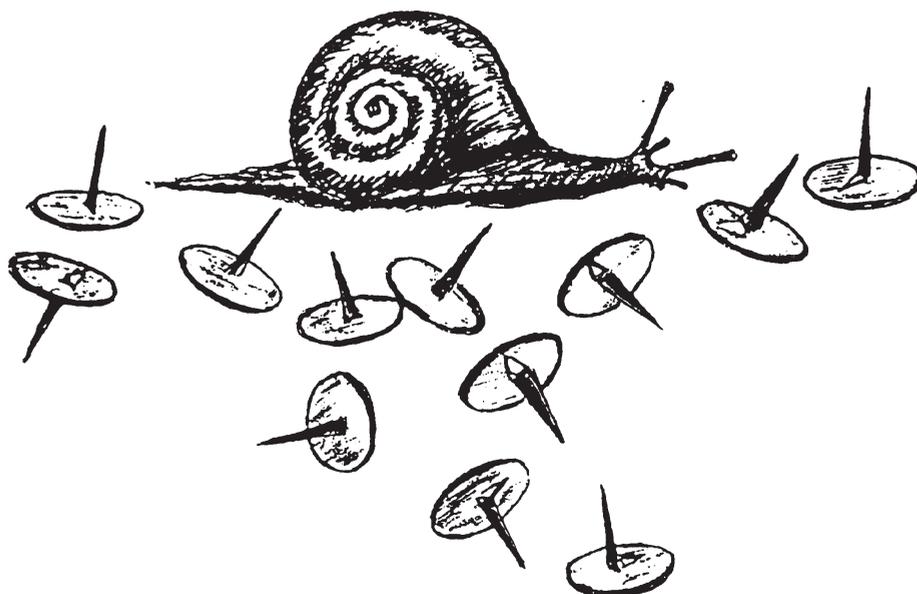


Renzo Moschini

La legge sulle aree protette dieci anni dopo

Un bilancio dei risultati,
una riflessione sui problemi
aperti e sul futuro

Presentazione di Mariano Guzzini



**Direttore responsabile:**

Mariano Guzzini

Redazione: Oscar Bandini, Luigi Bertone, Gianni Boscolo, Stefano Cavalli, Sandro Flaim, Roberto Gambino, Giulio Ielardi, Walter Giuliano, Renzo Moschini, Anna Natali, Giorgio Osti, Enrico Paolini, Giuseppe Riggio, Franco Viola, Federica Zandri

Coordinamento: Federica Zandri

Direzione e redazione:

c/o Parco naturale del Cònero
via Vivaldi 1/3 - 60020 Sirolo (Ancona)
tel. e fax 071/9330376
<http://www.parks.it>
<http://www.parks.it/parco.conero>
e-mail: f.zandri@fastnet.it
e-mail: parco.conero@regione.marche.it

In copertina: Disegno di Franco Carotti dal catalogo della mostra "La ritrosia del marchigiano", Jesi, 1984.

Amministrazione e diffusione:

Maggioli Editore S.p.a.
Casella postale 290 - 47900 Rimini - tel. 0541/626777
Divisione Periodici tel. 0541/628666 - fax 624457
<http://www.maggioli.it/editore>
e-mail: servizio.clienti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001

Pubblicità:

PUBLIMAGGIOLI
Divisione pubblicità di Maggioli Editore S.p.A.
Sede commerciale
20122 Milano
Via Cavallotti, 13/A
tel. 02/7733001-77330009 - fax 02/76011245
Sede operativa
47822 Santarcangelo di Romagna
Via del Carpino, 8/10
tel. 0541/628439 - fax 0541/624887

Condizioni di abbonamento:

La quota annuale di abbonamento alla rivista per il 2000 è di L. 50.000 da versare sul c.c.p. 12162475 intestato a Maggioli Editore S.p.A. - Divisione Periodici - Rimini. La rivista è disponibile nelle migliori librerie.
Il prezzo di ciascun fascicolo compreso nell'abbonamento è di L. 18.000. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa.
L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per il primo anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.
La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti.
Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.
I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

La Maggioli Editore S.p.A. è iscritta nel Registro Nazionale della Stampa in data 01.09.1983 al n. 996, Vol. 10, Foglio 761.

Pubblicazione registrata al Tribunale di Rimini il 9 febbraio 1999 al n. 1/99

Stampa: Titanlito - Dogana R.S.M.

SOMMARIO

- 3** Presentazione
- 6** Premessa
- 7** Un evento storico
- 11** Un nuovo protagonista
- 15** La gestione ministeriale
- 22** La sfida nazionale dei parchi del sud
- 30** Il ruolo regionale
- 36** Uguali e diversi
- 40** Il "malinteso federalismo"
- 47** I parchi e la rete ecologica
- 53** Il sistema delle aree protette in cifre
- 56** Parchi marini in secca
- 61** I parchi stranieri
- 64** Parchi e proprietà
- 66** Le regioni speciali
- 71** Quale futuro per la legge?


**MAGGIOLI
EDITORE**



Lumache in difficoltà

di Mariano Guzzini

1. *Anniversari. Ogni anno (e ogni giorno) ricorrono moltissimi anniversari. Ci sono volumoni zeppi di date, nomi e circostanze che sono di grande aiuto sia che si voglia allestire cicli di rimemorazioni a latere di enti o di istituzioni pubbliche o private, sia che si cerchi conforto in appoggio alla sensazione di inutilità di operazioni che rischiano l'effimero e la frivolezza, potendo essere impalcate per mille circostanze e millanta mille individui. Figurarsi quanto si rischia nel tentare di ricordare l'anniversario della approvazione di una legge. Si sa che in Italia le leggi sono troppe, e che quelle che ci sono non sempre sono perfette. Si sa che arrivano spesso tardi, quando i fenomeni che dovrebbero regolare sono andati in metastasi e nessuno è più in grado di contenerli a termini di legge, e si sa anche che la struttura che dovrebbe far rispettare la legge è costruita in forme e modi che la rendono poco comunicante con lo spirito degli articoli. La burocrazia, con i suoi uffici, i suoi direttori generali, i suoi vezzi ed i suoi vizi, non è la camera di risonanza dei principi della legge, ma spesso è la camera a gas delle speranze e delle volontà dei legislatori. Se tutto questo è vero in generale, nel settore delle leggi per l'ambiente e per la tutela le questioni si intrecciano ulteriormente e non sembra tempo di marce trionfali, né di trionfalistiche celebrazioni, che pure vengono tentate qua e là per l'Italia.*

2. *Questo particolare anniversario. Tuttavia l'avvicinarsi del decennale dell'approvazione della legge quadro nazionale sulle aree protette fa in parte eccezione a quanto già scritto. Per pochi che siano in Italia gli ambientalisti, per pochi che siano i concittadini che guardano con favore alle politiche di tutela e di valorizzazione del territorio, questo particolare anniversario si pone come occasione naturale, da cogliere come un frutto maturo, per verificare l'esperienza fatta della sua applicazione, confrontando questo dato che ormai esiste con le discussioni, le divisioni e le speranze di dieci anni fa. Il mondo nel frattempo è andato molto avanti, ed il degrado del pianeta anche. Molti problemi si sono complicati, e la sostanza ultima delle questioni che fanno capo alle politiche di tutela e di valorizzazione è che nel mondo non è stata invertita la tendenza al degrado, né è stata rallentata. Quindi occorre maggiore consapevolezza e maggiore severità per evitare di essere travolti dalle catastrofi cosiddette naturali. E occorre una nuova consapevolezza delle interrelazioni dei temi, affinché i punti alti della riflessione di quanti lavorano a progetti locali di sviluppo "autosostenibile" in urbanistica si incontrino e collaborino con quanti lavorano a progetti di tutela e valorizzazione del paesaggio nel campo dei beni culturali e con noialtri che compiamo le stesse fatiche occupandoci di aree protette naturali, terrestri e marine. Se non riusciremo a collegare i punti alti della ricerca e della sperimentazione in atto ogni azione significativa rifluirà in una sua propria nicchia autoreferente in quanto a dottrina e corporativa in quanto a struttura amministrativa o professionale, con risultati tutti di segno negativo. Ecco perché trovo opportuno il lavoro fatto da Renzo Moschini, con la sua particolarissima chiave di scrittura di cui dirò, per fornire a tutti noi alcune possibili coordinate che ci consentiranno di chiudere meglio il bilancio di quanto è successo in questi primi dieci anni di applicazione della "legge quadro", e di organizzare le nostre energie e le nostre facoltà progettuali per affrontare i prossimi anni ed i prossimi decenni.*



3. La chiave di scrittura. *Renzo Moschini non è nuovo a questi studi. Ha diretto la rivista "Parchi" dal maggio 1990 all'ottobre 1998. Ha pubblicato tre libri ("La legge quadro sulle aree protette" nel 1992; "I parchi oggi" nel 1998 e "Parchi oltre la cronaca" nel 1999). Collabora da tempo con l'Upi (Unione delle province d'Italia) per conto della quale ha organizzato convegni ed ha pubblicato libri, compreso l'ormai introvabile "I parchi regionali in Italia" del 1990. Tra i fondatori del Coordinamento nazionale parchi, oggi Federparchi, ha dato vita al Centro Studi "Valerio Giacomini", ed ha pubblicato saggi nei "Quaderni" editi dal "Centro" stesso. Certamente dimentico qualcosa nella produzione di Renzo Moschini, ma è già evidente da queste prime sommarie referenze bibliografiche che il testo che segue non è l'opera prima di un ricercatore alle prime avventure, né l'inchiesta di un giornalista tuttologo. Siamo di fronte alla ulteriore riflessione e ad ulteriori approfondimenti di un Autore che per decenni si è impegnato come protagonista nel mondo della tutela e della valorizzazione delle aree protette, e quindi ci troviamo in compagnia di una guida esperta, in grado di segnalarci i passaggi più ardui e pericolosi, nonché i crepacci teorici dove si sono slogate le migliori caviglie del reame. Ovviamente una così ampia esperienza comporta solide acquisizioni e consolidate convinzioni che in alcuni passaggi della scrittura agile e molto leggibile di Renzo possono sconcertare chi fosse di differente avviso, in quanto Moschini non è un diplomatico, e non fa quasi mai la scelta di addolcire le critiche, quando ritiene di doverne fare. Tuttavia la sua personalissima "chiave di scrittura" non va in cerca del colpevole, né segue le mode televisive dei bicchieri in faccia e delle offese gratuite. La polemica, quando viene usata, serve per confrontare opinioni, all'interno di una maniera laica di vivere la ricerca culturale, senza verità ufficiali e senza infallibilità. Sicché anche la verve polemica aiuta a confrontare ipotesi di lavoro, in modo da capire meglio tutti cosa resta da fare nel lungo ed accidentato cammino verso una società che si sviluppi in modo sostenibile.*

4. Personaggi ed interpreti. *I personaggi di questo libro, che esce in forma di quaderno ma è a tutti gli effetti il quarto libro, dopo i tre che ho ricordati, o il quinto, se mettiamo nel conto l'introvabile edito dall'Upi, sono sempre gli stessi. Chi ha letto i precedenti saggi è già pronto per seguire gli approfondimenti e gli aggiornamenti. Chi è alla prima esperienza, troverà personaggi in nome collettivo (i parchi, le regioni, le associazioni, gli enti locali, il ministero, il Parlamento, il Governo) che agiscono sulla scena italiana in una lenta e faticosa marcia verso un mondo diverso da quello che oggi abitiamo. Renzo Moschini in questo testo riesce ad aggiornarci sulle ultime novità (il passaggio da Ronchi a Bordon; le regioni dopo le ultime elezioni; i ritardi nell'attuazione dei parchi marini) fornendoci un quadro complessivo del decennio, e quindi consentendo un aggiornamento a tutto tondo al lettore che si avvicinasse per la prima volta a queste problematiche. La rete ecologica ed il federalismo, la sfida dei parchi del sud ed il confronto con i parchi europei sono argomenti che si inseriscono "naturalmente" nel racconto dell'arrivo dei nuovi soggetti amministrativi, i parchi, sulla scena nazionale e delle azioni e reazioni di un mondo che si è trovato di colpo ad essere messo completamente in discussione dai nuovi venuti. L'abilità dell'Autore consiste appunto nel dipanare un racconto, inserendovi i punti di maggiore criticità aperti oggi nella agenda amministrativa e politica di quanti hanno responsabilità culturali, amministrative o politiche. Quale che sia l'esperienza del lettore, io credo che ciascuno troverà il suo particolare vantaggio nel rispecchiarsi nelle opinioni che seguono. Tuttavia io credo che il vantaggio maggiore lo incasserà chi si è impegnato partendo dai concetti base della legge quadro, e tentando di applicarli nella propria realtà. Chi ha condiviso*



l'idea di una tutela che fosse al tempo stesso valorizzazione, in un sistema di aree protette regionali e nazionali, guidate da una precisa carta della natura, e da orientamenti chiari in ordine a progetti di area vasta tendenti ad unificare il sistema e a fare delle singole aree protette i luoghi della sperimentazione di uno sviluppo sostenibile da diffondere in tutto il Paese ritroverà nelle pagine di Moschini lo scricchiolio di quella ipotesi e le proposte per rimetterla in campo. Chi ha condiviso l'idea che le aree protette hanno costi incomprimibili, che la società deve mettersi in grado di sostenere senza inventare teorie scaricabarilistiche su improbabili autosufficienze economiche di strutture chiamate a spendere cifre consistenti per scongiurare danni ancora più onerosi per la collettività, ed altre cifre per valorizzare un lavoro malvisto e male sopportato dai residenti, ritroverà nelle pagine di Moschini tracce di un percorso compiuto e di innovazioni che si impongono. Chi ha subito il fascino delle manifestazioni a favore dell'istituzione di nuove aree protette e poi si è trovato di fronte alle trappole delle troppe burocrazie (locali, regionali, nazionali) che in Italia si impegnano a complicare le cose semplici, chi ha partecipato a conferenze nazionali, ad audizioni parlamentari, e via elencando, ed ha l'impressione che molto di quello che in quelle sedi ha ascoltato o ha detto si sia perso in mille rivoli dialettici, troverà qualche risposta e qualche speranza nei capitoli che seguono queste note preliminari.

5. La lumaca e il percorso ad ostacoli. Avremo modo in sedi più o meno deputate di riprendere le considerazioni, le critiche e le speranze che sono contenute in questo libro. Ed avremo modo anche di ragionare (pacatamente, laicamente, senza presumere di avere in tasca bacchette magiche o pietre filosofali) del disegno di copertina della cui scelta rivendico la responsabilità, e che mi pare sintetizzi bene la fase amministrativa che il mondo delle aree protette sta attraversando. Lo so che c'è chi si ritiene una locomotiva (magari di TGV). Lo so che c'è chi è certo che ormai si tratta solo di passare all'incasso, perché la politica della conservazione della natura è tanto radicata nella coscienza popolare che nessuno potrà mai azzardarsi di contestarla o di contrastarla. Io non credo che le cose stiano così. Io credo che abbiamo percorso un cammino importante dai tempi nuovi aperti dalle regioni che istituirono parchi in grande quantità. Oggi anche il Governo centrale si è mosso, e si è mosso bene. Tuttavia sarebbe assai miope chi non avvertisse il senso di precarietà e di provvisorietà di tutto quello che abbiamo costruito. Nella "Società aperta ed i suoi nemici" Karl R. Popper scriveva: "Penso che, in politica, sia ragionevole adottare il principio di essere pronti al peggio, nella misura del possibile, anche se, naturalmente, dobbiamo nello stesso tempo ottenere il meglio. Mi sembra stolto basare tutti i nostri sforzi politici sull'incerta speranza che avremo la fortuna di disporre di governanti eccellenti o anche competenti". Ecco perché a me pare che la lumaca, circondata da ostacoli, sia un po' il simbolo di quello che ci aspetta nei prossimi anni. Tenendo conto di quanto si dice di Achille e della tartaruga. E senza immaginare che altri protagonisti della vita pubblica nazionale o internazionale siano lepri, o gazzelle. Il libro di Moschini può aiutarci a togliere dal cammino qualche puntina, e forse ad accelerare il passo. In ogni caso ci darà ore di utili compendi e di piacevoli riflessioni. Con i tempi che corrono, non è poco.



Premessa

In un libro che seguì di poco la pubblicazione sulla *G.U.* della legge quadro sulle aree protette n. 394 del dicembre del '91 ebbi modo di commentare il testo a 'caldo'.

La legge, attesa da tempi immemorabili fu immediatamente percepita da molti come un evento destinato a incidere profondamente nelle politiche di protezione della natura e delle aree protette.

A quasi 10 anni da quell'evento ho ritenuto potesse essere di qualche utilità tornare sull'argomento e verificare che cosa è accaduto in questi anni. Vedere quanto le aspettative suscitate dalla legge si sono rivelate ben riposte e quali invece si siano mostrate eccessive, ingenuie o sbagliate. Avendo avuto modo anche negli ultimi anni di scrivere piuttosto diffusamente su questi temi non ho inteso in questo libro riprendere tutti gli aspetti di una problematica enorme.

Gli anniversari si sa, in cifra tonda o meno, sono sempre una buona occasione per ripercorrere itinerari, rivisitare situazioni con l'occhio e l'attenzione all'oggi.

L'intento di questo libro è appunto quello di guardare in maniera il più possibile disincantata ma non 'neutra' ad alcune cose che sono

accadute nel decennio e che meritano una riflessione.

Non una 'storia' dunque di questi dieci anni che richiederebbe ben altri approfondimenti, documentazione e spazi, ma solo una ricognizione piuttosto mirata intorno ad alcuni aspetti che conservano anche una maggiore attualità.

D'altra parte la comprensibile euforia con cui da tante parti (non tutte) fu accolta questa legge può oggi lasciare tranquillamente il posto ad una analisi meno influenzata dagli entusiasmi o di contro dalle reazioni negative che la legge n. 394 suscitò nel dicembre del '91. Le passioni sono un ottimo carburante ma possono talvolta fare andare il motore troppo su di giri.

Dopo tanti anni possiamo forse discutere anche di questa legge con minori ambascie, il che probabilmente gli gioverà.

Nella prima parte del fascicolo mi sono soffermato su aspetti più generali riguardanti l'operato dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, del movimento ambientalista, mentre nella seconda parte mi è sembrato opportuno riprendere alcune questioni 'minori', o considerate tali, e perciò generalmente ignorate o quasi.



Un evento storico

L'approvazione della legge quadro sulle aree protette fu veramente un evento 'storico' come lo definì il Ministro Ruffolo. Un evento sofferto, con alle spalle non soltanto un dibattito interminabile, polemiche al calor bianco, una mole impressionante di proposte di legge, testi unificati ma anche – e ciò è forse l'aspetto più interessante e nuovo – una esperienza concreta, quella regionale di cui il legislatore nazionale aveva dovuto comunque tenere conto.

Nella legge si potevano pertanto ritrovare chiaramente i contributi, diciamo pure i 'segni', delle diverse culture e posizioni a lungo maturate e confrontatesi che alla fine avevano dovuto saggiamente e responsabilmente incontrarsi rinunciando ognuno a qualcosa. Ma insieme e accanto a questo che di per sé non costituiva in fin dei conti una grande novità visto che tutte le leggi più importanti sono sempre, un pò più un pò meno, il frutto di un paziente lavoro di tessitura e 'compromesso', c'era visibile, nettamente percepibile la presenza, il segno appunto dell'esperienza di quelle Regioni, non tutte, che sul campo, per la prima volta si erano misurate concretamente con quei problemi senza attendere la legge nazionale.

Nell'euforia generale, massima delle associazioni ambientaliste legittimamente felici e orgogliose del risultato conseguito al quale avevano pazientemente e caparbiamente contribuito in misura determinante, non furono questi però gli aspetti maggiormente sottolineati e valorizzati. In effetti dovranno passare alcuni anni perché questo ruolo importantissimo di 'supplenza' delle regioni nei confronti dello Stato sia pienamente ed esplicitamente riconosciuto, ed è significativo che a farlo sia proprio il Presidente Scalfaro nel discorso di apertura della prima Conferenza nazionale delle aree protette tenutasi nel settembre del '97 a Roma.

All'indomani del voto con cui il Parlamento chiudeva una questione ormai fin troppo annosa, l'accento fu posto invece su altri aspetti – tutti naturalmente importanti – che non rendevano però

interamente onore al merito di quelle Regioni, le quali dotandosi di proprie leggi quando lo Stato latitava, avevano costruito un loro sistema e dato vita ad una nuova generazione di aree protette.

La legge quadro fissando per i Parchi nazionali e regionali l'obbligo di un Ente di gestione istituzionale e di un piano del parco (anzi due) 'attin-geva', o come è stato detto 'mutuava', dalla esperienza regionale, due dei punti più innovativi e qualificanti della legge rispetto ai vecchi parchi nazionali. Va detto che fu in parte responsabilità delle stesse Regioni se i loro meriti rimasero piuttosto in ombra nel clamore generale suscitato dalla nuova legge. Vi contribuì innanzitutto la reazione risentita e polemica di alcune Regioni e Province a statuto speciale: Bolzano e Sardegna, le quali impugnarono senza successo la legge dinanzi alla Suprema Corte. Ma anche le altre, pur senza ricorrere alle misure estreme, mostrarono qualche imbarazzo, incertezza e malumore dovuti al timore che la legge avrebbe potuto in qualche modo penalizzarle. Il clima che aveva accompagnato buona parte del lungo dibattito in sede parlamentare gli dava per la verità più di una ragione. Era chiaro che la legge – come fu riconosciuto anche successivamente in sedi non sospette – vedeva la luce nel momento in cui il pendolo istituzionale batteva inesorabilmente a favore di un 'neocentralismo' che allora si fece pesantemente avvertire anche in altri campi e materie. Nella legge vi sono alcuni punti irrisolti che mostrano in maniera quasi 'simbolica', da manuale, questa difficoltà a sciogliere dei nodi tuttora peraltro non ancora interamente sciolti nonostante un paio di referendum, come il problema del corpo forestale dello Stato.

E tuttavia le Regioni – ma qui bisogna naturalmente distinguere tra quelle che la loro parte l'avevano fatta meritoriamente e con notevoli risultati e quelle che invece non avevano praticamente fatto niente – accolsero senza grande entusiasmo la legge, rinunciando in un certo senso anche a rivendicarne parte non trascurabile del merito.

Con questo atteggiamento tra il risentito e il so-



spettoso le Regioni, e con loro in parte anche gli Enti locali, facilitarono una 'lettura' e un'interpretazione della legge che non gli rendeva interamente giustizia.

Le Regioni nella legge

Del resto, come riconobbero anche alcuni autorevoli esponenti ambientalisti la legge era 'alquanto debole e scarna' nella parte riservata alle Regioni per le quali veniva 'disegnato un modello organizzativo abbastanza stringente' e delineava 'una organizzazione standard' (Libertini '92). Una stringatezza, aggiungeranno altri, dovuta forse al fatto che il legislatore appagato del risultato ottenuto e cioè avendo pienamente recuperato allo Stato le competenze che il d.P.R. n. 616 aveva fatto paurosamente traballare e messo in pericolo, avesse avuto timore di dire troppo o urtare prevedibili 'suscettibilità'. Come non ricordare, ad esempio, che il Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera espresse la sua 'meraviglia' per essere stato chiamato a pronunciarsi su un testo così 'incompleto' in cui era poco chiaro il collegamento tra questa definizione (di bene ambientale nazionale) e la competenza dello Stato, delle Regioni e degli altri Enti locali riguardo alla gestione del territorio nel quale è compreso un Parco nazionale'. Gli faceva eco il Ministro Ruffolo sottolineando che 'il problema delle competenze costituisce un groviglio tale che a volerlo tagliare con la spada si rischia di pregiudicare le possibili soluzioni. Si tratta di scioglierlo poco a poco'. Il nuovo relatore della legge l'on. Ciliberto che aveva sostituito l'on. Angelini, in una intervista a 'Parchi' (Aprile '90) dichiarava che 'l'ipotesi prevalente è quella di fare entrare i rappresentanti degli Enti locali nell'Ente Parco'. Sarà d'altronde lo stesso on. Angelini nella sua veste ormai di Sottosegretario a ricordare, in un incontro con i parchi, che la legge si era fatta carico assai tardivamente del problema dei Parchi regionali. Insomma a pochi mesi dal varo della legge ancora non era scontato l'ingresso dei rappresentanti degli Enti locali negli Enti di gestione. Le Regioni avevano quindi le loro buone ragioni per osservare in un documento presentato nel maggio del '91 alla Commissione che aveva predisposto e lavorava al testo unificato, che esso 'recepiva talune osservazioni avanzate dalle Regioni' ma che il ruolo a loro 'assegnato rimane

largamente inadeguato'. Non mancavano perciò, come si può vedere, i motivi reali e non certo pretestuosi per manifestare, pur nell'apprezzamento complessivo per il lavoro svolto, talune non irrilevanti riserve. D'altra parte se ancora nel '98 un esponente del WWF afferma che dopo 'l'inaudito cedimento dello Stato' con il d.P.R. n. 616, 'il Parlamento aveva tutto il diritto e il potere di varare una propria legge sui Parchi nazionali esistenti e da istituire' (il che ci ricorda fra l'altro che la legge 394 all'inizio recava il titolo di 'legge sui Parchi nazionali' e non di 'legge quadro sulle aree protette') vorrà pur dire qualcosa. Resta tuttavia il fatto che il 'broncio' delle Regioni ancorchè giustificato contribuì a che la legge venisse da molti giudicata soprattutto sotto il profilo dell'avvenuto recupero della competenza statale di cui peraltro faceva fede in maniera tangibile e inequivocabile il considerevole numero di nuovi Parchi nazionali previsti dalla legge 394. Si potrebbe dire a distanza ormai di anni che le Regioni ebbero il torto non di manifestare taluni timori e insoddisfazioni, ma di avere lasciato campo libero a chi della legge colse ed esaltò unicamente – o quasi – il nuovo ruolo dello Stato. Esse dettero, insomma, l'impressione di non considerare l'evento poi così importante preferendo ritirarsi su una sorta di Aventino, gelose e orgogliose del proprio operato quelle che avevano le carte in regola, indifferenti o quasi le altre che ora però dovevano misurarsi con l'istituzione dei nuovi Parchi nazionali.

Va aggiunto, per completare il quadro, che tale atteggiamento non disturbò più di tanto le strutture ministeriali che dettero persino l'impressione in qualche momento di non dispiacersi di questo ritrarsi delle Regioni che finiva per lasciare mano libera a Roma che pure almanaccava per fronteggiare la nuova situazione.

Non si spiegherebbe altrimenti il 'fallimento' di quegli strumenti previsti dalla legge quadro per garantire, come la Corte Costituzionale aveva ripetutamente affermato già da prima della approvazione della legge, la 'leale collaborazione' tra Stato e Regioni.

I Ministeri, e quello dell'Ambiente *in primis*, che avevano impiegato oltre un anno ad insediare il comitato per le aree protette, se ne servirono apertamente come mera 'copertura' più che come sede politico-istituzionale, ma le Regioni, salvo qualche sporadica e sterile impennata, fecero altret-



tanto, lasciando sostanzialmente correre. Non sorprende perciò che quando qualche anno dopo quegli strumenti, Comitato Stato-regioni, piano triennale, furono abrogati quasi nessuno protestò o li rimpianse. Queste considerazioni non debbono far pensare però che le Regioni abbiano assunto nel loro complesso posizioni ostili, di freno o sabotaggio della legge. Non fu così, non è stato così perché l'aspetto certamente più rilevante della legge per le sue implicazioni politiche e istituzionali, la creazione dei nuovi Parchi nazionali, sarebbe andato incontro a sicuro insuccesso se non avesse trovato una adesione e un impegno anche delle Regioni e degli Enti locali soprattutto al sud. Ad opporsi apertamente alla legge, come era d'altronde facilmente prevedibile ed era stato preannunciato, furono altri e in particolare i cacciatori e poi, ma con posizioni più differenziate e disponibili ad un serio confronto, gli agricoltori oltreché ovviamente quegli interessi che hanno avuto sempre tutto da guadagnare dalla carenza o mancanza di efficaci strumenti di pianificazione e di tutela del territorio.

Le tensioni e le difficoltà naturalmente non mancarono ed anche le istituzioni in più di un caso si barcamenarono ora con inutili irrigidimenti al centro, ora con ingiustificate paure alla periferia, ma alla fine i parchi furono istituiti, le intese siglate, le perimetrazioni definite e concordate.

L'impatto della legge nel momento in cui ci si accinse a istituire parchi di dimensione inusuale comprendenti decine e decine di Comuni, fu ovviamente forte nell'opinione pubblica che per la prima volta era in qualche modo coinvolta in una operazione massiccia su scala nazionale che forse non aveva precedenti in nessun altro paese.

