



CLUB ALPINO ITALIANO  
Via E. Petrella, 19, 20124 Milano  
Tel. 02 2057231



## I Gruppi Regionali CAI e gli Enti Territoriali (Regioni Comuni)

Lo scopo della presente nota è quello di offrire una panoramica sulle competenze pubbliche, Stato/Regione, in materia ambientale e le problematiche che l'operatore TAM può trovarsi ad affrontare laddove si possono ravvisare possibili o probabili manomissioni ambientali conseguenti attività di pianificazione territoriali, programmazioni progettuali, interventi, lavori o finanziamenti pubblici/privati.

I punti trattati non sono sicuramente esaustivi ma offrono una traccia, necessariamente da approfondire, per un primo approccio e per districarsi nelle normative che la riforma del Titolo V della Costituzione e la Politica Ambientale Europea, hanno reso più complesso, oltre che offrire alcuni strumenti cognitivi/operativi necessari per operare con cognizione e in modo adeguato in ambito di tutela ambientale.

Dobbiamo subito precisare che quanto trattato, si riferisce in primo luogo alle 15 Regioni a Statuto Ordinario, mentre per le Regioni a Statuto Speciale vi sono differenti modalità di applicazione dei principi costituzionali richiamati ferme restando le competenze dello Stato.

### ***La Tutela Ambientale***

Premesso che la riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta nell'anno 2001, ha reso di fatto complicato districarsi tra le competenze statali e quelle regionali in quanto, se è vero che nella Costituzione è stato attribuito **alla legislazione esclusiva** dello Stato "**la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**" (all'art 117, comma 2, lett. S), in realtà il comma 3 dell'art 117 della Costituzione affida alla **legislazione concorrente** una serie di materie, che per taluni aspetti sono strettamente collegate con la tutela ambientale, quali la salute, la valorizzazione dei beni culturali, nonché la produzione, la mobilità e l'energia; il comma 4 prosegue attribuendo alla legislazione regionale **tutte le materie non espressamente attribuite dalla legge allo Stato**; alcune di queste materie quali, ad esempio, l'agricoltura, il turismo, l'industria regionale, le reti di trasporto, l'attività estrattiva e la caccia, interferiscono reciprocamente tra di loro e con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Tali considerazioni, portano ad inquadrare l'ambiente come **materia trasversale**, caratterizzata dalla **contemporanea presenza di competenze statali e regionali**.

Alla luce di tale considerazione è fondamentale cogliere la differenza, da un lato, **tra tutela e conservazione dell'ambiente di spettanza statale**, e dall'altro il suo **uso o fruizione di pertinenza regionale**. **Lo Stato è deputato a fissare standard di tutela dell'ambiente uniformi sull'intero territorio nazionale, mentre le Regioni sono legittimate a porre in essere interventi volti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle definite dallo Stato.**

Ogni Regione, richiamato quanto sopra, ha sicuramente legiferato in maniera differente, le note seguenti riguardano in particolare la Regione di mia residenza, le Marche.

Sarà quindi cura di **ogni operatore TAM** valutare le eventuali differenze riscontrabili nelle normative delle Regioni in cui si trovano ed operano

### ***Strumenti di valutazione ambientale:***

- **VIA:** la Valutazione di Impatto Ambientale, prevista dalla parte seconda, titoli III e IV del D.Lgs 152/06 art.19 e seguenti, è un insieme di procedure alle quali devono essere sottoposti gli impianti, le opere e gli interventi, al fine di prevederne e stimarne l'impatto ambientale; identificare e valutare le possibili alternative, comprendendo anche la non realizzazione degli interventi stessi; individuare le misure per minimizzare gli impatti;
- **VAS:** La Valutazione Ambientale Strategica, prevista dalla parte seconda, titoli III e IV del D.Lgs 152/06 art.19 e seguenti, rappresenta un processo sistematico **di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi** destinati a fornire il quadro di riferimento di attività di progettazione;
- **Valutazione d'incidenza (VInCA):** La valutazione d'incidenza, prevista dall'art.5 del Dpr 357/97 e smi, oltre che nei procedimenti integrati di cui all'art.10 comma 3 del D.lgs 152/06 è un particolare tipo di VAS che l'autorità competente è tenuta a realizzare ogni qualvolta un piano o un progetto possa incidere significativamente sulla biodiversità di un sito (o proposto sito) della **Rete Natura 2000**. La valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso; a valutazione d'incidenza rappresenta uno strumento di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario. Pertanto, la valutazione d'incidenza si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, ma che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete. A fine 2019 la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome ha adottato le Linee Guida per la redazione delle Valutazioni d'Incidenza: <https://www.minambiente.it/pagina/linee-guida-nazionali-la-valutazione-di-incidenza-vinca-direttiva-92-43-cee-habitat-articolo>

