

ATTIVITÀ TURISTICHE E AREE MARINE PROTETTE: COMPATIBILITÀ E PRINCIPI DI GESTIONE EFFICACE.

Nicolò Carnimeo - Lara Marchetta*

ABSTRACT (it.): Le aree marine protette sono uno strumento multifunzionale che deve coniugare le esigenze di tutela dell'ambiente marino con quelle della fruizione e della realizzazione di attività economiche secondo i principi dello sviluppo sostenibile. Per raggiungere questo obiettivo è necessaria una gestione che si ispiri ai principi della *effectiveness and adaptable management* basata su una valutazione scientifica degli impatti e una conseguente regolamentazione delle attività. Le attività turistiche dovrebbero conformarsi alle istanze della CETS (Carta Europea del Turismo Sostenibile) che può rivelarsi un utile strumento anche per il turismo nautico e quello balneare. Dall'esame normativo emerge con forza la necessità di una riforma della legge quadro sulle aree protette in particolare sugli aspetti della gestione e della regolamentazione delle attività compatibili.

ABSTRACT (en.): *Marine protected areas are a multifunctional tool that must combine the needs for protection of the marine environment with those for enjoyment and the creation of economic activities according to the principles of sustainable development. To achieve this goal, management is required that is inspired by the principles of effectiveness and adaptable management based on a scientific assessment of impacts and consequent regulation of activities. Tourism activities should comply with the demands of the ECST (European Charter for Sustainable Tourism), which can also be a useful tool for nautical and seaside tourism. The need for a reform of the framework law on protected areas emerges strongly from an examination of the regulations in force, particularly on the aspects of management and regulation of compatible activities.*

SOMMARIO: 1. Principi di gestione efficace e incidenza delle attività turistiche nelle aree marine protette. 2. La Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS). 3. Il bilanciamento tra uso e conservazione: le attività turistiche all'interno delle AMP e la loro regolamentazione. 3.1. Il turismo nautico. 3.2. Il turismo balneare. 4. Natura pubblicistica dell'ente di gestione "misto". Proposte di riforma della Legge Quadro.

1. Principi di gestione efficace e incidenza delle attività turistiche nelle aree marine protette.

Le aree marine protette (da qui in poi AMP) sono uno degli strumenti più efficaci di tutela dell'ambiente marino e costiero. Ne esistono molteplici tipologie, ma in questo saggio si intende riferirsi solo a quelle previste dalla l. n. 979/1982 che le ha promosse e regolamentate nel suo titolo V, realizzando una rete nazionale di «riserve naturali marine»¹ stigmatizzata

¹ * I § 1, 3.2 e 4 di questo articolo sono stati redatti dal Prof. Nicolò Carnimeo, Associato di Diritto della Navigazione nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; i § 2, 3, 3.1, sono stati redatti dall'Avv. Lara Marchetta, Dottorando di Ricerca nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

poi dalla c.d. legge quadro sui parchi, n. 394/91. Dal combinato disposto delle due norme citate è chiaro che l'oggetto e la finalità sia la tutela dell'ambiente come già si evince dall'art. 25 della l. 979/82, il quale prevede che queste aree debbano presentare «*un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono*». Ma nella stessa definizione, segnando per l'epoca della norma (1982) un principio fortemente innovativo, se ne è voluta ampliare la funzione anche agli aspetti culturali, educativi ed economici, determinando una direttrice chiara anche riguardo agli aspetti gestionali.

Le aree protette, in ossequio al principio della multifunzionalità che le contraddistingue, si sono evolute negli anni ed hanno improntato la gestione dell'ambiente nel segno della compatibilità tra le esigenze di tutela e quelle di fruizione anche (ma non solo) per le attività turistiche². Tutela e fruizione, come meglio verrà chiarito in seguito, rappresentano due aspetti inscindibili e il loro rapporto rende vivo e concreto il concetto di sostenibilità (*rectius* per quanto riguarda il tema di interesse di "turismo sostenibile") quando queste aree vengono gestite efficacemente e secondo un modello adattativo che preveda una costante attività di monitoraggio ed una corretta misurazione degli impatti delle attività antropiche sull'ambiente. Gli strumenti principali a disposizione degli enti di gestione delle AMP, i quali possono avere natura diversa, enti pubblici o consorzi di enti, consorzi pubblico privati o enti privati³, oltre alla citata normativa di riferimento, sono il decreto di istituzione della riserva marina e il regolamento⁴ nel quale sono previste le attività vietate e quelle consentite sulla base della zonizzazione dell'area⁵. Vi è poi il sistema ISEA⁶, il quale è, di fatto, uno

La rete nazionale è formata da trentadue aree marine protette compresi i parchi sommersi di Baia e Gaiola. Per una puntuale disamina critica sull'attuazione del *network* di aree protette nazionale e sulla necessità di una riforma v. R. CATTANEO VIETTI - L. TUNESI, *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, Roma, 2007, p. 20 ss.; L. PETRELLI, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, in *AmbienteDiritto.it*, Anno XXI, fasc. II, 2021, p. 4 ss.; G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo "sviluppo sostenibile"*, in *Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, 2011, p.14.

2 E. A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2008, p. 334. L'autrice delinea la genesi anche giurisprudenziale delle finalità della legge quadro che mettono in evidenza la necessità di un connubio tra l'attività umana e la protezione dell'ambiente, richiamando la costante giurisprudenza costituzionale, v. Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641; e poi a seguito della l. quadro, Corte Cost., 15 luglio 1994, n. 302, in *Giur. Cost.*, 1994 p. 2590, con nota di A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità a proposito del "paradigma" della collaborazione tra Stato e Regioni*.

3 La gestione dell'AMP può essere concessa anche a enti pubblici, istituzioni scientifiche e associazioni riconosciute così come previsto dall'art. 2, comma 37, l. 9 dicembre 1998 n. 426 che è stato poi modificato dall'art. 17 della l. n. 93 del 2001 nella quale è contemplato che questi enti possano agire «anche consorziati tra loro». Cfr. D. MARINO (a cura di), *Le aree marine protette italiane. Stato, politiche, governance*, Milano, 2011.

4 Cfr. art. 27, l. 979/82 e artt. 18 e 19, l. 394/91. V. *infra* par. 3

5 Nelle AMP italiane, la zona A è denominata «riserva integrale» poiché ad essa è garantita la protezione più rigorosa e comprende i settori dell'area di valore ambientale più rilevanti. In questa zona, normalmente di dimensioni molto ridotte, sono vietate tutte le attività che possano arrecare disturbo all'ambiente marino, ma di solito sono consentite le attività di ricerca scientifica e di servizio. Le zone B e C, c.d. *buffer zone*, sono, invece, dette rispettivamente «riserva generale» e «riserva parziale». In esse viene assicurata una protezione graduale poiché sono previste delle deroghe alle restrizioni normative, al fine di garantire la conservazione dei valori ambientali ma allo stesso tempo permettendo una fruizione sostenibile dell'area nell'equo temperamento tra interessi ambientali e sociali.

6 L'acronimo ISEA sta per Interventi Standardizzati di Gestione Efficace in aree marine protette, è un progetto nato in collaborazione tra il WWF Italia e il Ministero dell'ambiente con interventi di sostegno alla gestione

strumento di programmazione, sebbene non rappresenti un vero e proprio piano di gestione che non è previsto per le AMP⁷ a differenza dei parchi nazionali che hanno un regime differente e certamente più compiuto⁸.

Tutti gli strumenti sono improntati almeno negli intenti, meno nella pratica attuazione, ad una gestione adattativa e cioè devono avere la capacità di evolversi nel tempo, possibilmente con tempi rapidi, conformandosi alle mutate condizioni ambientali e socioeconomiche. Posto, infatti, che gli equilibri ecosistemici sono in continuo mutamento, le prescrizioni, le possibilità di estensione territoriale, i divieti e gli stessi regolamenti delle aree protette devono potersi rapidamente adeguare alla situazione contingente per raggiungere più efficacemente gli obiettivi di tutela. Questo adeguamento si realizza attraverso un processo di gestione che si ispiri ai principi della *effectiveness and adaptable management*⁹. Le operazioni gestionali, sempre in ossequio ai principi della gestione adattativa¹⁰, come ribadito a livello

delle aree marine protette italiane (AMP), per rafforzare la loro efficienza gestionale. ISEA standardizza la gestione di una AMP e facilita lo scambio di buone pratiche all'interno di un network di AMP grazie a schemi di gestione intellegibili da tutti gli *stakeholders* coinvolti.

7 G. GARZIA, *Le aree marine protette Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo "sviluppo sostenibile"*, cit., p.13. L'autore precisa che «i parchi hanno finalità generali di protezione e valorizzazione della natura, le riserve, oltre ad avere di regola dimensioni molto più ridotte, hanno principalmente una finalità di natura conservativa connessa alla presenza di specifici valori floristico - faunistici o di diversità biologica». Sul tema v. anche O. FERMEZZA, *Le riserve marine*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, vol. I, Milano, 2007, p. 547 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p.17. Questo saggio propone un inquadramento giuridico autonomo per le aree marine protette, viene sostenuto che «le aree marine presentano aspetti di marcata peculiarità rispetto a quelle costituite in ambito terrestre. La ragione di tali peculiarità va ricercata, in primo luogo, in un'argomentazione di carattere ecologico - scientifico, nel senso che l'ecosistema marino si presenta - in linea di principio - più vulnerabile di quello terrestre».

8 Per i parchi nazionali viene previsto il Piano per il Parco (art. 12 l. 394/1991), si tratta dello strumento con cui l'Ente Parco persegue «la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali». La norma definisce contenuti e iter e prevede (cfr. d.lgs. 152/2006) la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Testo Unico Ambiente); il Piano per il Parco ha validità di 10 anni, trascorsi i quali può essere modificato seguendo lo stesso iter di approvazione ed è sovraordinato nei confronti dei Piani Territoriali di Coordinamento e dei Piani Regolatori Generali. Questi devono obbligatoriamente conformarsi a quanto previsto dallo stesso Piano per il Parco. Il Piano Paesaggistico prevale sul Piano per il Parco in via esclusiva solo per i temi relativi alla tutela del paesaggio (art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio* e ssmi). Cfr. P. PIGLIACELLI, *Il nuovo standard internazionale per supportare la gestione dei parchi realizzato con il contributo delle aree protette italiane*, in *Gazzetta ambiente*, 2018, fasc. 2, 2018, 47-60.

9 Si tratta di sistemi di gestione efficace i quali hanno avuto un significativo sviluppo nel 2000 grazie alla Commissione Mondiale sulle Aree Protette della *World Conservation Union* (IUCN) che con il WWF ha sviluppato il programma *Marine Protected Area Management Effectiveness Initiative* (MPA MEI), un progetto di collaborazione internazionale finalizzato a creare una metodologia per pianificare e condurre valutazioni sull'efficienza della gestione delle AMP. 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..

10 Un'espressione spesso utilizzata per riassumere le nozioni e i principi alla base dell'approccio adattativo è quella di *learning by doing*, ossia l'apprendimento attraverso l'esperienza gestionale. In tema di approccio adattativo nel diritto ambientale, con specifico riguardo alla protezione degli ambienti marini, v. ad es. E. BIBER, *Adaptive Management and the Future of Environmental Law*, in *Akron Law Review*, 46, 2013, p. 933 ss.; N. SOININEN, F. M. PLATJOUW, *Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD*, in D. LANGLET - R. RAYFUSE (a cura di), *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance. Perspectives from Europe and Beyond*, L'Aia, 2018,

internazionale dalla Convenzione sulla diversità biologica (CBD)¹¹ devono poi essere sempre riscontrate scientificamente, e ciò secondo un principio consolidato nel tempo che si legge già in un documento degli anni Sessanta della commissione Leopold: «*management without knowledge would be a dangerous policy indeed*»¹². Tale metodologia risulta del tutto coerente con il c.d.«approccio ecosistemico» e può essere considerata come un necessario corollario di quest'ultimo, così come è stato rilevato da una decisione emanata sempre dalla conferenza delle Parti della CBD¹³.