'Parcomania' fu l'accusa lanciata da alcune parti politiche e sociali le quali si trovarono per molti versi spiazzate da una operazione che non riguardava più singole situazioni per quanto importanti ma investiva la politica nazionale. Un conto infatti era istituire uno o più Parchi regionali come era avvenuto negli anni precedenti alla approvazione della legge quadro in diverse Regioni soprattutto al centro-nord, dove anche i tempi di attuazione delle decisioni erano stati opportunamente cadenzati per giungere poi al risultato finale se non con il consenso di tutti quanto meno in condizioni meno laceranti. Altra cosa, radicalmente diversa e dirompente era istituire simultaneamente in base alla nuova legge una serie di

nuovi parchi i quali riguardavano centinaia di Comuni, decine di Province, gran parte delle Regioni meridionali. L'impatto fu enorme anche sul piano nazionale perché rendeva più difficile a tutti chiamarsi fuori, infrattarsi e diciamo pure fare il furbo. L'impegno riguardava in prima persona il Parlamento, il Governo, le Regioni, gli Enti locali, i partiti e le forze sociali e ciò non era mai accaduto. Era una novità assoluta che il Paese – il nostro Paese che non aveva mai brillato in questo campo – fosse chiamato a misurarsi con un tale impegno su problemi considerati finora scomodi e quindi se possibile da evitare. L'accusa di parcomania voleva screditare naturalmente questa novità etichettandola come eccessiva, velleitaria, pericolosa ma forse in qualche modo servì anche a darne la misura.

Il dado è tratto

Anche i mezzi di informazione sempre piuttosto restii ad occuparsi di ambiente, ed in particolare di parchi, furono in qualche modo costretti ad interessarsi non più soltanto nelle pagine locali, di quel che accadeva, ma aveva suscitato attenzione e interesse anche all'estero specie in quei paesi sempre molto sensibili a quel che succede nel 'Bel Paese'.

In questa situazione i tentativi di rimettere in discussione la legge anche in quelle parti più 'rigide' e 'anacronistiche' – il riferimento era all'art. 33 che disciplinava in maniera indistinta le riserve e i Parchi regionali, uniformemente regolati dalla normativa – erano destinati all'insuccesso, tanto è vero furono pochi e portati avanti con scarsa convinzione.

Anche le proposte di modifica della legge presentate in quegli anni in Parlamento mostrarono tutta la loro inconsistenza quasi rispondessero più che altro ad una esigenza di 'bandiera', tanto è vero riguardarono prevalentemente la questione venatoria. Un aspetto che infiammava gli animi, agitava la piazza, creava problemi e difficoltà specialmente in alcune aree del paese, alimentava duelli senza fine tra associazioni venatorie e ambientalisti, ma destinato a lasciare il campo sia pure tra i fuochi d'artificio, a ben altri problemi posti dalla creazione di un sistema nazionale di aree protette.

Le difficoltà risultarono maggiori proprio in alcune di quelle Regioni che avevano costituito i



Parchi regionali e che ora in base alla legge nazionale dovevano rivedere in più di un caso perimetrazioni e normative. Anche questo non contribuì evidentemente in diverse Regioni a rendere più ‘gradita’ la legge quadro che si sperava potesse essere prima o poi corretta o gestita con maggiore flessibilità.

Annotava Saini nella sua Rubrica su ‘Parchi’ (Novembre ’92): ‘su queste realtà la legge nazionale può infatti produrre modificazioni molto pesanti e, talvolta, anche destabilizzanti sull’esistente, introducendo così anche un vero e proprio problema politico attorno al processo di adeguamento’. E non aiutava certo le cose la reazione sovente virulenta di taluni movimenti ambientalisti alle perplessità e ai disagi delle Regioni accusate regolarmente e puntualmente di voler stravolgere la legge. Accuse ingiuste e sproporzionate e soprattutto infondate perché neppure nei momenti di maggiore tensione – vedi il caso dell’Arcipelago toscano – quando il Presidente Chiti in un’intervista dichiarò che sarebbero state presentate delle proposte di modifica della legge, esse non avevano intenti demolitori. La revisione della legge di cui si parlò anche nel Consiglio regionale toscano e in qualche documento nazionale delle Regioni, avrebbe dovuto riguardare, non è male ricordarlo, la rappresentanza delle comunità locali. Una richiesta che a fronte del durissimo attacco di Ronchi ai sindaci dell’Arcipelago non poteva apparire certo ingiustificato o eccessivo e tanto meno volto a stravolgere la legge quadro. Fastidioso e dannoso risultò quindi questo ruolo di paladini e *vigilantes* a tempo pieno della legge che talune minoranze ambientaliste hanno assunto in questi anni nonostante fosse sempre più chiaro con il passare degli anni che la legge non correva nessuno dei paventati pericoli, ma richiedeva invece una saggia gestione e una ragionevole revisione in alcuni punti per potere essere meglio applicata.

Vedremo meglio più avanti alcuni di questi aspetti, qui possiamo limitarci a dire che questo atteggiamento quasi rissoso di qualche componente ambientalista ha avuto come unico effetto quello di rendere talvolta più difficile tenere insieme un fronte ovviamente composito sul piano politico, istituzionale e anche culturale a sostegno della legge che si sentiva però costantemente e ingiustamente posta sul banco degli imputati per scarsa determinazione. Al fondo di questa indispo-

nente e non necessaria carica polemica vi era però, insieme alla insopportabile presunzione di chi si considerava (ancora oggi) interprete unico della legge, anche una palese debolezza e insicurezza culturale che non permetteva di cogliere e condire fino in fondo i processi avviati proprio dalla legge quadro.

Con la legge quadro infatti si era prodotta, come osserva Beato, ‘una crisi radicale della episodicità, dell’erraticità del localismo autoreferenziale che avevano caratterizzato gli stili comportamentali del passato anche più recente’ della cultura politica ambientalista.

In altri termini erano aumentati gli attori della politica ambientale e l’esercizio più praticato in una ‘arena’ sempre più affollata erano le spinte anche sgomitanti volte a ‘demarcare’ le rispettive aree di influenza. Entro certi limiti questo affollamento, dando luogo ad una conflittualità-competizione poteva risultare anche di stimolo, ma portato, come invece spesso accadeva, alle estreme conseguenze poteva produrre e talvolta ha prodotto soltanto effetti negativi, stallo, incomprensioni. (2000)

E le ragioni di questo profondo cambiamento erano essenzialmente da ricercarsi nel fatto che il ‘parco’ quale era configurato dalla legge quadro, appariva sempre più un mosaico composito di tessere diverse, costituite dalle singole materie connesse alla utilizzazione del territorio quali l’agricoltura, le foreste, l’urbanistica, il turismo, l’artigianato, la caccia. Da qui l’esigenza – come ebbe più volte a sottolineare la Corte Costituzionale – della elasticità dei confini e dei contenuti che ormai caratterizza la disciplina della protezione della natura. In sostanza cambiavano profondamente sia il campo di gioco che i giocatori non più riconducibili unicamente o prevalentemente ai vecchi club del passato. Ciò spiega probabilmente l’atteggiamento quasi sempre teso di quelle componenti ambientaliste che avvertivano e avvertono evidentemente di non potere più da sole decidere l’esito di questa impegnativa partita.

Anche sotto questo profilo la legge quadro ha mostrato tutta la sua capacità di sparigliare le carte e costringere tutti ad un cambio di marcia. Le istituzioni innanzitutto, le quali dallo Stato ai Comuni erano chiamate per la prima volta a definire una politica nazionale, ma anche quei movimenti che per quanti meriti avessero acquisito nel passato non potevano ora vivere di rendita ed erano chiamati anch’essi a cambiare registro.



Un nuovo protagonista

Il protagonista e soggetto della legge quadro è il 'parco' come Ente, strumento, attore fondamentale. Da qui bisogna partire perché qui si condensano e si concentrano le novità principali introdotte dal legislatore nazionale. Il parco, il concetto di parco, la sua natura e figura è ovviamente oggetto del dibattito giuridico e tecnico scientifico anche nel nostro paese da decenni. Perlopiù però si è proceduto nelle riflessioni condotte in materia, ad approcci descrittivi e non definitivi. Ci si è generalmente domandati non tanto 'cos'è' quanto 'a cosa serve'. La descrizione degli scopi e delle finalità non è sufficiente a individuare i caratteri istituzionali che fanno di un complesso organizzativo preposto allo svolgimento di attività di protezione della natura, un parco. Questa persistenza di profili indefiniti non ha impedito però ai parchi di entrare sulla scena politico istituzionale come protagonisti riconosciuti come tali anche dall'opinione pubblica grazie soprattutto alle Regioni.

È vero che vi erano già prima i vecchi Parchi nazionali ma essi apparivano ormai per l'epoca e le condizioni in cui erano stati istituiti e dopo il passaggio del regime fascista troppo lontani dai problemi di oggi ed anche sfuocati sul piano istituzionale. Sono i Parchi regionali a sperimentare concretamente e per la prima volta una gestione affidata ad un Ente di natura istituzionale degna di questo nome. Si tratta come ben sappiamo nella maggior parte dei casi di un Ente a carattere consortile, diverso quindi da quello previsto successivamente dalla legge quadro per i Parchi nazionali, ma il dado era ormai tratto. Se fino a quel momento la dottrina aveva analizzato una 'figura', un 'istituto' che nella pratica aveva trovato assai scarse e ormai invecchiate applicazioni, ora esso assumeva i contorni di un organismo concretamente riconoscibile e dotato di compiti e di titolarità politico-operative.

L'Ente Parco prendeva forma e si incarnava in un nuovo soggetto istituzionale sia pure di tipo particolare ancorché non ugualmente diffuso in

tutto il territorio nazionale. Era insomma una grossa novità. È vero che non si trattava ancora di un ente o organo riconducibile, come dicono i giuristi, ad una precisa e bene definita fattispecie, anche perché in genere le Regioni si erano dovute avvalere – gioco forza – di uno strumento normativo niente affatto nuovo, anzi per molti versi tra i più vecchi presenti nel testo unico del '34, ossia il consorzio tra Enti locali.

Su questa esperienza sono state dette e scritte negli anni moltissime cose, non tutte giuste, ma resta innegabilmente un fatto inequivocabile e cioè che è con le Regioni che ha inizio una gestione 'speciale' del territorio, vale a dire distinta dalle altre materie e competenze ordinarie. Le aree protette diventano insomma un soggetto specifico e distinto dell'ordinamento. Questa scelta risentì ovviamente di quei limiti istituzionali e normativi del momento – prima di ogni altro la mancanza di una legge quadro nazionale che dette luogo a inevitabili incertezze ed anche differenze relative anche al comparto in cui collocare il più appropriatamente possibile il nuovo 'soggetto'. Ma per quante zone d'ombra permanessero, su un punto la svolta fu netta e di portata assolutamente inedita: e i Parchi erano ora gestiti da un Ente 'specifico'. Tutto ciò che può dirsi ed è stato detto sui 'limiti' dello strumento consortile impiegato dalla maggior parte delle Regioni sul quale, come è noto, si sono ripetutamente appuntate le critiche soprattutto da parte delle associazioni ambientaliste, non può cancellare e neppure mettere in ombra un dato fondamentale; con le Regioni e gli Enti Parco regionali le aree protette entrano a tutti gli effetti nella sfera d'azione e di governo delle istituzioni elettive. Purtroppo ciò avveniva non in tutte le Regioni e senza un chiaro quadro di riferimento nazionale, ma si trattò ugualmente di quella che sarebbe stata autorevolmente definita un'opera di 'supplenza' fondamentale nei confronti dello Stato.

Ciò non ci esime naturalmente dal dover analizzare questa opera di supplenza anche nei suoi li-



miti; il maggiore dei quali, ad esempio, a giudizio di Paoletta, è da individuarsi nella ‘varietà delle norme, la scarsa incidenza degli strumenti, la difficoltà a racchiudere in un sistema complesso e unitario le iniziative delle varie Regioni’. Esse non sono state mai coordinate fra di loro e in confronto con le amministrazioni centrali e ciò ha prodotto applicazioni ‘diversificate non riconducibili ad una visione unica ed omogenea del ruolo della protezione e del sistema delle aree protette dell’intero Paese’.

In questo giudizio critico si colgono certamente taluni limiti reali della iniziativa regionale, in una chiave però che nel complesso non lo rende del tutto condivisibile in quanto lascia intendere che il rimedio starebbe in una improbabile e discutibile ‘uniformità’ che anziché mitigarne gli inconvenienti probabilmente li aggraverebbe. In altri termini, se la mancanza di una legge quadro era senz’altro da annoverare tra le cause di alcune difficoltà ed anche errori delle Regioni, non per questo era ed è giusto rivendicare per l’operato delle Regioni una ‘uniformità’ poco conciliabile e rispettosa della autonomia regionale.

Il nuovo modello di Parco

La legge 394 veniva dunque a colmare questa latitanza dello Stato e lo faceva ‘mutuando’ dall’esperienza regionale l’idea che un parco chiamato a gestire ampi territori e a pianificare le sue scelte aveva bisogno di un Ente di gestione forte, autonomo, dotato di adeguati strumenti di ‘governo’, piani etc.

La legge venne approvata tra l’altro quasi contemporaneamente ad un’altra importante legge; la 142, che rivedeva piuttosto a fondo proprio il tradizionale e ormai obsoleto strumento consortile a cui avevano fatto ricorso gran parte delle Regioni. La 394 introduceva per la prima volta la figura dell’Ente Parco non di tipo consortile, anche se a quest’ultimo, ora modificato dalla 142, si consentiva alle Regioni di continuare a ricorrere, se lo volevano.

Il nuovo Ente, che a differenza di quello consortile in cui le varie ‘componenti’ partecipavano in rappresentanza di una ‘parte’ del territorio, prevedeva sì una composizione mista, ma ‘unitaria’. ‘Un Ente non ‘situabile’ – come è stato detto – in una scala o gerarchia, ma che opera piuttosto in fun-

zione delle collettività servite. Un ente rientrante in quelle ‘amministrazioni composte’ a carattere ‘nazionale’ quindi né (solo) statale, né (solo) regionale e locale.

In questo senso l’Ente previsto dalle legge 394 rappresentava indubbiamente un superamento in positivo dello strumento consortile per quanto quest’ultimo non fosse stato abrogato (e infatti alcune Regioni lo confermeranno nella loro legislazione di recepimento della legge quadro).

Era una svolta anche se, come è stato osservato, i Parchi nazionali avevano una autonomia più ristretta degli Enti regionali. Sulle caratteristiche dell’Ente Parco si sono registrate fin dal principio, ed era inevitabile, interpretazioni varie e diverse. Chi ha salutato la legge quadro come un evento che metteva soprattutto fine ad una stagione di incertezze sul ruolo dello Stato vedeva nell’Ente Parco lo strumento attraverso il quale grazie alla sua composizione lo Stato si riappropriava delle posizioni di comando nei confronti delle istituzioni decentrate. Ma questa era e rimane una ‘lettura’ forzata, unilaterale e parziale perché come fu ribadito anche nella sentenza del Consiglio di Stato del dicembre del ’97 a proposito della sede del Parco nazionale d’Abruzzo, la legge 394 riconosce ‘al rapporto tra Ente Parco e comunità compresa nel territorio’ una funzione importante, di ‘raccordo istituzionale tra popolazione interessata e i suoi enti esponenziali da un lato ed Ente Parco dall’altro’. Il che dà ragione a chi ha sostenuto che la gestione delle aree protette non può essere affidata interamente né allo Stato né alle Regioni (Libertini).

L’Ente Parco quindi non è un ente territoriale, non è politico (cioè non ha rappresentanza delle popolazioni), non è indipendente, ma ente di amministrazione (Di Plinio).

Per Osti: ‘Il parco non è un puro meccanismo messo in moto dalle istituzioni per realizzare la protezione della natura, ma un’entità dotata di propria capacità di autodeterminazione’.

Da queste e altre definizioni dell’Ente Parco, sebbene esse non risultino sempre interamente coincidenti, emerge in ogni caso un riconoscimento comune; il parco non ‘appartiene’ interamente ad un solo livello istituzionale ma ad un ‘sistema’ istituzionale, che può e deve perseguire le finalità assegnatagli dalle legge attraverso il metodo del negoziato, della concertazione, delle intese



perché è ‘dalle interrelazioni, dalle trattative, dagli scambi che nascono i fini reali’.

Su questa lettura della legge vi è oggi, se non l’unanimità di giudizio, una estesa convergenza tanto è vero che la Corte Costituzionale ancora nel ’94 intervenendo sulle intese per il Parco dello Stelvio e del Gran Paradiso ribadiva che esse si dovevano ‘ispirare al modello di cooperazione e integrazione per la realizzazione combinata ed armonica degli interessi locali e di quelli unitari della Nazione’, il che richiede che vi sia ‘apertura verso le posizioni altrui’. Altri aveva sostenuto che il Parco nazionale ‘nella società pluralista è possibile solo come equilibrio di interessi particolari e solo come forma locale coerente a questo equilibrio’.

Il carattere ‘misto’ dell’Ente Parco nazionale era confermato d’altronde non soltanto dalla sua composizione istituzionale in cui accanto ai rappresentanti dello Stato (Ministeri) sedevano quelli designati della comunità del parco, ossia Regioni, Province e Comuni, ma anche dalla presenza delle associazioni ambientaliste e scientifiche. Era questa una novità nella novità perché i Parchi regionali nei loro enti avevano solo in pochi casi previsto rappresentanze diverse da quelle istituzionali. Si trattava di una ‘apertura’ inedita anche rispetto a molte (non tutte) esperienze internazionali che fu oggetto di una prolungata e spesso aspra controversia in sede parlamentare e segnò appunto uno di quei punti di compromesso senza il quale la legge 394 non avrebbe visto probabilmente la luce.

Era un riconoscimento rilevante anche sotto il profilo ‘istituzionale’ oltre che ovviamente politico e culturale. Per la prima volta infatti una gestione istituzionale si apriva, faceva per così dire posto a soggetti di natura diversa. Successivamente questi esempi si sarebbero moltiplicati ma allora si trattò di una novità assoluta e quindi niente affatto scontata.

Sul carattere di questa ‘novità’ è opportuna qualche ulteriore precisazione onde evitare equivoci. Il coinvolgimento dell’associazionismo protezionista e degli studiosi nella gestione dei parchi – come ci ricorda in alcuni importanti contributi Luigi Piccioni autore fra l’altro di un saggio dedicato al turismo e alle vicende del PN d’Abruzzo nel recente volume della storia d’Italia Einaudi dedicato all’Abruzzo – è antichissimo e risale ad-

dirittura alle leggi istitutive dei Parchi del Gran Paradiso e d’Abruzzo interrotta col ‘golpe’ della forestale del 1933.

Non sta dunque nella presenza di soggetti non istituzionali negli Enti Parco la novità della legge quadro.

La ‘vera’ novità sta nel fatto che in regime costituzionale l’affidamento della gestione dei parchi al sistema delle istituzioni che estende il loro ruolo ad una materia nuova fa una eccezione ‘allargandola’ su un piano di pari dignità a soggetti non istituzionali.

Novità difficili

Che si trattasse di una ‘novità’ lo dimostrò – come abbiamo già ricordato – l’opposizione in tutta la prima fase e fino all’ultimo momento delle Regioni, delle Province e dei Comuni ai quali appunto non sfuggivano le implicazioni di ‘principio’ di questa scelta.

Essa era stata fieramente avversata nel dibattito parlamentare dalle rappresentanze istituzionali che vi vedevano una loro ‘menomazione’. Oggi la questione è superata tanto è vero che anche molte Regioni (tranne quelle che hanno confermato l’Ente consortile) si sono ispirate al ‘modello’ della legge 394 per i loro enti nei quali al pari di quelli nazionali sono presenti le rappresentanze ambientaliste e scientifiche.

Non altrettanto scontato è invece – ma questo aprirebbe un altro tipo di riflessione e di verifica – l’esito, ciò che ha prodotto nella concreta esperienza di gestione delle aree protette questa nuova presenza. Una verifica che dovrebbe riguardare due profili ugualmente importanti; il primo attiene al ruolo giocato dagli ambientalisti negli enti, l’altro come e quanto ciò ha influito sulle posizioni politiche e culturali delle associazioni. Senza addentrarci ora in questa riflessione che richiederebbe per altro anche informazioni di cui non disponiamo se non in misura estremamente limitata e insufficiente, qualcosa però vale forse la pena di dire. Innanzitutto si può osservare che da parte specialmente di talune associazioni la loro attenzione è stata rivolta prevalentemente ai parchi nazionali. Ma più in generale l’impressione che si ha è che negli enti ci si stia spesso con un piede dentro e uno fuori.

Non si discute l’autonomia’ di giudizio e di deci-



sioni di chi rappresenta realtà diverse da quelle istituzionali, ma chi accetta di stare a tutti gli effetti nel governo del Parco deve assumersi anche delle responsabilità complessive.

C'è comunque un aspetto al di là di questi interrogativi che è stato finora ignorato che dovrebbe invece essere preso in esame. L'inclusione di rappresentanze sociali negli Enti istituzionali aveva evidentemente un preciso significato che non poteva essere unicamente quello di 'premiare' chi aveva combattuto con costanza e coerenza per i parchi. Questo significato era – credo – quello di sperimentare una collaborazione che potesse servire alle istituzioni per stabilire un più diretto rapporto con i problemi e i soggetti che operano nella società nel momento in cui si andava a gestire in maniera 'speciale' il territorio, e alle associazioni ambientaliste a immettere la loro cultura e esperienza nell'impegno istituzionale che da questo 'matrimonio' avrebbe avuto tutto da guadagnare. Qui noi ci fermiamo ma da qui bisognerebbe partire per tentare a quasi 10 anni dalla approvazione della legge un bilancio di questa operazione. Sarebbe interessante vedere come le istituzioni da un lato e l'associazionismo dall'altro hanno vissuto questa fase di 'collaborazione' o se si preferisce di 'coabitazione' negli Enti Parco. L'impressione, tutta naturalmente da verificare è che mentre da parte delle istituzioni con differenze anche notevoli c'è stato comunque uno sforzo per riuscire a far fronte ai nuovi compiti nel campo della gestione delle aree protette, da parte dell'associazionismo sia stata data un po' per scontata la loro funzione, quasi esse avessero poco da aggiungere alla loro esperienza se non una maggiore opportunità che gli era offerta per 'conoscere' dall'interno le cose.

Ci sono anche altri aspetti riguardanti gli Enti Parco che dovrebbero essere esaminati e che sono stati invece sostanzialmente ignorati in questi anni nel timore forse di riaprire discussioni che avrebbero potuto risultare pericolose per l'assetto del-

la legge quadro.

Ci riferiamo, ad esempio, alla uniformità dell'Ente Parco qualunque sia la realtà in cui esso opera. Intendiamo dire che la composizione dell'ente è unica sia che esso sia preposto alla gestione di parchi con decine e decine di Comuni sia nel caso operi in parchi – vedi La Maddalena e l'Asinara formati da un solo Comune.

Da questo punto di vista l'esperienza dei Parchi regionali conferma che è preferibile tenere conto della diversità delle situazioni non pretendendo di trattare tutti allo stesso modo. Ecco allora enti a composizione numerica variabile a seconda della dimensione e carattere del parco come è stato previsto in alcune leggi regionali.

Non sarebbe opportuno fare altrettanto anche per i Parchi nazionali? A questa domanda da più parti si risponderà che non è assolutamente il caso di rimettere in discussione questioni che potrebbero aprire la porta a pericolose modifiche. Ma io credo che la paura raramente fu buona consigliera. So anche che ci sono aspetti assai più importanti di questo che meriterebbero ugualmente di essere riconsiderati proprio alla luce della esperienza di questi anni. Se, come abbiamo ricordato, i Parchi nazionali all'occhio anche di osservatori non sospetti sono apparsi subito meno 'autonomi' di quelli regionali, la situazione anche dopo le modifiche introdotte dalla legge 426 non è che sia migliorata di molto. L'Ente Parco nazionale è per molti versi un ente a 'autonomia', verrebbe da dire a sovranità fortemente limitata. Troppi atti importanti sono soggetti a procedure, approvazioni e controlli rivelatisi farraginosi, paralizzanti, insopportabili. Assolutamente inspiegabile e assurda è la sottrazione all'ente della scelta del direttore e del personale di vigilanza. E ancora di più ovviamente lo sono tutte quelle posizioni richiamate in altra parte, volte a limitare ulteriormente l'autonomia degli enti in nome di controlli e di uniformità di gestione che appaiono addirittura insensate.



La gestione ministeriale

L'iniziativa e il contributo del Governo o meglio del Ministero dell'Ambiente nella messa a punto e approvazione della legge quadro non furono particolarmente incisivi, mentre gli altri ministeri interessati, soprattutto quello dell'Agricoltura ma anche quello della Marina Mercantile, avendo avuto per anni un ruolo determinante nel settore, dovendo ora passare in parte o del tutto la mano recalcitravano e cercarono di non perdere interamente un proprio ruolo.

Quanto al Ministero dell'Ambiente se ne possono capire anche le ragioni visto che l'importante era finalmente tagliare il traguardo e si preferì quindi in un certo senso defilarsi o comunque non assumere un ruolo ingombrante lasciando alla sede parlamentare di sbrogliare l'ingarbugliata matassa come l'aveva definita il Ministro Ruffolo. Qualche emendamento presentato nel corso dell'estenuante dibattito in commissione e nel comitato ristretto conferma questa 'presenza' assai defilata.

Le cose cambiarono in parte quando il relatore della legge alla Camera l'on. Angelini, nominato, sottosegretario all'ambiente con la delega specifica ai parchi, continuò nella sua nuova veste a partecipare attivamente ai lavori parlamentari ormai prossimi alla conclusione. La sua presenza si fece sentire maggiormente anche in virtù del lavoro già svolto come relatore oltre che come rappresentante del partito di maggioranza relativa.

Quando la legge entrò in vigore fu subito chiaro che i nuovi, impegnativi compiti che essa assegnava prevalentemente al ministero dell'Ambiente, un Ministero, è bene ricordarlo, di recente istituzione e con una struttura estremamente precaria e raccogliaticcia, avrebbero rappresentato un onere difficilmente sopportabile senza profonde e rapide trasformazioni. Se sul piano politico non sfuggì né al ministro né al sottosegretario la portata e il valore dell'impegno a cui il Ministero era chiamato per quanto riguarda la capacità di fronteggiare concretamente la nuova sfida le cose si rivelarono subito quanto mai complicate e ardue.

Illuminante al riguardo è l'indagine sulle aree protette avviata dal Ministero poco prima della approvazione della legge con un suo questionario. Le numerose domande alle quali i parchi e gli altri soggetti dovevano rispondere evidenziarono – come fu annotato criticamente anche sulla rivista Parchi in un puntuale commento di Cavalli – la scarsa dimestichezza del Ministero con la materia. Si distingue, ad esempio i Parchi nazionali da quelli regionali ma non le riserve. Venivano confuse le caratteristiche ambientale (il mare) con i tipo di gestione – generale o particolare. Le tipologie geografiche previste tagliavano fuori dalla 'griglia' del questionario i sistemi collinari e montuosi compresi tra le Prealpi e nord e Appennini al sud. Venivano persino omessi nella domanda sulla forma di gestione i Consorzi che allora erano gli strumenti di gestione notoriamente più diffusi tra i Parchi regionali. Nel complesso traspare una sottostima della realtà dei parchi che sebbene poco indagata presentava una consistenza e varietà non ignota certo agli addetti ai lavori. Citiamo questo episodio di cui non intendiamo ovviamente ingigantire il significato e non certo per il gusto di infierire a distanza di tanti anni, ma perché testimonia – siamo, non lo dimentichi, alla vigilia della approvazione della nuova legge – in quali acque navigasse il Ministero e quanto poco si conoscesse la realtà regionale.

Va riconosciuta peraltro al Ministro Ruffolo l'estrema onestà con cui nella Relazione sullo stato dell'ambiente del 1989 egli denuncia che la riorganizzazione delle competenze statali con la istituzione del Ministero 'non ha risolto le cose: permane una loro sostanziale incertezza soprattutto per ciò che riguarda i rapporti tra organo centrale e organi regionali, superato solo in parte con la legge istitutiva dei Parchi nazionali del Pollino, Dolomiti Bellunesi, Monti Sibillini e Golfo di Orosei'. Un motivo che incontreremo spesso, quasi un *refrain* destinato ad accompagnare la procellosa navigazione della legge sui parchi.



