

Parco Archeologico delle Alpi Apuane: breve storia di un'occasione mancata

L'articolo 114, commi 15 e 16, della legge n. 388 del 2000, aveva previsto l'istituzione del *Parco archeologico delle Alpi Apuane*, per conservare e valorizzare gli antichi siti di escavazione e i beni di rilevante testimonianza storica, culturale e ambientale connessi con l'attività estrattiva.

La medesima norma aveva attribuito la gestione del *Parco archeologico* in oggetto ad un Consorzio da costituirsi tra il Ministero dell'Ambiente, il Ministero per i Beni e le attività culturali, la Regione Toscana, gli enti locali e l'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane.

Nel 2001 il Ministero dell'Ambiente aveva avviato l'iter istitutivo del *Parco archeologico* e, in accordo con le amministrazioni interessate, era riuscito ad individuare i siti e i beni da inserire nel *Parco*, i relativi obiettivi di tutela e valorizzazione, elaborando pure un primo schema del decreto.

Il 19 marzo 2003, lo schema del decreto era stato trasmesso alla Regione Toscana ai fini dell'espressione dell'intesa richiesta dalla legge. La stessa Regione veniva invitata ad acquisire il parere preventivo dei Comuni interessati.

Il Consiglio regionale ha approvato l'intesa sul *Parco archeologico* con deliberazione n. 23 del 12 febbraio 2003, dopo aver acquisito i pareri favorevoli di tutti i Comuni interessati, chiedendo di apportare allo schema di decreto alcuni adeguamenti che sono stati accolti. Il 13 marzo 2003, la Regione Toscana ha trasmesso copia della deliberazione al Ministero competente.

Il 22 aprile 2003, una nota del Direttore generale del Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente, comunicava la necessità di operare alcune modifiche sulla bozza di decreto istitutivo, con il passaggio della presidenza della Commissione Statuto e Regolamento contabilità, dal Presidente dell'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane ad un rappresentante dei Ministeri dell'Ambiente e della tutela del territorio e per i Beni e le attività culturali.

Già il 5 novembre 2003, di fronte ad una situazione perdurante di stallo - che non trovava alcuna motivazione espressa - il Consiglio Regionale della Toscana approvava, con voto unanime, la mozione n. 665 (a seguito di specifica iniziativa della V Commissione consiliare), invitando la Giunta Regionale a *"promuovere tutte quelle iniziative che riterrà più idonee al fine di sollecitare i competenti Ministri dell'Ambiente e della tutela del territorio e per i Beni e le attività culturali, alla firma del decreto di istituzione del Parco archeologico delle Alpi Apuane"*.

Il 14 novembre 2003, l'Assessore Regionale all'Ambiente, Tommaso Franci, ha chiesto dunque al Ministro on.le Matteoli - in forza del mandato consiliare - di essere informato *"in merito agli imprevisti e/o problemi che ritardano il completamento della procedura istitutiva e, qualora questi non fossero presenti, i tempi previsti per l'emanazione del decreto stesso"*.

L'11 dicembre 2003, i parlamentari On.li Carlo Carli, Elena Cordoni e Raffaella Mariani presentavano una circostanziata interrogazione al Ministro dell'Ambiente, ricordando l'importanza delle testimonianze archeologiche, storiche ed artistiche presenti nel territorio, nonché l'iter corretto e regolare seguito, in sede locale e regionale, per l'istituzione del *Parco archeologico*. L'interrogazione - assai articolata - chiedeva in conclusione *"se il Governo non ritenga opportuno emanare quanto prima il decreto attuativo, dando corso alla legge 388/2000 i cui finanziamenti rischiano altrimenti di andare perduti"*.