Caratteristiche ulteriori della gestione adattativa sono la definizione di chiari obiettivi di gestione al fine di descrivere le condizioni desiderate di una specie, di un ecosistema, di un'area protetta o qualsiasi altra variabile di interesse conservazionistico, lo sviluppo coerente di un piano di gestione che identifichi chiaramente i fattori di minaccia in atto e le azioni necessarie per ridurli e raggiungere così i *target* attesi. Tale pianificazione deve essere affiancata e implementata da una costante attività di monitoraggio mirata su obiettivi, minacce e azioni di contenimento.

Questi principi si ritrovano anche nel sistema ISEA che inizialmente vedeva coinvolte solo le ASPIM (Aree Specialmente Protette di Importanza Mediterranea di cui al protocollo ASP/BD)¹⁴ ma è stato poi esteso a tutte le AMP nazionali in modo da realizzare criteri e standard uniformi e misurare l'efficacia di gestione. ISEA cristallizza un procedimento

p.17 ss..

11 La Convenzione sulla Diversità Biologica (CDB) di Rio de Janeiro del 1992 è stata recepita nel nostro ordinamento dalla l. n. 124 del 14 febbraio 1994. L'art. 12 al punto a) recita: «*The Contracting Parties, [...] establish and maintain programmes for scientific and technical education and training in measures for the identification, conservation and sustainable use of biological diversity and its components and provide support for such education and training for the specific needs of developing countries*».

12 A.S. LEOPOLD - S.A. CAIN - C. COTTAM - I. N. GABRIELSON - T. L. KIMBALL, *Wildlife management in the national parks*, in *American Forest*, April 1963, p. 32.

13 Cfr. *dec. COP CBD V/6*, all., *A. Description of the ecosystem approach*, par. 4: «*The ecosystem approach requires adaptive management to deal with the complex and dynamic nature of ecosystems and the absence of complete knowledge or understanding of their functioning. Ecosystem processes are often non-linear, and the outcome of such processes often shows time-lags. The result is discontinuities, leading to surprise and uncertainty. Management must be adaptive in order to be able to respond to such uncertainties and contain elements of "learning-by-doing" or research feedback. Measures may need to be taken even when some cause-and-effect relationships are not yet fully established scientifically*».

14 Cfr. Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo del 1978, ratificata dall'Italia con l. 21 gennaio 1979 n. 30 e modificata nel 1995, assumendo la denominazione di «Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo». Con il Protocollo relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo del 1995 (Protocollo ASP/BD) si è data vita all'istituzione di una rete di «Spa» (*Specially Protected Areas*), o aree specialmente protette delle quali alcune vengono inserite nella speciale lista delle ASPIM Aree Specialmente Protette di Importanza Mediterranea o SPAMI (se consideriamo l'acronimo inglese *Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*). L'Allegato II è stato modificato l'ultima volta il 20 dicembre 2017 e gli emendamenti sono entrati in vigore il 14 settembre 2018. L'allegato III è stato modificato da ultimo il 6 dicembre 2013 e le modifiche entrate in vigore il 16 aprile 2015. Sulla gestione cfr. in particolare l'art. 7 intitolato *Planning and management*. Si tratta di uno dei documenti normativi più evoluti in tema di gestione delle AMP il quale stigmatizza tra le diverse azioni sia la necessità di un *management plan* che, sulla base di questo, la promozione di attività compatibili con gli obiettivi di tutela dell'area. Per approfondire il tema v. T. SCOVAZZI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il protocollo di Barcellona del 1995*, in *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo*, Atti del XI Convegno Annuale dell'Associazione «Club Giuristi dell'Ambiente», a cura di G. Cordini, A. Venturi, Roma 2011, 25 ss.; ID, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il Protocollo di Barcellona del 1995* in *Riv. giur. amb.*, 421. ID (a cura di), *Marine specially protected areas the general aspects and the Mediterranean regional system*, L'Aia/Boston/London, 1999.

standardizzato per tutte le aree marine protette italiane¹⁵ basato su sei cardini principali: definizione di chiari obiettivi di gestione al fine di descrivere le condizioni desiderate di una specie, di un ecosistema, di un'area protetta o qualsiasi altra variabile di interesse conservazionistico; lo sviluppo di un piano di gestione che identifichi chiaramente i fattori di minaccia in atto e le azioni necessarie per ridurli e raggiungere così i risultati attesi; la realizzazione di un piano di monitoraggio mirato su obiettivi minacce ed attività; l'applicazione dei piani di gestione e monitoraggio; l'analisi dei dati e diffusione dei risultati, nonché l'uso interattivo dei risultati.

All'ISEA si affianca un altro strumento che è il SoDeCri, un *software* di gestione il quale definisce i criteri di ripartizione dei fondi ministeriali tra le diverse AMP italiane. La ripartizione avviene innanzitutto sulla base delle "caratteristiche geomorfologiche dell'area protetta", quali la presenza di *habitat* prioritari come il posidonieto o il coralligeno. Altro criterio è "l'impatto antropico", il quale assume un particolare rilievo per le attività di fruizione e turistiche, poiché comprende i permessi per le attività subacquee, della pesca professionale, della pesca ricreativa, le autorizzazioni di attracco per la nautica da diporto, le concessioni demaniali, i pareri per le valutazioni d'incidenza. E' rilevante anche "l'impatto esterno", il quale contempla sia i dati sulla popolazione residente che le presenze turistiche nella provincia. Questo assume particolare rilievo poiché la quasi totalità delle AMP insiste in zone ad alta vocazione turistica. Non ultimo risulta determinante anche l'efficienza gestionale che comprende criteri quali la capacità di attrarre risorse e il numero di progetti approvati¹⁶ che possono riguardare anche le attività di fruizione. Sono ulteriori criteri preferenziali nell'attribuzione dei fondi la qualifica di ASPIM e l'ottenimento di certificazione ambientale quale la UNI EN ISO 14001¹⁷ o la registrazione EMAS¹⁸, considerati a giusta ragione efficaci indicatori di una buona *performance*.

Queste sintetiche premesse servono a comprendere come, perché e su quali principi deve basarsi il contemperamento tra esigenze di tutela e quelle di fruizione di un'area protetta, le quali possono, anzi devono, comprendere anche la realizzazione di attività di natura imprenditoriale ed economica. Posto che le prime sono sempre prevalenti in quanto coerenti con le finalità istitutive della riserva, le seconde possono realizzarsi solo quando i relativi impatti vengano, appunto, valutati a priori sulla base di criteri scientifici e poi monitorati costantemente, nonché programmati e fissati in un piano di gestione. Esempio di

15 L. PETRELLI, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, cit., p. 11 ss.;

16 Questi criteri si scontrano con la realtà nella gestione delle AMP nazionali le quali sono afflitte da una cronica mancanza di fondi, una disciplina inadeguata e una carenza di personale.

17 La UNI EN ISO 14001 regola uno standard di certificazione attestato da organismi accreditati al fine di ottenere il relativo riconoscimento di conformità. Tale tipo di certificazione, sia pur non obbligatoria, rappresenta per le aziende una formale garanzia di rispetto e piena aderenza alle regole vigenti in materia di "Sistema di gestione Ambientale"; è interesse, dunque, dell'organizzazione stessa acquisire i requisiti previsti al fine di istituire o di integrare nel proprio sistema organizzativo interno le opportune regole per una gestione produttiva, intervenendo direttamente sulla propria politica ambientale, sulla natura delle proprie attività, prodotti e servizi, oltre che sulla localizzazione e condizioni nelle quali la stessa opera. Vedi L. PETRELLI, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, cit., p.10; M. CAFAGNO, *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara, M.A. Sandulli, II vol., Milano, p.137 e p. 345.

18 *Ibidem*, p. 348. Cfr. A. BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in *Diritto dell'Ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2021, p. 213 ss. L'Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) rappresenta una certificazione ambientale (non obbligatoria) di conformità di un'impresa o di un sito alle norme previste dal reg. Ce n.1221/2009 (GUUE L.342/1 del 22/12/2009).

contemperamento riuscito tra le due esigenze è la pesca, professionale e sportiva, che sembrerebbe un'attività di prelievo incompatibile con la tutela delle specie marine. In realtà, la pesca è stata consentita da molte AMP nelle zone di riserva parziale (zone C) con buoni risultati¹⁹. Allo stesso modo, anche altre attività legate al turismo possono essere compatibili, anzi sostenibili, purché realizzate con le stesse finalità. Senza pretesa di esaustività, possono citarsi le attività escursionistico - didattiche, sia a terra che in mare, intimamente connaturate alle esigenze della AMP²⁰, le quali, in acqua, hanno ad oggetto il *diving* (immersioni subacquee con ARA) o lo *snorkeling* (escursioni con tubo e maschera), le pratiche sportive (canoa, *kayak*, vela, *windsurf*, *kitesurf* etc), la balneazione, la fruizione dell'area con unità da diporto e/o attività di noleggio delle stesse.

Oltre alle attività di natura economica e turistica che vengono svolte all'interno dell'area protetta, vengono in rilievo, quanto alla compatibilità, anche quelle poste in zone adiacenti e limitrofe, da qui la necessità di realizzare una adeguata pianificazione delle attività che in mare può aversi grazie alla PSM (Pianificazione dello Spazio Marittimo)²¹ e a terra

19 L'area marina protetta di Torre Guaceto (BR) è divenuta nel tempo uno degli esempi di buone pratiche riconosciute a livello europeo. Il regolamento di esecuzione ed organizzazione, approvato con d.m. Ambiente 26 gennaio 2009, che all'art. 18, consente nella zona C esclusivamente la piccola pesca artigianale, previa autorizzazione dell'Ente gestore. L'attività alieutica è riservata ai pescatori residenti nei comuni ricadenti nell'area marina protetta iscritti alle imprese e alle cooperative di pesca aventi sede legale nella provincia di Brindisi alla data di approvazione del regolamento, nel rispetto di alcune modalità determinate da esperti biologi marini. La pesca è possibile esclusivamente mediante unità navali con stazza massima di 2 GT e potenza massima di 35 KW; con utilizzo di rete da posta fissa, di lunghezza massima e diametro minimo della maglia stabiliti annualmente dall'Ente gestore, sulla base delle risultanze del monitoraggio dello sforzo di pesca, con successivo autonomo provvedimento; ad una distanza minima di mezzo miglio nautico della costa e comunque ad una batimetria non inferiore ai 10 metri; mediante un'unica cala di rete per unità; per tutto l'arco dell'anno, ad eccezione dei periodi di fermo stagionale stabiliti dall'Ente gestore e dalle Autorità competenti. Il regolamento prevede che a fronte di particolari esigenze di tutela ambientale, sulla base degli esiti del monitoraggio dell'area marina protetta, l'Ente gestore si riserva il diritto, con successivo autonomo provvedimento, di disciplinare ulteriormente le modalità di prelievo delle risorse ittiche, in particolare stabilendo il numero massimo di pescate settimanali ed il numero massimo di unità autorizzate all'attività di pesca. Il disciplinare di attuazione del regolamento (approvato con deliberazione Consiglio di Amministrazione n. 25 verbale n°141 del 20/06/2018) prevede all'art. 9 che la rete da posta fissa consentita è di tipo "tramaglio", con lunghezza massima di 1000 m, altezza massima 1,5 metri e misura della maglia, ogni lato, da nodo a nodo, pari o superiore a 30 mm; il controllo della maglia viene effettuato considerando che 10 maglie devono misurare minimo 30 cm (+/- 2 cm come tolleranza). Tale misura di maglia va intesa come maglia "minima". Il monitoraggio scientifico è stato condotto dal 2005 al 2010, e ciò ha aiutato a programmare le attività di pesca anno per anno. I dati raccolti hanno permesso di rilevare numerose informazioni utili, ma il risultato più straordinario è stato quello di scoprire che le catture erano 2-4 volte più consistenti dentro l'AMP rispetto a fuori. Scendendo più nel dettaglio, gli andamenti temporali delle rese complessive della pesca hanno mostrato che subito dopo la riapertura della pesca, i rendimenti nell'AMP erano assai più alti che all'esterno e che successivamente si sono stabilizzati (all'incirca nei successivi 2-3 anni) intorno a valori che al minimo erano il doppio di quelli ottenuti esternamente. Inoltre, le catture all'interno erano più ricche in quanto costituite per il maggior peso da specie di interesse commerciale e per la maggiore taglia degli individui catturati. Il personale dell'AMP e i pescatori ogni anno si riuniscono per esaminare i risultati di monitoraggio e discutere di eventuali cambiamenti nelle modalità di pesca per l'anno successivo, in modo da ottimizzare l'equilibrio tra la conservazione e lo sfruttamento degli stock ittici.

