Protected\\_Area\\_of\\_Torre\\_Guaceto\\_southern\\_Adriatic\\_Sea\\_SE\\_Italy](https://www.academia.edu/13412027/Assessing_the_potential_of_an_artisanal_fishing_co_management_in_the_Marine_Protected_Area_of_Torre_Guaceto_southern_Adriatic_Sea_SE_Italy); A. FORCADA, C. VALLE, P.

turismo marittimo<sup>30</sup>. Ciò al netto di una serie di altri vantaggi derivanti da un approccio olistico dell'uomo con la natura<sup>31</sup> in grado di apportare anche tangibili miglioramenti negli stili di vita favorendo il raggiungimento di uno stato di completo benessere fisico, psichico e sociale dei componenti la collettività locale<sup>32</sup>. Asseverate da rigorose indagini scientifiche<sup>33</sup>, sono sempre più evidenti le interazioni tra capitale naturale e culturale<sup>34</sup>, utili anche a generare benefici economici, opportunità di lavoro e a sostenere i settori chiave dell'economia locale. Gli ecosistemi sani e resilienti, quali quelli sottoposti a speciale tutele nelle zone marine

---

BONHOMME, G. CRIQUET, G. CADIOU, P. LENFANT, J. SÁNCHEZ-LIZASO, *Effects of habitat on spillover from marine protected areas to artisanal fisheries*, in *Mar. Ecol. Prog. Ser.*, n. 379, 2009, p. 197 ss.; R. GOÑI, D. ALVAREZ-BERASTEGUI, O. RENONES, S. ADLERSTEIN, A. FORCADA, C. VALLE, J. SÁNCHEZ-LIZASO, G. CRIQUET, P. LENFANT, S. PLANES, S. POLTI, A. PEREZ-RUZAFÁ, J. GARCIA-CHARTON, G. CADIOU, P. BONHOMME, G. BERNARD, V. STELZENMILLER, *Spillover from six western Mediterranean marine protected areas: Evidence from artisanal fisheries*, in *Marine Ecology Progress Series*, n. 366, 2008, p. 159 ss.; F. R. ELL, C. M. ROBERTS, *Benefits beyond boundaries: the fishery effects of marine reserves*, in *Trends in Ecology & Evolution*, n. 18, (9), 2003, p. 448 ss.; *Pesca artigianale e sostenibile nelle aree marine protette italiane. Stato dell'arte e prospettive future*, relazione redatta sulla base dell'analisi del database degli studi condotti nelle AMP Italiane e realizzata nell'ambito dell'Accordo Quadro «Per una più organica collaborazione in tema di conservazione della biodiversità» sottoscritto dal Ministero per l'Ambiente e la Tutela del Territorio e del Mare e la Federparchi, disponibile al: <http://www.parks.it/federparchi/PDF/11.Relaz.Pesca.Sostenibile.AMP.pdf>.

30 ECORYS, S.Pro, MRAG, *Study on specific challenges for a sustainable development of coastal and maritime tourism in Europe*, EUROPEAN COMMISSION, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME), Bruxelles, 2016.

31 Cfr. F. CAPRA, P. L. LUISI, *Vita e natura una visione sistemica*, Aboca, 2014; F. CAPRA, H. HENDERSON, *Crescita qualitativa*, Aboca, 2013.

32 A. CHARLES, L. WILSON, *Human dimensions of Marine Protected Areas*, in *ICES Journal of Marine Science*, n. 66, (1), 2009, p. 6 ss.; L. BRANDER, C. BAULCOMB, J. AMRIT CADO VAN DER LELIJ, F. V. EPPINK, A. MCVITTIE, L. NIJSTEN, P. VAN BEUKERING, *The benefits to people of expanding Marine Protected Areas*, in *Report*, R-15/05, 2015, Institute for Environmental Studies, Amsterdam.