Tutte e tre procedure **sono obbligatorie per i casi previsti dalla Legge**, e sono generalmente applicabili a tutte le tipologie di impianti, opere, piani e programmi che hanno un impatto di tipo ambientale. VAS e VIA sono strettamente correlate tra loro: **con la VIA si attiva una procedura per fornire l'autorizzazione di un determinato progetto, con la VAS si vuole aggregare il consenso attorno alle scelte effettuate relativamente al piano o al programma di cui il progetto fa parte**. Sono entrambe procedure che avviano un processo decisionale: **la VIA è di tipo autorizzativo, la VAS è tendenzialmente di tipo consultivo**.

La Vas costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge” ( d.lgs. 152/06 art.11 c.5).

### ***Finanziamenti Europei/Regionali fortemente interagenti con l’Ambiente:***

**Fondo Europeo di Sviluppo Rurale:** Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale è lo strumento di finanziamento della PAC che sostiene le strategie e i progetti di sviluppo rurale; fa anche parte dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)

Il FESR concentra gli investimenti su diverse aree prioritarie chiave. Tale approccio assume il nome di «concentrazione tematica»:

- ✓ innovazione e ricerca;
- ✓ agenda digitale;
- ✓ sostegno alle piccole e medie imprese (PMI);
- ✓ economia a basse emissioni di carbonio.

**Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea:** il fondo di solidarietà dell'Unione europea è nato per rispondere alle grandi calamità naturali ed esprimere la solidarietà europea alle regioni colpite all'interno dell'UE. Il Fondo è stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno devastato l'Europa centrale nell'estate del 2002. Da allora è stato utilizzato ben 80 volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità.

**Documento Unico di Programmazione (DOCUP):** in taluni casi sostituisce i tre livelli di programmazione ordinaria dei Fondi Strutturali (Piano globale di sviluppo - QCS e PO) - **Definisce le priorità e contiene i programmi proposti e l'indicazione delle relative risorse finanziarie - Diventa immediatamente esecutivo dopo l'approvazione della Commissione.**

Visto la complessità dei documenti sopra indicati risulta difficile acquisire notizie in fase di programmazione, reputo estremamente necessario che gli operatori TAM consultino tali documenti dopo la loro pubblicazione al fine di conoscere tempestivamente eventuali progetti incidenti sulla tutela ambientale; come peraltro sarebbe necessario conoscere in tempo utile gli interventi finanziati dallo Stato, dalle Regioni o da altri Enti territoriali.

### ***Ulteriori tutele – Rete Natura 2000***

**Rete Natura 2000** è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.

La Rete Natura 2000 è costituita dai **Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri** secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat, che vengono

successivamente designati quali **Zone Speciali di Conservazione (ZSC)**, e comprende anche le **Zone di Protezione Speciale (ZPS)** istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE

**SIC:** Siti di Importanza Comunitaria che ospitano habitat e specie elencati negli allegati I e II della Direttiva. In questi allegati alcuni habitat e specie vengono ritenuti prioritari per la conservazione della natura a livello europeo e sono contrassegnati con un asterisco. Il processo di scelta dei siti è puramente scientifico. Per facilitare l'individuazione degli habitat la Commissione Europea ha pubblicato un Manuale di Interpretazione come riferimento per i rilevatori (<https://www.minambiente.it/pagina/il-manuale-di-interpretazione-degli-habitat>). I dati vengono trasmessi alla Commissione Europea attraverso un Formulario Standard compilato per ogni sito e completo di cartografia.

**pSIC:** Siti di Importanza Comunitaria proposti - che ospitano habitat e specie elencati negli allegati I e II della Direttiva.