Se facciamo un salto di qualche anno e precisamente al settembre del '97 nel documento conclusivo dell'indagine sulla attuazione della legge 384 svolta dalla Camera dei deputati troviamo questo giudizio sull'operato degli organismi centrali: 'asfittici e miopi'.

La legge quadro prevedeva naturalmente un potenziamento delle strutture ministeriali a cominciare dalla segreteria tecnica e del settore Conservazione e Natura, ma quella che si riuscì a mettere insieme non fu mai qualcosa di pienamente affidabile e stabile anche se si puntò ad un certo momento soprattutto su tecnici di provenienza e cultura ambientalista sensibili e disponibili a cimentarsi nelle nuove prove.

Specialmente i primi mesi, quelli in cui si dovette principalmente provvedere alla 'perimetrazione' dei nuovi Parchi nazionali, il Ministero mostrò tutti i suoi limiti, le insufficienze sia politiche che operative di una struttura che 'improvvisò' ipotesi di lavoro che suscitarono reazioni e proteste a cominciare dalla suddivisione delle enormi aree dei nuovi parchi in due sole 'zone'. Apprezzabile ed encomiabile in qualche caso fu l'entusiasmo un po' garibaldino di qualche tecnico, ma la sensazione che vi fosse una debolezza di fondo la si ebbe anche quando il posto di Ruffolo fu preso da altri, prima Ripa di Meana, Spini, Baratta fino a Matteoli. Ad esclusione dell'ultimo tutti gli altri si dichiararono ed erano sinceramente amici dei parchi, convinti che la nuova legge apriva una nuova fase per il nostro paese. Ma la volontà politica evidentemente non poteva bastare e il cammino fu faticoso, accidentato e molte furono le situazioni pasticciate.

Positiva nonostante tutto, fino all'arrivo di Matteoli, fu la sostanziale continuità politica non tanto dei governi quanto dei ministri che si passarono il testimone in quegli anni sebbene la struttura ministeriale rimanesse estremamente precaria con spiccate tendenze specialmente in alcune fasi a fare (e non fare) da se. Tanto precaria che il Ministro Ripa di Meana appena insediato dichiarerà: 'La casta cieca e burocratica che ha redatto la finanziaria ha tagliato quasi per riflesso condizionato il 58% del bilancio del mio Ministero. Un record. Un Ministero affannato da incombenze burocratiche e, di programmazione e di relazione con il mondo produttivo e con le istituzioni ed ho contato un organico composito nella for-

mazione e miserrimo nella quantità, ripartito in cinque sedi romane'. In questa accorata denuncia il nuovo ministro parlò anche del coacervo legislativo, dell'intrico delle competenze regionali, di ingenti risorse finanziarie destinate a studi già effettuati.

Ci volle d'altronde più di un anno per insediare il Comitato Stato-Regioni e in occasione del primo compleanno della legge, ricordata in molte sedi, fioccarono le critiche. Franco Tassi che raramente ricorre alle mezze misure parlò di 'speranze' ormai andate deluse, ma anche chi come il Coordinamento nazionale dei parchi usava toni più misurati, nella relazione del Vice Presidente Valbonesi in un incontro a Pisa parlò di 'compleanno amaro, fatto per la maggior parte di impegni non mantenuti, di aspettative mortificate, di ritardi e di atti non sempre limpidi ed anzi spesso contraddittori'.

Era evidente che se è vero che il buon giorno si vede dal mattino l'attuazione e gestione della nuova legge appariva quanto mai ardua per un Ministero scalcinato che come confermerà anche negli anni successivi non riuscirà mai del tutto, nonostante alcune leggi che ne potenzieranno i mezzi a disposizione e quindi le strutture a brillare.

I ministri d'altra parte si susseguirono ad una tale velocità da non facilitare certo le cose. Spini che prese il posto di Ripa di Meana passo presto le consegne a Baratta che dovette a sua volta passare il testimone a Matteoli.

In particolare il primo cercò di chiudere alcune situazioni come quella delicata dell'Arcipelago toscano ma, nonostante la determinazione ed anche qualche errore, i tempi si rivelarono assai più lunghi di quelli concessi ad un ministro del nostro Paese.

La meteora Matteoli

Con il Ministro del Governo Berlusconi le cose ovviamente cambiarono. In una serie di dichiarazioni che seguirono il suo insediamento Matteoli esibì ostentatamente tutto il suo repertorio anti parco mettendo bene in chiaro che per lui la legge quadro era da cambiare e non da attuare e che i cacciatori e tutti gli altri che si erano schierati contro la legge 394 potevano contare su di lui. E perché non ci fossero dubbi sulle sue intenzio-



ni egli si mise alla testa dell'opposizione, a tratti anche violenta, alla istituzione del Parco nazionale dell'Arcipelago toscano che interessava il suo collegio elettorale.

Fortunatamente si trattò di una parentesi imprevedibilmente breve e i barricadieri propositi del nuovo ministro di A.N. furono accantonati. La paura ovviamente era stata molta anche perché alle parole erano seguiti presto i fatti che avevano comportato brusche interruzioni e cambiamenti nella conduzione e gestione della legge specialmente dove era in corso la istituzione dei nuovi parchi e l'insediamento dei nuovi organi. Anche nella scelta degli uomini Matteoli fu coerente con le sue dichiarazioni collocando in ruoli importanti persone il cui unico titolo di merito era una comprovata e consolidata milizia antiambientalista.

Le dimissioni del Governo furono pertanto salutate non soltanto dagli ambientalisti con un bel sospiro di sollievo.

Il Figlio di Ronchi

Con l'arrivo al Ministero del verde Ronchi si chiude quindi una brutta parentesi e già solo per questo fatto il nuovo ministro è accolto quanto meno con interesse, se non con la soddisfazione che manifesterà il mondo ambientalista, anche da chi pur non avendo grandi simpatie per i verdi e gli ambientalisti aveva giudicato severamente la scelta di assegnare a Matteoli un Ministero così delicato. Tanto bastava perché la nomina di Ronchi assumesse i caratteri quasi di una 'liberazione' e come tale fu considerata da chi non aveva dimenticato non soltanto Matteoli ma neppure le dichiarazioni sprezzanti e sfottenti di Berlusconi alla Camera al momento della presentazione del suo governo sui problemi ambientali liquidati alla stregua di fanfaluche non degne di considerazione. Ma la novità non stava tanto nella nomina in Italia di un ministro verde, mentre lo era per altri paesi europei dove per la prima volta esponenti verdi erano stati o stavano per essere nominati Ministri all'Ambiente a conferma di una svolta in atto ormai in tutta Europa.

Da noi il fatto nuovo era l'insediamento di un Governo che inseriva per la prima volta in maniera precisa e chiara i problemi ambientali nel

suo programma assegnando il dicastero ad un verde. Questo era il segno tangibile che dopo la parentesi Matteoli si intendeva sul serio girare pagina. Con la designazione di Ronchi perciò la paura lasciava il posto alla speranza che specialmente nei parchi impegnati in una delicatissima fase di passaggio dai propositi alle realizzazioni, era molto diffusa e non poteva essere delusa.

Ronchi partiva dunque in un certo senso avvantaggiato, sicuro di poter contare su diffuse e fiduciose aspettative le quali però rappresentavano anche un impegnativo banco di prova per il ministro e il Governo. Un credito di fiducia insomma che si sarebbe potuto rapidamente disperdere per trasformarsi in una pericolosa delusione.

Va detto – e ci riferiamo ai temi ambientali nel suo complesso prima ancora che al capitolo aree protette – che il ministro dette subito l'impressione di voler fare sul serio, affrontando con piglio e determinazione le questioni più scottanti e irrisolte giacenti sul tappeto. Era una sfida non semplice visto che anche ministri 'amici' dell'ambiente ed anche verdi non sempre erano riusciti a far seguire ai buoni propositi, agli impegni solennemente assunti in altrettante realizzazioni. Portare a compimento l'avviata e contrastata istituzione dei nuovi Parchi nazionali fu tra i primi e più rilevanti impegni nell'agenda del ministro che doveva anche rimettere in movimento una situazione che aveva registrato negative battute d'arresto con la gestione Matteoli.

Nelle sedi parlamentari e nei rapporti istituzionali Ronchi ribadì con grande energia la sua ferma intenzione di rispettare gli impegni e le scadenze della legge quadro che considerava valida e quindi 'intoccabile'. Fu un avvio bruciante e positivo che fece bene ai parchi che sentirono di poter contare su un ministro determinato, energico che dava fiducia. A Roma insomma, come a Berlino, c'era qualcuno di cui ci si poteva fidare. Non era una novità da poco. Naturalmente come in ogni azione di governo le cose non si presentano mai a tutto tondo, senza ombre e sfumature e anche l'operato del Ministero dell'Ambiente non sfuggiva a questa regola. In effetti agli aspetti positivi appena richiamati si accompagnarono, si intrecciarono contraddizioni, oscillazioni di cui non sempre è stato facile cogliere con chiarezza le ragioni, le motivazioni mentre era sicuramente più agevole verificare gli effetti talvolta negativi.



A queste sortite spesso imprevedibili al punto di creare sconcerto e imbarazzo Ronchi ci abituò fin dalla sua prima uscita pubblica alla Festa nazionale dei Parchi tenutasi nella tenuta di S. Rossore a Pisa. Ministro da poche ore, fresco di giuramento, era atteso a questa festa dei parchi nella quale per la prima volta Parchi nazionali, regionali e locali si erano dati appuntamento con curiosità, ma soprattutto con comprensibile interesse. Il clima generale in quel momento era caratterizzato da una certa turbolenza dovuta alla ripresa di una discussione sulla opportunità di rivedere la legge in alcuni punti senza naturalmente stravolgerne l'impianto generale considerato pressochè unanimemente valido. C'era in particolare un certo disagio in alcune Regioni che sui parchi avevano puntato con successo in tempi non sospetti e l'Associazione dei parchi cercava di evitare che irragionevoli irrigidimenti potessero riaprire pericolose tensioni e lacerazioni. Si voleva insomma scongiurare la solita rissa in cui tutti menano botte da orbi lasciando sul campo soltanto teste ammaccate e problemi irrisolti. Dal ministro in questo clima ci si attendeva quindi innanzitutto una parola rassicurante sul fatto che le istituzioni debbono discutere e non litigare per trovare nell'interesse comune gli indispensabili accordi di collaborazione.

Ronchi invece sorprendendo e sconcertando l'uditore dichiarò subito che lui intendeva rispettare la legge che non intendeva né cambiare né discutere. Dopodichè chiusa ogni via al dialogo dichiarò che sarebbe stata sua cura soprattutto far funzionare i Parchi nazionali sui quali ricadeva una maggiore responsabilità di quelli regionali in quanto questi ultimi rispetto ai primi svolgono una azione di tutela meno intensa e qualificata, anzi neppure obbligatoria ma facoltativa. Se fino a quel momento la discussione sull'importanza dei Parchi nazionali e dei Parchi regionali aveva riguardato la maggiore o minore attenzione riservata dal Governo agli uni piuttosto che agli altri, ora era chiaro che si intendeva stabilire una diversa gerarchia di valori tra i diversi livelli istituzionali che la legge non soltanto non prevede ma di fatto esclude. Con quel discorso ripetuto subito dopo in una conferenza stampa nonostante gli fosse stato consigliato di attenuare i toni, quasi a confermare che non si era trattato di una voce 'dal sen fuggita', si sanzionava una scelta dalle

serie implicazioni e conseguenze politico-istituzionali. E così fu. I Parchi nazionali presi anch'essi alla sprovvista si trovarono di colpo non senza imbarazzo ad essere 'caricati' di una responsabilità di cui la legge non fa parola, con l'onere di dover 'rappresentare' da soli il meglio della protezione. I Parchi regionali che da tempo aspettavano una rassicurazione esplicita e piena che il loro ruolo dopo l'approvazione della legge quadro non era venuto meno, dinanzi a quelle imprevedute e inaspettate dichiarazioni ebbero una non più indiretta conferma che i loro timori erano fondati e da ora in avanti il loro posto sarebbe stato di seconda fila.

Seguì come è facile intuire una fase complicata in cui la drasticità di quelle dichiarazioni fu in parte attenuata dando luogo ad una serie di aggiustamenti sempre però oscillanti, per cui risulterà sempre molto difficile stabilire quali possono essere le posizioni 'buone' e soprattutto attendibili. Intendiamoci, quelle zone d'ombra sul punto rimarranno come si può vedere da quelli che potremmo definire veri e propri ritorni di fiamma. Qualche esempio conferma questo giudizio. Nel novembre del '98 dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali Ronchi dichiarò: 'Il sistema delle aree protette regionali rappresenta, oggi, poco meno di un terzo del territorio sottoposto a protezione in Italia e non solo completa il sistema delle aree protette nazionale ma a volte addirittura lo sostituisce, come nel caso dell'Etna o di quelli Adamello Brenta il cui rilievo è certamente nazionale'. In altre occasioni più o meno nello stesso periodo il ministro aveva riconosciuto che era giunto il momento di trovare il modo di garantire anche ai Parchi regionali i finanziamenti dello Stato riservati finora quasi esclusivamente ai Parchi nazionali.

Ma nel gennaio del '98 in un dibattito al CNR di cui sono disponibili gli atti Ronchi nel suo intervento aveva detto: 'Qual è la funzione dei Parchi nazionali e quella dei Parchi regionali? I Parchi nazionali proteggono quelle parti di territorio che, per diverse ragioni (o perché comprendono valori ambientali di particolare pregio o valori ambientali minacciati), il legislatore decide di proteggere con elevati *standard* di tutela ambientale. Anche i Parchi regionali possono adottare tali elevati *standard* di tutela. Possono ma non hanno l'obbligo di garantire il medesimo elevato stan-



dard di tutela ambientale dei Parchi nazionali. La differenza è evidente. Il legislatore nazionale non limita mai l'obiettivo massimo a cui può arrivare una Regione ma, per esempio, la Regione non è obbligata a creare un Ente Parco per la gestione di un Parco regionale'.

È un ritorno a S. Rossore con una aggravante: quella di negare quanto la legge prescrive tassativamente ossia l'obbligo dell'ente anche per i Parchi regionali. La discrezionalità riguarda unicamente il ricorso al Consorzio o all'Ente di diritto pubblico.

Come si vede non si fa in tempo a rallegrarci per una dichiarazione ragionevole che rende sostanzialmente giustizia ai Parchi regionali che immediatamente devi registrarne un'altra di segno decisamente diverso o opposto che la smentisce.

A questo punto però seguire l'altalena delle dichiarazioni del ministro di cui peraltro ho avuto modo di parlare ampiamente in altri scritti non aggiungerebbe molto al nostro ragionamento.

Che il ministro abbia sempre guardato con speciale attenzione ai Parchi nazionali d'altronde è noto ed è in parte anche comprensibile, meno comprensibile e giusto è però non prestare sempre e non soltanto in qualche circostanza particolare analoga attenzione a tutti gli altri senza i quali appunto non si può parlare di 'sistema'. Resta invece da prendere in esame se e come queste posizioni del ministro abbiano concretamente inciso sulle politiche del Ministero.

La prima Conferenza nazionale

Da questo punto di vista la prima conferenza nazionale delle aree protette a cui abbiamo già fatto cenno può aiutarci. Chi vi partecipò e soprattutto chi prese parte in qualche modo anche alla sua preparazione non potrà non ricordare ciò che nella relazione introduttiva del ministro emergerà con inequivocabile chiarezza e cioè l'intento di 'difendere' a spada tratta i Parchi nazionali da un fantomatico attacco delle Regioni accusate in pratica di voler ritentare la scalata che non gli era riuscita con il d.P.R. 616 ed era stata sconfitta dalla legge 394. Drammatizzando una situazione che non presentava alcun pericolo di quel genere, il ministro confermò che ciò che davvero gli stava a cuore era il controllo dei Parchi nazionali. Che

sul resto fosse scarsamente interessato lo dimostrò anche nelle conclusioni in cui polemizzò duramente con le Regioni che pure si erano presentate alla conferenza non risparmiando critiche ma ricercando seriamente un dialogo e un confronto che ancora una volta si rivelò più che arduo, impossibile. Questa umoralità ed anche imprevedibilità del ministro, facile agli irrigidimenti ma capace anche di muoversi con grande realismo, contrassegnano diversi passaggi e momenti della gestione Ronchi. Se al Delta del Po rispettare le scadenze della legge appare più che problematico irrealistico, Ronchi anche a costo di entrare in polemica con le Associazioni ambientaliste ripiega su soluzioni ragionevoli e soprattutto praticabili. Non mostra invece la stessa elasticità, almeno nella fase iniziale, nel caso dell'Arcipelago toscano dove si esibisce in un attacco in blocco ai sindaci con tanto di accuse di complicità con interessi illeciti o comunque di bassa lega, tanto da indurre il presidente della Regione Toscana ad intervenire in loro difesa. Le acque in seguito si placheranno e il parco vedrà la luce, ma certo qualche ferita non si cicatrizzerà tanto rapidamente. Stessa musica in Liguria dove sono di scena le riserve marine di Portofino e il Parco nazionale delle Cinqueterre. La Regione con il tifo di qualche illustre ambientalista è messa in un angolo e trattata quasi a pesci in faccia. Più equilibrate – come si vede il pendolo non si ferma – le posizioni del ministro in Sardegna dove il contenzioso si presenta a più punte, massima quella annosa del Gennargentu. Qui, pur tra polemiche che attraversano e dividono anche le Associazioni ambientaliste, il ministro, come si può vedere anche da una serie di atti parlamentari, rivendica al Governo una responsabilità a cui non può e non vuole abdicare ma non ignora le resistenze e le difficoltà di una isola difficile. Sarebbe ovviamente arduo e anche inutile fare un inventario preciso e ragionieristico delle molteplici vicende che hanno interessato i parchi e sulle quali il ministro ha assunto a seconda dei casi posizioni talvolta improntate a ragionevole elasticità talaltra invece caratterizzate da inspiegabile e inaccettabile chiusura. Di sicuro possiamo dire che dominante è apparsa sempre nell'ambito di questa banda di oscillazione la preoccupazione di affermare un 'primato' ministeriale che spesso mal si conciliava con la necessità di quel-



la collaborazione istituzionale che mai negata a parole è stata vista troppe volte con fastidio, quasi un intralcio che non meritava troppe perdite di tempo.

Senza dunque cercare di ripercorrere puntualmente tutte le fasi di questa gestione che si configura con un tracciato in cui picchi e cadute si susseguono quasi con regolarità senza scendere però mai troppo sotto quella linea di fondo che conferma chiaramente una impostazione più rivolta al momento centrale piuttosto che alla dimensione nazionale intesa appunto come 'sistema'.

È questo indubbiamente il connotato di fondo che distingue e caratterizza il Ministero Ronchi come abbiamo visto, fin dalle prime battute. Il bilancio di questa politica è sicuramente positivo nel suo complesso specie se è riferito – come si deve – all'ambiente in generale ed anche per le aree protette. Ma per queste ultime è opportuno passare a qualche considerazione ulteriore per mettere in luce anche le ombre e i limiti ai quali è indispensabile rimediare specialmente in vista dei processi di riforma istituzionale e amministrativa concretamente avviati su scala regionale e nazionale. La contraddizione sicuramente più marcata e vistosa che è andata sempre più emergendo all'interno di questo più netto e deciso impegno ministeriale a favore dei parchi che nessuno credo possa negare, è che mentre appunto si respirava aria nuova dovuta innanzitutto all'entrata in vigore di una legge per la prima volta a carattere nazionale, non tutti i parchi sembravano beneficiarne nella stessa misura. E non ci riferiamo soltanto ai finanziamenti che pure rappresentano – inutile dirlo – un elemento di tutto riguardo, riconosciuto d'altronde dallo stesso ministro che in più occasioni ha caldeggiato una soluzione in grado di rimediare a questo trattamento differenziato a danno dei Parchi regionali. Lo scompenso – se così possiamo definirlo – è stato prima di tutto di natura politica perché a nessuno può essere sfuggito che il centro dell'attenzione è divenuto con sempre maggiore evidenza il Parco nazionale. Di lì passavano le politiche ministeriali, lì si giocava la partita decisiva della legge 394. Il resto è apparso sempre più secondario e niente affatto complementare. Si potrebbero citare numerose dichiarazioni in cui questa distinzione ad un certo momento è stata persino – diciamo così – 'teorizzata' in sede ministeriale anche da auto-

revoli dirigenti del settore Conservazione e Natura in base alla tesi; noi pensiamo ai Parchi nazionali, le Regioni pensino a quelli regionali senza romperci le scatole. Se la vedano con la legge 394 come meglio credono e vogliono ma non cerchino di tirarci dentro e coinvolgerci nelle loro scelte. E di fatto così è stato con reciproco danno. Su questo bisogna infatti essere molto chiari. La separazione introdotta di fatto con le politiche ministeriali al di là di ogni pur legittima considerazione sullo spirito della legge, la sua visione unitaria del sistema, non ha reso più incisiva l'azione dei Parchi nazionali mentre ha, al di là di ogni ragionevole dubbio, contribuito a spingere i Parchi regionali in un cono d'ombra da cui ancora non sono usciti nonostante gli apprezzabili e significativi risultati conseguiti da molti di loro.

La crisi del governo D'Alema ha comportato un nuovo cambio anche al Ministero dell'Ambiente dove Bordon ha preso il posto, tra non poche polemiche, di Ronchi.

Bordon cerca il sostegno dei parchi

L'arrivo di Bordon al Ministero dell'Ambiente oltre che imprevisto, come ha dichiarato lo stesso ministro, è stato preceduto e accompagnato da uno strascico polemico. Se per altri 'cambi' di titolari anche di Ministeri importanti le reazioni hanno avuto un carattere più 'personalizzato' sulla opportunità cioè di sostituire ministri 'riformatori', nel caso del Ministero dell'Ambiente i 'verdi' ed in particolare Ronchi ne hanno fatto una questione politica.

Prima di sciogliere la riserva sulla assunzione di un secondo dicastero i verdi hanno infatti chiesto 'garanzie' al Presidente del Consiglio che l'operato di Ronchi e le istanze del movimento sarebbero state coerentemente e chiaramente confermati. Bordon è stato invitato pubblicamente a rispettare il lavoro avviato dal suo predecessore in una linea di 'continuità nelle politiche ambientali impostate negli ultimi anni – perché come ha dichiarato lo stesso Ronchi in una intervista a Repubblica – 'Una marcia indietro su questo punto sarebbe assolutamente inaccettabile'.

Dopo questa scaramuccia conclusasi positivamente, il ministro era ovviamente atteso alla pro-



va con accresciuta curiosità specie da chi – come avviene per le partenze della formula 1, si aspetta sempre il peggio. Per le aree protette l’attesa più che curiosa era fortemente interessata tanto più che proprio nei giorni del cambio del titolare al Ministero la Federazione dei Parchi era impegnata in una riuscitissima serie di iniziative in tutto il paese per la giornata europea dei parchi e stava preparando la sua Assemblea nazionale di Ercolano per i primi di Giugno.

Sembrava ripetersi in qualche modo quel che era avvenuto al momento della nomina di Ronchi con la Festa dei Parchi di S. Rossore. Come allora da Ronchi ora da Bordon i parchi aspettavano – specie alla luce dei poco incoraggianti precedenti una parola chiara sulle sue intenzioni.

Va detto che questa attesa, diversamente da quel che si era verificato a S. Rossore, non è andata delusa.

Già in una conferenza stampa congiunta Federazione-Ministro, tenutasi al Ministero dell’Ambiente a fine maggio per presentare il programma della giornata europea, il nuovo ministro aveva preannunciato la sua ferma intenzione di avvalersi dei parchi e della loro Associazione.

La sua presenza e il suo intervento niente affatto di circostanza alla Assemblea nazionale della Federazione tenutasi il 3 giugno ad Ercolano avrebbe confermato con estrema chiarezza questa volontà del ministro. Una prima lancia il nuovo ministro l’ha spezzata – e noi sappiamo quanto questo aspetto è importante – a difesa della indivisibilità del sistema dei Parchi nazionali, regionali e delle altre aree protette marine e terrestri. Chi ricorda il discorso di Pisa di Ronchi non potrà che rallegrarsi di queste affermazioni che possono apparire assolutamente scontate soltanto a chi appunto dimentica i precedenti.

L’altro passaggio chiave dell’intervento del ministro ha riguardato i rapporti istituzionali, un

punto come sappiamo quanto mai delicato che in questi ultimi tempi aveva dato luogo a frizioni, tensioni e polemiche. Bordon facendo espressamente riferimento alle ‘rigidità’ del passato (pur non volendo giudicarle) ha assicurato che egli rispetterà rigorosamente la questione delle diverse competenze istituzionali, ricercando a cominciare dalle situazioni più ‘calde’ (Gennargentu, Delta del Po, etc.) pazientemente con Enti locali e Regioni, le indispensabili intese.

Inutile dire che all’Assemblea di Ercolano il ministro era atteso con particolare interesse anche per l’irrisolta questione del ‘ruolo’ della associazione ‘snobbata’ platealmente dal Ministro Ronchi. Il nuovo ministro anche su questo punto non si è tirato indietro annunciando la sua ‘intenzione’ di chiamare l’associazione a preparare con il Ministero la seconda Conferenza nazionale delle Aree Protette.

Tornando sull’argomento un paio di settimane dopo in un’intervista a *Il Sole-24 Ore* ha ulteriormente esplicitato questa sua ‘intenzione’ dichiarando la sua disponibilità a siglare con l’Associazione – che lui considera l’ANCI dei parchi – un protocollo.

Non sfuggirà a nessuno la novità e il valore di queste dichiarazioni e impegni del nuovo ministro che dovrebbero – vogliamo per scaramanzia introdurre una nota di prudenza – chiudere uno spiacevole capitolo per aprirne finalmente uno nuovo in cui ai parchi sarà chiesto su un piano di assoluta pari dignità di contribuire alla costruzione di un vero sistema di aree protette.

E se è vero che più delle parole contano i fatti è non meno vero che le parole – come abbiamo visto – contano eccome. D’altronde la seconda Conferenza nazionale che il ministro intende tenere entro l’anno sarà l’occasione per il Ministero per dimostrare con i fatti il senso di questo cambiamento di indirizzo.



La sfida nazionale dei Parchi del sud

Un bilancio della legge quadro sulle aree protette si presta naturalmente come abbiamo visto a svariate e diverse valutazioni e riflessioni non solo ovviamente di tipo, diciamo così, 'contabile'.

In questo capitolo vorremmo occuparci di un aspetto a nostro giudizio estremamente importante che non ci sembra sia stato finora considerato in tutta la sua portata e significato. Intendiamo riferirci ai processi innescati dalla legge quadro al sud. Taluni di questi effetti a cominciare naturalmente dalla istituzione dei nuovi Parchi nazionali sono talmente evidenti che parrebbe persino superfluo doverli menzionare e ricordare. E tuttavia non è male ricordare che la legge prevedeva la istituzione di 7 nuovi Parchi nazionali: Cilento e Vallo di Diano, Gargano, Gran Sasso e Monti della Laga, Majella, Val Grande, Vesuvio e Gennargentu. Ad eccezione della Val Grande tutti gli altri riguardano il sud. Per il Gennargentu era prevista una clausola specifica in base alla quale doveva essere perfezionata una intesa con la regione Sardegna entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, in caso contrario si sarebbe proceduto, in sua sostituzione, alla istituzione del Parco Nazionale Val d'Agri-Lagone-ro, sull'Appennino Lucano. Quest'ultima norma piuttosto insolita aveva suscitato molte perplessità e critiche rivelatesi alla luce degli sviluppi successivi più che fondati.

I nuovi Parchi nazionali andavano ad aggiungersi a quelli creati negli anni immediatamente precedenti la legge 394 con la legge n. 304/89 dal Ministero dell'Ambiente: Monti Sibillini, Foreste Casentinesi, Pollino, Arcipelago Toscano, Dolomiti Bellunesi, Aspromonte, Delta del Po. Anche in questo elenco come si vede, sebbene non in maniera schiacciante come nella lista della legge quadro, la presenza meridionale è considerevole solo che si pensi alle dimensioni del parco del Pollino, il più grande d'Italia con i suoi 200.000 ettari. Come si vede siamo in presenza di dati più che eloquenti e tuttavia per quanto apparentemente così scontata sotto il profilo dimensionale la questione merita di essere più approfonditamente valutata e per più di un verso riconsiderata.