20 Tali attività vengono solitamente erogate da cooperative e piccole imprese che vengono autorizzate per la singola attività dal Comitato di gestione dell'AMP oppure operano sulla base di un accordo quadro di collaborazione.

21 La pianificazione spaziale marittima (PSM) rappresenta un nuovo approccio regolatorio all'utilizzazione delle risorse marine, cerca di coniugare le nuove attività economiche di *blue economy* e *blue growth* con la tutela dell'ambiente nel segno della sostenibilità. L'istituto trova fondamento nella disciplina internazionale, ma ha trovato compiuta attuazione in Europa quale tassello fondamentale della Politica Marittima Integrata (PMI). La

utilizzando altri strumenti di pianificazione o di partecipazione degli *stakeholders* quali ad esempio la Carta Europea del Turismo sostenibile (CETS)²².

2. La Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS).

Le attività turistiche sono idonee ad avere un forte impatto sugli *habitat* naturali, sicché si rende necessario comprendere in quale modo e misura esse possano e debbano coniugarsi con le esigenze di tutela ambientale proprie delle aree protette. Il concetto di turismo sostenibile²³ si fonda su quello, più generale, di sviluppo sostenibile che trova le sue basi nel Rapporto Brundtland²⁴ su ambiente e sviluppo, il quale, successivamente, è stato implementato nella Carta di Lanzarote sul Turismo Sostenibile del 1995²⁵. In questo

direttiva 2014/89/UE (l. 28 agosto 2014, n. 257), è stata poi recepita dagli stati membri con alcune criticità applicative e ritardi nell'attuazione che rischiano di compromettere il progetto complessivo di una gestione sinergica dei mari europei. La prima fondamentale normativa italiana di trasposizione della direttiva europea è stato il d.lgs n. 201 del 2016 *Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo* in GU Serie Generale n. 260 del 07.11.2016. N. CARNIMEO, F. CORONA, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Dir. Mar.* 1, 2023, 36 ss.

22 La Carta è stata elaborata nel 2000 dalla Federazione Europarc tenendo conto delle Raccomandazioni dell'Agenda 21 e dei principi contenuti nella Carta di Lanzarote. La Federazione Europarc è un'organizzazione non governativa su base europea, la quale riunisce le aree protette site in Europa e prevede sezioni all'interno di ciascuno Stato (in Italia, la sezione è costituita da Federparchi). Maggiori informazioni in www.europarc.org.

23 In tema di turismo sostenibile, M. DELLA LUCIA, *Approccio manageriale allo sviluppo turistico sostenibile. Un framework interpretativo e di gestione integrato*, Milano, 2018, pp. 23-51. F. MORANDI, *Turismo sostenibile, responsabile ed ecoturismo*, in *Organizzazione e pianificazione delle attività ecoturistiche: principi ed esperienze*, Milano, 2013, p. 17; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile e la sua misurabilità*, in *Economia e diritto del terziario*, 2006, fasc. II, p. 466 ss., secondo il quale «quattro sono gli elementi portanti del turismo sostenibile rappresentati: dalla soddisfazione dei visitatori in relazione al prodotto turistico; dell'economicità per le imprese (redditività delle iniziative, possibilità di reinvestimento degli utili, crescita dimensionale); dall'accettazione da parte della comunità ospitante; dalla difesa e tutela ambientale»; P. PIRAS, *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Aedon*, 2009, fasc. I, p.1 ss.; G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. Trasp.*, 2000, fasc. III, p. 665 ss..

24 In ambito internazionale, una prima accurata definizione di sviluppo sostenibile può trovarsi all'interno del rapporto redatto dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, la *World Commission on Environment and Development* (WCED), istituita nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con il compito di redigere un rapporto sulle problematiche globali connesse alla tutela dell'ambiente. Il rapporto, intitolato *Our common future*, noto anche come «rapporto Brundtland» dal nome della presidente della Commissione è stato pubblicato nel 1987.

25 Si tratta del documento elaborato in seno alla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile, riunitasi a Lanzarote il 27-28 aprile 1995. La Carta di Lanzarote, che costituisce il primo documento ufficiale sul turismo sostenibile, contiene principi e obiettivi cui governi, autorità pubbliche, professionisti del settore del turismo, associazioni e turisti dovrebbero conformarsi nello svolgimento di attività turistiche. Essa si fonda sul concetto che lo «sviluppo del turismo deve essere basato sul criterio della sostenibilità, ciò significa che deve essere ecologicamente sostenibile nel lungo periodo, economicamente conveniente, eticamente e socialmente equo nei riguardi delle comunità locali. Lo sviluppo sostenibile è un processo guidato che prevede una gestione globale delle risorse per assicurarne la redditività, consentendo la salvaguardia del nostro capitale naturale e culturale. Il turismo, come potente strumento di sviluppo, può e dovrebbe partecipare attivamente alla strategia di sviluppo sostenibile. La caratteristica di una corretta gestione del turismo è che sia garantita la sostenibilità delle risorse dalle quali esso dipende» (cfr. punto a). Sostenibilità in questo settore significa che «esso integri l'ambiente naturale, culturale e umano; che rispetti il fragile equilibrio che caratterizza molte località turistiche, in particolare le piccole isole e aree ambientali a rischio. Il turismo dovrebbe assicurare un'evoluzione accettabile per quanto riguarda l'influenza delle attività sulle risorse naturali, sulla biodiversità e sulla capacità di assorbimento dell'impatto e dei residui prodotti» (cfr. punto b). In tale prospettiva, la Carta

documento, l'intento di non compromettere i diritti delle generazioni future è sostituito con quello, proattivo, di «migliorarli e accrescerli»²⁶.

La sostenibilità, specie nelle aree protette, non deve essere intesa «come uno stato immutabile, quanto, piuttosto, come un processo continuo che richiama la necessità di coniugare le tre dimensioni fondamentali e inscindibili dello sviluppo: ambientale, economica e sociale»²⁷, in ossequio ai principi di gestione adattativa di cui si è detto.

Quando i temi del turismo e dello sviluppo economico vengono ad intersecarsi con quello della tutela di ecosistemi particolarmente delicati quali quelli rappresentati dalle AMP, le esigenze di protezione e di conservazione dell'ambiente e delle sue risorse devono essere valutate adeguatamente, alla luce delle finalità, prioritariamente di tutela, per le quali tali aree sono state istituite. Senza trascurare che le stesse, proprio in ragione del regime di protezione attivato e grazie alla *governance* realizzata, ben possono rappresentare laboratori di buone pratiche, luoghi in cui è possibile conseguire realmente l'obiettivo di uno sviluppo che coniughi uso e conservazione.

Essenziale è, dunque, la capacità dell'ente di gestione delle aree protette in generale e, per quanto qui di interesse delle AMP in particolare, di porre in essere una regolamentazione delle attività turistiche coerente con i principi di diritto finalizzati alla conservazione degli ecosistemi e, al contempo, con l'obiettivo della loro valorizzazione, atteso che conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale rappresentano, congiuntamente, finalità generali della legge quadro sulle aree protette²⁸. Questa norma, infatti, impone, all'interno delle AMP come delle altre aree naturali protette, non già di escludere *in toto* le attività antropiche quanto, piuttosto, di proporre una «applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare un'integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali»²⁹. In tale contesto, come si è accennato, di grande utilità può essere la Carta Europea del Turismo Sostenibile³⁰, un sistema di certificazione ideato per le diverse tipologie

richiede ai Governi di elaborare una pianificazione sostenibile delle attività turistiche. Senza pretesa di esaustività, vale la pena evidenziare che il tema del turismo sostenibile è trattato, altresì, nell' Agenda 21, nonché nell' Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L' Agenda 21, in tema di turismo sostenibile, propone azioni per i Governi e per i privati, quali la gestione integrata delle aree costiere, il divieto di attività turistica in aree ecologicamente o culturalmente sensibili, applicazione del principio «*chi inquina paga*», il monitoraggio della *performance* di settore, adozione di codici di condotta, accordi volontari, nonché audit ambientali e sociali. L' Agenda 2030, invece, considera il turismo un *driver* di sviluppo economico sostenibile delle comunità locali. Essa pone alcuni obiettivi specifici nell'ambito di diversi *goals* che evidenziano, da un lato, la necessità di promuovere, entro il 2030, politiche che favoriscano un turismo sostenibile, idoneo a creare lavoro e a sostenere le comunità locali, supportare la cultura e i prodotti della tradizione, dall'altro la necessità di definire un sistema di monitoraggio idoneo a valutare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile. Attenzione particolare è dedicata ai piccoli stati insulari in via di sviluppo e ai paesi meno sviluppati, la cui economia dovrà essere implementata attraverso un uso più sostenibile delle risorse marine. Trattasi dei *goals* 8.9, 12.8.b e 14.7.

26 F. MORANDI, *Turismo sostenibile, responsabile ed ecoturismo*, in *Organizzazione e pianificazione delle attività ecoturistiche: principi ed esperienze*, cit., p. 18 ss. Secondo l'Autore, questa definizione potrebbe meglio essere inquadrata nel concetto di responsabilità piuttosto che in quello di sostenibilità.

27 G. TELLARINI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette*, in *Aspetti normativi e gestionali delle Aree marine Protette*, Bologna, 2012, p. 33 ss.; M. SAVIANO, *Le aree protette come modelli di sviluppo sostenibile nella transizione ecologica*, Torino, 2022, p. 49.

28 Cfr. art. 1, comma 1, l. 6 dicembre 1991, n. 394.

29 Cfr. art. 1, comma 3, lett. b), l. 6 dicembre 1991, n. 394.

30 Sulla Carta Europea del Turismo Sostenibile, v. E. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, cit., pp. 341 ss.; B. CARDINALE, *La Carta Europea per il Turismo Sostenibile*

di aree protette presenti in Europa. Il procedimento si compone di tre fasi, le quali si susseguono secondo un ordine cronologico. La prima consiste in un riconoscimento che viene assegnato da Europarc Federation³¹ alle aree protette che si impegnano a definire un Piano di Azione³² mediante la consultazione degli attori locali facenti parte del Forum permanente del turismo sostenibile³³. Nella fase II, che può essere avviata solo dopo aver ottenuto la certificazione della fase I da Europarc, sono le aree protette a certificare direttamente le strutture locali, riconoscendo, di fatto, un marchio di qualità agli operatori del settore³⁴. E sono le aree protette stesse che possono revocare l'adesione dell'impresa alla CETS nell'ipotesi di mancato rispetto da parte di questa degli impegni assunti all'atto della sottoscrizione dell'accordo di collaborazione con l'ente di gestione³⁵. La fase III, infine, prevede il coinvolgimento dei *tour operator*, i quali, individuati e candidati dagli enti di gestione delle aree protette, devono essere riconosciuti da Federparchi (o, al di fuori dell'Italia, da altri soggetti analoghi). Deve trattarsi di *tour operator* in grado di progettare ed offrire proposte turistiche in aziende certificate nella fase II, che operino all'interno delle aree protette certificate nella fase I³⁶.

La CETS, come s'è detto, costituisce un sistema volontario di certificazione ma deve essere inteso anche come un processo strategico che prevede l'uso di una metodologia finalizzata ad un'organizzazione partecipata e sostenibile, da un punto di vista ambientale, sociale ed economico, delle attività turistiche all'interno dell'area protetta. Essa rappresenta un metodo di *governance* che richiede la necessaria interazione fra i diversi operatori economici, compresi quelli turistici, che svolgono attività all'interno dell'area protetta³⁷, i quali sono chiamati ad avere un ruolo attivo e a collaborare fra di loro e con l'area protetta al fine di creare un'offerta turistica compatibile con le esigenze di tutela della biodiversità.

La Carta può essere considerata uno strumento utilizzabile dalle aree protette per definire un piano di gestione efficace in quanto prevede il coinvolgimento dei soggetti a vario titolo

nelle aree marine protette: la prima esperienza dell'Area Marina Protetta "Torre del Cerrano" in Geotema, 2015, fasc. XLIX, p. 43 ss.; G. DODARO - L. DALLA LIBERA - MASSIMO DE MARCHI (a cura di), Turismo e Natura 2000 tra opportunità ed esigenze di tutela. Esperienze di Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle Aree Protette (CETS) in 9 Parchi Nazionali, Padova, 2015, p. 7 ss..