La risposta all'interrogazione veniva data il 6 aprile 2004, in sede di VIII Commissione parlamentare della Camera dei Deputati, con l'intervento del Sottosegretario di Stato, on.le Roberto Tortoli. Nel testo reso pubblico si trovano le motivazioni addotte per spiegare la mancata emanazione del decreto istitutivo, dopo una precisa e puntuale ricostruzione dell'iter amministrativo seguito fino ad oggi. In sintesi, i Ministeri competenti non avrebbero potuto istituire il *Parco archeologico delle Alpi Apuane*, sia per i limiti e la laconicità delle norme contenute nell'art. 114 della 388/00 (in cui si trova la sua previsione di legge), sia per carenze nella bozza del decreto istitutivo, elaborata già nella primavera del 2001 ed oggetto dell'intesa tra enti locali e Regione Toscana.

In particolare, per i due Ministeri le questioni ancora da risolvere sarebbero:

- a) la novità legislativa di un parco archeominerario rispetto alla L. 394/91 "Legge quadro sulle aree protette";
- b) la mancanza di indicazioni nella L. 388/00 in merito alle modalità di costituzione di un Consorzio gestore di un Parco archeominerario; all'eterogeneità dei soggetti istituzionali, centrali e periferici, che vi partecipano, con la distinzione dei loro poteri d'azione e le sfere di competenza; all'individuazione degli organi fondamentali del Consorzio gestore e alle modalità di nomina dei titolari degli organi;
- c) la necessità di introdurre, nella bozza di decreto istitutivo, organismi di gestione provvisoria, fino alla costituzione del Consorzio, poiché "non previsti al momento da alcuna specifica norma", nonché "la manifesta difficoltà di concludere l'iter costitutivo dei Consorzi nei tempi previsti dalla gestione provvisoria".

In definitiva, tutte queste carenze e limiti - secondo l'on.le Tortoli - "hanno reso indispensabile una riconsiderazione complessiva ai fini di un'opportuna chiarificazione normativa e procedurale che assicuri il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione previsti dalla legge 388/2000 attraverso procedure e modalità certe". In altre parole, tutto è sospeso in attesa di ulteriori provvedimenti legislativi, che - per altro - nessuno si è ancora impegnato a proporre e presentare.

Non è dato sapere se le motivazioni offerte dalla risposta all'interrogazione siano le uniche e le più importanti. Tuttavia, nel prenderne atto non si può fare a meno di rilevare contraddizioni e disparità di trattamento rispetto ad altri analoghi casi portati a termine da parte dei medesimi responsabili dei Ministeri interessati.

In effetti, l'art. 114 della L. 23 dicembre 2000, n. 388 prevede l'istituzione, con modalità simili, non soltanto del *Parco archeologico delle Alpi Apuane* (ai commi 15 e 16), ma pure di altri tre parchi archeominerari, quali il *geominerario della Sardegna* (comma 10), il *tecnologico ed archeologico delle colline metallifere* (comma 14) e il *Museo delle miniere dell'Amiata* (ancora comma 14). L'allora Ministro dell'Ambiente, d'intesa con il collega per i Beni e le attività culturali, aveva da tempo firmato i decreti istitutivi degli altri tre parchi archeominerari; in data 16 ottobre 2001 quello della Sardegna e in data 28 febbraio 2002 l'Amiata e le Colline metallifere grossetane.

A differenza del *Parco archeologico delle Alpi Apuane* rimasto "al palo", l'istituzione degli altri tre parchi archeominerari è avvenuta regolarmente e da molto tempo, nonostante che la stessa L. 388/00 rappresenti anche per loro una novità rispetto alla 394/91, oltre a non indicare, pure in questi casi, le modalità di costituzione dei rispettivi Consorzi. Inoltre, si determina anche qui la solita eterogeneità dei soggetti istituzionali, centrali e periferici, che vi partecipano, senza distinzione dei loro poteri d'azione e sfere di competenza e non è prevista neppure l'individuazione degli organi fondamentali dei Consorzi gestori, con le modalità di nomina dei titolari degli organi.

Nello specifico degli altri due parchi archeominerari toscani, i decreti istitutivi sono del tutto simili alla bozza predisposta per il *Parco archeologico delle Alpi Apuane*, riportando spesso le medesime formule ed espressioni giuridiche, come - ad esempio - per l'individuazione degli organi del Consorzio di gestione, la cosa è sempre demandata allo statuto e non definita in sede di decretazione.