33 Numerosi sono gli studi disponibili. Tra gli altri: *Evaluation of the socio-economic benefit of Mediterranean marine Protected Areas - Final report*, Vertigo Lab, MedPAN, 2019; F. NICCOLINI, D. MARZO, S. SCIPIONI, M. RANDONE, K. HOGG, M. GOMEI, *Ecosystem service, socio economic values and organizational profiles of Mediterranean MPA*, 2019, WWF, disponibile: <http://medpan.org/ecosystem-services-socio-economic-values-and-organizational-profiles-of-mediterranean-mpas/>; M. PANTZAR, D. RUSSI, T. HOOPER, R. HAINES, *Study on the economic benefits of Marine Protected Areas*, EUROPEAN COMMISSION (September 2017), Luxemburg, 09/04/2018, disponibile al: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85897a77-b0c7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>; *Socio-economic benefit of MPAs: healthier seas, healthier people- Science for MPA management*, MedPAN, 2017; *Reving the economy of the Mediterranean sea, WWF report 2017*; I. ÁLVAREZ-FERNÁNDEZ, N. FERNÁNDEZ, N. SÁNCHEZ-CARNERO, J. FREIRE, *The management performance of marine protected areas in the North-east Atlantic Ocean*, in *Marine Policy* n. 76, 2017, p. 159 ss.; M. PASCUAL, ROSSETTO, M. OJEA, E. MILCHAKOVA, N. GIAKOUMI, S. KARK, D. KOROLESOVA, P. MELIÀ, *Socioeconomic impacts of marine protected areas in the Mediterranean and Black Seas*, in *Ocean & Coastal Management*, n. 133, 2016, p. 1 ss.; A. Di FRANCO, P. THIRIET, G. Di CARLO, C. DIMITRIADIS, P. FRANCOUR, N. L. GUTIÉRREZ, A. J. DE GRISSAC, D. KOUTSOUBAS, M. MILAZZO, M.D.M. OTERO, C. PIANTE, J. PLASS-JOHNSON, S. SAINNZ-TRAPAGA, L. SANTAROSSA, S. TUDELLA, P. GUIDETTI, *Five key attributes can increase marine protected areas performance for small-scale fisheries management*, *Scientific Reports* n. 6, 9, 2016; L. BRANDER, C. BAULCOMB, J. AMRIT CADO VAN DER LELIJ, F. V. EPPINK, A. MCVITTIE, L.

protette, sono in grado di fornire alla società una gamma completa di beni e servizi economicamente valutabili evidenziabili presso il consumatore tramite il sistema dei marchi e/o anche attraverso il ricorso a sistemi di certificazione volontaria predisposti dalle diverse autorità di gestione delle aree protette a favore di imprese che rispettino gli standard di sostenibilità ambientale in uso nell'area.

Indubbie sono le difficoltà di incrociare i risultati delle diverse ricerche economiche e di testarli su periodi temporali di osservazione differenti (prima e dopo l'istituzione dell'area protetta), nonché di analizzare con precisione gli impatti netti sui diversi settori economici attivi nell'area marina sottoposta a protezione. Tuttavia accurati studi che utilizzano dati che provengono prevalentemente da aree marine protette nel mediterraneo o nei mari dell'Atlantico Nord - orientale, hanno dimostrato che il rapporto costi-benefici economici generati dalle zone marine protette vede nettamente prevalere questi ultimi<sup>35</sup>. Garantire la funzionalità di tali ecosistemi tenendo conto di questi aspetti economici attraverso una corretta azione di *management*<sup>36</sup>, attenta anche alla comunicazione dei vantaggi alla collettività sociale interessata al programma di speciale protezione dell'ambiente marino<sup>37</sup>, assume

---

NIJSTEN, P. VAN BEUKERING, *The benefits to people of expanding Marine Protected Areas*, in Report R-15/05, Institute for Environmental Studies (IVM), Amsterdam 2015; A. Mangos, M. A. CLAUDOT, *Economic study of the impacts of marine and coastal protected areas in the Mediterranean*, in *Plan Bleu Papers* 13, Plan Bleu, Valbonne, 2013; E. Sala, C. COSTELLO, D. DOUGHERTY, G. HEAL, K. KELLEHER, H. MURRAY JASON, A. ROSENBERG, A. ANDREW, R. SUMAILA, *A general business model for Marine reserves*, in PLOS one, n. 8 (4), (2013), p. 9, disponibile al: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0058799>; S. FLETCHER, S. REES, S. GALL, E. JACKSON, L. FRIEDRICH, L. RODWELL, *Securing the benefits of the Marine Conservation Zone Network, Report to The Wildlife Trusts by the Centre for Marine and Coastal Policy Research*, Plymouth University, Plymouth, UK. 2012; ECORYS, DELTARES, OCEANIC, *Blue Growth - Scenarios and drivers for Sustainable Growth from the Oceans, Seas and Coasts*, ECORYS, Rotterdam, Netherlands, 2012; N. RONCIN, F. ALBAN, E. CHARBONNEL, R. CRECHIOU, R. DE LA CRUZZ MODINO, J.-M. CULIOLI, M. DIMECH, R. GONG, I. GUALA, R. HIGGINGS, E. LAVISSE, L. LE DREACH, B. LUNA, C. MARCOS, F. MAYNOU, J. PASCUAL, J. PERSON, P. SMITH, B. STOBART, E. SZELIANSZKY, K. VALLEK, S. VASELIO, J. BONCOEUR, *Uses of ecosystem services provided by MPAs: How much do they impact the local economy? A southern Europe perspective*, in *Journal for Nature Conservation*, n. 16 (4), 2008, p. 256 ss.; D. AMI, P. CARTIGNY, A. RAPAPORT, *Can marine protected areas enhance both economic and biological situations?*, in *Comptes Rendus Biologies*, n. 328 (4), 2005, p. 357 ss.

34 Cfr. Carta di Roma sul capitale naturale e culturale, conclusioni della Presidenza italiana in occasione del Consiglio Ambiente del 17 dicembre 2014. Sul rapporto tra natura e cultura cfr. B. C. GOODWIN, *Dovuto alla natura*, ABOCA, 2009, spec. cap. 6.