La legge 394, infatti, con la istituzione di questa cospicua serie di nuovi parchi al sud ha, per così dire, 'completato' territorialmente il sistema nazionale delle aree protette del nostro paese. Il sud fino al dicembre del '91 presentava notoriamente, tranne poche eccezioni regionali (Sicilia) e quella più nota del Parco nazionale d'Abruzzo, (quello della Calabria è stato soltanto un fantasma) un vuoto che metteva in risalto anche visivamente e fisicamente il ritardo pesante nei confronti del centro-nord. Uno dei tanti 'ritardi' del sud che in questo caso assumeva però una tale evidenza e valenza da risultare clamoroso come mostrano poche cifre. Nell'Italia meridionale – sono dati di una indagine del '90 – le Regioni avevano istituito aree protette solamente pari al 5% del totale nazionale e tale dato era ancora più limitato se si considera che a tale risultato contribuiva praticamente solo la Basilicata con il Parco del Pollino (69.000 ha), mentre la Campania, Puglia e Calabria totalizzavano complessivamente 665 ha! Diversa la valutazione per le isole. Complessivamente la statistica assegnava il 19% alle due Regioni, ma in realtà è solo la Sicilia a contribuire alla formazione di questo risultato. La Sardegna aveva anticipato in una sua legge dell'89 la previsione di sottoporre a tutela il 20% del territorio. Ma come avremmo visto in seguito la previsione è rimasta a lungo tale e tuttora le cose non registrano sostanziali mutamenti sebbene qualcosa ovviamente nel frattempo si sia mosso. La legge quadro veniva dunque a colmare, o meglio poneva le premesse per riempire un vuoto, dando vita finalmente ad una nuova generazione di Parchi nazionali concentrati massicciamente nel meridione.

Un dato è sufficiente a dare un'idea della portata della decisione della legge; dei 1.256.500 ha di superficie protetta dai Parchi nazionali, quelli da Roma in giù ne ricoprono oggi circa 918.000.

Parchi tipologicamente nuovi, assai più vicini e affini, sebbene non uguali, a quelli regionali del centro-nord che non ai 'vecchi' Parchi nazionali. L'operazione colpisce innanzitutto per la 'dimensione' dei territori interessati – ed è questo l'aspet-



to anche maggiormente preso in considerazione e che ha suscitato all'inizio, come è noto, anche perplessità e timori – ma anche per altri aspetti meno indagati.

D'altronde era difficile sfuggire a questa sensazione di 'forzatura', se si pensa il Parco Nazionale d'Abruzzo ha una superficie di circa 44.000 Ha, mentre il Gran Sasso la Laga tocca i 150.000, la Maiella i 74.000, il Pollino addirittura i 192.000, 181.000 il Cilento, 121.000 il Gargano. L'intervento riguardava dunque aree molto estese ed ambienti caratterizzati da fenomeni massicci di abbandono e quindi in molti casi con notevoli segni di degrado particolarmente nelle zone interne e di cementificazione selvaggia in alcune delicate aree costiere.

Le "novità" rispetto ai Parchi regionali

Già in questi pochi tratti si evidenzia una rilevante novità della situazione rispetto alle esperienze dei Parchi regionali del centro-nord i quali si erano misurati con situazioni e realtà caratterizzate da un tipo di 'sviluppo' nei confronti del quale si era cercato di sperimentare con l'ausilio di nuovi strumenti, una gestione e pianificazione del territorio in grado di 'regolare' e arginare gli effetti devastanti dei processi in atto. Anche i Parchi montani che operavano e operano in territori fortemente connotati da preoccupanti fenomeni di 'abbandono' (che ritroviamo estesamente al sud) erano comunque chiamati al centro-nord a misurarsi anche con l'altra faccia dello 'sviluppo', quella della crescita abnorme e sregolata, ad esempio, del turismo massivo, presente sullo stesso territorio.

Diversamente da quanto sostiene una certa vulgata, la quale tende a presentare anche i parchi del centro-nord come collocati fondamentalmente in aree 'marginali', questi parchi si trovano spesso ad operare in realtà territoriali e in condizioni in cui convivono non certo armonicamente entrambi i fenomeni.

Al sud invece i nuovi parchi previsti dalla legge 394 nascono e sono chiamati ad operare in territori di grande dimensione, con una natura rimasta abbastanza al riparo dagli interventi più distruttivi, nei quali però incombe il rischio di una loro definitiva marginalizzazione la quale, contrariamente da quanto, sbagliando, si era pensato anche da parte della cultura ambientalista produce degrado. Sono aree, insomma, non tutte naturalmente, in cui si avvertono chiaramente e vi-

stosamente ormai i 'danni' di uno sviluppo distorto, ma non i 'vantaggi'.

È chiaro che qui le 'aspettative' erano e sono notevoli tanto che spesso hanno fatto e fanno aggio sui timori e le paure che di norma accompagnano la istituzione di un parco. Ma sono forti anche i rischi perché – ed è un'altra peculiarità dei nuovi parchi del sud – essi nascono in una situazione caratterizzata da una crisi profonda delle istituzioni, con zone estese di sfiducia e discredito accresciuti dal brusco venir meno di politiche 'assistenzialistiche' ed anche da fenomeni di inquinamento criminoso con cui debbono fare i conti – ed è la novità più significativa e importante – i nuovi amministratori locali.

I parchi hanno dovuto quindi fare i conti fin dalle prime battute, oltre che con le 'consuete' difficoltà, con una crisi istituzionale e sociale di proporzioni inedite. Non era facile perciò partire perché la maggiore novità della legge quadro era proprio quella di collocare le aree protette a tutti gli effetti e a pieno titolo nel circuito istituzionale, facendo tesoro appunto delle importanti e positive esperienze dei Parchi regionali.

Come si può agevolmente intuire proprio questa innovazione si presentava al sud con molte suggestioni ma anche carica di problemi e di incognite. Dirompente, ad esempio, è apparso immediatamente l'affidamento della gestione di territori comprendenti decine e decine di Comuni, ad un organo chiamato non più a fungere da 'sportello' erogatore di spesa assistenziale, ma ad operare una nuova progettazione fortemente innovativa sotto il profilo delle finalità e delle modalità. Questa nuova gestione era possibile però soltanto a condizione – come è previsto d'altronde dalla legge – che tutti i livelli istituzionali dal centro alla periferia, sapessero e volessero collaborare. Ma proprio questi soggetti chiamati per la prima volta non a battere cassa, ma a proporre, erano tutti – chi più chi meno – in serie difficoltà se non in aperta crisi, in mezzo ad un guado dal quale qualcuno ancora non è uscito.

Se i vecchi riferimenti erano venuti improvvisamente a mancare, quelli nuovi stentavano a prendere il loro posto.

I parchi del sud si sono quindi trovati loro malgrado e senza colpa nel bel mezzo di questa niente affatto invidiabile situazione, senza peraltro poter contare, a differenza dei nuovi parchi del centro-nord, su esperienze di un qualche valore e significato alle spalle.

Intendiamoci, dietro i nuovi Parchi nazionali, spe-



cialmente di alcuni, non vi era il deserto, il vuoto: studi, movimenti a sostegno della creazione di parchi si possono rinvenire in diverse aree meridionali e in particolare in quella lucana del Pollino. In un interessante fascicolo, 'I piani del Pollino', curato da Annibale Formica, attuale direttore del Parco Nazionale sono documentati i ripetuti tentativi, le numerose iniziative istituzionali e dei vari movimenti e associazioni per la istituzione di un Parco regionale da parte della Regione Basilicata che si era pensato di affidare in gestione ad una Comunità Montana per consentire il coinvolgimento degli Enti locali.

Questi tentativi che avevano avuto tra i primi protagonisti, come si può vedere anche dal libro 'Uomini e Parchi', Valerio Giacomini e Valerio Romani impegnati a progettare un piano del parco, non giungeranno purtroppo a buon fine. Ma è innegabile che essi costituiscono un patrimonio straordinario di conoscenza e di studio dal quale nessuno può oggi prescindere.

È vero anche che il sud poteva vantare l'esperienza e i brillanti risultati del parco italiano più conosciuto e apprezzato; quello d'Abruzzo, ma proprio sul punto più delicato e decisivo, ossia il rapporto con le istituzioni, da lì poteva venire purtroppo scarso aiuto.

Quel parco pur carico di riconoscimenti aveva e per molti versi mantiene tuttora, infatti, connotati – se così possiamo esprimerci – nettamente 'centralistici' e la sua gestione aveva visto sempre (anche dopo l'entrata in vigore della legge 394) le istituzioni in ombra, collocate in un ruolo assolutamente secondario se non all'opposizione.

I nuovi parchi meridionali nascevano invece all'insegna di ben altre concezioni specialmente istituzionali che assai poco avevano a che fare con una situazione la quale in base alla nuova legge doveva anch'essa 'adeguarsi' ai nuovi indirizzi. Ciò nonostante è indubbio che il Parco d'Abruzzo avrebbe potuto – e diciamo pure, dovuto mettere a disposizione del nuovo impegno a cui erano chiamate le istituzioni specialmente meridionali, la sua lunga e ricca esperienza e autorità.

Purtroppo invece ha prevalso un inspiegabile atteggiamento di 'chiusura', di risentito e arcigno isolamento per il venir meno forse di un 'primito' e di un ruolo guida ormai assolutamente improponibili nella nuova situazione creatasi con la legge quadro che se un 'modello' delineava non era certo quello 'istituzionale' dell'Abruzzo.

Atteggiamenti di sconcertante supponenza, sempre sgradevole, talvolta persino penosa, anche nei con-

fronti dei nuovi Parchi nazionali e regionali abruzzesi, hanno reso insomma impossibile una collaborazione che sarebbe stata sicuramente utile ai Parchi meridionali, ma anche al Parco d'Abruzzo che comportandosi così, si è penalizzato e isolato.

Luci e ombre di un bilancio positivo

Il bilancio di questo quasi decennio specialmente al sud va fatto pertanto tenendo presenti tutti questi elementi, altrimenti risulta arduo capire anche le difficoltà e i ritardi e come è possibile superarli.

Ciò vale anche per il fenomeno assai diffuso e noto dei residui passivi ossia la scarsa capacità di spesa mostrata da molti dei nuovi parchi. La mole notevole delle somme non spese non può naturalmente non preoccupare, ma sarebbe sommarmente ipocrita ignorare che la 'capacità' di spendere implica una 'capacità' di progettare, una 'capacità' delle istituzioni – nessuna esclusa – di collaborare lealmente.

Ora, se si pensa di poter tornare ai santi vecchi della spesa per la spesa, delle 'opere', allora è bene dirlo e non fare tante manfrine. Ma siccome oggi al sud e nei parchi di tutto c'è bisogno tranne che di ripercorrere strade già fin troppo e rovinosamente battute, allora bisogna avere il coraggio di affrontare la questione non 'isolando' il parco, quasi che questa partita dell'ordine di decine e decine di miliardi possa essere giocata e vinta nell'ambito di un solo ente, per di più 'derivato'.

È un punto questo sul quale occorre il massimo di franchezza e di onestà proprio alla luce della legge 394. L'esperienza dei Parchi regionali, alla quale la legge quadro nazionale ha attinto in alcuni suoi aspetti più significativi e innovativi, gestione istituzionale coordinata, pianificazione integrata, strumentazione operativa e organizzativa autonoma, mostra al di là di ogni ragionevole dubbio, che 'senza' queste condizioni essenziali non si fa una politica di tutela attiva. Al sud i nuovi parchi partivano fortemente svantaggiati rispetto a quelli del centro-nord perché la stessa decisione di istituirli era maturata 'fuori' dal contesto politico, istituzionale e culturale in cui erano chiamati ad agire.

Che questa decisione della legge volta chiaramente a 'forzare' una situazione dimostratasi coriacemente ostile ad una politica di tutela, sia stata opportuna è ormai innegabile, ma è profondamente sbagliato e non aiuta a capire quel che succe-



de, ignorare che l'operazione ancorchè necessaria era maturata e veniva diretta da 'fuori' con inconvenienti che nessuno può ignorare.

Non si trattava di un dettaglio trascurabile e tanto meno di una 'forzatura' destinata ad essere rapidamente riassorbita, se non altro perché anche la buona volontà – in questi casi – non è sufficiente a rendere le istituzioni di colpo capaci di fronteggiare un evento in parte imprevisto e che non erano assolutamente preparate e attrezzate ad accogliere come si doveva.

Dovrebbe essere chiaro che non stiamo cercando di trovare 'giustificazioni' o 'attenuanti' a posteriori per i ritardi e gli errori. Molto più semplicemente stiamo cercando di individuare le ragioni vere, quelle che non possono essere rimosse con un colpo di bacchetta o con la sola denuncia, di questo ritardo. Insomma c'è da capire cosa e come non solo i parchi, ma le istituzioni nazionali e meridionali debbono fare per 'completare' efficacemente una rete nazionale di aree protette, che è sicuramente l'obiettivo più innovativo e importante della legge quadro.

Con ciò intendiamo innanzitutto ribadire che al sud anche i parchi e con loro tutte le istituzioni interessate debbono oggi far conto sulle loro forze e capacità perché anche quello che di 'aggiuntivo', specie sotto forma di finanziamenti (ma non solo) può venire oltre che dalle politiche nazionali, anche da quelle comunitarie, può essere utilizzato e messo a frutto alla sola condizione che vi siano idee, progetti, programmi adeguati. I punti critici rispetto a questo obiettivo riguardano in primo luogo la mancanza e carenza di una 'visione complessiva e strategica delle azioni da programmare sul territorio 'e la scarsa' capacità di coordinamento dei numerosi interventi economici e per l'occupazione attivati da Enti locali, autonomie funzionali e parti sociali'. La partita si gioca insomma 'soprattutto sui fronti degli interventi legislativo, di indirizzo e programmazione, e della capacità di coordinamento e di governo del territorio, anche attraverso il coinvolgimento attivo degli Enti locali' (F. Montemuro, *Il sole-24 Ore*).

Se le cose stanno così, e non c'è da dubitarne, è evidente che 'isolare' la vicenda dei parchi dal resto non ha senso né rispetto alla filosofia della legge quadro, né soprattutto riguardo le nuove politiche che si sta cercando di far decollare al sud.

Queste politiche recano un segno molto chiaro e netto ed è quello di mettere il sud al 'servizio' del paese e non chiedere al paese di 'aiutare' il sud. Ciò vale anche per i Parchi meridionali i cui suc-

cessi sono la condizione indispensabile perché il sistema nazionale delle aree protette divenga una realtà. Non solo, ma anche una politica di apertura e di raccordo con le realtà del Mediterraneo perché la politica europea non sia sbilanciata sull'Europa del nord, ha bisogno di una presenza ed un ruolo 'forte' dei Parchi meridionali.

In altri termini al sud anche le aree protette giocano una delicata e importantissima partita 'nazionale'.

Uno sprone per le Regioni

E su questo bisogna intenderci bene per evitare errori marchiani che pagheremmo cari.

Fin qui abbiamo posto l'accento sulla maggiore novità introdotta dalla legge quadro, cioè la istituzione dei nuovi Parchi nazionali. Ma la legge ha contribuito, sebbene non in ugual misura (almeno finora) a stimolare un'azione delle Regioni che fino al '91 erano rimaste alla finestra.

Oggi in Campania e in Puglia (speriamo presto anche altrove) stanno partendo numerosi Parchi regionali terrestri e marini che opereranno su ampi e pregiati territori arricchendo e integrando notevolmente i già rimarchevoli spazi sui quali operano i Parchi nazionali.

Solo in Campania i nuovi Parchi regionali interessano la rispettabilissima cifra di 135. 000 Ha che fa salire l'ammontare complessivo del territorio protetto di quella Regione al 25%, secondo soltanto all'Abruzzo che ha raggiunto il 28%.

Pensare che anche nel rapporto con lo Stato (che non è solo quello di Roma) i Parchi nazionali italiani e del sud debbano fare da soli, per cui sembrerebbe opportuno che i Parchi regionali e le riserve restino fuori 'perché i loro referenti istituzionali e legislativi sono diversi' come sostiene il Presidente del Parco del Pollino Tripepi (Info. . Parco n. 1 Gennaio '99) è assolutamente sbagliato. Il rapporto con il Ministero come con le Regioni e gli Enti locali debbono averlo tutti i parchi perché sarebbe davvero singolare, ad esempio, che in Campania, come in Puglia a quei tavoli dove si debbono prendere le decisioni di cui parlava *Il Sole-24 Ore* non sedessero insieme Parchi regionali e nazionali. Sarebbe insomma proprio una bella trovata cercare di raccordare tra di loro i Parchi del Cilento, del Gargano e del Vesuvio e non raccordare quest'ultimo con i nuovi Parchi regionali che partono non a caso oggi dopo essere stati a lungo in frigo.



Non è fuori luogo forse osservare in presenza di questi fatti nuovi e importanti che così come al centro-nord i Parchi regionali hanno, in un certo senso, tirato la volata a quelli nazionali, al sud oggi sono quelli nazionali che stanno contribuendo a mettere o rimettere in movimento quelli regionali. Nell'uno e nell'altro caso si ha una evidente e tangibile conferma che il 'sistema' si rafforza per gli effetti sinergici e non certo operando separazioni e distinzioni che non hanno senso, tanto più sotto il profilo istituzionale che accomuna tutti i parchi nella categoria degli Enti a carattere 'composito'.

D'altra parte non si vede per quale ragione anche al sud non dovremmo guardare ai parchi nella loro globalità. Sono forse diversi i problemi, le aspettative, le esigenze di intesa con gli Enti locali e la Regione a cui debbono rispondere i Parchi nazionali e quelli regionali?

Detto questo è chiaro che il ruolo dei parchi al sud va delineato e definito con molto equilibrio evitando sia di caricarli di compiti impropri e indebiti, sia di confinarli in spazi tutto sommato marginali che alla lunga neppure li giustificerebbero.

Improprio sarebbe, ad esempio, come già annotavamo, 'isolarli' ossia non collocarli in quella delicata ma decisiva fase di transizione avviata al sud dalle istituzioni, quasi che essi viaggino e possano viaggiare su altri e distinti binari.

Taluno teme che così si possano però caricare i parchi di compiti in qualche misura 'fuorvianti' rispetto alle finalità proprie di un'area protetta. Forse più che sul 'carico' sarebbe opportuno mettere l'accento sulla sua 'distribuzione' nell'ambito istituzionale. Allora potremmo meglio renderci conto che tra i tanti 'agenti' istituzionali e non, che operano sul territorio e che oggi sono chiamati a farsi carico di nuove politiche 'sostenibili', il parco è davvero un 'agente speciale' la cui principale funzione non è quella di prendere il posto di altri ma di svolgere essenzialmente e fondamentalmente una funzione 'aggregante', tanto più importante al sud dove più scarse sono le 'competenze' e le 'professionalità' in campo ambientale. È questa infatti un'altra non lieve differenza tra il sud e il centro-nord perché dove i parchi operano bene o meno bene da anni è il sistema istituzionale nel suo complesso che appare oggi più attrezzato in uomini e strumenti in grado di gestire le nuove politiche ambientali.

'Dopo l'unità d'Italia – ha scritto Cassano – gli intellettuali chiamati a costruire la burocrazia na-

zionale furono 'indennizzati' attraverso l'ingresso del sud nell'area protetta dello Stato'. Oggi la burocrazia al sud, o meglio l'amministrazione pubblica deve riscattarsi trovando un diverso referente non più nella struttura centralistica dello Stato, ma nel governo del proprio territorio.

Non si tratta quindi di 'ridimensionare' o 'ridisegnare' i compiti dei parchi del sud nel timore di caricarli eccessivamente rispetto alle loro, per ora, scarse forze. Si deve al contrario prendere atto di questa situazione di cui nessuno può ragionevolmente mostrarsi sorpreso, perché tutte le istituzioni siano investite di questa responsabilità e siano chiamate a rispondervi in tempi più rapidi possibili. In questo senso l'operazione parchi al sud è oggi una sfida difficile ma irrimandabile e ineludibile per il meridione, ma anche per il paese perché un fallimento delle aree protette al sud vanificherebbe in maniera grave qualsiasi disegno e progetto di sistema nazionale.

Va detto che una sfida così impegnativa non la si può affrontare però presentando i parchi meridionali come dei mali minori, poco entusiasmanti, verso i quali dovremmo fare buon viso e portare pazienza. È questa l'impressione che ho avuto leggendo alcune dichiarazioni di Fulco Pratesi rilasciate in occasione di un incontro al Parco del Pollino. Diceva Pratesi: 'Il Pollino non può avere un futuro di sci, né un futuro di agricoltura specializzata, né industria, l'unica alternativa è questa e bisogna accettarla e magari sopportando anche i piccoli problemi che naturalmente la presenza di un parco può comportare'.

Insomma il parco dovete sopportarlo; e si badi bene che qui stiamo parlando del più grande Parco italiano di quasi 200.000 ha. Viene spontanea allora la domanda anche al meno ostile dei cittadini: ma perché e per chi lo abbiamo istituito se lo si deve giustificare e soprattutto sopportare quasi si trattasse degli inconvenienti di un 'senso unico' fastidioso per i residenti.

È evidente che l'operazione parchi ha e può avere un senso di forza, di capacità mobilitante e non di sopportazione se sarà immessa – e può fare da esempio – in una politica di 'alternativa' ai processi e alle politiche attuali che mostrano la corda specie al sud, non soltanto perché rischiano, come altrove, di fare danni all'ambiente, ma anche perché non sono in grado neppure economicamente di offrire una prospettiva valida. Questo è vero naturalmente per tutto il territorio nazionale ma al sud questo aspetto assume un rilievo strategico fondamentale per la particolare condi-



zione di questa parte d'Italia. E la ragione è piuttosto evidente perché se è innegabile che tutti i parchi debbono partire dalle condizioni del loro territorio e ambiente, con tutto ciò che questo significa anche alla luce della legge 394 che non a caso ha inteso richiamare non esclusivamente i valori naturalistici, al sud questo si carica di più complesse motivazioni. Oggi in molti riconoscono che bisogna far leva sui valori e i sistemi locali intesi in senso molto lato, nell'intreccio di cultura, economia, tradizioni, istituzioni per costruire politiche in grado di raccordarsi con la 'globalità' dei problemi senza sottostarvi passivamente e omologarsi alle mode imposte. Al sud è in atto una interessante riflessione storico-culturale sul significato anche di tradizioni e costumi fino a poco tempo fa considerati tra le cause del 'ritardo', della 'arretratezza' rispetto ad un nord che restava l'ambito traguardo da inseguire e mai raggiungere. È in discussione il concetto stesso di 'sottosviluppo' dimensionato sulla base di uno sviluppo, quello dell'occidente industrialistico e produttivistico, che ha raggiunto livelli di crescita non più compatibili con l'ambiente naturale.

Partire dai sistemi locali significa quindi anche riappropriarsi di valori tradizionali, infatti 'non tutte le forme culturali del passato sono arretrate perché non hanno messo a capo forme utili di dominio sulla natura'. Nel 'locale' trovano spesso radicamento i valori irrinunciabili della universalità.

In questa complessa opera di revisioni, recuperi e delineazione di nuove strategie anche il tessuto istituzionale, a cominciare da quello locale deve 'rigenerarsi' per riuscire a stabilire finalmente un rapporto di fiducia con i cittadini.

La dimensione locale al Sud

La dimensione locale, i sistemi locali specie al sud possono giocare un ruolo determinante nel dare ai cittadini 'un senso di appartenenza' che oggi spesso manca o latita.

Anche in questo il sud oggi si differenzia da molte aree del nord dove la richiesta federalista muove dalla necessità di 'garantire' posizioni di forza e di vantaggio economico che il centralismo insidia, mentre nel meridione più che rivendicare un passato 'glorioso' di efficienza, si manifesta ancora, sia pure non a livelli di massa, come ricerca di una nuova 'efficienza'.

'La freddezza del sud verso il federalismo nasce

anche dalla convinzione che è roba da 'forti'... Al sud vuol dire Mediterraneo che non è così 'facile' come al nord dove l'Europa è geograficamente contigua'. Al sud occorre il 'ponte'. (Cassano). Un 'ponte' che richiede appunto una nuova efficienza e autonomia della società meridionale nel suo complesso.

C'entra tutto questo con i nostri discorsi sui parchi? C'entra eccome, perché dei 'sistemi locali' i parchi debbono e possono essere un momento molto importante in quanto la loro 'specialità' ha a che fare proprio con tutta una serie di elementi costitutivi e fondanti di quei 'valori', 'tradizioni', 'culture' da recuperare e rivitalizzare non certo per mummificarli e ridurli a folklore d'altri tempi.

Ha scritto ancora Cassano: 'La riscoperta dei luoghi non è una grammatica angusta, non coincide con una chiusura municipalistica nel proprio 'particolare', ma è il ritrovare oggi un loro antico significato; che senso ha una democrazia municipale del sud se non la si guarda come uno dei mille nodi di una rete nuova capace di aiutare il nostro Paese a riscoprire la sua vocazione sopita?'. Certo, come altri hanno detto, se il sud non deve essere più la 'terra del pianto', non deve neppure diventare quella del 'rimpianto'.

Si prenda tanto per fare un esempio tra i tanti, l'agricoltura o meglio i fenomeni di abbandono innescati principalmente dalla sua crisi. Ho già avuto modo di osservare incidentalmente che sul punto fu preso un grosso abbaglio anche da parte della cultura ambientalista. L'abbandono territoriale in termini di spopolamento riguarda oggi in senso lato, campagne, zone montane ma anche centri storici. Ci sono 'soprattutto negli Appennini – come dice Monsignor Santi delegato per la tutela del patrimonio – numerosi paesi semi o del tutto abbandonati, compresi i loro monasteri, chiese parrocchiali, oratori, cappelle e quant'altro'.

L'economia ha – come si vede – prodotto disastri sociali e culturali ma anche pesanti ripercussioni di tipo economico perché oggi il patrimonio monumentale, artistico, culturale del nostro Paese è considerato giustamente anche una inestimabile risorsa economica, una fonte di lavoro qualificata. A fronte di questa situazione, anche in sede comunitaria non a caso si è passati e si sta cercando sempre più di passare da politiche di sostegno alla agricoltura, rivelatesi sovente dannose oltre che costose, a politiche finalizzate ad un sostegno delle 'aree rurali', aree 'caratterizzate da un tessuto sociale, economico e culturale unico e da uno straordinario accostamento di attività, e da una grande



varietà di paesaggi'. (Dichiarazione di Cork). È implicito, come si vede, un giudizio di valore positivo della cultura rurale. 'Viene contemporaneamente sostenuta la convinzione che le aree rurali sono candidate naturali (e idonee) per la ricomposizione degli equilibri socio-economici, che divengono sempre più acuti nei centri urbani' (Iacoponi e altri).

Non tutti condividono questa analisi considerata in qualche misura 'ambigua' in quanto 'La ruralità è il risultato di una forma avanzata dello sviluppo capitalistico, in cui lo spazio rurale non è una periferia né spaziale né economica, ma è inserito in un processo di ristrutturazione globale che coinvolge un crescente numero di relazioni intersettoriali (E. Basile, C. Cecchi '97). Con il che ci sembra si voglia evidenziare che il richiamo alla ruralità può apparire come un 'trucco' piuttosto che un autentico ritorno alla tradizione, poiché avviene all'interno di una struttura artificiale in cui i valori tradizionali vengono tradotti in caratteristiche di beni che possono essere prodotti e riprodotti, secondo i segnali del mercato' (Brunori '94). Ne consegue però che i prodotti rurali sono oggi apprezzati per le loro caratteristiche specifiche. Il cibo e l'ambiente, due prodotti che ben illustrano questo caso. Conta il luogo d'origine, conta la tecnologia impiegata per produrlo; vedi prodotti biologici.

L'ambiente rurale si differenzia ed è apprezzato inoltre per altre funzioni come quella ricreativa e residenziale. Nella cultura rurale alcuni suoi segmenti di vita assumono caratteristiche di beni, con un loro mercato che ha fatto parlare di 'una sorta di mercificazione dello spazio e dei valori rurali' (Byè-Fonte '93). È l'effetto della nuova combinazione di attività agricole e non agricole in cui si esprime oggi la 'ruralità'. In questa evoluzione (ma taluno la considera una involuzione) c'è un'apparente contraddizione: mentre tende a sparire l'agricoltura come settore distinto e separato, ricompare – per così dire – come parte dell'economia rurale differenziata.

Con il che si appone una sorta di 'marchio rurale' sui prodotti agricoli, le nuove merci. L'agricoltura insomma è in declino ma riesce a dare un suo contributo ad un nuovo modello di consumo, l'agriturismo, prodotti di qualità e così via. Da qui il carattere 'composito' dell'economia rurale differenziata in riferimento alla struttura produttiva (agricola e non) ma – al tempo stesso – omogeneo in relazione agli stili di vita, da far dire che 'la campagna prende possesso progressivamente

delle funzioni svolte tradizionalmente dai centri urbani, come la funzione produttiva, quella residenziale e, anche, quella culturale'. (E. Basile, C. Cecchi '97).