Non vi è poi alcuna "necessità d'introdurre organismi di gestione provvisoria" del *Parco archeologico delle Alpi Apuane*, poiché la bozza di decreto ha attribuito chiaramente questa funzione-ponte all'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane - [e come la stessa risposta all'interrogazione riconosce poi nella sua parte finale, in contrasto con l'assunto iniziale] - tenuto debito conto che l'Ente Parco gestisce gran parte del medesimo territorio e dunque conosce la realtà ambientale e paesaggistica, d'ambito interprovinciale, meglio di qualsiasi altro soggetto, soprattutto se di neo-istituzione.

Rimane infine non intelligibile la giustificazione della "la manifesta difficoltà di concludere l'iter costitutivo dei Consorzi nei tempi previsti dalla gestione provvisoria", poiché né la legge, né la bozza di decreto istitutivo pongono termini temporali agli atti costitutivi.

Il 22 luglio 2004, veniva presentata un'interpellanza parlamentare (n. 201251), ancora al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, on.le Matteoli, i cui firmatari erano, dopo Elena Cordoni, Agostini, Cennamo, Bova, Cabras, Crucianelli, Bielli, Burlando, Leoni, Rognoni, Calzolaio, Visco, Sabattini, Ruzzante, Magnolfi, Pinotti, Finocchiaro, Minniti, Buglio, Galeazzi, De Luca, Diana, Fluvi, Crisci, Chiaromonte, Mazzarello, Ventura, Marone, Maturandi, Motto, Gasperoni, Ottone, Montecchi e Fumagalli.

Dopo aver ricostruito puntualmente l'iter istitutivo del *Parco archeologico delle Alpi Apuane* e la situazione di blocco intervenuta presso i Ministeri competenti, gli interpellanti facevano presente come, sulla base della medesima L. 388/00, il Ministero dell'Ambiente avesse già provveduto ad istituire altri tre Parchi archeominerari, a differenza di quanto previsto per le Alpi Apuane, senza rilevare alcuna difficoltà di ordine normativo. In tali atti il Ministero dell'Ambiente era riuscito ad individuare procedure per l'individuazione degli organi dei Consorzi di gestione del tutto simili a quelle presenti nella bozza di decreto per l'istituzione del *Parco Archeologico delle Alpi Apuane*. Secondo gli interpellanti, non esisterebbe alcuna necessità di organismi di gestione provvisoria del *Parco Archeologico delle Alpi Apuane* poiché l'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane, già individuato dallo stesso Ministero come naturale depositario dei finanziamenti previsti dalla legge n. 388 del 2000, risulterebbe perfettamente in grado di costituire un efficace riferimento di temporaneo governo dell'area, come peraltro già previsto nella bozza di decreto preparata dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio.

La risposta del Ministro Matteoli compariva negli Atti parlamentari del 15 dicembre 2004, riproponendo le stesse considerazioni della risposta dell'on.le Tortoli del 6 aprile 2004. A suo parere, l'estrema laconicità della previsione di cui alla legge n. 388 del 2000, aveva costretto a ipotizzare soluzioni innovative non consolidate da precedenti esempi e senza precisi riscontri normativi, giurisprudenziali e dottrinali cui fare riferimento: in particolare, la norma non fornirebbe indicazioni in ordine alle modalità di costituzione dei Consorzi gestori, cui compartecipano una molteplicità di soggetti istituzionali sia centrali che periferici, nonché in ordine ai loro poteri di azione e alle loro sfere di competenza né in merito all'individuazione degli organi fondamentali, dei requisiti e modalità di nomina dei titolari degli organi.

Conseguentemente, per i parchi minerari già istituiti nel corso del 2002, ovvero il *Parco museo delle miniere dell'Amiata* e il *Parco tecnologico ed archeologico delle Colline metallifere*

grossetane, non si era ancora potuto provvedere alla costituzione dei Consorzi cui il comma 14 dell'articolo 114 della legge n. 388 del 2000, affida la loro gestione: per entrambi questi Parchi era stata attivata una gestione provvisoria.