31 La metodologia da seguire per ottenere tale riconoscimento è predisposta internamente da ciascun Paese. In Italia, la metodologia CETS è promossa da Federparchi, sezione nazionale di Europarc Federation.

32 Il Piano di Gestione della CETS è uno strumento operativo che viene sottoscritto dagli interessati i quali, volontariamente, si impegnano a rispettare tale documento e a realizzare le azioni previste. Non ha carattere vincolante per gli operatori ma è su base volontaria e non prevede un processo di adozione formale come quello previsto, per esempio, per il Piano del Parco.

33 Il Forum ha durata di cinque anni. Del Forum devono far parte l'ente gestore dell'area protetta, i comuni, le associazioni locali e i rappresentanti delle imprese turistiche.

34 La certificazione riconosciuta agli operatori, normalmente, ha durata triennale e può essere rinnovata. Ad oggi, come si legge nel sito di Federparchi, sono stati certificati alberghi, agriturismo, rifugi alpini, B&B, campeggi, case per ferie, nonché ristoranti, bar ed altri esercizi; ed ancora, guide ambientali, guide turistiche, guide alpine associazioni di servizi turistici, stabilimenti balneari etc..

35 Nel documento elaborato da Federparchi - Europarc- Italia (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.federparchi.it/pdf/CETSPARTEDue-Metodologia-Italiana_2021.pdf) è previsto, infatti, che «*Se nel corso dei tre anni l'area naturale protetta ricava evidenze oggettive sul fatto che un'impresa non stia rispettando gli impegni presi, può revocare l'adesione dell'impresa stessa alla CETS Parte II e quindi ritirarle il Certificato*».

36 La certificazione riconosciuta ai *tour operator*, normalmente, ha durata triennale e può essere rinnovata.

37 Come si legge nelle linee guida tecniche e termini di riferimento, l'area di azione, invero, può estendersi anche al di fuori dei confini dell'area protetta.

interessati e consente di contemperare la fruizione con quelle specifiche esigenze di tutela della biodiversità che hanno giustificato l'istituzione del sistema di protezione. La CETS, infatti, pone degli obiettivi alle aree protette che vogliono aderire alla Carta³⁸ e prevede che le stesse, nel richiedere l'adesione, si impegnino al rispetto dei principi enucleati da Europarc³⁹. Il rispetto di tali principi richiede collaborazione fra *stakeholders*, risoluzione delle problematiche principali che vengano a sorgere, predisposizione ed implementazione di una strategia, nonché un piano di monitoraggio dei risultati. Di particolare interesse in relazione all'oggetto del presente lavoro appaiono, in particolare, i principi 2, 3 e 10 dell'Appendice I⁴⁰, in quanto essi integrano i principi della gestione adattativa e rafforzano l'idea che, all'interno delle aree protette, occorra adottare un modello di gestione che, come s'è detto, non escluda le attività antropiche ma preveda di verificare continuamente, attraverso un'attività di monitoraggio ed una misurazione degli impatti di tali attività sull'ambiente, la validità delle misure di gestione adottate al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati e della loro modifica in modo da adattare le attività pianificate sulla base dei risultati conseguiti⁴¹. Tali principi della Carta, infatti, richiedono che l'ente di gestione delle aree protette elabori ed implementi una strategia di turismo sostenibile ed un piano d'azione, nonché che monitori gli impatti sul patrimonio naturale delle attività turistiche, anche creando un piano di gestione dei visitatori. E' stato evidenziato⁴², in definitiva, che la Carta «vuol costituire una sorta di prontuario e di guida pratica per i parchi, ma anche per le imprese turistiche locali e i tour

38 Cfr. Appendice I della Carta. Obiettivi della Carta sono l'aumento della conoscenza e del sostegno alle aree protette europee quali elementi fondamentali del patrimonio naturale, meritevoli di essere salvaguardati e tutelati per le generazioni presenti e future, nonché il miglioramento dello sviluppo sostenibile e della gestione di un turismo nelle aree protette che tenga conto delle necessità dell'ambiente, delle comunità, delle imprese locali e dei visitatori.

39 Nelle linee guida tecniche e termini di riferimento elaborati da Europarc e ripresi in Italia da Federparchi sono sintetizzati i principi della metodologia CETS, vale a dire riconoscere la conservazione come priorità, contribuire allo sviluppo sostenibile del territorio da un punto di vista ambientale, sociale ed economico nel breve e nel lungo periodo, coinvolgere tutti coloro che svolgono attività legate al turismo sostenibile favorendo la creazione di una rete, pianificare in maniera efficace il turismo, in modo che la guida sia affidata ad un piano che definisce obiettivi e azioni condivise, perseguire il miglioramento continuo.

40 Il principio II dell'Appendice I «Preparare e implementare una strategia di turismo sostenibile e un piano d'azione per l'area protetta» prevede che la strategia da elaborare debba basarsi, innanzitutto, sulla consultazione e sull'approvazione da parte degli *stakeholders* locali e debba contenere la definizione dell'area (che può ricomprendere anche territori all'esterno dell'area protetta), le valutazioni preliminari sul patrimonio naturale, storico e culturale dell'area, sulle infrastrutture turistiche, sui visitatori attuali e potenziali, nonché porsi obiettivi strategici in tema di conservazione e valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio, sviluppo economico e sociale, in tema di conservazione e miglioramento della qualità di vita degli abitanti locali e gestione dei visitatori. Questo principio prevede, inoltre, che sia predisposto, un piano di azione per il raggiungimento di detti obiettivi, nonché proposte per il monitoraggio dei risultati. Il Principio III, invece, impone di «proteggere e valorizzare il patrimonio naturale e culturale dell'area, per ed attraverso il turismo, e proteggerlo da un eccessivo sviluppo turistico mediante: monitoraggio dell'impatto su flora e fauna e controllo del turismo nelle zone sensibili; incoraggiamento di attività, comprese quelle relative al turismo, che contribuiscono alla conservazione del patrimonio storico, della cultura e delle tradizioni; controllo e riduzione delle attività, compresi gli impatti del turismo, che: influiscono negativamente sulla qualità dei paesaggi, dell'aria e dell'acqua; utilizzano energie non rinnovabili e creano rifiuti e rumori non necessari; incoraggiamento dei visitatori e del settore turistico a contribuire alla conservazione». Il principio X «monitorare e influenzare i flussi di visitatori per ridurre gli impatti negativi», infine, prevede di registrare il numero di visitatori nel corso del tempo e nello spazio, nonché di creare ed implementare un piano di gestione dei visitatori.

41 R. CATTANEO VIETTI - L. TUNESI, *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, op. cit., p. 105.

42 E. A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, cit., p. 343.

operator. In altri termini, questo documento, puntando a coinvolgere in una "strategia di qualità" tutti i possibili attori di un'area protetta, si presenta come uno strumento concreto, per utilizzare un'espressione della stessa Carta, teso alla implementazione degli standard di qualità della gestione turistica dei parchi. Si vuole in tal modo risolvere i problemi tecnici connessi all'individuazione dei criteri e dei metodi necessari per l'accertamento della compatibilità delle attività/utilizzazioni delle risorse ricadenti nelle aree protette naturali».

In Italia, sono quattro le AMP che hanno ottenuto la certificazione (fase I)⁴³ e in ciascuna di esse lo svolgimento delle attività turistiche è regolamentato in maniera differente.

3. Il bilanciamento tra uso e conservazione: le attività turistiche all'interno delle AMP e la loro regolamentazione.

La legge quadro sulle aree protette prevedeva inizialmente che il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area protetta marina fosse assicurato dall'Ispettorato centrale per la difesa del mare il quale, nella gestione, poteva avvalersi del Corpo delle Capitanerie di Porto. La gestione, tuttavia, poteva essere concessa anche ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute e, qualora l'area marina fosse stata istituita in acque confinanti con un'area terrestre, la gestione avrebbe dovuto essere attribuita al soggetto gestore dell'area terrestre⁴⁴. Successivi interventi normativi, hanno previsto che la gestione delle aree protette marine di cui alle leggi n.979/1982 e n.394/1991 debba, di norma, essere affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute anche consorziati tra loro⁴⁵. Da una gestione diretta da parte dello Stato, si è, dunque, passati ad un sistema per cui la gestione deve necessariamente essere affidata a enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, anche consorziati tra di loro, venendosi, così, a determinare una sorta di «necessaria "esternalizzazione" delle funzioni connesse alla gestione amministrativa della riserva marina ad uno specifico soggetto preesistente o, comunque, appositamente costituito allo scopo»⁴⁶. E' stato osservato che ai soggetti privati chiamati a gestire l'area protetta, in virtù dell'inserimento nel decreto istitutivo e della sottoscrizione della convenzione che disciplina i rapporti con il Ministero dell'Ambiente, viene ad essere attribuito l'esercizio di funzioni di carattere meramente pubblicistico, così determinando un «caso emblematico di conferimento di specifiche funzioni pubbliche ad un soggetto privato, attraverso un modello concettuale non dissimile dal tradizionale sistema di concessioni»⁴⁷, per quanto la scelta del soggetto cui affidare tali funzioni resti pur sempre in capo al Ministero. Si è ritenuto, pertanto, che tali soggetti siano chiamati a svolgere una funzione delegata dello Stato⁴⁸.

Nell'attività di gestione delle AMP rientra la regolamentazione delle attività delle quali è consentito lo svolgimento all'interno di un'area protetta.

Per quanto riguarda le attività turistiche, la normativa è contenuta, innanzitutto, nell'art. 27 della l. 979 del 31 dicembre 1982, il quale prevede che all'interno delle AMP le attività

43 Si tratta delle AMP Penisola del Sinis, Porto Cesareo, Torre Cerrano e Torre Guaceto.

44 Cfr. art. 19, l. 394/1991.

45 Cfr. art. 2, comma 37, l. 426/1998, come modificato dalla successiva l. n. 93/2001. Con l'introduzione di tale normativa, di fatto, è stato tacitamente abrogato il comma 1 dell'art. 19 della legge n. 394/1991.

46 G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo "sviluppo sostenibile"*, cit., pp. 41-42.

47 *Ibidem*, p. 42.

48 L. PETRELLI, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, cit., p. 7.

umane possano essere vietate o limitate in funzione delle finalità per la cui realizzazione la riserva è stata istituita. Tra queste, in particolare, per quanto qui di interesse, possono essere vietate del tutto o quantomeno limitate la navigazione, l'accesso e la sosta di navi e natanti di qualsiasi genere e tipo, nonché la balneazione. L'art. 19 della l. 394 del 6 dicembre 1991, invece, vieta espressamente la navigazione a motore in quanto ritenuta attività idonea a compromettere l'ambiente oggetto di protezione e le finalità istitutive dell'area.

A tali norme generali in tema di AMP si aggiungono, poi, quelle, più specifiche per ogni area protetta, contenute nel decreto istitutivo, nel regolamento di esecuzione ed organizzazione, nonché nel disciplinare integrativo al regolamento. Ai sensi dell'art. 18, comma 2, l. n. 394 del 6 dicembre 1991, il decreto istitutivo contiene la delimitazione e la denominazione dell'area protetta, la zonizzazione finalizzata all'individuazione di diversi regimi di tutela, gli obiettivi cui è finalizzata la protezione dell'area e le attività vietate, mentre il successivo art. 19, comma 5, prevede che il regolamento, contenente la disciplina delle attività consentite, i divieti e le deroghe in funzione del grado di protezione necessario, debba essere approvato con decreto (attualmente) del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il disciplinare integrativo, infine, modificato periodicamente dall'ente di gestione, contiene la normativa di dettaglio e le condizioni di esercizio delle attività consentite.

3.1. Il turismo nautico.

La nautica da diporto rappresenta un'attività tradizionale del mare la quale, in base alla normativa vigente, può essere del tutto vietata e, quanto meno, limitata all'interno delle AM.