35 M. PANTZAR, D. RUSSI, T. HOOPER, R. HAINES, *Study on the economic benefits of Marine Protected Areas*, EUROPEAN COMMISSION, (September 2017), cit.

36 Cfr. M. I. BATISTA, H. N. CABRAL, *An overview of Marine Protected Areas in SW Europe: Factors contributing to their management effectiveness*, in *Ocean and Coastal Management*, n. 132, 2016, p. 15 ss.

37 Cfr. S. C. A. FERSE, M. MANEZ COSTA, K. S. MANEZ, D. S. ADHURI, M. GLASER, *Allies, not aliens: increasing the role of local communities in marine protected area implementation*, in *Environmental Conservation*, n. 37 (1), 2010, p. 23 ss.; S. C. MANGI, M. C. AUSTEN, *Perceptions of stakeholders towards objectives and zoning of marine-protected areas in southern Europe*, in *Journal for Nature Conservation*, n. 16 (4), 2008, p. 271 ss.

sempre maggiore importanza tra gli stessi *policy maker* dell'U.E. per un rilancio dei siti marini sottoposti a speciale protezione.

#### 4. Conclusioni.

Le criticità sopra evidenziate, che caratterizzano la maggior parte delle AMP italiane, sono la conseguenza di un quadro regolamentare oramai inadeguato ed in larga parte superato. Le aree marine protette nazionali, come si è avuto modo di dimostrare, non sono riuscite nella maggioranza dei casi ad allinearsi in misura soddisfacente ai criteri minimi di coerenza (*Representativity and connectivity*), cui è improntato il *network* delle aree marine protette del Mediterraneo, elaborati dal *Regional Activity center for specially Protected Areas ( RAC/SPA)* – istituito nel quadro della convenzione di Barcellona - insieme al *Mediterranean Protected area Network (MedPAN)*. D'altra parte non è ancora operativa in Italia una efficiente rete nazionale di AMP; tale situazione ha indirettamente favorito la creazione di assai poco rappresentativi *network* a livello *sub statale* (regionale)<sup>38</sup>.

La regolamentazione delle zone marine protette a livello internazionale ed europeo rende opportuna una urgente riconfigurazione giuridica del nostro sistema nazionale per assicurare maggiore coerenza rispetto ai principi di tutela ambientale sviluppati a livello internazionale ed agli impegni assunti con la firma di accordi e convenzioni multilaterali. Il riassetto normativo auspicato dovrebbe favorire un raccordo più funzionale con l'evoluzione in atto a livello europeo relativamente a quadro giuridico, strategie e piani di azione a salvaguardia della natura, nel più pieno rispetto del sistema di ripartizione delle competenze legislative di cui alla nostra Carta Costituzionale ed ai Trattati europei<sup>39</sup>. Evitare ritardi in tale azione di adeguamento è essenziale per intercettare efficacemente gli

38 Cfr. ad es. RAMCA (Rete delle Aree Protette Costiere e Marine d'Abruzzo (13 maggio 2016); v. altresì RAMPS (Rete delle Aree marine Protette Siciliane (12 luglio 2016).

39 Per un'analisi dei fondamentali principi per la tutela ambientale sviluppati a livello internazionale cfr. M. MONTINI, *Evoluzione, principi, e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Principi generali*, CEDAM, 2012, spec. pp. 31-42; L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè editore, 2014, p. 93 ss. Sullo sviluppo sostenibile, tra gli altri, cfr. C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, R. FERRARA, C.E.GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, cit., pp. 221-269.; altresì B. CARAVITA, L. CASSETTI, *La comunità internazionale, Parte seconda: I soggetti*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016, spec. pp. 77-79.

investimenti/finanziamenti pubblici e privati stanziati a livello nazionale ed europeo per rilanciare la tutela della biodiversità nelle aree marine sottoposte a protezione<sup>40</sup>.

La nuova normativa nazionale dovrebbe introdurre una definizione generale di aree protette<sup>41</sup> ed adottare un correlativo sistema di classificazione delle diverse tipologie compatibile con lo scenario internazionale ed europeo<sup>42</sup>, accogliendo con maggiore decisione una impostazione olistica che esprima al meglio la complessità di una visione sistemica unitaria che includa ed integri la dimensione biologica, cognitiva, sociale ed ecologica della vita. Considerato l'alto livello di antropizzazione, normalmente le zone marine protette italiane - da riqualificare quali Enti autonomi allo stesso livello dei Parchi nazionali o regionali - dovrebbero mantenere il carattere strategico del rapporto persona-natura da sviluppare coerentemente alle indicazioni provenienti dalla strategia nazionale di sviluppo sostenibile<sup>43</sup>. La sperimentazione di alcune concrete soluzioni a favore della biodiversità e dello sviluppo sostenibile potrebbe determinare la loro possibile estensione alle superfici non oggetto di speciale protezione<sup>44</sup>.