In questi allegati alcuni habitat e specie vengono ritenuti prioritari per la conservazione della natura a livello europeo e sono contrassegnati con un asterisco. Il processo di scelta dei siti è puramente scientifico; per facilitare l'individuazione degli habitat la Commissione Europea ha pubblicato un Manuale di Interpretazione come riferimento per i rilevatori. I dati vengono trasmessi alla Commissione Europea attraverso un Formulario Standard compilato per ogni sito e completo di cartografia.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si è dotato di un Manuale nazionale di interpretazione degli habitat di supporto per l'identificazione degli habitat della Direttiva relativamente al territorio italiano.

**ZPS:** le ZPS si basano interamente su criteri scientifici; è mirata a proteggere i territori più idonei in numero e superficie alla conservazione delle specie elencate nell'Allegato I e di quelle migratorie non elencate che ritornano regolarmente.

**ZSC:** L'obiettivo generale della direttiva Habitat è definito nell'articolo 2, il quale dispone in particolare quanto segue: "Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario." Per garantire il mantenimento o il ripristino delle specie e degli habitat naturali di interesse comunitario, è tra l'altro previsto quanto segue (6° considerando e articolo 3): "È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000.

Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale." Il termine "zona speciale di conservazione" (ZSC) è definito dall'articolo 1, lettera I), quale "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".

Le aree che compongono la rete Natura 2000 **NON sono riserve rigidamente protette dove le attività umane sono escluse**; la Direttiva Habitat intende garantire la protezione della natura tenendo anche **"conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali"** (Art. 2). **Soggetti privati possono essere proprietari dei siti Natura 2000, assicurandone una gestione sostenibile sia dal punto di vista ecologico che economico.**

La Direttiva riconosce il valore di tutte quelle aree nelle quali la secolare presenza dell'uomo e delle sue attività tradizionali ha permesso il mantenimento di un equilibrio tra attività antropiche e natura. Alle aree agricole, per esempio, sono legate numerose specie animali e vegetali ormai rare e minacciate **per la cui sopravvivenza è necessaria la prosecuzione e la valorizzazione delle attività tradizionali, come il pascolo o l'agricoltura non intensiva.** Nello stesso titolo della Direttiva viene specificato l'obiettivo di **conservare non solo gli habitat naturali ma anche quelli seminaturali (come le aree ad agricoltura tradizionale, i boschi utilizzati, i pascoli, ecc.).**

**Un altro elemento innovativo è il riconoscimento dell'importanza di alcuni elementi del paesaggio che svolgono un ruolo di connessione per la flora e la fauna selvatiche (art. 10).** Gli Stati membri sono invitati a mantenere o all'occorrenza sviluppare tali elementi per migliorare la coerenza ecologica della rete Natura 2000.

In Italia, i SIC, le ZSC e le ZPS coprono complessivamente **circa il 19% del territorio terrestre nazionale e più del 7% di quello marino.**

In merito si segnala **l'estrema difficoltà**, per un operatore TAM, di conoscere in modo esaustivo i territori interessati, le tipologie delle tutele apposte e le azioni necessarie da mettere in campo per la salvaguardia dei territori; solo in casi eclatanti, vedasi per esempio il caso Pantani di Accumuli, si riesce a mettere in campo le diverse competenze necessarie per approfondire le caratteristiche naturali che hanno richiesto la tutela, le tipologie di tutela esistenti e l'incidenza di eventuali manomissioni proposte e perpetrate, oltre alla competenze europee in merito alle tutele.

In ultimo, richiamata la Direttiva che riconosce il valore di tutte quelle aree nelle quali **la secolare presenza dell'uomo e delle sue attività tradizionali** ha permesso il mantenimento di un equilibrio tra attività antropiche e natura, reputo fondamentale e di primaria importanza per l'Operatore TAM, condividere quanto affermato dalla Direttiva circa la presenza dell'uomo, ascoltare e valutare il sentire delle popolazioni residenti sul territorio; il coinvolgimento dei residenti ha sempre prodotto i migliori risultati.

### ***Altre Tutele - Usi Civici***

Gli usi civici sono antichi diritti, nonché forme, più o meno tradizionali, di godimento collettivo della terra spettanti a una collettività di persone che può essere formata da abitanti di

un Comune o di una frazione di esso o da appartenenti ad una associazione. Questi diritti hanno denominazioni diverse secondo le varie regioni.

Si usa l'espressione usi civici con più significati. In senso stretto gli usi civici costituiscono il diritto di ritrarre alcune utilità da terre altrui. In altre fattispecie si riconosce alla collettività, costituita da tutti i cittadini della circoscrizione in cui la collettività risiede (in questo caso si parla di terre civiche aperte) oppure da discendenti dei vecchi originari (in questo caso si parla di terre civiche chiuse o, meglio, terre collettive), il diritto di ritrarre dalla terra tutte le utilità.