La necessità di introdurre organismi di gestione provvisoria, non previsti al momento da alcuna specifica norma, nonché la manifesta difficoltà di concludere l'iter costitutivo dei Consorzi nei tempi previsti dalla gestione provvisoria avevano reso indispensabile una riconsiderazione complessiva ai fini di un'opportuna chiarificazione normativa e procedurale che assicuri il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione previsti dalla legge n. 388 del 2000, attraverso procedure e modalità certe.

La risposta del Ministro Matteoli terminava dicendo che, non appena verranno superate le ultime questioni rimaste ancora sospese, si sarebbe proceduto all'adozione del decreto istitutivo.

Dal dicembre 2004 nulla si è più mosso, tenuto conto dell'opposizione preconcepita e strumentale che albergava anche tra le massime cariche istituzionali dei Ministeri interessati. Vale la pena di ricordare che i tre Parchi archeominerari gemelli sono oggi normalmente in funzione, con organi in piena carica, continuando a ricevere il contributo statale per il loro funzionamento. Cosa diversa per il *Parco archeologico delle Apuane*, che ha visto i soli trasferimenti del triennio 2001-2003, per altro introitati dall'Ente Parco Regionale e non ancora utilizzati per la mancata firma del decreto istitutivo.

Nell'estate del 2006, dopo il cambio di governo dal centrodestra al centrosinistra, è ripreso un più costruttivo dialogo con il Ministero dell'Ambiente al fine di concludere l'iter istitutivo del *Parco archeologico*. Il mutato clima politico consentiva, di lì a poco, di concretizzare un importante passo in avanti, quale risultato di ricorrenti contatti ufficiali ed informali promossi dall'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane e seguiti, passo per passo, dall'on.le Elena Cordoni.

Finalmente, il 27 novembre 2006, il Ministro Alfonso Pecoraro Scanio apponeva la propria firma in calce al decreto istitutivo del *Parco archeologico delle Alpi Apuane*.

L'iter sembrava praticamente concluso, poiché la responsabilità del decreto istitutivo è - per l'art. 114, della legge n. 388 del 2000 - in capo al Ministro dell'Ambiente, mentre quello per i Beni e le attività culturali è chiamato soltanto a definire un'intesa con il collega e la Regione Toscana. La cosa poteva quindi concludersi in tempi rapidi, con un'ultima firma pressoché dovuta.

Tuttavia, il 5 gennaio 2007, il Presidente dell'Associazione Industriali di Massa Carrara inviava all'on.le Francesco Rutelli una brevissima nota e una breve relazione allegata, con le quali intendeva, più o meno strumentalmente, bloccare l'iter istitutivo sul filo di lana. Il rappresentante del mondo imprenditoriale lamentava una mancata loro condivisione verso questo progetto, pur riconoscendo che *"il Parco archeologico potrebbe avere ricadute molto positive sul territorio ed essere lo strumento in più per promuovere la 'cultura' del marmo"*.

Nelle parole del Presidente dell'Associazione Industriali si legge la "paura" e la diffidenza di tutto un settore verso una nuova istituzione - il *Parco archeologico* - a suo dire capace *"solo di introdurre vincoli farraginosi propri di una conservazione passiva"*. Nell'avanzare, in alternativa, una proposta comunque indefinita e non riconoscibile di *"museo vivo"*, la nota degli Industriali di Massa Carrara ambisce ad un riconoscimento che la legge non contempla: ovverosia, *"una adeguata rappresentanza del mondo delle imprese"* negli organismi di gestione del *Parco archeologico*.

Questo intervento degli imprenditori del marmo è riuscito comunque a congelare la firma del decreto da parte del Ministro per i Beni e le attività culturali, il quale pare che abbia

poi delegato il Sottosegretario Andrea Marcucci (anche per la conoscenza diretta del territorio delle Alpi Apuane) ad approfondire la questione.