Quanto allo scenario internazionale, parte autorevole della dottrina italiana reputa fondamentale tenere in considerazione i documenti dell'*International Union for conservation of nature* (IUNC)<sup>45</sup>.

---

40 Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030», cit. spec. p. 18 ss., ove si evidenzia l'importanza di tali investimenti per vincere la sfida della tutela della biodiversità.

41 Per un approfondimento della disciplina Internazionale, dell'Unione europea e Nazionale concernente le aree naturali protette, cfr. A. PORPORATO, *La tutela della Fauna, della flora, e della biodiversità*, cap. 15, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit., p. 737 ss.; A. RISSOLIO, *Le aree naturali protette e le zone umide*, cap. 14, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit., p. 699 ss.

42 Il contesto internazionale ed europeo in cui si sviluppa il regime di protezione della natura è ben individuato da F. SAVASTANO, *La protezione della natura: parchi, riserve naturali, boschi, caccia*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORICONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016, p. 251-268.

43 La strategia nazionale di sviluppo sostenibile è stata approvata dal CIPE con delibera n. 108/2017. Si tratta di un provvedimento che prevede un aggiornamento triennale e «che definisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale per dare attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite».

44 A. CROSETTI, *Le aree protette tra conservazione e valorizzazione, tra omogeneità e differenziazione*, cit., p. 55.

45 C. A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale: profili di diritto nazionale ed europeo*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli Editore, 2018, spec. p. 107; la definizione di area protetta (IUNC definition 2008) è la seguente: «A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values». Sempre IUNC definisce *Marine protected area (MPA)* «Any area of the intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment». (Risoluzione 17.38 della 17<sup>th</sup> Session of the general Assembly of the IUCN, San José, Costa Rica, 1-10 febbraio 1988). La Convenzione sulla biodiversità (1992), attribuendo un significato più

La nuova regolamentazione delle zone marine protette italiane dovrebbe altresì essere coerente con la legislazione dell'U.E. a protezione della natura - incentrata sulla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, sulle direttive *Habitats* ed *Uccelli*<sup>46</sup>, sulla direttiva per la pianificazione dello spazio marittimo<sup>47</sup>, e sulla riforma della politica comune della pesca - così come finalizzata a realizzare gli aggiornati obiettivi indicati nella strategia europea sulla biodiversità per il 2030<sup>48</sup>, in linea con gli obiettivi di Agenda 2030 e dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. L'istituzione di aree marine protette, in ottemperanza ad obblighi derivanti dal

---

ampio, definisce *marine and coastal protected area (MCPA)* «*Any defined area within or adjacent to the marine environment, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal biodiversity enjoys a higher level of protection than its surroundings*».

46 Una valutazione completa delle direttive Habitat ed Uccelli - condotta sotto i profili della efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto, e realizzata dopo ampia raccolta di prove e consultazione pubblica di interessati (552000 risposte analizzate) - è in COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Bruxelles 12.2.2016, SWD (2016) 472 final. Il rapporto evidenzia che le direttive sulla natura e la strategia europea sulla biodiversità costituiscono un approccio integrato e pienamente coerente. Il documento pur evidenziando lacune per l'ambiente marino, conferma che almeno la parte terrestre della rete delle aree protette natura 2000 è oramai ampiamente consolidata. Il rapporto, tuttavia, riscontra che gli obiettivi generali delle direttive non sono stati ancora totalmente raggiunti; in particolare l'efficacia delle direttive sarebbe stata inficiata dalla insufficienza dei finanziamenti e da ritardi nell'istituzione di natura 2000. Ciò giustifica il fatto che la rete non abbia ancora realizzato il suo pieno potenziale di conservazione socio-economico.

47 Implementata nell'ambito della Politica marittima integrata (PMI) per l'U.E., la strategia per la gestione degli oceani e la *governance* marittima trova il proprio fondamento, come si è già detto, nella direttiva 2008/56/CE cit. e si prefigge l'obiettivo di raggiungere un buono stato ecologico dei mari europei entro il 2020. La direttiva individua alcuni adempimenti che gli Stati membri debbono realizzare in 3 cicli di 6 anni. L'Italia ha adempiuto nei termini le attività del primo ciclo. La decisione 848/2017 del 17 maggio 2017 della Commissione europea si riferisce alla gestione del secondo ciclo di adempimenti e definisce i criteri e le norme metodologiche relativi al buono stato ecologico delle acque marine nonché specifiche e metodi standardizzati di monitoraggio e valutazione. Attualmente in Italia è in atto il secondo ciclo che prevede l'aggiornamento della definizione del buono stato ambientale e dei target ambientali per ciascuno degli 11 descrittori enunciati dalla direttiva 2008/56/CE. In tale secondo ciclo si inserisce la relazione a cura di Massimo Di Stefano, della Corte dei Conti su *Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex D.LGS. 190/2010)*, cit. La direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, che si inserisce nel contesto della direttiva 2008/56/CE, istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marittime e l'uso sostenibile delle risorse marine. Per una recente analisi concernente l'attuazione italiana della direttiva da ultimo citata, cfr. M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018, p.1 ss.