Quando parliamo di usi civici ci riferiamo a diritti che hanno origini lontane nel tempo e che sorgono come modalità di produzione di beni necessari alla vita e perciò nel corso dei secoli le comunità che li esercitavano venivano lasciate indisturbate.

Diversi erano i diritti che le popolazioni esercitavano sui terreni gravati da uso civico, da quello di raccogliere erbe, o di raccogliere legna, o castagne, o ghiande o fieno, o ancora quello di pescare o di cavare sabbia, pietre, salgemma. Insomma le popolazioni con l'esercizio di tali diritti d'uso della terra traevano i mezzi di sostentamento per la propria vita.

I diritti civici venivano esercitati nelle forme compatibili sia con i bisogni della popolazione, sia con le caratteristiche del terreno: raccolta della legna nel bosco, semina nei terreni coltivabili, pascoli nei prati.

Essi sono gestiti da privati o da enti pubblici, di solito i Comuni, ma non solo. In generale possono essere gestiti da un ente rappresentativo della collettività che assume denominazioni diverse in base alle diverse zone. Nel Mezzogiorno, erano diffuse le Università Agrarie i cui terreni fanno oggi parte dei demani comunali. Altrove si parla di Comunanze, Regole, Vicinie, Partecipanze, ecc. Tra i beni soggetti a uso civico, oltre ai demani comunali, vi sono le proprietà delle associazioni agrarie conservatesi nel tempo.

**In merito si evidenzia che, essendo antichi diritti, nonché forme, più o meno tradizionali, di godimento collettivo della terra spettanti a una collettività di persone non sono soggetti a diritti d'uso diversi da quelli stabiliti dai loro statuti e soprattutto risultano inalienabili.**

### ***Operatività TAM:***

Stante quanto sopra proviamo a definire alcuni parametri di operatività dei Gruppi Regionali e degli Operatori TAM.

In linea di massima il CAI, in tutte le sue declinazioni territoriali, acquisisce notizie relative ai problemi ambientali in seconda battuta.

### **Solo il CAI Nazionale è riconosciuto per legge come Associazione di protezione Ambientale:**

Il D.M. 20/02/1987 all'art. 1 recita: "sono individuate, come previsto dall'art. 13 della L. 349 8/7/1986, le seguenti associazioni di protezione ambientale, già individuate ai fini della prima costituzione del Consiglio nazionale per l'Ambiente: Amici della Terra, Associazione

Kronos 1991, Club Alpino Italiano, Federnatura, Fondo Ambiente Italiano, Gruppi di ricerca ecologia, Italia Nostra, Lega Ambiente, Lega Italiana Protezione Uccelli, Mare Vivo, Touring Club Italiano, World Wildlife Fund, nonché l'associazione Greenpeace”.

I GR Regionali CAI possono non essere riconosciuti come Associazioni Ambientali, ma per essere tali devono essere riconosciuti dall'Ente Regionale secondo l'ordinamento regionale vigente in ogni Regione; (**Regione Marche - DGR Marche 930/2003 Associazioni Ambientali Regionali - GR Cai Sicilia DA 17/11/97 Regione Siciliana, pubbl. sulla Gurs il 17/01/98**)

Come ovviare quindi alla mancanza di tempestività nell'acquisizione di notizie che possono costituire possibili aggressioni ambientali.

I GR Regionali CAI, **se riconosciuti come Associazioni Ambientali e laddove previsto dall'ordinamento regionale, partecipano di diritto:**

- ai gruppi di lavoro consultivi e alle campagne di ascolto;
- alle nomine dei Rappresentanti Ambientali nei consigli direttivi dei Parchi Regionali, nei consigli direttivi delle Riserve Regionali, ecc.;
- alle nomine dei rappresentanti ambientali nei Consorzi di Bonifica Regionali; sono inoltre titolati “all'accesso agli atti” in quanto portatori di interesse, anche se la normativa vigente rende l'accesso ad ogni cittadino portatore di interesse.

Si evidenzia quanto è stato fatto nell'ambito della Regione Marche, dopo il riconoscimento del Gruppo Regionale CAI come Associazione Ambientale.