Bisogna chiedersi, a questo punto, cosa può rappresentare questo cambiamento in atto, per il sud e i suoi parchi dove la scelta non è più tra industria e agricoltura di tipo padano, ma quella di riuscire a fare della 'ruralità' un momento di integrazione tra fattori produttivi diversi e tra questi ultimi e l'ambiente naturale, la storia, la cultura.

Ho voluto dilungarmi su questo punto richiamando un dibattito complesso e aperto, perché credo si tratti di una questione nevralgica specie per il sud.

Recentemente Giuliano Cannata ha parlato della opportunità di 'abbandonare' ampi territori agricoli non 'più' necessari, finirla con gli sprechi dell'irrigazione e le manie di sviluppo e 'lavoro'. Una posizione che si accompagna alla richiesta di 'abbandonare' l'idea di grandi opere (porti, bretelle, etc.). Ma cosa significa 'abbandonare'? Non si dovrebbero fare 'interventi', neppure del tipo ipotizzato dalla pur discussa, ma sicuramente nuova politica 'rurale' in cui è impegnata l'Unione europea?

Inutile dire che si tratta di questioni enormi, per molti versi assolutamente nuove e sarebbe sciocco ritenere che disponiamo già di tutte le risposte.

Deve essere chiaro però che esse sono nuove specialmente per le aree protette che 'storicamente' non si sono misurate con questi problemi considerati anzi 'estranei' ai parchi e se del caso da 'espellere'.

È significativo al riguardo che l'ultima indagine, molto autocelebrativa peraltro, sul Parco Nazionale d'Abruzzo, che pure registra statisticamente nei Comuni cuore del parco una ulteriore flessione delle attività agricole e degli operatori del settore, 'glissi' totalmente il problema quasi non lo riguardasse.

Ma un parco, e in particolare un grande parco del sud che oggi non si misura, non fa i conti con questi temi non ha futuro, è destinato a rimanere ai margini di quella complessa e difficile partita che si sta giocando per uscire dalle secche del muro del pianto.

Anche sulla questione delle opere i parchi non debbono assumere posizioni 'ideologiche'.

È fuori discussione che al sud (e non solo) bisogna girar pagina e farla finita con le opere 'utili' soltanto per dare mance. Ma questo non significa che tutto ciò che ha a che fare con le opere pub-



bliche è da iscrivere d'ufficio nel libro nero di tangentopoli e degli sprechi.

Una recente indagine del CTS tra i giovani ha confermato che i parchi maggiormente visitati sono anche i più noti, dall'Abruzzo alla Maremma.

Ma ci si è chiesti se ciò è dovuto soltanto alla maggiore 'fama' e notorietà dei parchi o anche dal fatto che parchi bellissimi meridionali come il Cilento e altri sono più difficili e raggiungere e sono meno attrezzati per accogliere i turisti.

Il bacino del Mediterraneo rappresenta il 30 per cento degli arrivi del turismo di tutto il mondo e fa registrare una crescita annua del 2,3 per cento, la metà di quello del pianeta di cui però l'organizzazione mondiale del turismo prevede una continua riduzione della quota della 'destinazione mediterranea nel mercato del turismo internazionale. Per una inversione di questa tendenza negativa si ritiene che sia indispensabile una più stretta relazione fra cultura e turismo.

Ora, per fare un esempio che riguarda specificamente il nostro sud e l'area mediterranea vorrei ricordare che nel '95 a Segesta è stato varato il progetto Dionysos adottato dal Consiglio d'Europa con la 'Dichiarazione di Segesta' che fissa le linee guida dei luoghi antichi di spettacolo. Per l'anno 2000 sono previsti importanti appuntamenti in vari paesi mediterranei.

Scopo di questo progetto, come ha scritto il Direttore dell'Istituto Internazionale del Teatro Mediterraneo di Madrid, José Monleon è quello di affermare l'esigenza che i teatri antichi non vengano più utilizzati 'come semplici 'locali estivi' sfruttando le loro strutture monumentali per qualsiasi spettacolo incluso il cinema', ma 'come strumenti per diffondere l'eredità classica, un grande patrimonio che appartiene all'umanità. I Parchi meridionali, basta pensare a quello del Cilento, stanno dentro questa rete e non possono non fare la loro parte.

Ma come si può facilmente vedere anche attività tra le più 'scontate' e 'normali' per un parco, quale è appunto il turismo connesso alla natura e alla cultura incrociano e dipendono da questioni apparentemente estranee alle finalità e ai compiti di un'area protetta con le quali si intrecciano però in un gioco di interrelazioni spesso complicato ma ineludibile; infrastrutture, mezzi di trasporto, strutture di accoglienza.

Ancora una volta mi pare emerga la questione che per i parchi più che il 'carico' dei problemi è decisiva la loro 'distribuzione'. Nessuna questio-

ne è estranea ad un parco se da essa dipende l'assetto, il futuro del territorio in cui esso opera, ma nessuna questione riguarda 'unicamente' e 'soltanto' il parco.

Il gioco di squadra istituzionale non è quindi una 'concessione' del parco ad un potere di cui non si può ma si farebbe volentieri a meno. Ma è la condizione perché tutte le scelte istituzionali siano coerenti e rispettose con le finalità del parco. Senza di questo non resta che invitare la gente a portare pazienza ben sapendo però che la pazienza, per quanto sia una virtù, dura poco. Noi invece abbiamo bisogno di cose che durino.

Qualcosa di duraturo significa innanzitutto un 'progetto', un piano con il quale ogni parco entra in rete con gli altri parchi (tutti) ma anche con i sistemi istituzionali e sociali. Da questo punto di vista vi sono due aspetti che alla luce delle scadenze poste dalla 'Nuova programmazione 2000-2006' sono assolutamente ineludibili. Il primo riguarda i tavoli regionali in cui si definiscono i programmi, si verificano le coerenze intersettoriali, si controlla l'andamento delle cose. A questi tavoli i parchi hanno trovato posto? Come si spiega che pur in presenza di quella enorme mole di residui passivi nelle Regioni interessate le istituzioni, comprese quelle statali, non hanno sentito il bisogno di riunirsi, fare il punto della situazione, vedere come rimuovere le cause dei ritardi? Che senso ha discutere astrattamente, in presenza di fenomeni di questo tipo, di come 'punire' gli inadempienti, se chi ha la responsabilità del governo della cosa pubblica non riesce ad intervenire con misure 'politiche'?

Le censure se non accompagnate da misure concrete, efficaci sono destinate a fare la fine delle famose 'grida manzoniane'. Ciò vale anche per il Governo e per lo stesso Parlamento.

Capita spesso di vedere le Commissioni ambiente di Camera e Senato impegnate in sconcertanti tornei a chi presenta gli emendamenti più cervelotici senza mai prendersi la briga di consultare i maggiori interessati, cioè i parchi. A nessuno è venuto in mente di andare a verificare perché le somme che la legge ha previsto non si riesce a spenderle? Lo si è chiesto al Governo, e in ogni caso perché non lo si va verificare con le istituzioni interessate?

Non ci siamo allontanati dal tema da cui eravamo partiti perché senza questo coinvolgimento e impegno del complesso delle istituzioni la partita dei parchi del sud e quindi del 'sistema' nazionale non potrà essere efficacemente combattuta.



Il ruolo regionale

Come abbiamo già accennato nel dibattito di questi anni sul ruolo e l'operato regionale in riferimento specialmente alla legge quadro – si possono al riguardo esaminare rare e 'povere' relazioni sullo stato dell'ambiente ma anche altri documenti – si noterà che generalmente il giudizio prende le mosse quasi sempre da un unico dato: il recepimento o meno della legge 394.

L'adeguamento della legislazione regionale alla nuova normativa nazionale costituisce e ha costituito praticamente l'unico (o quasi) parametro di valutazione della iniziativa regionale e soprattutto della loro effettiva volontà di portare avanti una coerente politica di tutela.

E qui si opera naturalmente una prima netta distinzione tra Regioni che si sono 'uniformate' alla legge e quelle che invece sono ancora inadempienti il che non risparmia neppure alle prime la critica di avere, salvo poche eccezioni, provveduto spesso con notevole ritardo e molte esitazioni.

E ogni qualvolta in questi anni la discussione, il confronto tra Stato e Regioni si sono un po' riscaldati e fatti tesi ecco scattare puntuale quale prova inconfutabile di scarsa affidabilità, l'accusa alle Regioni di non essere riuscite ancora a mettersi tutte in regola con la legge.

Ora, lungi da noi l'idea che l'adeguamento alla legge quadro non sia un aspetto importante e qualificante anche se come abbiamo avuto modo di sottolineare in altra parte la normativa nazionale non rappresenta di per se un fattore ugualmente rilevante in tutte le situazioni regionali.

Ma è singolare che solo questo 'passaggio' sia considerato fondamentale se non sufficiente per una valutazione delle politiche regionali e il loro ruolo nazionale in riferimento anche alla legge quadro.

A noi sembra che questa interpretazione della legge sia fortemente riduttiva e di comodo e denoti anche una buona dose di pigrizia culturale.

È riduttiva perché come abbiamo detto non tutto il potenziale politico – istituzionale delle Regio-

ni è racchiuso in questo passaggio. E si deve parlare più in generale anche di comoda e sospetta pigrizia perché in questa chiave interpretativa si ritrova la convinzione che con la legge 394 le Regioni in un certo senso hanno esaurito un ruolo autonomo forte in quanto ora debbono appunto soprattutto 'uniformarsi' alle disposizioni nazionali. Quasi che con la legge 394 fosse finita la libera uscita delle Regioni le quali ora debbono disciplinatamente adeguarsi al nuovo regime.

Che questa concezione e visione faccia torto all'esperienza storica regionale è fuori discussione e l'abbiamo più volte ribadito. Ma ciò che non è emerso finora con altrettanta chiarezza è il danno che deriva da questa superficiale e approssimativa lettura della legge, non soltanto alle Regioni ma anche ad una vera ed efficace politica nazionale.

Un danno grave perché in questo modo non si riesce ad inserire a tutti gli effetti e con le enormi potenzialità che esse esprimono le realtà regionali nella politica nazionale che ne risulta – come abbiamo visto in questi anni – depotenziata e immiserita.

È chiaro che una correzione di rotta su questo punto cruciale presuppone e richiede un approccio assolutamente diverso da quello fin qui praticato nei confronti delle politiche regionali. Se si continuerà a considerare i comportamenti regionali non perfettamente in linea con il 'modello' centrale, fattori di instabilità e di 'inquinamento' della politica nazionale, è evidente che le cose non cambieranno e in vicende come quelle della caccia – per fare un esempio fra i più noti – si continuerà a ravvisare soltanto la prova e la dimostrazione tangibile della inaffidabilità di un potere istituzionale troppo facile ai compromessi. Arrivando magari come è accaduto in Lombardia per responsabilità anche del centro a far dipendere anziché dalla pianificazione dalla soluzione del problema della caccia l'assetto del parco. E testimonianze analoghe anche se meno clamorose e di minore effetto della caccia potreb-



bero essere individuate anche in altri atteggiamenti e in altre materie. Al fondo di questi comportamenti c'è una sostanziale e colpevole indifferenza o disinteresse per un ruolo regionale non riducibile evidentemente a questa caricatura.

È comprensibile, ed è anche giusto naturalmente, che nei confronti delle Regioni e degli stessi Enti locali non si abbassi la guardia e scatti l'allarme in presenza di interventi e misure che rimettono pericolosamente in discussione scelte importanti e consolidate.

Non può non preoccupare, ad esempio, che il nuovo Presidente della Regione Lazio Storace ancora prima del suo insediamento ufficiale, a pochi giorni dalla sua elezione e a distanza di poche settimane dalla Conferenza regionale delle aree protette laziali che ha rilanciato un diffuso sistema regionale, dichiara in una intervista che 'Bisogna riparametrare i Parchi regionali. Così come sono stati concepiti bloccano le attività produttive'. E non si può essere neppure tranquilli in Regioni come la Liguria dove al governo sta ora anche quel partito A.N. che ha da tempo presentato e in più occasioni riproposto una legge per la 'abrogazione' *sic et simpliciter* dei Parchi regionali e che ora nel programma elettorale del suo presidente preannuncia un ridimensionamento dei suoi parchi a partire da quello storico di Portofino. E come non preoccuparsi del fatto che la Regione Lombardia ridimensioni pesantemente sul terreno fondamentale del governo del territorio la pianificazione, il ruolo dei suoi parchi?

Sono anche altre le responsabilità delle Regioni e risalgono anche agli anni immediatamente successivi alla entrata in vigore della legge. Rare sono persino le prese di posizione collegiali e per trovare dei documenti di un qualche significato bisogna risalire al '93 quando prima a Torino (febbraio) e poi a Nicolosi (marzo) gli assessori ai parchi si riunirono per esaminare la situazione le cui conclusioni furono affidate a una risoluzione in cui fra le altre cose si chiedeva di 'attivare procedure per la modificazione di quelle parti della legge 394 che si stanno rivelando inapplicabili o inadeguate'. Richiesta che evidenziava quel disagio di cui abbiamo già parlato e al quale non fu dato alcun ascolto, anzi si rispose in più occasioni in maniera drasticamente negativa. Poi fino alla I Conferenza nazionale calerà praticamente il silenzio.

Ma se tutto questo è fuori discussione resta il fatto incontestabile che *anche* per fronteggiare validamente questa situazione occorre dare alla politica nazionale un segno chiaro e forte di 'valorizzazione' del ruolo delle politiche regionali sulle aree protette.

Valorizzazione significa innanzitutto consapevolezza della 'complessità' delle realtà regionali non banalmente riducibili a più o meno burocratici e formali 'adeguamenti' normativi.

Da questo punto di vista può essere utile soffermarsi su alcune situazioni ed esperienze regionali che nella loro diversità dimostrano la ricchezza di un patrimonio a cui finora non si è saputo attingere adeguatamente.

Le Regioni che prenderemo in esame a grandi linee non sono naturalmente le sole che meriterebbero una analisi puntuale, ma per ragioni che cercheremo di evidenziare, rappresentano un valido campione di una realtà nazionale assai più ricca e varia sulla quale qui non è possibile soffermarci. Lo scopo – vogliamo dirlo subito – non è tanto quello di dimostrare che anche nelle Regioni c'è del buono perché non certo di questo c'è bisogno. A noi premeva far emergere quali sono le ragioni che rendono urgente un approccio diverso delle politiche ministeriali nei confronti dei sistemi e realtà regionali ma anche di queste ultime in rapporto a quelle nazionali.

Caratteri e novità di una esperienza

Sul piano nazionale la valutazione del sistema delle aree protette è stata affidata prevalentemente a parametri di tipo contabile': percentuali di territorio protetto, numero di aree protette etc., che innegabilmente significativi non aiutano molto però a capire le dinamiche politico-istituzionali, la natura delle difficoltà della gestione, dei finanziamenti, degli effetti delle realizzazioni.

Se passiamo alla dimensione regionale il quadro cambia sensibilmente. Qui non disponiamo soltanto di dati e cifre ma di monitoraggi, analisi, studi che hanno passato al vaglio di una critica niente affatto compiacente o laudatoria una esperienza di cui sono stati valutati e indagati i risultati, i caratteri ed anche i limiti. E tuttavia, forse perché il tempo reca con sé l'oblio, anche su cose e aspetti che non lo meriterebbero, nel dibattito



nazionale spesso spigoloso e non di rado banalmente semplificato, questo spaccato regionale non ha avuto e continua a non avere lo spazio e l'attenzione che sarebbero stati oltre che doverosi, utili. Intendo dire che la costruzione di un sistema, di una politica nazionale – perché di questo si tratta – potrà essere compiutamente realizzata solamente se poggerà solidamente anche su questa realtà regionale che ha radici ben più profonde e consolidate che quella dei nuovi parchi.

Prendiamo l'aspetto forse più conosciuto e studiato: l'avvio delle politiche regionali nel campo delle aree protette. La Provincia di Trento è stata la prima nell'ormai lontano 1967 a varare un piano urbanistico provinciale che individuava il confine di due parchi – quello dell'Adamello-Brenta e quello di Paneveggio-Pale di S. Martino – e ne fissava i principi generali di utilizzazione. Era davvero l'inizio di una nuova stagione con cui per la prima volta la politica dei parchi era ricondotta ad uno strumento generale di pianificazione del territorio. Si trattava di una svolta culturale di enorme portata. Che una scelta tanto importante e innovativa partisse da una realtà istituzionale e territoriale per tanti versi 'periferica', ma dotata di poteri 'speciali', non impedì che essa si trasmettesse, facendo da lievito ad altre e ben più consistenti e importanti realtà regionali.

Negli ultimi tempi la Regione Lombardia è stata al centro di molte polemiche certamente non tutte pretestuose che hanno contestato scelte anche sicuramente censurabili. Ma anche in questa circostanza si è avuta la sensazione che nel giudizio – lo ripetiamo – legittimamente e fondatamente critico, la realtà lombarda ne uscisse drasticamente e ingiustamente impoverita e ridimensionata. Può essere utile perciò rinfrescarci e rinfrescare un po' la memoria. La Lombardia si è dotata di una di una legge quadro sulle aree protette nel dicembre del '73, procedendo con una successiva legge (gennaio '74) alla istituzione del primo Parco naturale regionale italiano, quello della Valle del Ticino. Quei provvedimenti prevedevano tre momenti costituiti dalla predisposizione del Piano regionale dei parchi, dall'istituzione con legge regionale dei parchi individuati nel piano, dalla pianificazione del territorio di ogni area protetta attraverso appositi strumenti di piano. Ora il Piano regionale dei parchi previsto quale strumento di lettura generale del territorio per la indivi-

duazione delle aree che per le loro caratteristiche ambientali e culturali e per le loro interconnessioni con le aree circostanti potevano essere istituite a parco, fu però immediatamente accantonato. Si preferì infatti avviare subito la politica dei parchi saltando questo momento pianificatorio generale che avrebbe comportato, per forza di cose, ritardare la concreta attuazione e sperimentazione di una politica regionale di protezione.

Non si trattò comunque di una rinuncia ad una protezione affidata ad una gestione dei parchi dotata di efficaci e nuovi strumenti di governo territoriale.

Il Parco del Ticino Lombardo, che mise subito mano al suo PTC, da questo punto di vista rappresentò veramente una pietra miliare nel complesso della politica dei parchi non soltanto lombardi, e confermò al tempo stesso che l'accelerazione impressa dalla Regione al suo impegno che aveva comportato il 'rinvio' del Piano regionale, non costituiva in alcun modo una rinuncia ad una azione di tutela efficacemente sorretta da strumenti nuovi di pianificazione.

Quasi contemporaneamente alla Regione lombarda si attivarono altre Regioni le quali successivamente approvarono propri strumenti legislativi. Piemonte, Toscana, Liguria, Lazio negli anni che vanno dal '74 al '77 promossero politiche regionali nel solco dell'esperienza trentina ma soprattutto lombarda pur seguendo strade in parte differenti che avrebbero dato anche risultati diversi. Se prendiamo ad esempio il Piemonte dotatosi nel '75 di una legge quadro in materia di parchi troviamo ampie conferme dello schema generale lombardo, ma anche delle differenze. Le affinità risiedono principalmente nella riconduzione della gestione delle aree protette a coerenti strumenti di pianificazione regionale che in Piemonte però, diversamente dalla Lombardia rispetterà e non 'salterà' il Piano regionale. Il Piemonte farà inoltre un uso notevole anche di diversi strumenti di pianificazione 'settoriali' (piano di assestamento forestale, etc.) che negli anni mostrerà anche qualche inconveniente di 'disarticolazione'. Altre rilevanti diversità riguardano la tipologia dei parchi, mentre la Lombardia interviene – ed anche questa è una novità di grande rilievo – su territori fortemente antropizzati a carattere 'metropolitano' considerati dalla cultura conservazionista più tradizionale alla stregua di 'non parchi';



il Piemonte – date anche ovviamente le diversità territoriali e ambientali – istituisce una rete fitta di parchi i quali interessano ambienti molto vari; dei primi 120.000 ha protetti che poi diventeranno 134.000 troviamo 4 parchi collinari, 12 alpini, 6 prealpini, 10 zone umide, 2 parchi fluviali, 4 dei sacri monti e 1 parco urbano.

Anche altre Regioni seguiranno modelli in parte non coincidenti con quello lombardo rinunciando ad esempio – è il caso della Toscana – ad una legge quadro regionale, pur riconducendo anch'essa la gestione dei propri parchi a cominciare da quello della Maremma del '75, agli indirizzi di pianificazione e programmazione regionale.

La Liguria nel '77 individuerà con la stessa legge quadro 15 sistemi di aree protette garantendone una tutela di tipo transitorio.

Senza estendere l'esame sia pure sommario ad altre situazioni regionali si può dire che dai primi anni '70 in alcune strategicamente importanti Regioni fra quelle investite e al centro di uno sviluppo economico foriero di pesanti danni ambientali di cui si comincia a prendere preoccupata coscienza, decolla una robusta politica di costruzione di sistemi regionali di aree protette.

Un fenomeno che smentisce una vulgata dura a morire secondo cui i parchi furono chiamati a operare soprattutto in aree e ambienti strategicamente marginali. Non fu così e ciò rese la sfida regionale più complessa e ardua sia per una istituzione – la Regione – nuova e non ancora dotata di competenze e strumenti a regime, sia per quelle istituzioni locali che nuove non erano, ma che non si erano mai cimentate in un politica di protezione che non fosse di tipo squisitamente urbanistico.

Prende così avvio tra comprensibili difficoltà ma anche con un 'entusiasmo' creativo anche, ma non solo, di tipo istituzionale assolutamente sconosciuto a quelle componenti ambientaliste alle quali finora questi temi erano stati più che delegati, relegati. Iniziò allora un vera e propria stagione, le cui implicazioni andarono rivelandosi ogni giorno di più, tali da investire l'operato politico delle istituzioni regionali e locali, ma anche gli apparati, le università, le giurisdizioni, le forze sociali.

In tutte queste Regioni con le aree protette si perviene – certo non senza battute d'arresto, errori, esitazioni e talvolta anche qualche ritorno indie-

tro come ci ricorda anche la cronaca più recente – ad un rimescolamento e nuovo assestamento delle funzioni legislative e insieme delle competenze gestionali delle Regioni e degli Enti locali e con loro di una serie di nuovi soggetti e protagonisti sociali che debbono anch'essi, per così dire, 'familiarizzarsi' con la presenza e il ruolo di un nuovo soggetto e protagonista istituzionale.

Molte scelte e decisioni tra le più importanti e significative di quegli anni compiute nelle varie Regioni e riguardanti i più diversi settori, dalla dislocazione delle grandi e meno grandi infrastrutture, strade, aeroporti, all'insediamento e gestione delle attività produttive (agricoltura, zone industriali, etc.) debbono misurarsi, fare i conti con questo nuovo soggetto: il parco.

Quando nel '91 il Parlamento vara la legge quadro essa si presenta in queste Regioni non come una pagina bianca tutta da scrivere come sarà invece in quella parte del paese che poco o niente aveva fatto per la istituzione delle aree protette. Nelle Regioni di cui abbiamo parlato non si parte da zero, lì la pagina è tutt'altro che bianca ma di questo non si tenne né allora né dopo adeguatamente conto. Non fu chiaro e non si tenne conto che in quelle realtà si erano creati e consolidati assetti, esperienze, trovato non facili equilibri anche in materie e per aspetti fortemente controversi e delicati che però funzionavano perché si era cercato e acquisito quel consenso sempre così problematico e difficile per le politiche di protezione. Si può dire insomma che era stato raggiunto quello che in natura si chiama 'climax', una condizione di stabilità che non poteva e non doveva essere ignorata e tanto meno messa a rischio. E invece qualcuno pensò che anche quelle realtà dovessero e potessero 'automaticamente' uniformare le nuove disposizioni, senza cercare di capire quanto di quelle esperienze andava 'mutuato' e poteva essere utile alle politiche nazionali. Con ciò non intendiamo tanto 'giustificare' o spiegare taluni comprensibili brontolii regionali dinanzi a chi chiedeva burocraticamente ed anche rozzamente di rispettare le legge, quanto piuttosto evidenziare un problema di oggi che è questo, quale efficacia, forza, credibilità può avere una politica nazionale che non si raccordi, metabolizzi, si avvalga di quel potenziale di esperienze, competenze costruito in tante Regioni. Questo è il nodo cruciale di oggi e non semplicemen-



te una riflessione critica sul passato che pure è bene tenere presente. Ciò che è mancato o è stato assolutamente carente è una visione e concezione del rapporto politica nazionale-realtà regionali che non poteva ridursi come in realtà è avvenuto a mero recepimento della legge quadro. Una legge – forse non è inutile ripeterlo – che serviva più allo Stato ‘orfano’ di strumenti di intervento, che alle Regioni che ‘orfane’ del tutto non lo erano più da tempo. È in questa dissonanza tra le condizioni del potere centrale, del Ministero dell’Ambiente per i quali la corsa iniziava con il 31/12/91 (anche se qualcosa era partito nell’87 ma riguardava esclusivamente 3 parchi per quanto importanti) e le Regioni (non tutte) che da più di un decennio operavano già sul campo. È su quest’ultimo aspetto che vale la pena di insistere e non soltanto – lo ripetiamo – per una lettura corretta del passato. Le Regioni infatti non disponevano soltanto, a differenza dello Stato, di leggi valide ancorchè non inquadrabili in una normativa nazionale a regime, ma avevano dato vita ad un sistema di aree protette.

Non è una differenza da poco perché le leggi talvolta si possono modificare senza troppa fatica ma non altrettanto si può fare per i comportamenti concreti, di ciò che si è consolidato diventando assai di più di un ‘manifesto’, di una buona intenzione, ma un modo concreto di ‘governare’ il proprio territorio, con il consenso delle comunità interessate. Di ciò non vi è stata la necessaria consapevolezza in chi al centro ha ritenuto che la soluzione stesse in definitiva nel sovrapporre la legge alle reali condizioni delle diverse Regioni che disponevano di aree protette. È più di una curiosità ricordare che le Regioni alla vigilia del voto sulla legge 394 in un loro documento presentato alla Commissione Ambiente della Camera chiedessero fra l’altro ‘il riconoscimento dei parchi e delle riserve regionali quali elementi essenziali della tutela della natura soprattutto per quanto concerne quelli già istituiti e operanti (che possano essere riconosciuti di valenza nazionale senza modifiche di assetto organizzativo e funzionale)’. In questa richiesta c’è la conferma della consapevolezza delle Regioni che una legge nazionale avrebbe potuto creare dei problemi ai Parchi esistenti ma anche la prova che esse non intendevano contrapporsi alla nuova dimensione nazionale della cui valenza non dubitavano al

punto di chiedere che essa si estendesse e fosse appunto riconosciuta anche alle proprie aree protette. Tutto il contrario insomma di quella contrapposizione ai Parchi nazionali di cui le Regioni tornano con una certa frequenza ad essere accusate. Dimenticando fra l’altro – ed è punto che non viene mai sottolineato – che le Regioni in questi quasi 10 anni non hanno mai formalizzato una loro iniziativa per chiedere la modifica della legge quadro limitandosi a chiedere un tavolo comune per discuterne. Non è un fatto irrilevante, un trascurabile dettaglio perché le Regioni alle critiche più o meno giuste e legittime alla legge avrebbero potuto, se lo avessero voluto e come hanno fatto per altri importanti settori (vedi agricoltura), far seguire precise proposte legislative. Avrà pure un significato questa scelta. Tornando al nostro ragionamento va osservato che in definitiva non si è tenuto conto che nella istituzione dei nuovi Parchi nazionali non si esauriva la funzione dello Stato e ancor meno quella delle Regioni. D’altronde se così fosse verrebbe da chiedersi se davvero lo Stato può fare a meno di un rapporto vivo, non burocratico e amministrativo con quelle complesse realtà che sono i Parchi regionali specialmente in talune Regioni. Che non può essere così lo si è visto in una Regione come la Lombardia quando ha riclassificato le sue aree protette. In questa operazione si è voluto vedere unicamente il suo lato ‘oscuro’, l’ennesimo espediente per aggirare la legge quadro sulla questione scabrosa della caccia e non anche la ricerca di un assetto più rispondente alla complessità di una Regione metropolitana in cui aree agricole, forestali, fluviali etc. vengono ad assumere un rilievo sempre più peculiare. Ma è un errore che rivela al di là di critiche anche condivisibili una scarsa conoscenza e ancor minore capacità di accostarsi alle realtà regionali senza arroganza. Chi lo volesse potrà trovare su Parchi analisi approfondite e documentate di questa vicenda per molti aspetti – nel bene e nel male – esemplari. Qui intendiamo limitarci a ricordare che proprio in concomitanza della Festa dei Parchi di Pisa e del discorso del Ministro Ronchi di cui ci siamo già occupati, un autorevole Dirigente del settore parchi della Regione Lombardia Mario Di Fidio bersaglio di rozze polemiche, presentò (vedi Parchi n. 18-96) una relazione da cui emergeva che incaponirsi nel rifiuto delle istanze presentate dalla



Regione faceva semplicemente il gioco dei nemici dei parchi che – guarda caso – in Lombardia si servivano proprio della legge quadro per ridimensionare, se non smantellare, il robusto sistema di aree protette costruito in un ventennio. Dell'argomento oltre a Di Fidio si occuparono sempre sulla rivista del coordinamento anche altri (Tenconi e Benfanti) che mettevano in evidenza soprattutto l'assurdità di sottrarre la vicenda della attività venatoria prevista a certe condizioni nei Parchi lombardi (e non solo) alla logica generale che per la prima volta proprio la Regione Lombardia aveva introdotto e cioè di ricondurre tutte le scelte del parco alla pianificazione. Rifiutando qualsiasi ragionevole ipotesi anche contrattata tra Stato e Regione si è costretto la Regione ad 'uscire', come spiegava bene Di Fidio, dalla legge 394 riclassificando le aree protette in base alle precise finalità di ognuna: agricola, forestale, fluviale per evitare che assurdamente si dovesse partire dalle esigenze venatorie per ridisegnare tutto il resto, sottraendo peraltro le aree aperte alla caccia alla disciplina generale del parco.