48 La Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, cit. (spec. p. 1) esprime determinazione nel voler ricondurre la biodiversità in Europa sulla via della ripresa entro il 2030 puntando all'ambizioso risultato del ripristino e della protezione di tutti gli ecosistemi del pianeta entro il 2050. La tutela della biodiversità ha anche convincenti giustificazioni economiche. La conservazione degli stock marini, ad esempio, potrebbe incrementare gli utili annuali dell'industria dei prodotti ittici di oltre 49 miliardi di EUR, mentre la protezione delle zone umide costiere potrebbe evitare danni causati

diritto UE applicabile e dagli impegni internazionali assunti dall'U.E e dagli stessi Stati membri è misura che rientra nell'esercizio di competenze concorrenti ex art. 4, lettera e) TFUE<sup>49</sup>. Considerate tra i punti di forza delle misure per il raggiungimento di un buono stato ecologico dell'ambiente marino europeo<sup>50</sup> in quanto essenziali per la conservazione della natura e per la salvaguardia della biodiversità dei mari e degli oceani, le zone marine protette, efficacemente gestite, sono ritenute idonee a produrre tangibili *benefit* socioeconomici nei confronti della collettività locale e dell'intera umanità<sup>51</sup>. La Commissione europea ritiene che l'ottimizzazione della resilienza degli ecosistemi e la massimizzazione dei benefici socioeconomici sia favorita dalla creazione di coerenti, efficienti ed interconnessi *network* tra siti marini protetti a livello nazionale, europeo e internazionale<sup>52</sup> completati dalla previsione di «corridoi ecologici che impediscano l'isolamento genetico, consentano la migrazione delle specie e preservino e rafforzino l'integrità degli ecosistemi»<sup>53</sup>. I *network* di zone marine protette, infatti, operando insieme su varie scale, possono assicurare una gamma di livelli di speciale protezione (più o meno rigorosa) che consente di

---

dalle inondazioni all'industria delle assicurazioni per circa 50 miliardi di EUR all'anno.

49 Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia 20 novembre 2018 nelle cause riunite C-626/15 e C-659/16, aventi ad oggetto due ricorsi di annullamento di 2 decisioni del Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposti rispettivamente il 23 novembre 2015 (C-626/15) e il 20 dicembre 2016 (C-659/16), dalla Commissione europea. La Corte, respingendo i ricorsi, statuisce che la competenza a disporre la creazione di aree marine protette che hanno come obiettivi il mantenimento della «biodiversità marina», «della struttura e della funzione dell'ecosistema» e della sua «capacità di adattamento al cambiamento climatico» nonché la riduzione della «potenziale introduzione di specie esogene dovuta ad attività umane», piuttosto che, come scopo principale la pesca o la conservazione delle risorse della pesca, rientra in quella che l'Unione, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 2, lettera e) TFUE condivide con gli Stati membri. Con ciò la Corte disattende la tesi della Commissione precisando che è possibile fare ricorso alla competenza esclusiva della conservazione biologica del mare, soltanto per misure strettamente collegata all'esercizio della Politica Comune della Pesca (art. 3, paragrafo 1, lettera d) TFUE).

50 V. i considerando da 5 a 7 della Direttiva 2008/56/CE, cit.

51 L'importanza ed il valore di tali *benefit* sono stati approfonditi nel *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, On the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC*, cit. Accurati studi (BRANDER et al., *The benefits to people of expanding Marine Protected Areas*, 2015) tenuti in considerazione dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «*Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030*», cit., p. 4 (nota 19) dimostrano che ogni euro investito nelle zone marine protette ne genera almeno 3. Cfr., altresì, *Commission staff working document, Guidance on a strategic framework for further supporting the deployment of EU-Level green and blue infrastructure*, Brussels 24.5.2019, SWD (2019) 193 final.

52 «*MPA networks designated under Regional Sea Conventions significantly overlap with Natura 2000 and national MPA sites. Regional Sea Conventions, however, represent an important platform for Member States' cooperation to develop and implement an ecosystem-based approach to MPA designation and management. This makes RSCs one of the driving forces behind the expansion of the European MPA network*»: così Report from the Commission to the European Parliament and the Council «*on the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)*», cit., p. 4.

53 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «*Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030*», cit., p. 4.

raggiungere obiettivi di tutela dell'ambiente e della biodiversità altrimenti impossibili. Si deve tuttavia segnalare che, al momento attuale, non sono ancora stati elaborati criteri e di coerenza di un *network* europeo di siti marini protetti. La nuova strategia dell'U.E. sulla biodiversità per il 2030 dimostra di essere intrisa da uno spirito di forte partnerariato. La Commissione europea riconosce espressamente che i risultati in termini di salvaguardia di biodiversità potranno essere perseguiti pienamente soltanto con «la partecipazione fattiva dei cittadini, delle imprese, delle parti sociali e della comunità della ricerca e della conoscenza, come pure forti partenariati tra il livello locale, regionale, nazionale ed europeo» stimolando una *governance* partecipativa a vari livelli e prevedendo cospicui finanziamenti ed incentivi<sup>54</sup>.