**Attività Partecipativa richiesta dall'Ente Regionale:**

- Piani Energetici Ambientali;
- Piani paesaggistici Regionali;
- Piano Regolatore degli Acquedotti Regionali;
- Gestione aree protette Regionali (modifiche regolamenti, modifiche territoriali, ecc.)
- Partecipazione all'elezione dei rappresentanti ambientali in ambito del Consorzio di Bonifica;

Inoltre sono state prodotte “le Osservazioni sull'Adozione del Piano Regolatore degli Acquedotti Regionali” e si è partecipato alla “Campagna di Ascolto sul Piano Energetico Ambientale Regionale”.

In merito a quanto sopra si reputa necessario evidenziare che:

- le Osservazioni sono complesse tecnicamente e generalmente il tempo a disposizione, dal momento dell'acquisizione della notizia, è poco e i tempi per gli approfondimenti sono necessariamente lunghi;
- le campagne di ascolto o la partecipazione ai lavori di ogni amministrazione richiede molta disponibilità di tempo sia per la presenza richiesta che per gli approfondimenti necessari a svolgere con competenza le materie trattate

### **Proposte Progettuali Alternative.**

Le proposte progettuali alternative sono tecnicamente complicate ma necessarie laddove si voglia passare dalla protesta alla proposta

Si segnala la proposta per l'accessibilità, la viabilità e la sosta nel sistema territoriale Piani di Castelluccio Norcia che, con l'ormai famosissima fioritura della lenticchia, ha creato, sia prima dell'ultimo evento sismico che attualmente, forti problemi ambientali su uno dei territori più delicati dell'intero Parco Nazionale dei Sibillini;

### **Proposta ricognitiva OTTO TAM.**

Reputiamo utile avere una ricognizione in merito alle diverse situazioni regionali proponendo una scheda informativa semplice, redatta da ogni Commissione TAM Regionale/interregionale, che evidenzi il riconoscimento/non riconoscimento di ogni Gruppo Regionale CAI come Associazione Ambientale Regionale e l'eventuale partecipazione degli Operatori TAM agli incontri inerenti le tutele Ambientali (Attività Enti Regionali, Parchi Nazionali/Regionali, Aree Protette, ecc)

Regione		Associazione Ambientale Regionale (riconosciuta legalmente)		
.....		Si	No	
Incontri assidui	Ente Regionale	Parchi Nazionali	Parchi Regionali	Altro
Si.....No				
Chi partecipa				
Note				

### **Miglioramento operatività TAM**

#### **Formazione:**

E' necessario inserire nei corsi ONTAM almeno le nozioni, minime o sufficienti, relative agli argomenti sopra trattati e sui metodi/mezzi per operare proficuamente rispetto alle complessità sopra evidenziate.

#### **Comunicazione:**

Premesso che sono sempre preferibili le comunicazioni predisposte dal CAI, laddove è necessario condividere le comunicazioni con le altre Associazioni Ambientali, è opportuno valutare attentamente le comunicazioni, le petizioni, gli atti, ecc.; in merito è necessario evidenziare che:

- ❖ la materia è complessa e poco frequentata nei corsi di formazione;



- ❖ l'attività comunicativa del CAI è spesso circoscritta al sodalizio;
- ❖ l'approccio mediatico che hanno manifestazioni tipo "spiagge pulite", i luoghi del cuore o le giornate FAI, ecc.
- ❖ la grande rilevanza, anche economica, che ha il Sentiero Italia per il CAI e la popolazione residente nei luoghi attraversati dal "serpentone" e la scarsa copertura mediatica.

Infine, oltre a evidenziare la necessità di collaborare con le altre Associazioni Ambientali in quando tali collaborazioni sono opportune sia per fare massa critica che in ottica dell'utilità nelle scelte da condividere nelle nomine dei rappresentanti ambientali nelle aree protette regionali o altro, richiamo la necessità che l'operatore TAM adotti il principio di precauzione in quanto è sempre possibile essere strumentalizzati da altre Associazioni che spesso non condividono con il CAI l'utilità della presenza umana nei territori montani o alto collinari.

Questa sintesi è una traccia sulle problematiche relative alle tutele e alla operatività dei Titolati TAM; riteniamo necessario approfondire, in collaborazione con tecnici competenti, gli argomenti sopra trattati al fine di farne materia di insegnamento durante i corsi di formazione.

Pierluigi Cipolletti (CCTAM – ONTAM)