Ed è sorprendente che a distanza di tanti anni dalla sperimentazione del modello lombardo Fabio Cassola su Parchi (n. 22-97) dopo avere ricordato che la Regione si era per conto suo incamminata su questa strada mentre il dibattito sulla legge quadro era in alto mare definisce 'pan-urbanistica' e quindi, 'con buona pace di Di Fidio', non collimante con il modello della legge 394. Di questo commento critico colpiscono due elementi. Il primo riguarda la definizione che mostra l'incomprensione della portata rivoluzionaria della scelta di ricondurre ad una pianificazione a carattere ambientale e perciò non meramente urbanistica la gestione di territori anche 'meno naturali' come annota lo stesso Cassola. L'altro aspetto attiene al modello della legge 394 che è considerato evidentemente alla stregua di uno stivaletto cinese al quale tutti gli altri debbono per forza adeguarsi. La vicenda lombarda con i ripetuti stop del Governo alle leggi regionali con cui si era tentato di arrivare ad un soddisfacente accordo con il Ministero è molto di più di un rilevante episodio che conferma quanto abbiamo avuto modo di dire sui problemi che la legge quadro poneva e ha posto proprio alle Regioni che hanno operato di più e meglio come testimoniano i risultati.

È anche la palmare dimostrazione di come non

possono e debbono essere gestiti i rapporti tra Stato e Regioni e di come la 'miopia' sulla sacralità della legge 394 produca piccoli mostri. A questo riguardo non è male ricordare, vista la scarsa propensione ad una seria ricerca sullo stato delle aree protette e non soltanto alla loro conta, che in una indagine dell'UPI (1989) condotta prima della approvazione della legge quadro in cui erano stati presi in esame 62 Enti è emersa una notevole versatilità, con 24 campi di attività effettiva, dalla agricoltura biologica alla difesa degli ecotopi locali, dalla gestione forestale all'allestimento di banche dati per la gestione del territorio.

A fronte di questa realtà alla vigilia ormai del voto sulla legge 394 c'era ancora chi con la puzza al naso riferiva di viaggiatori canadesi che in visita al Parco del Ticino ne avevano tratto l'impressione di trovarsi in 'Macaroni Park' e che nel documento conclusivo di 'Camerino due' (ottobre '90) non paghi di denunciare al solito i 'parchi di carta' vi aggiungevano ora i 'Parchi bazar'. Colpisce qui più che il giudizio denigratorio e sprezzante verso i nuovi parchi che pure avevano come abbiamo visto alle spalle un bilancio ragguardevole e brillanti realizzazioni, l'incomprensione culturale verso novità che di lì a poco sarebbero state peraltro autorevolmente sanzionate e riconosciute dalla legge nazionale. Ecco perché bisognava e bisogna cambiare registro e musica.

Vorremmo concludere questo capitolo ritornando su un aspetto da troppi considerato 'normale': l'esclusione dai finanziamenti statali dei territori dei Parchi nei quali viene esercitata l'attività venatoria. Qui al danno si aggiunge la beffa. I Parchi regionali hanno cercato di tenere i territori in cui si caccia all'interno della disciplina generale della 'area protetta'. Lì si è costretti invece a cercare soluzioni che hanno praticamente sottratto queste aree al controllo e al regime generale del parco. Su questa base quelle superfici non vengono conteggiate nel momento in cui si ripartiscono i finanziamenti nazionali. A conti fatti le cifre sono modeste ma è importante il principio; anziché considerare quei territori meritevoli di tutti gli altri interventi a cui sono soggette le aree parco essi vengono esclusi in quanto considerati 'non degni'. Sono gli effetti distorti di una visione 'ideologica' del parco e di supponenza verso le esperienze e realtà regionali.



Uguali e diversi

Nel corso di queste note abbiamo avuto modo di riferirci alle diverse critiche nei confronti di politiche e normative che non favorirebbero una maggiore 'uniformità e omogeneità' nell'operato soprattutto delle Regioni.

Se l'esperienza precedente alla entrata in vigore della legge 394, è stata sovente setacciata dalla critica che vi ha riscontrato scarsa unitarietà, disomogeneità ed anche frammentazione, oggi da talune parti si è tornati a denunciare i rischi di una eccessiva disarticolazione.

Le Regioni e gli Enti locali sembrano insomma essere portatori permanenti di questo *virus* destabilizzante, che favorirebbe la frantumazione che, come fu detto anche alla Conferenza nazionale, rischierebbe di propagarsi anche ai Parchi nazionali qualora lo zampino regionale avesse la meglio.

Queste preoccupazioni, sovente chiaramente strumentali e pretestuose, (lo erano sicuramente quelle espresse alla Conferenza nazionale) non possono comunque essere liquidate con una alzata di spalle tanto più quando provengono da ambienti e persone che sicuramente hanno a cuore il destino dei parchi. Anche perché, pur trattandosi di aspetti e critiche tutt'altro che di nuovo conio, è la situazione che presenta novità tali che consiglia di non dare niente per scontato.

Altrove abbiamo già visto cosa significa 'malinteso federalismo' in cui ricade anche il profilo di cui stiamo parlando. In particolare abbiamo sottolineato come sia oggi impensabile una direzione centrale di tipo amministrativo-burocratico nei confronti dei parchi e quindi delle istituzioni decentrate.

La domanda è se ciò non rischia di dar luogo ad una politica i cui frutti somiglierebbero più ad un vestito di Arlecchino che a una politica nazionale che deve avere una sua coerenza generale.

È innegabile che questo tipo di rischio c'è e potrebbe anche accrescersi con i nuovi e più ampi poteri che hanno oggi le Regioni e i loro 'presidenti governatori'. Ma questo pericolo, come tutta l'esperienza regionale precedente alla legge 394 dimostra, è dato innanzitutto dalla mancanza di una politica e non solo da una legge nazionale alla quale le Regioni, specie se 'federali', non possono non concorrere.

La legge nazionale veniva d'altronde richiesta dalle stesse Regioni proprio perché un chiaro e preciso riferimento normativo era la condizione necessaria ma non sufficiente per una politica nazionale di cui anch'esse avevano bisogno.

In mancanza di questa 'certezza' erano state costrette ad una sorta di 'fai da te' normativo e operativo che aveva dato importanti risultati ma era pur sempre 'viziato' dal vuoto nazionale.

D'altra parte soltanto in questo concorso e collaborazione tra Regioni, Enti locali e Stato sta la risposta sia alle spinte centralistiche sempre forti e risorgenti sia a quelle 'localistiche' anch'esse sempre sottopelle e pronte a farsi valere.

L'esperienza di questi quasi 10 anni, cioè da quando un punto di riferimento nazionale c'è per tutti, conferma senza ombra di dubbio che la legge è importante ma non basta se permane la pretesa e presunzione di fare tutto a Roma specie quando ciò si accompagna al disinteresse per quello che succede al di fuori dei Parchi nazionali.

Se scarsissima sintonia tra centro e periferia vi è stata essa è dovuta quindi prima di tutto dalla mancanza di una politica nazionale piuttosto che da una esuberanza regionale.

Ciò spiega anche perché la prima Conferenza nazionale sulle aree protette non è riuscita a presentarsi come il momento di incontro 'collaborazione' unitaria delle istituzioni nel loro complesso, nonostante il preciso appello in questo senso rivolto in particolare al Ministero dalla Commissione Ambiente della Camera nel documento conclusivo della sua indagine sulla legge quadro. Ancora una volta fu data l'impressione netta e inequivocabile che la 'collaborazione' istituzionale è possibile soltanto a condizione che uno dei due principali attori – lo Stato e le Regioni – abbia il sopravvento sull'altro o comunque riesca a mantenere il massimo delle competenze anche amministrative rispetto all'altro. Ma è proprio questo che colloca in confronto e il dibattito anche riguardo alle aree protette su un binario morto. È curioso che proprio coloro che denunciano con maggiore vigore i rischi di disomogeneità nell'iniziativa regionale siano poi quelli che mostrano minore interesse perché la politica nazionale riesca a coinvolgere e corresponsabilizzare pienamente le Regioni. In fondo è lo stesso errore, di segno uguale e contrario, che hanno commesso fi-



nora le Regioni nel loro complesso estraneandosi spesso, anche se non sempre, dalle scelte romane salvo quando sono toccate direttamente e sul vivo, ma ciò avviene quasi sempre quando i problemi le riguardano singolarmente.

Potremmo dire che in questi anni, nel momento in cui la nuova legge poneva le premesse per una seria collaborazione nazionale, Stato e Regioni abbiano preferito convivere come separati in casa per ritrovarsi ogni qualvolta fossero 'obbligati' a decidere insieme come nel caso della istituzione dei singoli Parchi nazionali. Certo anche questo tipo di collaborazione 'mirata' e un po' forzata è stata essenziale specialmente al sud per far decollare i parchi, ma essa non ha mai, almeno continuativamente e durevolmente funzionato a livello nazionale. Verrebbe da dire che lo Stato si è accontentato di gestire i Parchi nazionali e le Regioni i propri. Che quella dello Stato sia stata una operazione di maggiore visibilità è fuori discussione. Le Regioni non possono dire neppure questo perché da un certo punto di vista probabilmente esse sono state 'presenti' sulla scena con maggiore visibilità prima della legge 394 piuttosto che dopo.

Resta il fatto che sotto il profilo della collaborazione istituzionale le innovazioni introdotte dalla legge 394 che come abbiamo visto non erano poche anche se non prive di limiti, non sono state pienamente messe a frutto per responsabilità tanto del Governo che delle Regioni.

Questo giudizio severo non contraddice con le osservazioni positive che abbiamo fatto soprattutto in riferimento alla istituzione dei nuovi parchi al sud perché, vogliamo ripeterlo, quella che è mancata non è l'intesa sui singoli interventi ma una collaborazione 'nazionale'. E questa non poteva e non può essere semplicemente la somma dei pur importanti e positivi accordi che si sono realizzati e si realizzano nelle diverse realtà regionali sebbene con *iter* che 'rappresentano un vero e proprio percorso ad ostacoli' come annota il documento conclusivo dell'indagine parlamentare.

Sono i momenti, gli aspetti, gli strumenti 'nazionali' che non hanno funzionato: il Comitato Stato-Regioni, la Carta della Natura, la classificazione delle aree protette e così via perché, sono ancora parole documento della Camera 'si è rinunciato a definire i contenuti programmatori o le linee guida, che sono indispensabili per lo sviluppo di una efficace politica di tutela sia a livello nazionale che locale'. Ciò, aggiunge il documento, 'ha ridotto drasticamente alcune delle potenzialità maggiormente positive presenti nella legge 394 alimentandone e potenziandone al contempo alcuni aspetti negativi'.

Non decolla il "sistema"

È mancata insomma la volontà e la capacità di mettere in atto attraverso gli strumenti previsti dalla legge quadro una politica di 'sistema'.

Paventare ora i pericoli di una disgregazione ha senso solo se con ciò non si pretende di negare alle Regioni una autonomia che, già prevista dalla legge quadro, diventerà ora assai maggiore in seguito ai nuovi poteri delle Regioni e che quindi va semmai spesa finalmente non per vanificare, bensì per costruire una politica nazionale, rimasta finora una mera e quasi sempre vuota affermazione di principio. Se dunque la scelta di quelle componenti ambientaliste che continuano a parlare di 'malinteso federalismo' fosse quella di mettersi in rotta di collisione con processi in qualche modo ormai inarrestabili sarebbe sbagliata e velleitaria insieme. Tanto più se l'esigenza di una politica nazionale per i parchi dovesse ridursi miseramente alla pretesa che il Ministro dell'Ambiente continui a scegliere il direttore perché esso svolga il ruolo di inviato prefettizio di einaudiana memoria. Il rimedio sta in una politica nazionale 'forte' non perché invasiva sul piano burocratico e dei controlli amministrativi, ma perché capace di coordinare, orientare, mettere in rete l'operato dello Stato e delle Regioni.

È singolare che alla esperienza regionale si sia generalmente guardato comparando la varietà delle situazioni e delle soluzioni adottate e concretamente attuate al 'modello' nazionale a cominciare dall'Ente parco. Cosicché quando da questo confronto emergeva che in alcune Regioni pretendere di ricondurre forzatamente ad un modello unico 'successivo' peraltro a esperienze ormai consolidate era assurdo, non ci si preoccupava di dialogare. Si è al contrario considerato quelle situazioni semplicemente fuori norma e pertanto da correggere in quanto non valide.

Errore tanto più grave e imperdonabile perché il quadro regionale pur costruito fondamentalmente 'prima' della legge 394 non presentava e non presenta oggi, nel momento in cui si è chiamati a dare attuazione alla Bassanini, quella frammentazione di cui talvolta si parla con scarsa cognizione e conoscenza. E ciò sarebbe sicuramente emerso anche dall'indagine parlamentare sulla attuazione della legge 394 se il Parlamento si fosse preoccupato di più di approfondire questo capitolo che riguardava intrinsecamente l'oggetto dell'indagine non riducibile evidentemente a ciò che è stato fatto a Roma per attuare la legge perché anche se spesso lo si dimentica si tratta pur sempre di una legge quadro.

Tra i ritardi regionali si è annoverata sovente anche la poca tempestività con cui si è recepita la legge quadro che qualche Regione neppure ha fat-



to. Ma anche qui senza nulla togliere alla fondatezza della critica sarebbe stato meglio cavarne anche le ragioni. Una su tutte. La legge quadro alle Regioni che già si erano dotate di una propria legge e avevano istituito i parchi non portava granchè di nuovo specie laddove esse erano orientate a continuare a gestire le aree protette regionali con un Ente di tipo consortile. Per alcune in particolare, la legge 394 poneva non semplici problemi per quanto riguardava la caccia visto che i Parchi regionali erano stati legittimamente istituiti prevedendola data anche la caratteristica dei territori soggetti a tutela. Quello che per talune Regioni era un problema estremamente delicato e non semplice ad un certo punto lo si è preso di mira esasperandolo quasi esso dimostrasse e confermasse al tempo stesso lo scarso pregio dei Parchi regionali e la scarsa volontà politica delle Regioni di riconoscersi nella legge quadro e di volerla rispettare.

Per le Regioni che non avevano invece una normativa e ancor meno i parchi, la legge quadro aveva un valore per così dire unicamente di ‘stimolo’, ma dal momento che erano generalmente Regioni coinvolte nella istituzione dei nuovi Parchi nazionali ne avevano anche meno bisogno visto che quelli regionali passavano in seconda piano rispetto al formidabile impegno che era richiesto per dar vita a quelli in arrivo dal centro.

Insomma non si è tenuto conto di una situazione che per ragioni assolutamente diverse nelle varie parti del paese, rendeva la legge quadro non così importante o urgente allo stesso modo a Roma e nelle Regioni specialmente se gli aspetti di maggiore interesse ‘comune’ non erano considerati tra i più importanti e venivano tranquillamente accantonati e si trascinano tuttora stancamente da un rinvio ad un altro.

Da questo punto di vista è sorprendente il disinteresse che vi è al centro di quel che accade nelle Regioni, almeno in quelle che si sono mosse e si stanno muovendo.

Una realtà “confusa”

Abbiamo accennato in altra parte al capitolo snobbato della classificazione delle aree protette che ha permesso al Ministero di scorrazzare ora in un senso ora in un altro senza alcuna coerenza e seria giustificazione con il risultato che oggi abbiamo un mare *magnum* di sigle in cui si confondono realtà assolutamente diverse. Un problema peraltro già criticamente segnalato – vogliamo ricordarlo – nella già richiamata relazione sullo stato dell’ambiente dell’89, quindi prima della approvazione della

legge quadro, in cui proprio in riferimento alle aree protette marine si giudicava la legge 979 ‘assai generica per ciò che riguarda la classificazione di tali aree protette in quanto includono nella categoria delle Riserve naturali marine’ zone molto diverse per estensione e finalità di tutela. Il Ministero dell’Ambiente – continuava la relazione – con il Ministero della Marina Mercantile deve lavorare per ripartire le aree almeno a due tipologie: parco marino e riserva marina. Ma la questione si poneva con maggiore forza a distanza di anni anche per quello che nel frattempo è accaduto in molte Regioni; presenta interessanti novità che se debitamente seguite e aiutate potrebbero contribuire a rendere il sistema nazionale dei parchi forte proprio perché variegato.

Alcune Regioni hanno previsto nuove figure di aree protette: dai Monumenti del Lazio alle ANPIL della Toscana. A differenza dei migliaia di siti proliferati sotto le differenti spinte, ora dell’Unione Europea ora di altre normative, queste situazioni regionali hanno una loro intrinseca coerenza, rispondono ad un disegno regionale raffinato e valido come dimostrano già i primi significativi risultati, ad esempio, in Toscana.

Se si vogliono mettere davvero dei validi paletti onde evitare le temute eccessive disomogeneità è da qui che bisogna partire, non dalla pretesa di far rientrare tutto e tutti in un modello unico il quale peraltro mostra dopo quasi dieci anni più di una crepa che sarebbe bene prendere in attenta considerazione prima che le cose peggiorino ulteriormente. Il che significa in parole povere prendere atto che ai nastri di partenza della ‘seconda fase’, quella di cui si parlò anche alla Conferenza nazionale, non ci stanno parchi favoriti e parchi chiamati semplicemente a rincorrerli ed assomigliargli il più possibile.

Una coraggiosa riflessione su questi aspetti ormai si impone e c’è soltanto da augurarsi che nessuno voglia affrontarla solo per ricordarci, ad esempio, che i processi di delega avviati con la Bassanini rischiano anch’essi di sfaldare situazioni consolidate. Anche qui occorre equilibrio bandendo innanzitutto atteggiamenti di chiusura dettati dalla solita paranoia nei confronti delle istituzioni decentrate.

A livello regionale non deve assolutamente ripetersi quello che si è verificato sul piano nazionale ossia un irragionevole arroccamento contro il decentramento previsto dalle legge Bassanini.

Naturalmente si deve evitare che l’affidamento delle funzioni amministrative regionali a Province e Comuni rimetta in discussione o pregiudichi assetti ‘unitari’ e la gestione di aree protette regionali ormai consolidate a cui partecipano già gli Enti loca-



li. Ma si deve evitare anche la non meno pericolosa tentazione regionale di trattenere per se funzioni che debbono essere decentrate se non vogliamo che al centralismo dello Stato subentri un altro neocentralismo di stampo regionale non meno inaccettabile.

Se la Regione infatti deve come è giusto e stabilito dalla legge ‘liberarsi’ – salvo rare eccezioni – di ogni funzione gestionale, al pari dello Stato, non deve farlo però dismettendo una sua precisa titolarità e responsabilità di programmazione e indirizzo nei confronti del sistema regionale delle aree protette. L’occasione anzi dovrebbe permettere e consigliare una puntuale verifica dello Stato delle aree protette regionali sotto il profilo anche della loro tipologia, dimensione, finalità, così da individuare mediante anche una aggiornata ‘classificazione’ le collocazioni istituzionali più corrette e idonee. Non si tratta beninteso di stabilire una ‘gerarchia’ di tipo istituzionale tra le aree protette che come abbiamo visto per la politica nazionale è foriera soltanto di guai, quanto di dislocare ai livelli più appropriati ed efficaci la gestione delle singole aree protette. Le deleghe amministrative non debbono rimettere in discussione la gestione affidata agli Enti regionali la cui composizione peraltro include i rappresentanti degli Enti locali ed è conforme perciò allo spirito oltre che alla norma della Bassanini. Si deve semmai verificare concretamente quali aree protette, riserve etc., possono eventualmente essere gestiti ‘direttamente’ dalle Province o anche dai Comuni sulla base naturalmente dei programmi e indirizzi regionali.

Vale dunque sulla scala regionale quanto abbiamo ripetutamente sottolineato per la politica nazionale. Così come non sono in discussione gli Enti parco nazionali se non per il grado di autonomia che li liberi da interferenze e ingerenze di tipo burocratico amministrativo del Ministero alla stessa stregua gli Enti parco regionali – salvo casi di eventuale trasformazione giustificata dalle dimensioni o finalità – debbono essere riconsiderati unicamente sotto il profilo della loro autonomia funzionale che come abbiamo già avuto modo di osservare è già generalmente più ampia di quella dei loro omologhi nazionali.

Insomma ancora una volta il timore che il decentramento possa arrecare danni, rompere equilibri regionali consolidati, non deve trasformarsi in forme ingiustificate e dannose di resistenza o opposizione a processi che se correttamente guidati possono e debbono giovare anche al funzionamento delle aree protette.

Sarebbe d’altra parte piuttosto strano che Regioni le quali hanno l’innegabile merito di avere costru-

ito per prime solidi e funzionanti sistemi regionali di parchi intendano ora ‘disfarsene’ in tutto o in parte. È vero che talune recenti vicende regionali hanno suscitato comprensibili e giustificati allarmi sul destino dei parchi ai quali come è accaduto in Lombardia con una discutibilissima modifica normativa è stata praticamente sottratta, comunque fortemente ridimensionata la competenza pianificatoria. Ma per quanto possa risultare arduo – ne conveniamo – uno sforzo serio va fatto per tenere in qualche modo distinte le due questioni. Vi sono ‘assetti’ che in qualche misura debbono prescindere anche dal modo in cui essi sono poi concretamente gestiti o utilizzati. La distinzione d’altronde è così evidente per il complesso delle istituzioni che non si vede perché non debba valere anche per le aree protette le quali oltretutto sono una importante espressione istituzionale. Perché sia chiaro ciò che intendiamo dire possiamo prendere gli Enti locali ai quali una recente legge che ha integrato la 142 ha attribuito nuovi importanti poteri. A nessuno evidentemente potrebbe venire in mente di far dipendere queste nuova e più ampia autonomia dal modo in cui ogni Comune la userà. L’uso riguarda le singole amministrazioni e i cittadini che le giudicheranno al momento del voto. Le competenze riguardano tutti indistintamente i comuni e nessuno potrà contestarli in base all’uso concreto che una amministrazione intenderà farne. Si potrà legittimamente contestare e anche ‘punire’ chi a nostro giudizio non ne farà buon uso senza con ciò rimettere in discussione la legge generale. Ecco, la stessa distinzione deve valere per i parchi.

Non c’è assetto che possa di volta in volta essere rimesso in discussione solo perché chi è chiamato a gestirlo ‘pro-tempore’ non sempre sa e vuole farlo al meglio. Né è pensabile che gli assetti istituzionali debbano seguire gli andamenti sempre mutevoli e incostanti della politica perché in questo caso non soltanto non riusciremo mai a decidere a bocce ferme, ma dovremo inseguire in continuazione equilibri e sintonie impossibili e perennemente instabili e in definitiva inaffidabili.

I ministri, come i sindaci, i presidenti di Provincia e di Regione cambiano continuamente ma le istituzioni restano. Vale al centro come in periferia e vale quindi anche per le aree protette.

Non è – credo non ci sia bisogno di dirlo – un invito all’indifferenza per ciò che succede nella sfera della gestione concreta dei parchi sotto i più diversi profili, non ultimo quello normativo. È semplicemente un richiamo a non confondere due momenti e aspetti che possono naturalmente interferire l’uno sull’altro senza con questo però identificarsi.



Il ‘malinteso federalismo’

Il tema istituzionale ha costituito, potremmo dire da sempre, uno dei pomi della discordia, il motivo di maggiore attrito e di divisione tra il movimento ambientalista nel suo complesso e segnatamente il WWF e i rappresentanti delle istituzioni, sulle questioni ambientali e sulle aree protette in maniera particolare.

I più impegnativi tornanti del dibattito sulla legge quadro prima e dopo la sua approvazione non lasciano dubbi al riguardo. Come abbiamo già visto quel che per gli ambientalisti doveva essere tenacemente perseguito con la legge quadro era il recupero pieno e indiscusso da parte dello Stato della competenza sui parchi. Tanto era evidente, marcata, questa volontà che a lungo i testi in discussione in Parlamento non facevano neppure menzione delle Regioni le quali furono aggiunte quasi all’ultimo momento come un vagone dimenticato sul binario morto. Chi ha seguito i lavori parlamentari sa benissimo quanto e come sia stata contrastata la composizione degli organi di gestione ogni qual volta si profilava il rischio di una presenza troppo significativa dei rappresentanti degli Enti locali, da sempre considerati una minaccia, una insidia per i parchi e che anche per questo era bene che i parchi siano nazionali ma sarebbe meglio dire ‘statali’, così da relegare le rappresentanze locali in un ruolo del tutto marginale.

Ma se questo riguarda il ‘prima’ della legge, può essere interessante andare a vedere cosa è accaduto ‘dopo’, cioè il seguito di questa vicenda. Intanto perché un conto è discutere un testo di legge che presenta pur sempre aspetti e margini di ‘astrattezza’, e altra cosa è vedere come poi quelle norme, orientamenti, filosofie vengono concretamente attuate, gestite, interpretate.

Nel nostro caso vi è poi un altro elemento molto importante di cui tenere conto, ed è il fatto che il dibattito su istituzioni e aree protette è andato sempre più intrecciandosi con una vicenda più generale e complessa: le riforme del sistema istituzionale e della pubblica amministrazione. È questa una novità rilevante non già perché anche in passato il dibattito sulle aree protette non avesse avuto come sfondo riforme più generali (vedi il 616), ma perché risulta sempre più difficile ‘iso-

lare’, rivendicare per questo aspetto una ‘specificità’ che ne giustificerebbe la derubricazione dall’agenda generale.

A 4 anni dalla approvazione della legge il WWF pubblica i risultati di un *check-up* sui Parchi nazionali a cui la stampa dà ampio rilievo. Nelle considerazioni finali del rapporto noi troviamo espressi con la consueta incisività e nettezza una serie di critiche e proposte che specialmente sul punto in questione danno bene l’idea delle posizioni della Associazione. C’è innanzitutto un giudizio estremamente severo sulla competenza e professionalità delle strutture ministeriali colpevoli fra l’altro di relegare in un ruolo secondario la Consulta Tecnica. Al Ministero dell’Ambiente si addebita anche – e vedremo meglio più avanti come questo giudizio muterà qualche tempo dopo – una politica centralistica nei confronti degli Enti Parco. Non meno severa è la critica per la scelta delle persone chiamate a gestire i nuovi Enti di cui si stigmatizza la scarsa esperienza amministrativa salvo poi contestare la scelta di Valbonesi quale Presidente al Parco delle Foreste Casentinesi per avere egli fatto il sindaco e il presidente del Parco regionale ora divenuto nazionale. Chi non ha esperienza non va bene, ma non va bene evidentemente neppure chi ce l’ha. A questo attacco anche personale sulle scelte operate in sede di nomina si accompagna l’accusa di avere ‘barattato’ una serie di designazioni ministeriali affidandone la scelta ai poteri regionali e locali. Da questa raffica di critiche non si salvano neppure le Comunità del Parco la cui composizione come è noto è fissata dalla legge. Si fanno i nomi di sindaci membri di quello che viene definito un po’ spregiativamente un ‘parlamentino’, noti per essere stati e di essere rimasti ostili al parco, dimenticando evidentemente che la scelta dei sindaci è affidata unicamente agli elettori che se li eleggono. La presenza ‘sproporzionata’ di Comuni particolarmente in talune Comunità la si addebita anche alle perimetrazioni un po’ ‘sgangherate’ fatte in alcuni grandi parchi del sud. Si lamenta inoltre la mancanza dei piani e si criticano i finanziamenti che vanno ‘ben oltre le esigenze di gestione’. Nel lungo elenco delle cose che non



vanno bene o sono sbagliate spicca – e vedremo come nel giro di pochi anni queste posizioni possono cambiare – la denuncia del ‘mancato trasferimento in base all’art. 31 della legge 394 delle riserve incluse nei parchi, in gestione all’Ente Parco per assicurarne la gestione unitaria. Quest’ultima inadempienza si configura per il WWF come una vera e propria sfida alla legge. Si chiede infine la messa a punto di una guida senza la quale come sta già avvenendo si determina una ‘libera interpretazione delle finalità dei parchi ed una allocazione a pioggia delle risorse’. Qui emerge chiaramente una interpretazione del ruolo ministeriale di netto e inconfondibile stampo dirigitista. Passando alle proposte del rapporto finale meritano una notazione particolare, anche alla luce di taluni sviluppi successivi, alcuni punti.