Risulta evidente da tale strategia il superamento della concezione del raccordo tra conservazione della natura e valorizzazione del patrimonio naturale in essere nella legge 394/1991. Non è sfuggito a parte della dottrina<sup>55</sup> che questo rapporto - tra l'altro evidenziato da una prassi gestionale caratterizzata normalmente, a livello nazionale da provvedimenti amministrativi comunque limitativi o restrittivi delle situazioni soggettive in virtù di un non scritto principio di «conservazione statica della natura» - prevedesse come soltanto eventuale il raggiungimento pieno delle finalità della speciale tutela dell'area marina protetta attraverso la valorizzazione e la sperimentazione delle attività produttive compatibili<sup>56</sup>. Il modello europeo di tutela della biodiversità, operativo anche nelle aree protette, invece, pur puntando sulla intensificazione dell'azione di protezione e di ripristino della natura e sulla massima rigidità nella applicazione degli strumenti normativi disposti a sua tutela, prevede un forte e necessario dinamismo dei rapporti tra uomo e ambiente, tra promozione dell'educazione ambientale, della conoscenza degli ambienti marini-costieri e sviluppo socio-economico dell'area, tra salvaguardia delle tradizioni e della cultura della collettività locale ed innovazioni tecnologiche. In altre parole, conservazione della natura e valorizzazione culturale economica e sociale delle risorse ambientali,

54 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030», cit., p. 3.

55 G. GARZIA (2011), *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, cit., spec. pp. 84-87.

56 Va in ogni caso dato atto che a partire dalla adozione generalizzata della programmazione ISEA (2012), la pianificazione della gestione delle aree marine protette e dei due parchi sommersi deve tenere conto di 4 macro finalITÀ. Tra queste la n. 4, «promozione dello sviluppo sostenibile dell'area, con particolare riguardo alla valorizzazione delle attività tradizionali delle colture locali, del turismo ecocompatibile e alla fruizione da parte delle categorie socialmente sensibili». Per tale via lo sviluppo sostenibile dell'area acquisisce dignità di stabile obiettivo da perseguire nel futuro. Sul punto cfr. Corte dei Conti, *Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex D.lgs 190/2010)*, cit., p. 91.

in forma sostenibile, sono parti irrinunciabili di uno stesso progetto di ripristino e di corretto mantenimento degli ecosistemi all'interno del quale le aree marine protette hanno un ruolo di importanza fondamentale. Valorizzazione naturalistica del bene e valorizzazione economica dell'area protetta, possono evidentemente istaurare un circolo virtuoso a vantaggio del processo conservativo dell'ambiente soltanto in presenza di un mirato intervento pubblico che utilizzi strumenti economici o di mercato e di un forte impegno di tutti gli *stakeholders*. La Commissione europea, d'altra parte, ha ritenuto strategico l'utilizzo di strumenti di mercato - a livello UE o dei singoli Stati membri - ai fini di politica ambientale e per arrestare la perdita di biodiversità<sup>57</sup> senza escludere le AMP che ben possono essere luoghi «dello sviluppo sostenibile»<sup>58</sup>. La vocazione naturalistica dell'area, in effetti, può contribuire a rinforzare ed a differenziare l'offerta di beni e servizi di alta valenza ecologica e/o realizzati con criteri di sostenibilità ecologica quando esiste un mercato (es. ecoturismo, produzioni di qualità, ecc.). Nella sua comunicazione «Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030» la Commissione dimostra, con il supporto di referenziati studi, che l'ampliamento ed una corretta gestione delle zone marine protette, oltre a favorire la ripresa della biodiversità, attivano virtuosi meccanismi economici e favoriscono la transizione verso forme di economia circolare; fattori, questi, che rendono più che opportuno e giustificabile la promozione ed il sostegno degli investimenti nelle infrastrutture verdi e blu<sup>59</sup>.

Tuttavia allorquando il mercato «non riflette in misura adeguata il “vero costo” o il costo sociale» dell'attività economica che produce quei beni e quei servizi, un intervento pubblico a suo sostegno sarà giustificato<sup>60</sup>. Esempi virtuosi, seppur non numerosi, di aree protette che hanno dimostrato di sapere ben conciliare conservazione ambientale e mercato locale di beni e servizi si hanno anche in Italia. Tra questi va evidenziato il modello di gestione del «Parco nazionale - area marina protetta delle Cinque Terre» che raggiunge tale risultato indubbiamente sulla base di peculiarità territoriali ed ambientali difficilmente «esportabili»<sup>61</sup>, ma anche ricorrendo a strategie quali quella della istituzione di un label ecologico: un «marchio

---

57 Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*, Bruxelles, 28.3.2007, COM (2007) 140 definitivo.