Non può trascurarsi, infatti, da un lato, che queste rappresentino luoghi particolarmente ambiti dai diportisti nautici e, dall'altro, che numerosi siano i rischi per l'ambiente marino derivanti dall'attività nautica all'interno di esse, dai fenomeni di aratura dei fondali legati all'ancoraggio in *habitat* sensibili, all'inquinamento da idrocarburi dovuto ai motori normalmente utilizzati, alla gestione dei rifiuti, all'uso di vernici antivegetative contenenti sostanze tossiche, cosicché, come è stato correttamente osservato⁴⁹, nelle AMP, il dialogo fra gli *stakeholders* è ancor più complesso che altrove.

Alla luce di quei preoccupanti fenomeni di *overtourism* che interessano le AMP specie nei mesi estivi, appare, dunque, necessario interrogarsi sull'opportunità di consentire il turismo nautico all'interno delle AMP e su quali siano, in ipotesi, i limiti e gli strumenti più efficaci da mettere in campo per trovare il punto di equilibrio tra fruizione e tutela di aree ad elevato pregio ambientale, così da evitare che sulle stesse si sviluppino un carico antropico non sostenibile, anche perché concentrato in un arco temporale limitato.

In questo scenario, il ruolo dell'ente gestore appare essenziale poiché la regolamentazione delle attività turistiche, la quale deve basarsi su dati scientifici, deve essere coerente con le specifiche esigenze di tutela dell'area, in quanto rimane prioritario scongiurare danni all'ecosistema marino. Tale ruolo appare altrettanto essenziale ove si consideri che una corretta regolamentazione di queste attività ben potrebbe condurre, altresì, alla

⁴⁹ Sul punto, L. SALVATORI, *Sviluppo sostenibile e navigazione turistica nelle aree marine protette*, in R. CARAGNANO (a cura di), *La riforma del codice della nautica da diporto*, Lecce, 2018, p. 343 ss., secondo l'autore «l'enigma è fondare le scelte sul delicato equilibrio tra le sollecitazioni volte a considerare la navigazione da diporto per il rilievo economico e produttivo e le spinte di avanguardia volte a comprimere un eccessivo sfruttamento del mare e della costa come risorse nonché per rendere concreti i diritti di c.d. quarta generazione».

sperimentazione di buone pratiche, auspicabilmente replicabili all'esterno delle AMP. Nel solco del temperamento delle diverse esigenze sopra evidenziate, si pone la previsione normativa di cui all'art. 49-*decies* c. dip.⁵⁰ in tema di campi boe e ormeggio attrezzati all'interno delle AMP, il quale dovrebbe rappresentare uno strumento di mitigazione dell'impatto antropico sull'ecosistema marino.

La richiamata norma prevede la possibilità di istituire all'interno delle (sole) zone di riserva generale (zone B) o di riserva parziale (zone C) delle AMP⁵¹ campi boe e campi di ormeggio attrezzati per le unità da diporto autorizzate alla navigazione all'interno dell'area protetta in base al regolamento di organizzazione della stessa⁵². Affinché essi possano essere

50 La norma è stata introdotta con la riforma del "Codice della nautica da diporto" contenuto nel d.lgs. 18 luglio 2005 n. 171, realizzata con il d.lgs 3 novembre 2017 n. 229. Si prevede che «*gli enti gestori delle aree marine protette, nel rispetto delle norme vigenti in materia di demanio marittimo, possono istituire campi boe e campi di ormeggio attrezzati, anche con l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, nelle zone di riserva generale (zone B) o di riserva parziale (zone C) per le unità da diporto autorizzate alla navigazione in tali zone, ai sensi del regolamento di organizzazione dell'area marina protetta. I progetti di installazione dei citati campi sono sottoposti, previo nulla osta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al parere vincolante dell'ufficio circondariale marittimo competente per territorio. Nell'ambito dei campi boe e dei campi di ormeggio una quota pari al quindici per cento degli ormeggi è riservata alle unità a vela. Allo scopo di tutelare l'ecosistema, nell'ambito dei campi boe e di ormeggio di cui al comma 1 è vietato l'ancoraggio al fondale. I campi boe e i campi di ormeggio sono finalizzati al perseguimento delle seguenti finalità: a) contenimento dei fenomeni di aratura e danneggiamento dei fondali derivanti dall'ancoraggio delle unità da diporto; b) erogazione di un numero limitato e annualmente programmato di permessi di stazionamento nell'area marina; c) garanzia della trasparenza dei criteri di accesso ai campi boe e di ormeggio, attraverso idonee forme di pubblicità degli stessi e di prenotazione non onerosa, anche per via telematica. Gli enti gestori che istituiscono i campi di boe e di ormeggio di cui al comma 1 definiscono tariffe orarie e giornaliere di stazionamento negli stessi, anche in relazione all'attivazione combinata di servizi aggiuntivi esclusivamente nel settore della nautica da diporto, per la cui applicazione acquisiscono il nulla osta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I proventi riscossi ai sensi del comma 3 dagli enti gestori sono destinati al recupero delle spese di allestimento e manutenzione dei campi boe e di ormeggio, a interventi volti a incrementare la protezione ambientale dell'area marina protetta. Nell'allestimento dei campi boe e di ormeggio gli enti gestori sono tenuti all'individuazione di sistemi compatibili con le caratteristiche dei fondali, a basso impatto ambientale e paesaggistico, con il minimo ingombro sul fondale, opportunamente dimensionati in relazione alla tipologia e alle dimensioni delle unità per le quali viene effettuato l'ormeggio. Gli enti gestori possono allestire sistemi tecnologicamente avanzati per il monitoraggio remoto degli ormeggi e delle strutture a terra, al fine di verificarne costantemente il corretto posizionamento e funzionamento. Al fine di garantire la sicurezza della navigazione, i campi boe e di ormeggio sono segnalati in mare sulla base delle prescrizioni del competente Comando Zona Fari e la posizione e le caratteristiche degli stessi devono essere comunicate dagli enti gestori all'Ufficio circondariale marittimo competente per il successivo inoltro all'Istituto idrografico della Marina militare».* In passato, si era già tentato di regolamentare l'accesso e la sosta nelle AMP attraverso il Protocollo per la nautica sostenibile dell'1 Febbraio 2007, elaborato in seno al Tavolo tecnico per la nautica sostenibile presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il quale avrebbe dovuto trovare applicazione nei nuovi regolamenti delle AMP e nei decreti di aggiornamento dei decreti istitutivi. Tale Protocollo, che, in verità, ha avuto scarso successo, si poneva l'obiettivo di introdurre la premialità ambientale per la nautica nelle AMP e intendeva rafforzare il ruolo delle «aree marine protette come laboratorio avanzato ove sperimentare pratiche ecosostenibili di gestione della fascia costiera e della fruizione turistica, e si auspica, in futuro, l'estensione delle migliori esperienze di gestione e dei più efficaci standard all'intero sistema costiero nazionale». Cfr. A. CLARONI, *L'impatto del d.lgs. n. 229/2017 (e del d.lgs. n. 160/2020) sui profili infrastrutturali della nautica da diporto*, in *Dir. mar.*, fasc. I, 2021, p.14 ss..

51 Nella zona A di riserva Integrale, infatti, non sono ammesse attività umane se non quelle di ricerca scientifica.

52 Il richiamo da parte della norma al regolamento di organizzazione della AMP, subordina l'installazione dei campi boe e ormeggio alla specifica regolamentazione dell'area protetta in tema di navigazione ed ormeggio

installati, occorre, quindi, innanzitutto, che detto regolamento preveda la navigazione e l'ormeggio delle unità da diporto in determinate zone⁵³.

Con lo scopo di tutelare l'ecosistema marino, nei campi boa e ormeggio, è fatto espresso divieto di ancoraggio al fondale⁵⁴. La loro installazione, infatti, è finalizzata precipuamente ad evitare quei fenomeni di aratura e di danneggiamento dei fondali inevitabilmente connessi all'ancoraggio delle unità da diporto.

La norma prevede che gli enti gestori debbano individuare quei sistemi compatibili con le caratteristiche dei fondali che abbiano un basso impatto ambientale e paesaggistico, un ingombro minimo sui fondali e che siano adeguatamente dimensionati in relazione alle unità da diporto per le quali viene effettuato l'ormeggio.

Ragioni di tutela ambientale, analoghe a quelle sottese alle previsioni normative sin qui considerate, devono ritenersi alla base anche della previsione per la quale gli enti gestori possono allestire sistemi tecnologici per il monitoraggio da remoto degli ormeggi e delle strutture a terra, al fine di verificarne il corretto posizionamento e funzionamento.

Di grande utilità in una prospettiva del controllo e della gestione dei flussi turistici appare, poi, la possibilità per gli enti gestori, attraverso l'installazione dei campi boa e ormeggi, di contingentare il numero dei permessi di stazionamento sulla base di una programmazione annuale che, necessariamente, è da ritenersi, deve basarsi su dati scientifici ed essere legata alle specifiche esigenze di tutela dell'area protetta.

Con la norma in esame, viene, altresì, introdotta una sorta di meccanismo di premialità per i sistemi di navigazione ambientalmente compatibili, quale è la navigazione a vela. Una quota pari al quindici per cento degli ormeggi, infatti, deve essere riservata alle unità a vela⁵⁵. Tale previsione deve indurre a riflettere sulla circostanza che essendo i meccanismi di premialità uno strumento di tutela ambientale, utili anche a promuovere l'educazione ambientale, nonché la cultura del mare e il turismo responsabile, essi andrebbero implementati. Sistemi di premialità, dunque, ben potrebbero essere previsti anche per le unità da diporto che utilizzino combustibili alternativi ovvero motori elettrici, sì da incentivare l'utilizzo di fonti energetiche alternative, in linea con l'apparato normativo di riferimento nel settore del diporto nautico che muove in questa direzione. Il riferimento è alla direttiva 2013/53/UE relativa alle imbarcazioni da diporto e alle moto d'acqua e alla direttiva 2014/94/UE⁵⁶ sulla realizzazione di una infrastruttura sui combustibili alternativi⁵⁷

delle unità da diporto e, quindi, alle peculiari esigenze di tutela dell'area.

53 Qualora non fosse prevista tale possibilità, deve ritenersi che, prima della loro installazione, il regolamento andrebbe opportunamente adeguato.

54 L. SALVATORI, *Sviluppo sostenibile e navigazione turistica nelle aree marine protette*, op. cit., p. 355 ss., ha evidenziato come, ormai, gli ormeggi, essendo "intelligenti", non devono essere più considerati esclusivamente nella loro funzione connessa alla navigazione e alla sicurezza della stessa, quanto in funzione di protezione ambientale.

55 Tale previsione risponde all'esigenza di ridurre i gas serra nell'atmosfera, in ossequio agli impegni assunti dall'Italia con la ratifica del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. Così L. SALVATORI, *Sviluppo sostenibile e navigazione turistica nelle aree marine protette*, cit., 355.

56 Tale normativa è stata recepita in Italia con il d.lgs del 16 dicembre 2016, n. 257.

57 Ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 257/2016, sono combustibili alternativi quei combustibili o fonti di energia ottenute da fonti diverse da quelle ottenuti dalle fonti fossili di petrolio e che possono contribuire alla decarbonizzazione nel settore dei trasporti. Vi rientrano: l'elettricità, l'idrogeno, i biocarburanti di cui all' art. 2, comma I, lett. i) del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, i combustibili sintetici e paraffinici, il gas naturale, compreso il biometano in forma gassosa (GNC) e liquefatta (GNL), il gas di petrolio liquefatto (GPL).

destinati al settore dei trasporti, nonché all'art. 19 *bis*, d.lgs. 11 gennaio 2016, n. 5 cui rimanda l'art. 14 c. dip.. La norma in esame, peraltro, nel prevedere che i proventi della fruizione dei campi boe e ormeggio siano specificamente destinati, oltre che al recupero delle spese di allestimento e di manutenzione, ad interventi finalizzati ad aumentare la protezione dell'ecosistema marino, potrebbe trasformare una criticità in una risorsa, sebbene non vada sottaciuto che i costi per l'allestimento e la manutenzione di queste aree potrebbero essere alquanto onerosi per una AMP⁵⁸.