Nel frattempo, perveniva al Ministro Rutelli una nota della Soprintendenza per i Beni archeologici della Toscana, in cui segnalava la non piena condivisione dell'istituzione del Parco da parte dei comuni interessati, sulla base di una consultazione con i rappresentanti del Comune di Carrara. In realtà, l'ispettore archeologo competente per territorio aveva raccolto soltanto un'espressione verbale contraria, proferita dal Vicesindaco di Carrara durante un'escursione, a pochi giorni dalla scadenza del proprio mandato amministrativo. La lettera della Soprintendenza di Firenze fu un atto di aperta ostilità al progetto, le cui motivazioni sono facilmente comprensibili, ma non giustificabili, con l'utilizzo strumentale delle parole di un soggetto, pur autorevole, ma non rappresentativo della volontà dell'amministrazione comunale di appartenenza.

Inoltre, va ricordato che l'iter istitutivo del *Parco archeologico delle Alpi Apuane* è stato seguito alla lettera e validato dalle segreterie tecniche dei Ministeri competenti. L'intesa sui contenuti e sull'elenco dei beni e dei siti è stata approvata dalla Regione Toscana, dopo aver raccolto i consensi scritti di tutti i Comuni interessati (Carrara compreso).

Questi ulteriori lacci e laccioli sono riusciti nell'intento sperato dagli oppositori preconetti del *Parco archeologico delle Alpi Apuane*: rinviarne o impedirne l'approvazione, o per ignoranza o per interesse contrario.

Il Ministro Rutelli comunicava poi telefonicamente al Presidente del Parco Nardini, sulle sue difficoltà a sottoscrivere il decreto istitutivo del *Parco archeologico*, prendendo a pretesto le contrarietà presenti nella lettera citata della Soprintendenza di Firenze.

Il 17 luglio 2007, il Capo di Gabinetto del Ministro per i beni e le attività culturali restituiva il provvedimento istitutivo, non controfirmato da Rutelli, adducendo la necessità di apportarvi modifiche e riportando la scusa della non condivisione dei Comuni interessati.

Il 21 dicembre 2007, il ministro dell'Ambiente Pecoraro Scanio scriveva al Presidente della Regione Toscana, Claudio Martini, chiedendogli di valutare l'opportunità di verificare nuovamente la volontà degli enti locali, a distanza di anni da loro pronunciamento, oltre a recepire con un atto formale le modifiche proposte dal Ministero per i beni e le attività culturali, per una migliore esplicitazione delle finalità di tutela del patrimonio archeologico.

Tuttavia, agli inizi del 2008, il secondo governo Prodi cadeva e, con il passaggio di consegne all'opposto schieramento politico, svanivano le residue possibilità di ottenere l'istituzione del *Parco archeologico delle Alpi Apuane*.

Nel 2013, l'on.le Andrea Rigoni presentava un'interrogazione parlamentare (5-00581) al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Andrea Orlando, riguardo all'iter di istituzione del Parco archeologico. La risposta, presso l'VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, è stata formalizzata il 24 ottobre 2013. Il Ministero competente si diceva "pronto a riattivare ogni necessaria iniziativa qualora sollecitato dalle istituzioni interessate, soprattutto quelle afferenti ai territori interessati". Dopo aver comunicato l'analoga disponibilità del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la risposta all'interrogazione segnalava il permanere di alcune criticità relative alla governance del *Parco archeologico*, rese più complesse dall'intervenuto riordino normativo, da cui la necessità di una conduzione più asciutta, snella ed efficace, tale da non produrre oneri per l'erario. A questo aspetto va poi aggiunto quello finanziario, poiché la copertura prevista dalla legge istitutiva del *Parco archeologico* si limitava al triennio 2001-2003. In

conclusione, l'ulteriore copertura finanziaria andrebbe aggiornata e assicurata con specifica norma primaria, previo accordo con il Ministero dell'economia e finanze.

Dopo i sabotaggi del 2007, è poi venuta l'austerità finanziaria del 2013, per inferire il colpo di grazia al progetto del *Parco archeologico delle Alpi Apuane*.