58 Sostiene che le aree protette sono anche luoghi «dello sviluppo sostenibile» C. A. GRAZIANI, *Il significato di un'utopia*, in *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, 2001, spec. p. 36.

59 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030», spec. pp. 4-5.

60 Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*, cit., p. 3.

61 G. BELLOMO, *Il modello giuridico-gestionale di tutela ambientale del parco nazionale delle Cinque Terre*, in *Gazzetta ambiente*, 2006, p. 57 ss.

distintivo assegnato dall'Ente Parco alle imprese turistiche delle Cinque Terre che si sono impegnate in un percorso volontario di qualità, rispetto dell'ambiente e valorizzazione della cultura e dell'identità locale secondo la strategia indicata dalla Federazione EUROPARC nella Carta Europea per il turismo sostenibile»<sup>62</sup>. Occorre tuttavia osservare che non sempre esiste un mercato da incentivare: beni ambientali, biodiversità, paesaggio, risorse idriche, cambiamento climatico, sono tutti beni pubblici che hanno un valore di mercato pressoché nullo in mancanza di un processo regolativo e/o di valorizzazione pubblica e comunque al netto di sostegni finanziari concessi sotto forma di pagamento per servizi ambientali. Attribuire un valore pubblico ai beni pubblici sembra essere la via corretta per stimolare la produzione di tali beni nelle aree marine protette attraverso il sostegno di processi produttivi multifunzionali in cui il bene pubblico entra come input (ad esempio la biodiversità) o come output (ad esempio il paesaggio). Tale sostegno potrebbe assumere diverse forme, che la dottrina non ha mancato di evidenziare, portando come modello i sistemi di premialità ambientale introdotti in alcuni regolamenti di gestione di AMP a favore di imbarcazioni in possesso di alcuni specifici requisiti di natura ecologica<sup>63</sup>. In ogni caso una quota parte della resa delle attività economiche sviluppate in esito all'attività di regolazione del mercato e/o di valorizzazione pubblica di beni e servizi posta in essere dall'Autorità di gestione della AMP inevitabilmente sarà destinata a meglio conservare la risorsa ambientale ed a proteggere la biodiversità<sup>64</sup>. Ne consegue che la nuova regolamentazione delle AMP dovrà necessariamente affrontare e risolvere i cc.dd. fallimenti di mercato, ovvero

62 Cfr. il sistema di Adesione al Marchio di qualità ambientale 2.0 – CETS fase II del Parco nazionale Area marina protetta delle Cinque terre. Imprese turistiche locali. Più in particolare si tratta di un sistema unico di certificazione ambientale delle imprese del territorio, risultato da una sintesi fra la metodologia proposta da Federparchi nella seconda fase della Carta europea e il marchio di qualità ambientale già implementato dal Parco, adottato dall'Ente con Deliberazione di giunta esecutiva n. 14 del 26.02.2018.

Il "Marchio di sostenibilità delle AMP" è stato istituito il 28 luglio 2009 nell'ambito di un accordo di programma sottoscritto dal ministro dell'ambiente Stefania Prestigiacomo e da Confturismo, Confcommercio e Federturismo di Confindustria con la finalità di «individuare tutti quei servizi (ricettivi, ristorazione, intermediazione turistica) che qualificano la loro offerta in termini di sostenibilità ambientale. Successivamente, potrà essere esteso anche a ulteriori tipologie di servizi, quali ad esempio quelli rivolti alla nautica da diporto e alla subacquea, facendo seguito agli accordi di programma con cui le Amp sono state aperte alla fruibilità della nautica da diporto e alle attività di diving»: v. <https://www.giglianews.it/2009/07/31/un-marchio-per-le-a-m-p/>

63 G. GARZIA (2011), *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, cit., p. 100. Il riferimento è al D. M. 28 luglio 2009, n. 129, Regolamento recante la disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area marina protette «Costa degli infreschi e della Masseta», art. 5, par. 2, Allegato art. 1 che statuisce forme di sostegno a favore di imbarcazioni in possesso di uno dei seguenti requisiti: a) unità dotate di cassa per la raccolta dei liquami di scolo; b) natanti e imbarcazioni equipaggiati con motore in linea con la direttiva 2003/44; c) navi da diporto in linea con gli annessi IV e VI della MARPOL 73/78.

64 Per un approfondimento del tema si rinvia a E. FALCONE, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento di attività produttive compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 635 ss.

quella situazione in cui l'allocazione dei beni e dei servizi prodotti nella zona sottoposta a particolare tutela non è efficiente se effettuata tramite il libero mercato.