Fruitori dei campi boe e ormeggio di cui si discorre potrebbero essere anche i natanti da diporto impiegati in contratti di locazione o di noleggio per finalità ricreative o per usi turistici di carattere locale: gli operatori economici che svolgono attività turistica in questo ambito ben potrebbero essere protagonisti del percorso della CETS che la AMP dovesse intraprendere, contribuendo alla predisposizione del piano di azione da parte dell'ente gestore e certificandosi essi stessi, cosicché la stessa attività turistica verrebbe ad essere svolta secondo canoni di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Con la norma del Codice della nautica da diporto appena esaminata, nell'introdurre la possibilità di realizzare infrastrutture leggere per evitare l'ancoraggio al fondale delle unità da diporto e per regolamentare i flussi turistici, il legislatore ha, senz'altro, voluto prevedere uno strumento concreto per attuare quel necessario bilanciamento tra conservazione delle risorse naturali e sviluppo economico a cui le aree protette, oggi più che mai, sono chiamate⁵⁹. E, tuttavia, non si può non considerare come tale previsione normativa non possa essere considerata la via per ritenere, *tout court*, ambientalmente sostenibile il turismo nautico all'interno delle AMP. La valutazione circa l'opportunità di consentire la navigazione e l'ormeggio nelle AMP va fatta caso per caso, sulla base delle peculiarità dell'area. In questa prospettiva, l'estensione dell'area protetta potrebbe giocare un ruolo importante nella scelta, laddove, in presenza di aree molto vaste, essendo più complicato escludere *in toto* il diporto nautico, appare ambientalmente più opportuno regolamentare e pianificare a monte tale attività, gestendo i flussi e monitorando gli impatti.

L'impiego di campi boe e ormeggio di cui alla norma in esame appare ancor più opportuna all'interno di quelle aree marine protette, diverse dalle AMP in senso stretto istituite ai sensi della normativa italiana richiamata, per le quali il meccanismo di protezione opera in maniera diversa. Il riferimento è, in particolare, alle Zone Speciali di Conservazione

58 Si consideri, infatti, che le AMP, pur svolgendo un'attività di carattere sostanzialmente pubblicistico sulla base di una convenzione sottoscritta tra ente gestore e Ministero dell'ambiente, tuttavia, come qualunque operatore privato, devono chiedere una concessione demaniale per occupare aree costiere e specchi acquei, sottostando alla normativa che si applica a qualunque operatore economico e corrispondendo i relativi canoni concessori.

59 Come evidenziato da L. SALVATORI, *Sviluppo sostenibile e navigazione turistica nelle aree marine protette*, cit., p. 353 ss., «l'attenzione alla ricerca dell'equilibrio tra rispetto dell'ambiente e sviluppo economico, non può, e non deve, lasciare fuori la dimensione locale e la protezione del luogo dove in definitiva trovano elaborazione proprio i delicati equilibri della comunità locale [...]. Tutti i livelli di governance, per rendere effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico delle aree marine protette, devono integrare la tutela dei valori naturali nella storia dei relativi territori e nelle loro prospettive di sviluppo, salvaguardando, così, anche le identità locali. [...] Le attività di promozione turistica e di sviluppo delle collettività stanziali, come nel caso delle strutture ricettive della nautica da diporto, [...], dovranno essere svolte nell'ambito di una pianificazione di compatibilità ambientale, tradotta in chiave concreta in una protezione ambientale sostenibile». Sul punto, vedasi, altresì, E. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, op. cit., p. 331 ss..

(ZSC) di cui alla direttiva europea c.d. *Habitat*⁶⁰, le quali non sono riserve rigidamente protette in cui le attività umane sono escluse, bensì zone per le quali ogni Stato membro individua delle misure di conservazione per garantire il mantenimento dello stato favorevole di *habitat* e specie, sulla base della valutazione dell'incidenza delle attività umane su *habitat* e fauna. Tali misure di conservazione possono richiedere anche la predisposizione di appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo⁶¹.

Al di là di tutto, quando si discorre di turismo nautico all'interno delle aree protette, appaiono indispensabili, come s'è detto, una corretta regolamentazione da parte dell'ente gestore, basata su dati scientifici, come pure un'adeguata pianificazione di queste attività mediante, per esempio, l'individuazione della localizzazione più opportuna per i campi boe e ormeggio. Sono, altresì, altrettanto essenziali un adeguato monitoraggio degli effetti della pressione antropica, quanto un'efficace attività di vigilanza da parte dei soggetti preposti, primo fra tutti la Capitaneria di Porto cui, per legge⁶², spetta tale attività all'interno delle AMP. Ed è proprio nella realtà operativa che nascono i problemi, giacché gli organi preposti sono, spesso incolpevolmente, nell'impossibilità di garantire il controllo continuo e costante di specchi di mare, specie se di grandi dimensioni, in modo da assicurare il rispetto delle norme vigenti. Questa constatazione porta con sé, inevitabilmente, una riflessione più ampia - cui qui si accenna solamente - sulla necessità di destinare maggiori risorse economiche alle AMP.

3.2. Il turismo balneare

Il turismo balneare è un'altra attività che deve essere soggetta a speciali regole per assicurarne la compatibilità con le finalità di tutela ambientale nelle AMP. Nelle zone A di riserva integrale la balneazione è vietata in tutte le aree marine protette, ma nelle zone B e C questa è possibile con diverse limitazioni. In alcune AMP come Torre Guaceto è lo stesso Consorzio di gestione nella stagione estiva attrezza e gestisce uno stabilimento balneare sul demanio marittimo. Si tratta, ovviamente, di uno stabilimento che ha caratteristiche e modalità operative peculiari, tra cui strutture completamente amovibili e realizzate in materiali naturali, accessibilità al mare per le persone disabili con personale dedicato, un numero di postazioni limitato, persino un'offerta gastronomica a chilometro zero con prodotti del territorio e della stessa area marina protetta. Ciò dimostra che, se realizzata con determinati accorgimenti, anche l'attività balneare può essere definita compatibile, e, nel caso di Torre Guaceto, diviene per l'ente di gestione una forma di introito il quale viene reinvestito in attività di salvaguardia. Bisogna anche qui sottolineare che il numero delle concessioni demaniali così come quello degli ormeggi per il diporto appena esaminati sono uno dei parametri del citato sistema SoDeCri per la ripartizione dei fondi tra le AMP da

60 Le ZSC, ai sensi dell'art. 1, lett. l), direttiva 92/43/Cee, rappresentano «un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato». Esse sono individuate e designate da ogni Stato membro sulla base di quanto previsto dalla direttiva 92/43/Cee, c.d. direttiva *Habitat*, per garantire il mantenimento a lungo termine degli *habitat* naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari di importanza comunitaria. La gestione di queste aree, laddove possibile, viene affidata alle AMP. Insieme a SIC e ZPS, compongono la rete Natura 2000.

61 Cfr. art. 6, comma 1, direttiva 92/43/Cee.

62 Cfr. art. 19, comma 7, l. n. 394/1991.

parte del Ministero. L'attività balneare, quindi, non solo è prevista, ma valutata positivamente. Deve, però, avvenire entro parametri ben definiti nei quali la tutela dell'ambiente diviene un obiettivo preminente; tra le diverse esigenze vi è il rispetto del cordone dunale, che spesso insiste quale *habitat* prioritario nella rete Natura 2000, l'adozione di buone pratiche come il divieto dell'utilizzo di oggetti di plastica monouso, e altri contemperamenti. Si deve osservare che l'attenzione verso le tematiche ambientali nell'esercizio dell'attività balneare è sempre più presente nelle normative regionali sulla gestione del demanio marittimo e rappresenta una delle tendenze evolutive di queste peculiari imprese turistiche⁶³.

Il tema viene qui in rilievo per due aspetti che potrebbero essere oggetto di una riforma della legge quadro, la competenza concessoria e le regole di compatibilità. Quanto al primo punto si deve sottolineare che la zonizzazione (zone A, B e C) non è priva di effetti, infatti, questa incide sulla titolarità del potere di rilasciare concessioni relative all'utilizzo delle aree demaniali incluse nell'area marina protetta⁶⁴. Invero, l'art. 19, comma 6, l. 394/1991 prevede che i «beni del demanio marittimo e zone di mare ricomprese nelle aree protette possono essere concessi in uso esclusivo per le finalità della gestione dell'area medesima con decreto del Ministro della marina mercantile. I beni del demanio marittimo esistenti all'interno dell'area protetta fanno parte della medesima».

La competenza in ambito concessorio è, tuttavia, mutata radicalmente per effetto del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112⁶⁵, il quale ha realizzato un ampio trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti sub regionali⁶⁶. Tale trasferimento di competenze ha generato non poche incertezze circa l'individuazione del soggetto competente al rilascio delle concessioni per la gestione dei beni del demanio e delle zone di mare ricomprese nelle aree protette. Sul punto, il Consiglio di Stato⁶⁷ ha affermato che all'interno delle zone di riserva generale (zone B) la competenza è degli enti territoriali d'intesa con il soggetto gestore dell'area protetta; nelle zone di riserva parziale (zone C) la competenza spetta all'ente

63 Cfr. N. CARNIMEO *Spunti per una riforma nella disciplina dei beni del demanio marittimo e dell'impresa balneare*, in S. ZUNARELLI - N. CARNIMEO (a cura di) *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, 2019, p. 13; *ibidem* L. TAFARO, *Profili di responsabilità e gestione sostenibile dell'impresa balneare*, p. 93 ss.

64 Sul punto si veda M. NESPECA *Le aree marine protette: regolamentazione del traffico marittimo e profili di tutela ambientale*, in S. ZUNARELLI - E. ORRU' (a cura di), *Problematiche recenti in materia di demanio marittimo e sicurezza della navigazione*, Bologna, 2021, p.153 ss.

65 Cfr. d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali», in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, in GU n. 92 del 21-04-1998.

66 La normativa di riferimento per il rilascio delle concessioni demaniali è certamente quella contenuta negli artt. 77 e 78 del d.lgs n. 112/1998. Infatti, l'art.77 prevede che «Tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non indicate all'articolo 77 sono conferite alle regioni e agli enti locali. Con atto di indirizzo e coordinamento sono individuate, sulla base di criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, le riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata a regioni o enti locali» mentre l'art. 7, a sua volta stabilisce che «Tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non indicate all'articolo 77 sono conferite alle regioni e agli enti locali. Con atto di indirizzo e coordinamento sono individuate, sulla base di criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, le riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata a regioni o enti locali».

67 Cfr. Cons. St., sez. VI, 15 novembre 2010, n. 8048 a parziale riforma del parere espresso dal medesimo Cons. St., 16 ottobre 2001, n. 2194, in cui si propugnava l'attribuzione del potere concessorio allo Stato per tutti i beni demaniali inclusi nell'area protetta.

territoriale previo parere (obbligatorio ma non vincolante) del soggetto gestore; nelle zone di riserva integrale (zone A) la competenza spetta allo Stato⁶⁸.

Proprio in tema di competenza nel rilascio delle concessioni demaniali, pare opportuno volgere, momentaneamente, lo sguardo in un'ottica *de iure condendo*, e segnalare che il disegno di legge n. 4144⁶⁹, approvato in Senato il 10 novembre 2016 a seguito di un lungo *iter* avviato nel settembre 2013, ha tentato di innovare proprio l'attribuzione delle competenze in tale ambito con una strategia che appare condivisibile.

A tal riguardo, l'art. 11 del d.d.l.⁷⁰, intervenendo sulla disciplina riguardante la gestione delle AMP di cui all'art. 19 della l. 394/1991, prevede che, con lo stesso decreto istitutivo dell'AMP, la gestione delle stesse venga affidata prioritariamente ad un consorzio tra enti locali, enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni di protezione ambientale riconosciute. Effettivamente questa forma di gestione è quella che ha funzionato meglio nella realtà italiana, ed è a questa tipologia di enti che, secondo il testo del d.d.l., verrebbe attribuita *ex lege* la competenza in materia di concessioni demaniali marittime.

Tornando, invece, ad un'analisi *de iure condito*, è importante segnalare che, sempre in tema di gestione, posti i divieti dell'art. 19, comma 4, l. 394/1991 determinante è stabilire anche rispetto alla balneazione regole chiare e ben definite nei regolamenti delle AMP. Alla luce di quanto sopra esposto, è possibile affermare che nelle zone in cui è consentito fruire ed utilizzare dell'ambiente marino il legislatore abbia voluto prevedere la possibilità di affidare concessioni demaniali nel rispetto della tutela ambientale, al fine di realizzare una forma concreta di sviluppo sostenibile.