In assenza dei piani del parco i bilanci dovrebbero essere sottoposti, ad esempio, a verifica e parere della Consulta Tecnica. La legge come è noto fissava per questo organismo (le cose sono cambiate con le leggi Bassanini) compiti non rigidi ma nessuno l’aveva concepita come una nuova piccola “Corte dei Conti” a cui affidare controlli di legittimità o di merito.

Meritano una sottolineatura anche i silenzi di un documento improntato come sempre ad uno sgradevole gusto alla personalizzazione della polemica e ad una goliardia assolutamente fuori luogo. Non vi è, ad esempio, alcun cenno alla Carta della Natura e al Comitato Stato-Regioni ed è difficile pensare possa trattarsi di una mera dimenticanza. Più probabile, conoscendo la scarsa simpatia della Associazione per tutto ciò che va nella direzione del negoziato e dell’intesa tra i diversi livelli istituzionali, ad una scelta che la dice lunga su certe iniziative.

Se ora facciamo un salto di qualche anno, e precisamente agli inizi del ’99, troviamo un altro documento di cui si è parlato solo tra pochissimi addetti ai lavori ma che pur non avendo avuto la risonanza del primo, merita ugualmente di essere preso in esame perché mostra alcuni ‘indurimenti’ nelle posizioni del WWF addirittura sorprendenti. Il documento piuttosto scarno, intitolato ‘Verso una conferenza permanente dei Presidenti dei Parchi nazionali’, pone sette ‘questioni’ attraverso le quali – tanto per cambiare – si intendeva mettere in guardia dai pericoli, solo in parte scongiurati con le modifiche introdotte alla legge 394, dalla legge 426 approvata da poco. Ma mentre il *check-up* aveva avuto comunque il merito di porre alla attenzione dell’opinione pubblica, con una

iniziativa per certi versi ‘spettacolare’, una questione che era bene tenere ‘desta’, questa singolare sortita sembrava mirare esclusivamente ad ottenere qualche risultato nelle sedi ministeriali. Se lo ricordiamo è perché esso offre in estrema sintesi uno spaccato significativo delle posizioni di una Associazione che appare sempre più impegnata, anche con operazioni niente affatto trasparenti e limpide, ad acquisire ruoli impropri che in più occasioni hanno suscitato qualche imbarazzo anche tra gli amici. L’iniziativa colpisce intanto perché rivolta ‘direttamente’ – verrebbe da dire ‘ufficialmente’ – ai Parchi nazionali per proporre la istituzione di un organismo di coordinamento che non compete ovviamente a nessuna Associazione ambientalista o di altro genere. Una sortita dunque ‘stonata’, una vera e propria interferenza e ingerenza che come tale fu considerata e giudicata dagli interessati che la lasciarono cadere.

E tuttavia vale la pena soffermarci, sia pure sinteticamente, sulle questioni poste dal documento. Dicevamo che l’iniziativa seguiva di poco l’approvazione della legge 426 che aveva apportato alcune modifiche alla legge quadro, non tutte evidentemente ben viste dal WWF. E pur annotando che i pericoli maggiori erano stati fortunatamente almeno per il momento scongiurati, non si poteva abbassare la guardia perché essi rimanevano incombenti e in agguato.

I timori del WWF

A mettere in forte allarme l’Associazione era soprattutto il fatto che i Parchi nazionali sono organismi statali anche se in essi sono rappresentati gli Enti locali e quindi la loro autonomia non può in alcun modo sottrarli al potere di controllo e di indirizzo dello Stato. Una eccessiva autonomia dell’Ente Parco, in altre parole, li avrebbe pericolosamente esposti alle pressioni degli interessi locali rappresentati dalla Comunità del parco, scalzando così lo Stato. Chi ricorda le considerazioni finali del *check-up* non faticherà a scorgere in queste posizioni un ulteriore indurimento che non riguarda tanto il ruolo degli Enti locali, sempre giudicato rischioso e poco affidabile, bensì l’autonomia dell’Ente di cui si chiede un ulteriore giro di vite, che risulta però indisponente e da respingere se – come è accaduto – riguarda il Parco nazionale d’Abruzzo.

Il documento denuncia, ad esempio, con indigna-



zione che sempre più frequentemente si parli di Comuni che ‘danno’, ‘concedono’ il loro territorio ai parchi quasi si trattasse di una loro proprietà; peccato che poi la si rivendichi di fatto per lo Stato. Per tante ragioni quindi gli amministratori dei parchi non si sentirebbero delegati alla tutela, gestione e promozione dell’interesse statale (non nazionale, si badi) ma come un consorzio nei confronti degli interessi locali. E qui il documento cala un carico affermando che tutto questo risulta chiaro dai verbali dei Consigli dei parchi e dalle discussioni che in essi si svolgono. L’idea di una lettura a tappeto di pile di fogli che settimana dopo settimana crescono negli scaffali di tutta Italia è di quelle che fanno sorridere, meno divertente è la conclusione con cui si chiede al Ministro dell’Ambiente di ‘bilanciare’ questo allarmante e invadente ruolo degli Enti locali, che anche in base alla legge 426 ‘rischia di essere prevalente’.

Lo Stato insomma deve farsi valere e sentire di più nei confronti degli Enti Parco, nel senso che deve esserci anche un più netto e chiaro giudizio di merito del loro operato. Si badi bene, la legge 426 che stando al documento rischierebbe di spalancare le porte alla intrusione degli Enti locali nelle decisioni dell’Ente Parco stabilisce che i direttori dei Parchi nazionali li sceglie il ministro in base ad una terna. Ed è proprio sui direttori che il documento del WWF supera se stesso con affermazioni che si possono senza esagerazione definire ‘eversive’. La tesi è questa: i direttori oggi esprimono certamente una maggiore ‘affidabilità’ sotto il profilo ambientale che non i rappresentanti degli Enti Parco, perché non sono vicini alle ‘mediazioni’ in cui cadono i Consigli degli Enti. In questo rapporto tra direttori e Stato che è maggiore – sebbene insufficiente – rispetto a quello degli altri soggetti dei Parchi nazionali sta in sostanza la garanzia dello ‘Stato’.

Raramente accade di trovare in maniera così provocatoriamente e sorprendentemente irrispettosa della legge, anzi delle leggi, posizioni le quali dovrebbero – e qui siamo al grottesco – garantire il rispetto della legge quadro.

In sostanza il WWF considera i Consigli di amministrazione degli Enti Parco inaffidabili, inidonei e forse neppure disponibili a tutelare pienamente l’interesse ‘statale’. E qui oltre allo sconcertante stravolgimento delle più elementari regole dell’ordinamento democratico e della legge 394 di cui ci si proclama paladini, emerge una concezione e visione delle aree protette e della

loro gestione assolutamente anacronistiche e inaccettabili. Persino l’uso dei termini appare assolutamente antiquato: statale è ormai unanimemente considerato rispetto ai temi in discussione obsoleto in quanto l’interesse al quale debbono rispondere e provvedere i parchi è ‘nazionale’. Nel primo caso – ma è roba da Bignami – lo Stato è rappresentato come ‘parte’, nel secondo invece esso rappresenta la sintesi di un impegno negoziato e contrattato.

Sul punto è illuminante una relazione del luglio ’98 di Di Benedetto, un dirigente del WWF impegnato nella direzione di un parco, dal significativo titolo: ‘La legge sui parchi può ancora compiere un lungo cammino’. Saltiamo per brevità le parti per così dire più ‘ripetitive’ di posizioni note alle quali abbiamo già fatto riferimento, sulla difesa della legge quadro intorno alla quale ‘gli ambientalisti fanno quadrato’. C’è semmai da segnalare una vera chicca laddove si indica come alternativa alla modifica della legge – ‘sempre pericolosa’ – il ricorso alle circolari ministeriali quali strumenti di indirizzo nei confronti degli Enti locali. Uno stupefacente ripescaggio tra i più arrugginiti e inservibili ferrivecchi della burocrazia d’antan. Ma altro è il punto su cui vorremmo soffermarci. Dice Di Benedetto: ‘Non neghiamo la buona fede (bontà sua) a chi propone modifiche parziali tese ad un allargamento della partecipazione nella gestione dei parchi, ma nessuno può essere talmente ingenuo da non comprendere cosa questo politicamente vorrebbe dire nell’attuale contesto. In un clima in cui le Regioni non chiedono la delega sulle competenze costituzionali dello Stato in campo ambientale, in cui si indeboliscono tutti gli strumenti d’indirizzo perché considerati come orpelli amministrativi eccessivamente pesanti, in cui il concetto di economia risulta essere quello che veniva affermato nel dopoguerra, una modifica della legge sui parchi comporterebbe inevitabilmente un inaccettabile cedimento localistico’.

Ci scusiamo per la lunga citazione ma essa esprime e sintetizza, come meglio non si potrebbe, le contraddizioni e la confusione di una posizione a cui sfugge l’autentico significato e valore del dibattito in corso nel paese e non soltanto nei parchi. Intanto non è assolutamente vero che le Regioni e con loro tutti coloro che ritengono urgente una profonda riforma dello Stato in senso federalista considerino vecchi orpelli gli strumenti di indirizzo dello Stato. Al contrario, essi sanno bene che uno Stato a forte decentramento ha bi-



sogno di un centro altrettanto forte, di un interlocutore capace di svolgere, specialmente oggi che siamo in Europa, una credibile e riconoscibile politica nazionale. D'altronde è questa la critica che anche il WWF e non soltanto la Commissione Ambiente della Camera rivolge soprattutto al Ministero dell'Ambiente a proposito dei parchi: di non riuscire a svolgere le funzioni di programmazione nazionale previste dalla legge quadro. Ma dove la relazione fa confusione massima è laddove denuncia il pericolo di un ruolo accresciuto delle Regioni in quanto esse sarebbero ferme al concetto di economia del dopoguerra che porterebbe fatalmente ad un cedimento nei confronti del localismo. Qui l'abbaglio è duplice. Lo è nei confronti del concetto di economia perché dovrebbe essere abbastanza chiaro soprattutto dopo i progetti della nuova programmazione 2000-2006 che le cose sono profondamente cambiate e stanno concretamente cambiando anche per la presenza delle aree protette regionali e nazionali. Per carità, i ritardi, i limiti sono ancora molti, i motivi di insoddisfazione certamente non mancano, ma come non vedere i progressi compiuti e il riconoscimento autorevole che essi hanno ottenuto anche in sede comunitaria? E vorrà pur dire qualcosa se oggi si discute di contabilità ambientale, certificazioni ambientali e via discorrendo. Ma non meno grave e sorprendente è il ritardo culturale prima ancora che politico nel giudicare quello che viene definito spregiativamente localismo. Il relatore è ancora fermo ad una visione in cui due poli si fronteggiano: quello centrale che rappresenta l'interesse generale anche quando non tutti se ne rendono conto e ne hanno coscienza, e quello locale che per definizione è latore unicamente di interessi da tenere a bada perché in contrasto con quelli generali.

Una visione "vecchia"

Sulla base di questa visione manichea è chiaro che nel braccio di ferro istituzionale bisogna fare in modo che i portatori e i rappresentanti dell'interesse generale e nazionale abbiano la meglio a qualunque costo su chi egoisticamente guarda e pensa soltanto al suo orticello e alle lobby locali. Per dirla con le parole del presidente del Parco del Pollino, un altro fans di questa concezione, 'vanno utilizzati forti strumenti centralizzati di tutela, al di sopra delle parti' per mettere al passo Regioni ed Enti locali. Abbiamo parlato voluta-

mente di caricatura perché in questa raffigurazione che ci riporta pari pari ad antiche contese, manca qualsiasi percezione di cosa è cambiato nel paese e di cosa effettivamente si sta discutendo oggi. Una discussione che prima ancora che i temi istituzionali investe la nuova dimensione dei problemi nell'epoca della cosiddetta globalizzazione. Per Di Benedetto il 'locale' è ancora e soltanto il 'localismo' municipale frutto e prodotto peraltro (ma questo Di Benedetto non lo dice e forse non lo sa) innanzitutto di un centralismo protervo e inefficiente. Ma oggi si sta discutendo, e non soltanto in Italia, della nuova dimensione locale, dei sistemi locali come unica, possibile risposta a processi globali che potrebbero produrre e già producono nuove marginalizzazioni o omologazioni territoriali. Questa nuova dimensione locale non è l'equivalente dell'antico 'pulviscolo' comunale di cui parlava Massimo Saverio Giannini ma è, al contrario, la ricerca, sulla base della propria storia, del proprio patrimonio anche, ma non solo, naturale di una nuova capacità di spinta per uscire dalla ghettizzazione, dal sottosviluppo, dalla marginalizzazione, dall'abbandono, dall'isolamento localistico di territori ricchi di risorse che possono essere immesse nella più vasta rete regionale, nazionale, comunitaria. Una risposta così impegnativa e 'colta' deve poggiare, poter contare su istituzioni legate agli interessi delle comunità, investite dalla loro fiducia e sorrette dal loro convinto sostegno. Il rischio oggi è che questa saldatura tra interessi delle comunità e capacità e credibilità delle istituzioni venga meno, che i fenomeni già diffusi e gravi di divorzio, di sfiducia dei cittadini nei confronti delle proprie rappresentanze si allarghino, si aggravino diventino incolmabili. Per questo, come è stato detto, il locale è oggi un terreno conteso, di scontro, anzi il vero terreno di scontro perché il contesto della globalizzazione non produce solo processi di omologazione ma stimola processi di differenziazione e di ricerca di prodotti legati alle irripetibili peculiarità locali.

E i parchi sono inequivocabilmente, incontestabilmente uno di questi peculiari e irripetibili terreni di confronto e di scontro ma in una chiave e in una prospettiva appunto assolutamente nuova che ha ormai ben poco a che vedere con lo stereotipo del vecchio parco conteso tra amici della natura e cementificatori. Il contesto, la nuova dimensione locale (e non localistica) in cui si colloca anche il ruolo del parco, sono oggi di una complessità inedita, assolutamente e incommen-



surabilmente diversa da quella banalmente riconducibile al dopoguerra. Lo sviluppo locale entro cui va situata oggi l'iniziativa anche delle aree protette è un progetto volto a fare incontrare sul territorio i soggetti e i comportamenti (confliggenti con altri) che sono portatori di relazioni virtuose con il patrimonio territoriale e in quanto tali si qualificano come attori del processo di costruzione di società locali. (Alberto Magnaghi 2000). Siamo insomma, come si vede, agli antipodi del vecchio localismo tanto (e non ingiustamente) invisibile non soltanto agli ambientalisti. Ed è a questo livello che si colloca anche la questione istituzionale non più riducibile a mera questione di ripartizione 'tecnica' di funzioni tra centro e periferia. Aiuta ben poco a risolvere questi nuovi, complessi problemi il richiamo ora nostalgico ora impaurito al passato, alle vecchie contese Stato-Regioni. Oggi la questione istituzionale si intreccia intimamente con questa nuova scommessa per costruire nella dimensione locale politiche virtuose in cui la protezione non sia un fattore aggiuntivo e in definitiva scarsamente influente. Ma se la dimensione locale da retaggio folcloristico del passato vuol trasformarsi in una nuova e straordinaria opportunità per realtà e territori altrimenti condannati, è chiaro che le istituzioni è da lì che debbono partire perché possano poi incontrare a 'mezza strada', come è stato detto, quelle dello Stato centrale. S'intende che ha ben poco a vedere con questa prospettiva, ad esempio, la ribadita convinzione nel documento, che il piano del parco deve essere il frutto di scelte nelle quali gli altri strumenti pianificatori di vario livello non 'interferiscano', termine che da solo dimostra quanto sia estranea a certa cultura l'idea che i parchi hanno bisogno di una pianificazione 'integrata', di strumenti capaci di 'dialogare' con le istituzioni e gli interessi del territorio. Ci sia consentito di concludere su questo punto con una citazione di Valerio Giacomini che per l'epoca in cui fu fatta mostra e conferma ancora una volta la lungimiranza di un autore da troppi e troppo presto dimenticato. Scriveva Giacomini nel 'Libro bianco sulla natura in Italia': 'Le popolazioni devono partecipare largamente alla progettazione, proponendo emendamenti, discutendo particolari aspetti che più interferiscono con i loro vitali interessi, fino al punto di sentir proprio il Parco, e di essere artefici della sua edificazione. Guai se le popolazioni si sentono oppresse da una autorità che ritengono troppo estranea e lontana dai loro problemi. . . ; ne può scaturire la

ribellione o una sorda ostilità: i peggiori presupposti per le sorti future di un Parco nazionale, e le più sicure prove che la progettazione stessa non ha esaurito convenientemente l'esame dei problemi del territorio'.

È vero che i documenti per quanto importanti e significativi non possono dar conto interamente dell'operato di un movimento.

Ma se dai documenti più o meno noti passiamo ai comportamenti concreti, alle posizioni assunte in specifiche situazioni, si ha purtroppo la conferma di questa collocazione che potremmo definire 'controcorrente' rispetto alla stessa natura e storia della Associazione. Esempio sotto questo profilo la vicenda della Riserva Marina di Portofino. Come è noto la Regione Liguria, la Federazione dei Parchi e altri avevano richiesto e proposto che essa fosse affidata in gestione al Parco di Portofino come era avvenuto al Parco delle Cinqueterre. A scendere in campo per primo fu Pratesi che invitò pubblicamente il Sottosegretario all'Ambiente a non intervenire ad una assemblea dei parchi convocata a Genova per discutere anche di questa questione, perché la lobby (!) dei parchi era amica della Regione. Dopodiché fu sostenuta la proposta dei Comuni anch'essi contrari all'affidamento della riserva al parco di cui pure fanno parte per la costituzione di un consorzio e quindi una gestione 'separata'. L'argomento principale a sostegno di questa poco sensata scelta fu che Portofino a differenza delle Cinqueterre è un Parco regionale. Così è stato e il WWF fa parte ora del consorzio di gestione della riserva pur essendo l'Associazione presente anche nell'Ente Parco. Questo brutto pasticcio, a cominciare dalla istituzione del consorzio da sempre osteggiato dalle Associazioni ambientaliste come strumento inidoneo alla gestione di aree protette perché 'troppo' condizionato dagli Enti locali, risponde evidentemente a quella logica perversa alla quale l'Associazione sembra ispirarsi volta a ricondurre sempre e ad ogni costo la 'gestione' al Ministero anche se in forme abnormi e improprie.

A Portofino possiamo come in vitro misurare gli effetti perversi di posizioni che incuranti di qualsiasi incoerenza e contraddizione sembrano perseguire unicamente posizioni di 'potere' di cui regolarmente sono accusati gli 'altri'.

A fronte di queste acrobazie resta naturalmente l'amaro in bocca per questa involuzione che colloca una Associazione importante e combattiva in un ruolo frenante, di supporto a politiche in



via ormai e fortunatamente di superamento. Non tutto il movimento ambientalista naturalmente si identifica interamente con queste scelte. Anche all'interno della Associazione vi sono posizioni che pur considerando, ad esempio, sul tema istituzionale la legge 394 "esauriente", per usare il termine impiegato da Osio nell'audizione alla Camera, non mancano di denunciare una serie di comportamenti anche ministeriali poco coerenti con la legge. In particolare Osio, nella sua esposizione, ha censurato i Ministeri (Ambiente e Agricoltura) i quali interpretano gli Enti Parco 'come uffici periferici del dicastero, cercando di imporre a questi una serie di direttive, che hanno creato controversie e, quindi forme di ritorsione da parte dei Ministeri i quali ritardavano l'approvazione dei bilanci 'etc'.

Anche Legambiente, una Associazione politicamente più connotata e molto presente sui temi delle aree protette non soltanto nazionali, esprime posizioni di 'difesa' della legge ma in maniera non 'bigotta' e con una grande attenzione ai processi che la legge ha innescato, primo fra tutti una maggiore presenza iniziativa delle stesse comunità locali. Si veda l'intervento di Renzi alla Commissione Ambiente della Camera che ha posto l'accento sulla necessità e possibilità di una gestione assai più flessibile della legge da parte del Ministero dell'Ambiente, citando come esempio positivo l'affidamento da parte di Ronchi della presidenza del Comitato istituzionale per il Parco del Gennargentu ad un rappresentante della Regione ed anche alcune designazioni negli Enti Parchi per le quali si è preferito ricorrere a rappresentanti espressione delle realtà locali.

Nel fronte variegato e molto assortito dell'associazionismo ambientalista sono dunque presenti con sfumature più o meno accentuate anche posizioni non del tutto coincidenti e riconducibili a quelle del Panda che anche al suo interno si mostra non monolitica.

Superare le antiche contese

Ora, tirando le somme di questa carrellata, vorremmo sottolineare che solo in apparenza i temi toccati e l'accusa che più spesso ci si sente rivolgere di un 'malinteso federalismo' ripropongono antiche contese. Vedremo in altra parte come la questione si ponga negli Stati federali sovente citati a sproposito; qui vorremmo invece eviden-

ziare un altro aspetto. L'idea che un parco è bene che sia gestito dalla ferrea mano dello Stato, la quale deve riuscire in primo luogo a neutralizzare ogni tentativo 'locale' di assumere un ruolo diverso da quello limitato e in sostanza subalterno che gli compete, non mette in luce soltanto una visione ormai superata sotto il profilo istituzionale. Essa rivela – ed è forse l'aspetto più preoccupante che generalmente però è ignorato – una visione confusa e datata del parco. Il dibattito sulle riforme istituzionali, costituzionali e amministrative, è opportuno ricordarlo, non ha preso le mosse dal punto in cui era stato lasciato, o era fallito, tanti anni fa. Le riforme e quella 'federalista' in primo luogo sono il tentativo difficile ma irrimandabile di ricostruire un rapporto stretto e diretto di fiducia logoratosi e entrato in crisi da anni, tra cittadini e istituzioni, tra territorio e comunità.

Chi non vede questa trama, chi concepisce e considera le riforme una mera dislocazione di uffici e persone da una sede ad un'altra, ha ragione a parlare di 'malinteso federalismo', solo che deve riferirlo a se stesso. Se lo sfondo e lo scopo è, come è, quello di ritessere rapporti, rilanciare il ruolo di territori in crisi ed emarginati facendo leva sulle potenzialità e risorse locali per immerterle in maniera non subordinata nel circuito 'globale', dovrebbe risultare chiaro anche che dentro questa complessa strategia i parchi non sono un'altra cosa. Al contrario, per l'estensione, la qualità, le caratteristiche dei territori che al nord come al sud i parchi 'gestiscono', essi debbono stare dentro questa 'logica' generale per portarvi il 'di più' che rappresentano dal punto di vista della qualità, competenza, progettualità, requisiti essenziali di una nuova politica.

Se questo è il contesto, i parchi al pari di tutte le altre istituzioni e soggetti che operano sul territorio debbono riuscire ad identificarsi pienamente con quella dimensione 'locale' che diviene il nuovo banco di prova, dopo i fallimenti delle politiche eterodirette dal centro in varie forme e con diversi strumenti tutti più o meno clamorosamente e rovinosamente falliti.

A fronte di questa complessa dimensione dei problemi che, come vedremo meglio quando parleremo in particolare dei Parchi meridionali, si intreccia intimamente e interferisce sull'operato delle aree protette, illudersi che l'invio nei parchi di direttori che rispondono a Roma, che controlli ministeriali più intensi e intrusivi sorretti magari da qualche bella circolare o come denun-



cia Osio da qualche ritorsione, che una ridotta autonomia degli Enti Parco sia la ricetta giusta, appare persino patetico tanto è lontano dalla realtà delle cose. A sentire certi discorsi, a leggere certi documenti e dichiarazioni c'è da dubitare fortemente che determinati settori dell'ambientalismo (ma non solo) si rendano conto di cosa significhi la 'seconda fase', dopo quella aperta dalla legge 394, di cui si parlò anche sia pure un po' confusamente e genericamente alla Conferenza nazionale dei parchi.

Una seconda fase che potrebbe fra l'altro registrare pericolose battute d'arresto se il contesto politico tornasse a relegare nuovamente i temi ambientali e delle aree protette in particolare, tra quelli da rimuovere e mettere ai margini dell'impegno politico nazionale e regionale.

Su questo punto va detto che forse finora poco è stata considerata la novità rappresentata da quella che potremmo definire la 'nuova soggettività' dei parchi, ossia la loro capacità istituzionale, amministrativa e anche di 'immagine' di prendere parte alle vicende complessive del governo del territorio. Abbiamo oggi decine di amministratori provenienti da esperienze, culture, storie diverse, i quali insieme a operatori presenti anch'essi non soltanto nei parchi ma nel tessuto più ampio delle istituzioni, hanno acquisito competenze, conoscenze, una autorevolezza e diciamo pure una 'visibilità' e 'presenza' sulla scena pubblica che costituiscono un importante patrimonio istituzionale e amministrativo, una garanzia per il futuro. Ciò non toglie ovviamente, come criticamente viene spesso rilevato da più parti, che vi siano ancora notevoli ritardi, inadeguatezze, insufficienze, ma resta innegabile il fatto che in pochi anni è cresciuta una nuova leva di amministratori e tecnici non riconducibile come nel lontano passato unicamente ad una esperienza e cultura di segno ambientalista. È una presenza di cui l'ambientalismo può essere legittimamente fiero e orgoglioso che perciò non può essere vissuta e vista con fastidio quasi si trattasse di una illegittima invasione di campo.

Se in questo capitolo ci siamo soffermati unicamente sulle posizioni del movimento ambientalista e in particolare del WWF che su questo terreno si è spinto senza ombra di dubbio più avanti di ogni altro nella polemica istituzionale, non è certo perché consideriamo queste posizioni le più pericolose per i parchi. Sappiamo bene da dove viene ancora oggi l'insidia maggiore, il rischio per il futuro delle aree protette, ma dobbiamo sa-

pere anche che la risposta a questi pericoli per essere efficace e vincente deve essere convincente nel senso innanzitutto di offrire del parco una immagine veritiera nella sua complessità, rifuggendo da qualsiasi raffigurazione parziale. Quando si ritiene che il centro sia portatore se non unico privilegiato e dominante dell'idea di parco, si dà per scontato evidentemente che questa idea esista già bella e pronta e confezionata e che basti perciò sostenerla e farla accettare con le buone, e se del caso con le 'cattive'. Ma è proprio qui il limite e il rischio che fanno correre quelle posizioni sulle quali ci siamo soffermati criticamente; perché i parchi nella realtà non sono qualcosa di già dato, pronto e confezionato per cui basta – in nome magari di una qualche esperienza considerata un po' mitologicamente 'pilota' – sostenerlo ed eventualmente imporlo. Non è così. Piaccia o non piaccia non è assolutamente vero che il parco sia concretamente qualcosa di già pronto e scontato per cui non mancherebbe che 'attuarlo', farlo appunto accettare. Una visione del genere offre il fianco proprio a chi non crede o crede poco alla funzione di una politica di protezione attiva che può essere costruita soltanto sul campo, sul territorio, mostrando concretamente l'infondatezza delle accuse apocalittiche di chi attacca i parchi soprattutto come imposizione di corpi estranei alle comunità. L'unica risposta vincente è quella che mostri la realizzabilità e giustezza delle scelte alternative che con l'area protetta si è chiamati a fare, ma questa – ecco il nodo anche delle riforme istituzionali – può essere data solamente se costruita sul territorio con il concorso di tutti i soggetti a partire proprio da quelli 'locali'.