Tra gli obiettivi che la nuova strategia europea sulla biodiversità si propone di raggiungere entro il 2030 vi è prioritariamente quello di sottoporre a speciale protezione legale il 30% dei mari, destinando almeno un terzo di tale superficie ad un livello di protezione particolarmente rigoroso<sup>65</sup>. Il risultato programmato è ambizioso: considerato che la percentuale di mare attualmente protetto nell'UE - sia nel quadro di natura 2000 sia nell'ambito di misure nazionali supplementari - si attesta intorno all'11%, mentre meno dell'1% è protetto in maniera particolarmente rigorosa, il rispetto dell'impegno comporterà che gli Stati membri dovranno procedere nei prossimi anni a designare equamente zone supplementari protette e rigorosamente protette che integreranno la rete natura 2000 o rientreranno in un regime nazionale di protezione. Ciò al netto dell'impegno dell'U.E. a farsi parte attiva per la conclusione di accordi internazionali volti ad individuare designare e gestire efficacemente altre zone da proteggere nelle acque marine non soggette a giurisdizione nazionale<sup>66</sup>.

Le considerazioni fin qui svolte inducono a ritenere che, pur nell'ipotesi (assai probabile) in cui una riforma organica concernente le aree marine sottoposte a protezione non sarà varata entro l'attuale legislatura, il processo di adattamento del diritto italiano a quello europeo richiederà l'espletamento di alcuni incisivi interventi normativi e di azioni a livello nazionale nel breve periodo.

Si è già anticipato, infatti, che gli Stati membri saranno tenuti (equamente) ad estendere le zone marine sottoposte a protezione. Ciò potrà essere realizzato attraverso la istituzione di nuove aree protette, così come integrate da «corridoi ecologici» ed eventualmente, da cc.dd *buffer zone*, ovvero «zone cuscinetto» di interposizione tra aree protette e non, che consentono di proteggere più efficacemente i servizi ecosistemici realizzati dall'area protetta anche nei confronti delle conseguenze negative determinate dall'esercizio incontrollato della pesca professionale tramite pescherecci, tonnare e palangari d'alto mare che periodicamente razziano le zone di confine. La Commissione europea prevede un cronoprogramma impegnativo; entro il 2020 (in collaborazione con gli Stati membri e l'Agenzia Europea per l'ambiente) presenterà orientamenti utili ad individuare le zone supplementari che gli Stati membri dovranno designare, la definizione di «protezione rigorosa», nonché una adeguata pianificazione della gestione delle zone

65 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030», cit. spec. pp. 4-5.

66 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030», cit. p. 22.

protette. Dal canto loro gli Stati membri dovranno dimostrare di avere ottenuto progressi significativi nella designazione delle nuove zone protette entro il 2023 e raggiunto un livello di gestione efficace di tutte le zone protette «definendo obiettivi e misure di conservazione chiari e sottoponendole ad un monitoraggio adeguato» entro il 2030. Va altresì considerato che gli stessi incentivi nazionali ed europei spingeranno ad adottare meccanismi che favoriscano l'effettivo *enforcement* e controllo delle misure manageriali assunte dall'area marina protetta, nonché la promozione di strutture di *governance* «inclusiva» per consentire la più ampia partecipazione della società civile. Un partecipato approccio sociale alle opportunità in termini di nuovi lavori e di nuove professioni o di aggancio di nuove forme di turismo culturale o sostenibile, stimulate dai vantaggi ecosistemici liberati dall'area protetta, dovrebbe avvantaggiare soprattutto i giovani e favorire il recupero e la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali senza negare, sia pure compatibilmente alle esigenze di protezione, lo svolgimento della abituale attività di pesca<sup>67</sup>.

Tutto ciò considerato, va stigmatizzata come incoerente la progressiva diminuzione dell'ammontare della partecipazione alle spese di gestione delle Aree marine protette da parte Ministero dell'ambiente rispetto all'impegnativo programma di ampliamento del loro numero e di efficientamento della relativa gestione che dovrà essere realizzato nei prossimi anni dal nostro Paese<sup>68</sup>.

---

67 La possibilità del raggiungimento di tale obiettivo è documentata dalla esperienza in atto nell'AMP di Torre Guaceto riportata in *Pesca artigianale e sostenibile nelle aree marine protette italiane. Stato dell'arte e prospettive future*, cit., spec. pp.22 – 23, ove si riportano modalità e risultati di un progetto di pesca sperimentale cogestito tra Ente gestore e pescatori sulla base di un accordo da entrambi sottoscritto.

68 Esprime questo giudizio la relazione della Corte dei Conti, *Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex D.lgs. 190/2010)*, cit., p. 91. La relazione sopra citata attribuisce al Ministero dell'ambiente il riconoscimento della non adeguatezza dell'ammontare dei contributi ordinari da esso stanziati per la partecipazione alle spese di gestione delle Aree marine protette, rispetto «alle potenzialità di queste istituzioni, quali promotori di educazione ambientale, di diffusione delle conoscenze, di comportamenti virtuosi per la salvaguardia dell'ambiente marino e di potenziamento delle attività di valore scientifico».