In un tale contesto possono svolgere un ruolo rilevante le concessioni demaniali marittime, le quali consentirebbero, appunto, di perseguire entrambe le finalità di protezione dell'ambiente marino e di promozione socio-economica dell'area marina protetta. Considerate le particolari finalità a cui mirano gli enti gestori delle AMP, si ritiene che le concessioni demaniali marittime che insistono all'interno di una tale zona debbano seguire una disciplina specifica ed ulteriore, anche in deroga alla direttiva 2006/123/Ce relativa ai servizi nel mercato interno (la c.d. direttiva Bolkestein)⁷¹.

Come noto, la direttiva Bolkestein è stata adottata al fine di rendere maggiormente competitivo il mercato europeo dei servizi, di eliminare gli ostacoli che impediscono o rallentano lo sviluppo dei servizi tra Stati membri e di assicurare la libera circolazione degli stessi nel territorio unionale. Tuttavia, è importante sottolineare che, come stabilito dalla l. 394/1991, le aree marine protette mirano a garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese.

68 Cfr. F. FRACCHIA - A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2011.

69 Testo del d.d.l. presente nel *web* <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BG.pdf>. Il disegno di legge è decaduto e non è stato ripresentato successivamente.

70 Nello specifico, l'art. 11 prevede che «Con il decreto di cui all'articolo 18, comma 1, la gestione dell'area protetta marina è affidata prioritariamente ad un consorzio di gestione costituito tra enti locali, enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni di protezione ambientale riconosciute, salvo che per comprovati motivi che ne impediscano la costituzione. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare definisce, con apposita convenzione, gli obblighi e le modalità per lo svolgimento delle attività di gestione dell'area protetta marina a cui deve attenersi l'ente gestore».

71 S.ZUNARELLI, *Concessioni demaniali e "diritto d'insistenza" alla luce della direttiva Bolkestein* in S. ZUNARELLI - N. CARNIMEO (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, op. cit., p. 21 ss..

Si ritiene necessario, dunque, nel caso specifico che debba essere prevista una disciplina peculiare delle concessioni che insistono nelle aree protette. Si tratta, innanzitutto, di verificare se l'attuale sistema italiano, "contestato" a livello europeo sul piano della libertà d'impresa (art. 16 Carta dei diritti fondamentali dell'Ue), possa essere preservato in relazione all'attuazione di un altro principio cardine della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, la tutela dell'ambiente di cui all'art. 37: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; e ciò certamente in linea con l'art.11 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Al contrario, il principio europeo della libertà d'impresa non è assoluto: esso trova, infatti, un preciso limite proprio nella legislazione e nelle prassi nazionali (sempre art.16 della Carta); invece, la tutela dell'ambiente, soprattutto se inserita in un contesto di sviluppo sostenibile, costituisce un valore di riferimento e preminente nella legislazione e nella prassi europea. A livello europeo, i principi di salvaguardia e di tutela dell'ambiente sono enunciati oltre dall'art. 11 e 191 TFUE⁷² anche dall'art. 3 paragrafo 3 del TUE⁷³. L'applicazione pratica di tali principi comporterebbe una rilevante limitazione circa l'utilizzo delle aree demaniali assentite in concessione. Per tali ragioni è importante operare una distinzione tra le concessioni che insistono su aree soggette ai vincoli delle AMP e le altre concessioni demaniali marittime in merito alla normativa applicabile.

72 L'articolo 11 del TFUE (ex art. 6 del TCE) recita «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Mentre l'art. 191 del TFUE (ex articolo 174 del TCE) dispone «1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali».

73 Art. 3 (ex art. 2) del TUE par. 3 «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

Risulta evidente che in nome della tutela ambientale esiste una oggettiva differenziazione tra le concessioni soggette ai vincoli delle AMP e le restanti concessioni: ciò legittima, anzi impone, una disciplina speciale delle concessioni che così potrebbero definirsi a “caratterizzazione ambientale”. Il sistema giuridico italiano vigente in tema di concessioni è sicuramente il più idoneo ad assicurare il perseguimento delle finalità di conservazione e valorizzazione ambientale della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue. Sintomatico in questo senso è l’esplicito richiamo contenuto anche nell’art. 37 del codice della navigazione: «*al fine della tutela dell’ambiente costiero*» così come, d’altronde, è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili.

In ogni caso detti vincoli incidono in maniera rilevante sulla gestione delle aree demaniali da parte dei concessionari (dall’obbligo di pulizia manuale della spiaggia, alla preservazione delle aree dunali, ai limiti relativi agli stabilimenti, ecc). Queste norme sono finalizzate a realizzare un grado maggiore di tutela dell’ambiente e di valorizzazione del turismo sostenibile. Infatti, la corretta applicazione del principio della tutela ambientale contenuto nella Carta Europea dei Diritti Fondamentali impone la realizzazione di una crescita complessiva del sistema in chiave ambientalista.

Alla luce di ciò, data l’incompatibilità strutturale degli obiettivi perseguiti dalla direttiva Bolkestein rispetto a quelli delle AMP, e considerato che le concessioni demaniali marittime si pongono come lo strumento ideale per la realizzazione dei fini sopra enunciati, è auspicabile che venga prevista l’introduzione di una normativa speciale per l’affidamento delle suddette concessioni. Sul punto, è possibile prevedere un sistema attraverso il quale, sulla base di convenzioni predisposte dagli enti di gestione delle AMP, vengono affidati i servizi di carattere turistico-naturalistico tramite concessioni demaniali con clausole di preferenza per i progetti volti a soddisfare le esigenze di sostenibilità e compatibilità previste dai loro stessi regolamenti.

In questo senso i concessionari, anche in sede di assegnazione a valere quale criterio di preferenza, dovranno prevedere l’applicazione di specifici protocolli d’intesa che li impegnino a:

- fare propri i principi contenuti nella Carta europea del turismo sostenibile;
- stabilire specifiche intese con l’AMP in ordine ai mezzi meno impattanti per la pulizia delle spiagge ed allo smaltimento differenziato dei rifiuti, ivi compresi quelli provenienti dal mare;
- assicurare specifiche forme di tutela delle aree dunali e delle pinete nonché delle specie animali e vegetali protette;
- prevedere interventi di ristrutturazione del patrimonio esistente utilizzando sistemi di bio-edilizia di recupero energetico;
- prevedere specifici corsi di educazione ambientale per i turisti con personale qualificato dell’AMP;
- promuovere e valorizzare i prodotti tipici dei Parchi (quali prodotti dell’agricoltura biologica e a chilometro zero con particolare riferimento alla pesca artigianale);
- prevedere specifiche intese con l’Amp ed i Comuni per la migliore tutela delle spiagge libere nell’ottica del rispetto dell’ambiente e della natura.

- promuovere ogni altra iniziativa finalizzata alla sostenibilità ambientale delle attività turistiche ricadenti nelle aree demaniali.

Detti protocolli, in eventuale proposta di legge, potrebbero essere stipulati dai soggetti gestori delle aree marine protette sulla base di un formulario tipo predisposto sotto la vigilanza ed il controllo del Ministero dell'ambiente e da Federparchi (l'associazione che raggruppa i soggetti gestori delle Aree protette italiane), per poterla estendere all'intero territorio nazionale.

Risulterebbe, dunque, di chiara evidenza il miglioramento qualitativo della tutela ambientale nelle riserve marine in un contesto di condivisione e reciproco ausilio con i concessionari balneari. Anche sotto il profilo economico e di accoglienza dei turisti il sistema così delineato garantirebbe una efficace sinergia tra enti gestori e concessionari, sinergia in grado di consentire un obiettivo sviluppo sostenibile delle aree di riferimento. In definitiva si disciplinerebbe in modo speciale un limitato ambito della costa italiana, specialità da un lato imposta dalla disciplina vigente di salvaguardia delle AMP e dall'altro finalizzata ad assicurare un miglioramento qualitativo della tutela ambientale nelle aree demaniali in attuazione del principio sancito dall'art.37 della Carta europea dei diritti fondamentali.

Si ritiene, quindi, che attraverso una collaborazione attiva dei concessionari con gli enti gestori delle AMP sul piano della tutela del territorio e protezione della specie, si potrebbero perseguire quelle finalità di tutela, valorizzazione e conservazione del patrimonio naturale, nonché di promozione socio-economica del paese enunciate dalla l. 939/1982 e dalla l. 394/1991, prevedendo, in tal caso, procedure che prediligano la tutela dell'ambiente piuttosto che il mero ampliamento del mercato dei servizi.

4. Natura pubblicistica dell'ente di gestione "misto". Proposte di riforma della Legge Quadro.

Si è innanzi detto che la gestione delle aree marine protette, a mente dell'art. 19, co. 1, l. n. 394/1991, può essere indistintamente affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute. A differenza dell'Ente parco (art. 9 l. 394/91), espressamente definito quale soggetto avente «personalità di diritto pubblico», per l'ente gestore di una AMP la normativa non ne specifica la sottesa natura giuridica. L'assenza di una disciplina di dettaglio pone qualche interrogativo in ordine alla qualificazione dell'ente gestore soprattutto laddove questo sia "misto", ovvero composto da soggetti pubblici (ed es., comuni, regioni, province, città metropolitane, etc.) e da soggetti privati (ad es., associazioni ambientaliste, istituti di ricerca, etc.), magari in forma consortile come avviene nella AMP di Torre Guaceto in Puglia⁷⁴ che è stata protagonista di un recente giudizio il quale merita uno specifico approfondimento.

Prima di entrare nel merito della vicenda pugliese al fine di inquadrare brevemente il tema, senza pretesa di esaustività, è necessario partire dal concetto di pubblica amministrazione che, secondo quanto stabilito dall'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, comprende *«tutte le amministrazioni statali, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le*

⁷⁴ L'ente di gestione di Torre Guaceto in forma di consorzio misto è stato realizzato dall'Amministrazione comunale di Brindisi, dall'Amministrazione comunale di Carovigno e dall'associazione protezionistica senza fini di lucro World Wildlife Found - WWF Italia.

Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300». Come si può notare, nell'alveo dei soggetti da intendersi quali pubblica amministrazione, rientra anche l'ente pubblico non economico. Quest'ultimo, secondo pacifica giurisprudenza, si distingue dall'ente pubblico economico che, in linea generale, normalmente svolge la propria attività secondo le forme del diritto privato e che è tale se produce, per espressa previsione di legge o sulla scorta di quanto stabilito nello statuto, beni o servizi con criteri di economicità e, cioè, con una "tendenziale" equivalenza tra costi e ricavi (così come accade per una qualsiasi comune impresa privata)⁷⁵. Ne consegue, sotto tale profilo, l'ulteriore tratto distintivo rappresentato dal fatto che l'ente pubblico non economico, non potendo operare sul mercato, è solitamente considerato un soggetto "regolatore" e non, quindi, "produttore" di beni e servizi. Ancora, un altro aspetto distintivo tra le due categorie di enti è dato anche dalla possibilità che questi ultimi siano (o meno) beneficiari di finanziamenti statali o, comunque, erogati dai soggetti che ne costituiscono l'assetto organizzativo: in quest'ultimo caso, infatti, l'ente non avrebbe una gestione economica⁷⁶ e, quindi, sarebbe classificabile nel novero degli enti pubblici non economici.

Da quanto sopra brevemente circoscritto, con specifico riferimento al caso riferito (ipotesi di consorzio "misto" gestore di AMP), si può procedere ad una disamina più analitica della problematica. A tal fine, come già accennato, la questione è stata oggetto di un contenzioso avanti il plesso Tar - Consiglio di Stato ove si è dibattuto proprio sulla qualificazione dell'ente gestore di AMP di Torre Guaceto⁷⁷ e ciò riguardo la procedura per l'espletamento di un concorso finalizzato all'assunzione di personale. Nella fattispecie esaminata vengono elaborate due tesi, contrapposte, sulla sussistenza dei presupposti per l'inquadramento dell'ente gestore nel novero dei soggetti che operano in ambito economico o, al contrario, non economico. Una delle argomentazioni sviluppata in giudizio propendeva per la tesi secondo cui il Consorzio dovesse essere parificato ad una società partecipata (consentendo lo Statuto la possibilità di porre in essere attività commerciale) e, quindi, tale da operare sul

⁷⁵ V. Cass. civ., sez. lav, sent. 01.08.2022, n. 23884. Anche la giustizia amministrativa, di recente, ha avuto modo di pronunciarsi sul tema, *ex multis* v. Cons. Stato, sent. 10 aprile 2015, n. 1842. Sugli enti pubblici economici si veda anche la relativa voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, 969, ss.. Ivi si legge che la natura economica dell'ente si ha tutte le volte in cui lo stesso svolga professionalmente «attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi» con la precisazione che il sotteso fine di lucro non si traduce nel mero perseguimento del «massimo guadagno» ma nel senso di organizzare l'attività in modo da soddisfare il principio di economicità nonché di produrre beni per il mercato sottostando al relativo rischio.

⁷⁶ Cass. civ., SS.UU., sent. 20.10.2000, n. 1132.

⁷⁷ Il contenzioso, sorto tra il Consorzio di gestione dell'Area marina protetta di Torre Guaceto (Brindisi) e un gruppo di privati cittadini, è nato in seno ad una procedura di assunzione di alcune figure all'interno del Consorzio ed è stato definito, in primo grado dal Tar Puglia, sede distaccata di Lecce, con sentenza n. 432 del 02.04.2020. La pronuncia, successivamente appellata dall'ente gestore e dai soggetti risultati vincitori della procedura di selezione, è stata confermata dal Consiglio di Stato, V, con sentenza n. 5646 del 2 agosto 2021.

mercato. In questo modo l'ente non avrebbe mai potuto essere incasellato nel novero delle pubbliche amministrazioni, quindi, non avrebbe l'obbligo di rispettare la sottesa normativa (pubblico impiego, contratti pubblici, etc.) nell'espletamento della propria attività se non con riferimento all'applicazione dei principi generali. L'avversa tesi, invece, partendo a sua volta dallo Statuto dell'ente, riconduceva quest'ultimo nell'ambito degli enti pubblici non economici proprio perché, da un lato, era stato costituito a presidio di interessi pubblicistici (tutela ambientale dell'area protetta) e, dall'altro, la possibilità di poter espletare attività commerciale era solo residua e non prevalente.

Il Tribunale amministrativo che, in primo grado, si è occupato della vicenda, ha concluso per la natura non economica dell'ente gestore non solo sulla scorta dei principi generali sopra brevemente ricostruiti, ma anche attraverso una compiuta disamina della normativa in materia (Legge Quadro) e degli atti costitutivi dell'ente⁷⁸ all'esito della quale, riconoscendo

78 Nella sentenza del Tar salentino si legge: «[...]In particolare, la genesi del Consorzio risulta essere la seguente: a) la Legge n. 394/1991, ossia la “Legge quadro sulle aree protette”, ha previsto, all'articolo 8, comma 2, l'istituzione delle “riserve naturali statali” con decreto del Ministro dell'Ambiente, sentita la Regione interessata, e, poi, all'articolo 17, ha disciplinato le stesse stabilendo che il sopra menzionato decreto istitutivo deve determinare anche l'organismo di gestione della relativa riserva naturale statale e, infine, con riferimento ai poteri di tale organismo, l'articolo 29 della medesima Legge Quadro ha stabilito che “1. Il legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta, qualora venga esercitata un'attività in difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla osta, dispone l'immediata sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere. 2. In caso di inottemperanza all'ordine di riduzione in pristino o di ricostituzione delle specie vegetali o animali entro un congruo termine, il legale rappresentante dell'organismo di gestione provvede all'esecuzione in danno degli obbligati secondo la procedura di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 27 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in quanto compatibili, e recuperando le relative spese mediante ingiunzione emessa ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639”; b) in applicazione dell'articolo 8, comma 2, della sopra menzionata Legge n. 394/1991 è stato emanato il Decreto del Ministero dell'Ambiente 4 febbraio 2000, avente ad oggetto la “Istituzione della riserva naturale statale denominata Torre Guaceto”; in particolare, l'articolo 2 del D.M. in questione individua, quali finalità della predetta riserva naturale statale, una serie di finalità eminentemente pubbliche di tutela ambientale, fra cui si può ricordare, a titolo meramente esemplificativo, la conservazione delle caratteristiche ecologiche, florovegetazionali, faunistiche, idrogeomorfologiche e naturalistico-ambientali della medesima riserva naturale statale, mentre l'articolo 4 del predetto D.M. istituisce l'Organismo di gestione della predetta riserva naturale statale “individuato nel consorzio misto fra l'amministrazione comunale di Brindisi, l'Amministrazione comunale di Carovigno e l'associazione protezionistica senza fini di lucro World Wildlife Found - WWF Italia.” e stabilisce che con tale organismo “il Ministero dell'ambiente stipula entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto un'apposita convenzione” che “dovrà prevedere le strutture ed il personale, che opererà alle dipendenze dell'organismo di gestione della riserva, da utilizzare nella gestione della riserva stessa” e, inoltre, prevede espressamente che al predetto Consorzio “dall'atto della sua costituzione, è attribuita, altresì la gestione della riserva naturale marina denominata “Torre Guaceto”; c) con convenzione del 6 giugno 2001, la Direzione Generale per la protezione della natura e del mare del Ministero dell'Ambiente, ha affidato al Consorzio la gestione della riserva naturale statale denominata “Torre Guaceto” e, con successiva convenzione del 3 dicembre 2013, ha regolamentato la modalità per lo svolgimento delle attività di gestione dell'area marina protetta denominata “Torre Guaceto”. Con dette convenzioni si sono regolamentate le attività di controllo sulla gestione da parte del Ministero e l'eventuale revoca dell'affidamento in gestione in caso di inadempienza; d) con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 28 gennaio 2013, n. 107, poi, è stato approvato il Piano di gestione e il relativo regolamento attuativo della riserva naturale statale di Torre Guaceto[...]».

proprio la prevalenza dei profili pubblicitari, ha escluso che un soggetto gestore di area marina protetta possa essere considerato un soggetto produttore di beni e servizi ma, piuttosto, un soggetto regolatore poiché in possesso di «*rilevanti poteri pubblicitari per il perseguimento dei propri compiti di tutela ambientale*» che si esplicano in una attività di controllo del «*bene*» (AMP) affidato in cura. Questa impostazione è stata confermata dal Consiglio di Stato che, ad ulteriore specificazione della vicenda, ha ribadito la sussistenza, nel caso esaminato, proprio di quegli «*indici sintomatici*» della pubblicità dell'ente «*[...]rappresentati, in particolare dal rapporto di strumentalità sostanziale con le finalità istituzionali dello Stato o di enti territoriali, che può positivamente tradursi nell'esercizio di poteri di indirizzo e controllo da parte di amministrazioni dello Stato o di altri enti pubblici e nella previsione di finanziamenti o contributi pubblici diretti a sostenere le spese di funzionamento dell'ente (in tal senso si veda il precedente sopra richiamato, Cons. St., VI, n. 3387/2016)*».

Tanto precisato, possono ora svolgersi brevi considerazioni finali. Ricondurre l'ente gestore nell'alveo degli enti pubblici non economici (e, quindi, di pubblica amministrazione) è certamente giustificabile alla luce degli interessi pubblicitari che interessano un'area marina protetta. Tuttavia, la sempre maggiore e pressante esigenza di garantire un'effettiva tutela ambientale all'interno delle AMP, la necessità di rapidità e snellezza dell'azione dell'ente gestore, in assenza di una normativa più dettagliata, rischia di impattare con una eccessiva burocratizzazione che, come noto, spesso caratterizza l'apparato pubblico italiano. Sempre nell'ottica di una riforma della legge quadro sarebbe utile implementare la disciplina contenuta relativamente agli enti di gestione, allo scopo di poter meglio dettare compiti e funzioni, a presidio del superiore interesse pubblico tutelato.

In conclusione, alla luce di quanto sopra brevemente argomentato, sarebbe auspicabile una modifica dell'art. 19, l. n. 394/1991, nel senso di meglio specificare:

- la natura dell'ente, con inquadramento «definitivo» di quest'ultimo nel novero degli enti pubblici non economici;
- al contempo, l'attribuzione in capo all'ente gestore di poteri più incisivi, specie sotto il profilo autorizzatorio, pianificatorio, di controllo e sanzionatorio, allo scopo di garantire una effettiva speditezza e semplificazione nei processi amministrativi;
- per l'effetto, prevedere la presenza di figure altamente specializzate negli organi direttivi degli enti affinché possano correttamente governare e amministrare i procedimenti di gestione, coerentemente con il maggiore peso dei poteri attribuiti dalla legge.

Consentire, sempre sotto il controllo delle superiori Autorità centrali, spazi di manovra più ampi in capo a coloro che sono preposti alla gestione delle AMP, sarebbe anche in linea con una effettiva realizzazione di quei principi di decentramento e/o sussidiarietà che la nostra Costituzione pure annovera tra i suoi elementi fondamentali. Utile al fine di coordinare le varie esperienze e politiche di gestione nelle AMP sarebbe la creazione di un tavolo di coordinamento nazionale anche sulla base di quello realizzato con la riforma della l.84/94 in materia portuale che ha previsto all'art. 11 ter una "Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale. E ancora meglio, data l'importanza

crescente delle AMP italiane anche nel quadro del *Green Deal* europeo⁷⁹ che ha l'obiettivo di tutelare il 30% dei mari europei, si potrebbe pensare alla creazione di un istituto con gli stessi propositi e finalità dell' *Office Français de la Biodiversité*⁸⁰ realizzato in Francia.

Diversamente se prevalesse un indirizzo politico più "centralista" si potrebbe dare vita ad un'agenzia statale ad hoc per il coordinamento e la gestione congiunta delle AMP italiane capace di valorizzarne il ruolo e di mettere a frutto i finanziamenti oggi disponibili che spesso vengono perduti proprio per una incapacità gestionale e mancanza di mezzi e strutture. Le opzioni sono aperte, ma la tutela del mare non può più attendere.

79 Commissione Europea, *Il Green Deal Europeo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni*, COM (2019) 640, Bruxelles 2019. Per un approfondimento cfr. C. Gregory, S. Tagliapietra, G. Zachmann, *How to make the European Green Deal work*, Bruxelles, 2019, 4 ss.; M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra, G. Wolff, *The geopolitics of the European green deal*, 2021. A. CONIO, F. DINELLI, *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, V ed., Torino, 2021, 440.

80 L'OFB, ha la funzione di contribuire al monitoraggio, alla conservazione, alla gestione e al ripristino della biodiversità degli ambienti terrestri, acquatici e marini, nonché alla gestione equilibrata e sostenibile dell'acqua in coordinamento con la politica nazionale di lotta al riscaldamento globale (art. L.131-9-I *Code de l'environnement*, modificato dall'art. 152 della legge n.217 del 2022). L'art. L.131-10 *Code de l'environnement* specifica che l'Ufficio è amministrato da un consiglio di amministrazione costituito da cinque collegi, ciascun collegio composto rispettivamente da rappresentanti dello Stato. Il suo funzionamento si basa su un consiglio di amministrazione composto da tutti i soggetti interessati alle tematiche marine (rappresentanti statali, gestori dell'AMP, enti locali, organizzazioni professionali, utenti, associazioni, tutela dell'ambiente, ed altri, a norma dell'art. L.334-2 *c.env.*). Dispone inoltre di un Consiglio Scientifico che viene consultato sui progetti di realizzazione di parchi naturali marini e sui loro piani di gestione ed emana raccomandazioni sulla costituzione della rete nazionale delle aree marine protette e sulla creazione di aree marine protette internazionali (art. R 334-17 *c.env.*). L'articolo R.334-1 del decreto n°1580 del 31 dicembre 2019, relativo all'Ufficio Francese per la Biodiversità precisa che esso è responsabile della gestione diretta o della co-gestione delle aree protette alle quali destina, in accordo con il proprio consiglio di amministrazione su proposta del ministro dell'ambiente, risorse umane, finanziarie e tecniche. Nel *web* www.ofb.gouv.fr