Ecco perché abbiamo parlato a lungo delle posizioni del movimento ambientalista; se esso o una sua parte si collocasse infatti nell'impegno che ci attende su un terreno di solitaria polemica ne risulterebbe indebolito tutto lo schieramento amico dei parchi.

Sarebbe d'altra parte davvero strano che mentre la società oggi è alla faticosa ricerca di risposte valide e adeguate alle straordinarie trasformazioni e cambiamenti che si sono avuti in questi anni, soltanto per le aree protette tutto risulti chiaro, scodellato e pronto come un prodotto in attesa solo di essere 'piazzato'. Non è ovviamente così, è naturale che non sia così. Anche per i parchi, come per tutto il resto, le risposte non sono già state tutte date. Ma per darle bisogna almeno sapere che vanno cercate.



I parchi e la rete ecologica

Di rete ecologica si parla e si scrive ormai sempre più spesso nelle sedi e occasioni più diverse, e come per tutti gli argomenti e temi ‘nuovi’ c’è dunque il rischio dell’abuso inflattivo che in questo caso si avverte già al punto che taluno teme una sua ‘cannibalizzazione’. Con ciò non intendiamo naturalmente misconoscere il valore e le implicazioni culturali ma anche operative di un tema che dopo una lunga incubazione in sede scientifica ha fatto il suo ingresso a pieno titolo diciamo così – sulla scena politico-istituzionale con l’autorevolezza di un documento del Ministero dell’Ambiente che ha il merito di avere aganciato il vagone ambientale al treno della nuova programmazione 2000-2006.

Ma proprio perché si tratta di un argomento serio e impegnativo vorremmo che si evitassero le superficialità a cominciare da quella di ridurlo ad una innocua petizione di principio, a mera giaculatoria che non deve mancare ormai in nessun discorso.

Isole ... in rete

Dicevamo che prima di diventare un tema ‘istituzionale’, ossia una modalità idonea per una gestione ‘integrata’ delle politiche di intervento sul territorio, quello della ‘rete ecologica’ è stato un tema oggetto di importanti e innovativi studi scientifici a carattere interdisciplinare che hanno riguardato in particolare le aree protette.

L’interesse per gli esiti di queste ricerche è dunque più che legittimo e comprensibile perché forse è la prima volta – almeno con questa evidente e diretta correlazione – che studi condotti principalmente in relazione alle esperienze e realtà delle aree protette di varie parti del mondo forniscono conoscenze, indicazioni valide per le politiche generali di intervento sul territorio.

L’azione dell’uomo – come è detto nella introduzione del libro ‘Reti ecologiche ed interventi di miglioramento ambientale’ (Malcevski, Bisogni, Gariboldi) ‘ha trasformato in modo quasi completo gli ecosistemi naturali preesistenti, frammentandoli e lasciando solo un numero limitato

di aree naturali relitte’...La continuità dell’*habitat* è una condizione fondamentale per garantire la permanenza di specie su un dato territorio; occorre pertanto perseguire la realizzazione (anche attraverso l’integrazione delle aree relitte esistenti) di una rete continua di unità ecosistemiche naturali o paranaturali in grado di svolgere ruoli funzionali necessari ad un sistema complesso’.

Alla luce di queste analisi non sorprende che anche le aree protette, e non soltanto quelle di piccola o media dimensione, ma anche quelle grandi americane e di altri continenti risultino ‘vulnerabili’ alle molteplici ‘aggressioni’ derivanti da ricadute di fenomeni ‘lontani’ (piogge acide, etc.) e soprattutto ‘vicini’ dovute a quella fitta presenza di ‘reti tecnologiche’ e infrastrutturali che introducono ‘barriere’, cesure nell’ambiente le quali producono a loro volta tipi diversi di danni vuoi perché minacciano fino alla estinzione specie animali e vegetali o, di contro, aprono le porte a specie infestanti etc. Partendo insomma dalle situazioni maggiormente protette si è potuto verificare quanto e come le discontinuità, le fratture prodotte negli ecosistemi dai molteplici tipi di intervento umano, l’isolamento, cancellano o chiudono corridoi, connessioni, insidiano rifugi i quali non soltanto danneggiano la natura, ma spesso mettono a rischio la stessa sicurezza e incolumità delle popolazioni, inquinamenti, alluvioni, etc.

Da questi diversi studi abbiamo in definitiva una serie importantissima di conferme e cioè che solo impostazioni interdisciplinari e quindi politiche capaci di incidere sulla varietà e complessità delle situazioni sono in grado di conseguire risultati apprezzabili e significativi. È insomma la dimostrazione concreta di quanto fosse giusta la scelta che ha collocato e cerca sempre più di collocare anche le aree protette in una strategia non di separazione ma di integrazione degli interventi di protezione e tutela dell’ambiente.

Grazie a queste ricerche, alle quali hanno concorso studiosi delle più diverse discipline nei più diversi paesi, abbiamo la incontrovertibile conferma che le ‘isole’ sono esposte non meno dalle aree esterne ai gravi rischi di ‘interferenza’. Non



solo, ma proprio partendo dalle particolari condizioni di una area protetta si è potuto verificare e accertare che soltanto nella corretta combinazione e integrazione degli interventi interni ed esterni agli ambienti sottoposti a speciale tutela si possono conseguire risultati efficaci per l'ambiente nel suo complesso.

Per questo anche molti governi e l'Unione Europea hanno ritenuto necessario sulla base di questi risultati prendere opportune decisioni operative con specifici provvedimenti a cominciare dalle direttive comunitarie per mettere appunto in 'rete' tra di loro le aree protette e queste con i restanti territori.

Ed è significativo che nel nostro paese – ma vi sono esempi non meno importanti in altri paesi – tali elaborazioni e decisioni siano state poste a base di interventi di pianificazione e progettazione in aree fortemente antropizzate e in grandi centri urbani.

Si vedano a questo proposito i materiali di studio e gli atti del seminario della Provincia di Milano dedicati al Piano Territoriale di Coordinamento dell'area metropolitana milanese. Per la prima volta nell'area più congestionata del nostro paese uno strumento di pianificazione viene studiato assumendo tra i punti principali di riferimento la presenza sul territorio milanese di un robusto sistema di aree protette regionali. Con questa impostazione si ridimensionano anche tutta una serie di polemiche sulla 'titolarità' dei piani che in più di una occasione hanno per così dire 'avvelenato' i rapporti tra livelli istituzionali tutti ugualmente gelosi delle proprie competenze e niente affatto disposti ad essere 'sottordinati' specialmente nei confronti di Enti non elettivi.

Dentro e fuori i parchi

Gli studi sulle reti ecologiche effettuati in questi anni, e per lungo tempo sconosciuti ai più, stanno fornendo da poco importanti 'scoperte' o conferme che si stanno rivelando ogni giorno di più preziosi, anche per l'operatore istituzionale.

Si prenda un tema sul quale tuttora si continua sovente a discutere in maniera piuttosto confusa: quello dell'ecosviluppo o sviluppo compatibile all'interno delle aree protette. C'è chi si chiede ancora se esso viene prima o dopo la conservazione e la tutela, le quali – dovrebbe essere superfluo persino ripeterlo – restano indiscutibil-

mente il compito primario dei parchi. Non essendo chiara la connessione tra tutela attiva e compatibilità degli interventi; insomma se intervengo per mettere in sicurezza determinati ambienti, risanarli, rinaturarli, proteggerli (vedi per tutti l'agricoltura) essi non possono che essere 'compatibili' il che non esclude – al contrario – che possano risultarne benefici anche sotto altri profili: lavoro, qualificazione professionale, etc. Invece c'è ancora chi si scervella magari per individuare all'interno dei parchi quali aree possano essere dedicate principalmente alla tutela e quali allo sviluppo dando alla zonizzazione una curvatura del tutto inaccettabile in quanto introduce appunto una separazione che sembra attribuire a certi interventi carattere 'compensativo', una sorta di male minore, una contropartita di cui non si può sfortunatamente fare a meno, per mettere al sicuro alcune aree. Ebbene la 'rete ecologica' alla luce di quanto abbiamo detto ha il merito di 'ricomporre' dentro e fuori le aree protette quello che taluni, anche nell'ambito dei parchi, continuano a considerare e vedere separati se non contrapposti.

In breve, tutti gli interventi, anche quelli – anzi soprattutto quelli – riservati a infrastrutture e opere particolarmente 'pesanti', fuori dai parchi debbono farsi carico di esigenze ed effetti 'collaterali' finora considerati assolutamente irrilevanti o neppure considerati perché 'sconosciuti'.

La progettazione anche delle reti tecnologiche non può e non deve ignorare la rete ecologica la quale, enfatizzando un po', potremmo dire che deve 'orientare', condizionare anche gli interventi più lontani e non soltanto quelli più prossimi o contigui agli ambienti protetti.

Cambiano in sostanza le 'gerarchie' che presiedono agli interventi sul territorio perché essi ovunque siano effettuati, dentro o fuori un'area protetta, vicino o lontano da un centro urbano, debbono rispettare, uniformarsi a determinati parametri e valori. In questo modo si dovranno e potranno ottenere due risultati ugualmente importanti e virtuosi, minori effetti negativi collaterali all'interno delle aree protette, maggiore compatibilità nelle aree esterne anche meno pregiate con un miglioramento complessivo per il complesso del territorio e una conseguente minore pressione sulle aree più fragili e pregiate.

Se qualcuno teme che in questo modo le aree protette perderanno qualcosa della loro 'specificità' e ne risulteranno in qualche misura ridimensionate sbaglia e di grosso. Il ruolo delle aree protette non



è quello di fare da infermiere per le aree relitte destinate prima o poi a sparire per quello che avviene fuori. Il loro ruolo primario e più ambizioso è quello di riuscire a influire, sulla base innanzitutto di una maggiore conoscenza tecnico-scientifica di ciò che accade quando l'ambiente è gestito in un certo modo, sulle politiche generali.

Ora queste non sono novità assolute perché come ben sappiamo da anni si è andata affermando in virtù di nuove leggi nazionali e regionali, ma soprattutto di nuove esperienze e approfondimenti culturali una concezione profondamente nuova e più complessa della protezione.

La novità della rete ecologica, o comunque il suo valore 'aggiunto' rispetto ad impostazioni già in notevole misura consolidate, è dato dal fatto che oggi disponiamo di maggiori elementi conoscitivi, abbiamo per così dire molte più prove concrete, scientificamente testate per affermare che la via intrapresa è quella giusta. Non sembri poca cosa perché si tratta di un importante passo in avanti. E per quanto riguarda il nostro paese potrebbe esserlo anche di più se disponessimo di strumenti che da troppi anni – come la Carta della Natura – si trascinano senza mai vedere la luce. Gli studi sulla rete ecologica sono diventati importanti anche per l'operatore istituzionale e non solo, quando sono usciti dalla 'clandestinità accademica'.

È anche questa una lezione (non la sola) di cui sarebbe bene fare tesoro. Se la rete ecologica è il felice risultato di una seria ricerca e sperimentazione di cui le istituzioni possono avvalersi e trarne tutte le implicazioni e conseguenze, essa è anche la dimostrazione che nella rete non ci sono punti di 'comando' centrali da cui si diramano direttive o ordini per i numerosi e diffusi nodi che la costituiscono e ai quali se ne aggiungono sempre di nuovi. Nessuno è in grado di dire che la rete ecologica nasce in un punto, in una sede per finire in un'altra. Tutti quelli che stanno in rete sono importanti e chi frena in un punto danneggia tutti gli altri e i risultati complessivi.

Come dice il Presidente della Regione Marche D'Ambrosio: 'non esiste e non può esistere una rete ecologica calata dall'alto, ma dovrà esistere, e avrà un significato, una rete ecologica che si costruisca attraverso una condivisione di obiettivi che vengono poi assunti dalle singole amministrazioni non soltanto a livello istituzionale ma anche un livello di realtà, di forze organizzate nella società'. E quando l'ex-Assessore Pezzo-

pane della Regione Abruzzo parlava di rete ecologica nazionale come 'un passaggio epocale che ci permette di predisporre strumenti e idee adeguati al nuovo millennio', con l'immediato assenso del Direttore del Servizio Conservazione della Natura Cosentino, può darsi che si sia un po' lasciata andare, ma individuava indubbiamente una opportunità unica.

E tuttavia questi importanti riconoscimenti e apprezzamenti per la 'rete ecologica nazionale' non devono far pensare ad una scelta ormai acquisita e scontata perché così ancora non è neppure per quanto riguarda l'impostazione generale e il percorso da seguire.

In risposta a Boitani

Ad esempio, in occasione del Congresso nazionale di Legambiente a Firenze e intervenendo in un dibattito sul tema, Luigi Boitani ha posto una serie di questioni e di interrogativi di fondo che lui stesso espone e approfondisce in questo numero di "Parchi". Parlando della conservazione delle aree protette quale caposaldo della conservazione tradizionale; Boitani sottolinea come essa presenti 'profondi limiti concettuali e pratici, soprattutto nel contesto italiano e europeo dove è difficile reperire aree vaste a sufficienza per permettere una conservazione della natura di sicuro significato biologico'.

La ragione principale di questo 'limite' sarebbe da ricercarsi nel fatto che nonostante il notevole incremento di aree protette in Italia, non abbiamo mai discusso né approvato alcun documento di programmazione che facesse riferimento ad un esame scientifico e tecnico della qualità, quantità, distribuzione e localizzazione delle aree protette italiane.

La critica non è certamente nuova e ad essa già in passato si è risposto sul piano politico ricordando come la istituzione dei Parchi regionali prima, e poi di quelli nazionali, ha dovuto sempre e inevitabilmente fare i conti con tanti fattori e condizionamenti e che la stessa 'conoscenza' dei luoghi che si andavano di volta in volta a perimetrare non era sempre adeguatamente supportata da validi studi e ricerche.

Boitani vuole ricordarci un dato noto e cioè che Parchi nazionali e regionali, riserve e oasi sono stati selezionati con modi diversi, ma raramente sulla base delle esigenze reali della 'biodiversi-



tà'. È bene non dimenticarlo, ma egli intende evidentemente sollevare un altro problema riguardante la rete ecologica nazionale così come prospettata dal documento del Ministero dell'Ambiente. Mentre qui infatti si considerano i parchi come nodi potenziali del sistema, Boitani contesta radicalmente l'assunto secondo cui le aree protette sarebbero i 'centri di maggiore naturalità rispetto al resto del Paese'. Fare ruotare pertanto il sistema della rete ecologica nazionale intorno alle aree protette, le quali dovrebbero costituire la parte pregiata del territorio destinato alla conservazione, sarebbe un gravissimo errore perché per dimensione, forma, distribuzione, esse pongono un serio limite ad ogni prospettiva di conservazione a lungo termine. È sbagliato in sostanza fare leva su aree protette piccole, frastagliate, distribuite senza una logica di sistema, istituite e formate più sulla base di valori estetici e di pressioni politiche, perché in questo modo si rende intrinsecamente debole e precario tutto l'impianto della rete ecologica nazionale.

Le posizioni critiche di Boitani non mirano solo al cuore del problema ma si fondano su assunti, anche non strettamente scientifici, che non possono passare sotto silenzio. L'insistenza sulle imperfezioni, tare, casualità del nostro sistema di aree protette, note a chiunque operi nel settore, si caricano nella denuncia di Boitani proprio di quella 'astrattezza' che lui attribuisce ad altri. Ammesso anche – ma non concesso – che dalla comparazione tra aree protette e territori esterni dovesse risultare vero quello che Boitani non esclude, avremmo semplicemente la conferma che la nostra conoscenza del territorio nazionale è ancora così lacunosa da costringerci a navigare a vista. Ma se le cose stessero davvero così, contestare con tanta radicalità la scelta di mettere le aree protette al centro di una azione volta chiaramente a uscire fuori dai perimetri protetti non si giustifica perché nell'incertezza generale i parchi rappresentano pur sempre un punto fermo per quanto lacunoso e imperfetto. A cosa e a chi gioverebbe infatti, non dirò, escludere, ma anche soltanto rendere meno centrale e diretto il ruolo delle aree protette?

Ma seguiamo ancora Boitani nel suo ragionamento quando ci invita a dimenticare per un momento l'esistenza delle aree protette e affrontiamo il territorio nella globalità. L'Italia è un Paese ricco di vaste aree che possiamo definire a 'naturalità'

diffusa; ad una idea di 'naturalità' che si rappresenta in alcune grandi aree protette (i parchi, etc.) o in alcuni ristretti luoghi ove si concentrano particolari valori naturalistici, storici e culturali, si può accostare un'idea di 'naturalità diffusa', di frammistione tra fenomeni antropici e naturali che non raggiunge livelli di incompatibilità reciproca. Data questa situazione di naturalità diffusa che costituisce una matrice, la quale probabilmente copre la maggior parte del territorio nazionale e dalla quale emergono in positivo alcuni centri di particolare concentrazione di biodiversità e, in negativo, le aree compromesse da un eccessivo degrado, Boitani si chiede perché non partire da qui per disegnare le reti che interessano le varie porzioni di territorio, un involuppo di aree e corridoi che lascerà intoccate solo le aree di maggiore urbanizzazione o intensiva o troppo degradata. Così facendo potremmo agire più liberamente, senza essere costretti a passare obbligatoriamente per le aree protette, guidati unicamente dalle esigenze delle specie e le idoneità ambientali. Ma anche dopo avere letto queste specificazioni continuiamo a non capire quali 'vantaggi' offrirebbe l'alternativa proposta da Boitani. In concreto, se abbiamo capito, dovremmo 'spalmarci' il nostro intervento o meglio 'partire' da un territorio molto più esteso comprendente anche le aree protette che però perderebbero quella 'preferenza' ora accordatagli.

Ora, una ipotesi del genere sarebbe giustificata a nostro avviso soltanto nel caso in cui le aree protette del nostro Paese non presentassero nessuna differenza rispetto al restante territorio e fossero addirittura in taluni casi 'peggio' del resto. Ma con tutto lo sforzo che possiamo fare per non imbellettare la situazione, a noi sembra che le aree protette nel loro complesso presentino un 'di più' innegabile, che le colloca in una posizione privilegiata, ma anche di maggiore responsabilità specie sotto il profilo istituzionale. Perché rinunciare a mettere in gioco con un ruolo di punta il sistema delle aree protette che sarà pure pieno di difetti, ma rappresenta pur sempre il comparto più preparato e attrezzato per misurarsi con i problemi delle reti ecologiche? Come si può ignorare – comunque si giudichi la conformazione e gestione delle aree protette – che esse rappresentano nel loro complesso i territori maggiormente studiati e monitorati anche e soprattutto in quei settori che anche Boitani considera decisivi per la rete?



Tutti concordano nel dire, ad esempio, che gli studi sulla fauna e non solo quella selvatica in Italia lasciano molto a desiderare. Vero. Ma non è forse vero che nelle aree protette – non in tutte ovviamente – queste ricerche e monitoraggi sono più avanzati o comunque meno arretrati?

E allora perché non avvalersene tenendo conto che gli strumenti anche normativi in base ai quali si muovono le istituzioni (con tutti quegli inconvenienti di cui parla Bologna) nelle aree protette sono più ‘avanzati’, specializzati, dotati sotto il profilo della tutela e della protezione a tutto campo?

Dice Boitani che una corretta impostazione del problema ha scarse possibilità di riuscita senza la massiccia mobilitazione dei migliori centri di ricerca del Paese e senza la messa in opera di un piano di monitoraggio costante ed efficiente. È vero. Ma non è forse vero che le aree protette da questo punto di vista sono già in moltissimi casi impegnate seriamente – sicuramente più di altre istituzioni – su questo terreno in cui la ‘collaborazione’ con gli istituti di ricerca viene ‘normalmente’ sperimentata?

In conclusione a noi sembra che pur muovendo da preoccupazioni e rilievi critici, in tutto o in parte condivisibili, Boitani sottovaluti il valore e il significato del ruolo ‘primario’ – non certo esclusivo – delle aree protette non soltanto come ‘scrigno’ di biodiversità, ma soprattutto come istituzioni specializzate il cui impegno può e deve essere determinante nell’aggregare, raccordare tutti i nodi della rete. Forse non è inutile ricordare che la istituzione di una area protetta non risponde unicamente alla esigenza di ‘proteggere’ più efficacemente un territorio particolarmente pregiato ma anche di investirvi in mezzi e risorse ‘istituzionali’ per una gestione ‘speciale’. E poiché la rete ecologica è la costruzione di un sistema di ‘rapporti’ e interventi e non semplicemente una ‘mappatura’ della realtà, è evidente che gli organi di gestione dei parchi hanno un ruolo assolutamente speciale tanto più incisivo e qualificato quanto più il loro territorio è ‘ricco’ di valori.

I conti col territorio

Anche altri autori, pur non spingendo l’analisi alle estreme conseguenze di Boitani, sono critici sul sistema delle aree protette di cui peraltro riconoscono però il ruolo fondamentale. In un recente numero della rivista del WWF ‘Attenzione’,

Adriano Paoletta ritiene ad esempio che la ‘gravità della situazione è anche rileggibile dalla distribuzione delle aree protette, frammentate, casuali, di ridotte dimensioni; anche la loro esistenza risponde alle garanzie di redditività dei terreni e di possibilità per ciascun individuo di trasformare, garanzie che il modello ritiene indiscutibili’. In questo caso la critica alla ‘composizione’, diciamo così, delle aree protette, le caratteristiche dei territori sottoposti a tutela non dipenderebbero tanto dalla insufficiente o approssimativa conoscenza dei ‘luoghi’ bensì dal fatto che nel ‘perimetrare’ le aree dominate dai processi residenziali, agricoli, produttivi, si aliena dal loro interno qualunque elemento o fenomeno che riduca la redditività specifica della merce o della funzione. In questa situazione ‘per permettere la composizione di una rete ecologica, il miglioramento degli attuali livelli di naturalità, la conservazione e qualificazione dell’ambiente, bisogna modificare il modello’.

Qui si toccano nodi niente affatto tecnici o di inadeguata conoscenza bensì ‘le voglie della collettività’ e come ‘si cerca di accontentarle. L’azione da avviare quindi per Paoletta concerne il problema ‘dell’esistenza di superfici non insediate, non parcellizzate, non degradate, non artificializzate, garantendo il mantenimento di una quantità significativa e contemporaneamente affrontare il problema del livello di naturalità in esse presenti, intervenendo per la conservazione e riqualificazione’. E qui, va pur detto, si ritrova l’eco di posizioni non nuove le quali sembrano puntare sulla acquisizione, messa in sicurezza delle aree ‘relitte’ piuttosto che la messa in rete di ambienti anche con connotati e requisiti meno ‘nobili’. Posizione, questa, che può andar bene per le eccezioni ma non per la regola.

Va anche detto che queste diverse valutazioni o approcci al tema della rete ecologica non ne mettono in discussione la validità in quanto tutti concordano sul fatto che in conseguenza delle molteplici e profonde trasformazioni intervenute nella realtà ‘parlare di qualità morfologica dell’ecosistema significa affrontare preliminarmente il problema della frammentazione delle aree naturali, causa prima della criticità associata all’artificializzazione del territorio’.

In conclusione va operata ‘l’individuazione delle diverse tipologie dei fattori sui quali si inserirà la rete o comunque dei quali la rete dovrà tenere conto (compresa in ogni caso l’ampia categoria



dei condizionamenti locali, di tipo sia ecologico sia politico-amministrativo) come ad esempio i vari dispositivi amministrativi quali i Piani Territoriali di Coordinamento, Piani Agrofaunistici provinciali, etc.

In questo contesto analizzando più specificamente i vari tematismi di pianificazione settoriale può essere utile considerare preliminarmente la pianificazione delle aree protette come si è fatto negli studi sul piano dell'area metropolitana milanese. 'Gli istituti tutelati sono infatti quelli che meglio garantiscono obiettivi specifici di biodiversità, costituendo quasi sempre i principali serbatoi di diffusione; essi saranno di regola il riferimento primario per la progettazione delle reti funzionali' e anche per quanto riguarda il rapporto con la pianificazione paesistica. Ci sembra questa una impostazione molto corretta che tiene conto di tutti i fattori in campo, riconoscendo – a differenza di quanto fa Boitani – un ruolo molto importante e peculiare alle aree protette.

Inutile dire che la scala sub regionale deve poter contare – e concorrere a costruire – la rete regionale e nazionale: due dimensioni che presentano ancora maglie tutt'altro che definite e solide.

Ma una volta tanto, pur non stendendo alcun velo pietoso sulle cose che ancora non vanno, va detto che ci sono oggi le condizioni per fare tutti insieme uno sforzo nella giusta direzione.

Appuntamento a Gargnano

Le nuove normative e indicazioni comunitarie, i progetti di area vasta riguardanti le Alpi, l'Appennino e le Coste (CIP) rappresentano occasioni uniche e irripetibili per dare il massimo di concretezza a livello nazionale, regionale e locale al discorso sulla rete ecologica. All'interno di queste larghe maglie tuttora ancora troppo indefinite e incerte per quanto concerne risorse e cadenze va pienamente recuperato l'impegno per una pianificazione e progettazione che sappia mettere appunto in rete tutti quei fattori ai quali abbiamo accennato nel corso di questa nota.

Guai a prestare orecchio alle troppe sirene che tornano a decantare politiche anche per le aree protette e più in generale per le istituzioni 'libere dai lacci e laccioli' della pianificazione. Nei mesi scorsi a Roma sono stati presentati i Piani Territoriali messi a punto in tempi encomiabili da alcuni Parchi nazionali tra i più giovani, mentre con-

tinuano a mancare all'appello proprio i più anziani, compresi quelli che molto presuntuosamente rivendicano, un giorno sì e l'altro pure, primati cartacei.

Si è trattato della risposta più convincente e valida a chi preferirebbe affidarsi al giorno per giorno senza troppe ambizioni e progetti. Ora però dobbiamo riuscire a innescare questi piani, già frutto di una fertile collaborazione con le istituzioni, in quella più ampia trama costituita dalla rete ecologica.

Una collaborazione che ha visto in tutti i casi il coinvolgimento di ricercatori i quali anche nell'ambito universitario stanno lavorando sui problemi delle reti in maniera una volta tanto non 'chiusa' e accademica. Voglio sottolineare anche questo aspetto che credo molto importante perché la 'rete' può essere anche da questo punto di vista estremamente positiva in quanto può aiutare a 'saldare' ambienti che con molta fatica riescono normalmente a stare appunto in 'rete'. Penso in particolare a iniziative che talune università stanno portando avanti d'intesa con le stesse istituzioni come l'Università di Padova con il Prof. Franco Viola che non a caso è stato anche tra i protagonisti del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi. Ma si vedano al riguardo anche le iniziative del Centro Giacomini.

Resta da aggiungere a conclusione di queste considerazioni che di reti si parla ormai non soltanto a livello nazionale ma sempre più anche in sede comunitaria. E qui vi è un aspetto finora trascurato che riguarda non soltanto come noi riusciamo ad entrare in rete con le direttive e i provvedimenti comunitari dai quali dobbiamo riuscire ad attingere preziose risorse che in passato spesso abbiamo 'perduto'. Ci riferiamo a cosa e come l'Unione Europea immette nella rete le sue decisioni. In quelle sedi dove si decide spesso noi non ci siamo e con noi intendo le aree protette. Non è più sufficiente che noi riusciamo a ben utilizzare *habitat, life* e così via. C'è bisogno che le aree protette italiane ed anche degli altri Paesi riescano a farsi valere come tali e non unicamente come 'titolari' di specifiche competenze nei vari settori e comparti.

Ma questo richiede innanzitutto una accresciuta capacità dello Stato, inteso come organi centrali ma anche regionali e locali, di presentarsi ai tavoli giusti nei momenti giusti per 'rappresentare' le esigenze, i programmi del sistema delle aree protette italiane.



Il sistema delle aree protette in cifre

‘Ambiente Italia 2000: rapporto sullo stato del Paese’ (edizioni Ambiente) fornisce le cifre aggiornate del sistema nazionale delle aree protette del nostro paese che sono le seguenti:

- 8 Parchi nazionali per 1.250.954 ettari a terra e 71.812 a mare;
 - 154 Riserve naturali statali per 55.689 ettari a terra e 88.393 a mare;
 - 71 Parchi naturali regionali per 700.099 ettari;
 - 171 Riserve naturali regionali per 71.281 ettari;
 - 94 altre aree protette per 28.202 ettari;
- per un totale di 2.106.225 ettari a terra e 160.204 ettari di superficie marina che rappresenta circa il 7% della superficie del territorio nazionale.

Sulla base degli aggiornamenti effettuati e dei nuovi Parchi istituiti, nel terzo aggiornamento dell’elenco ufficiale in corso di istruttoria, la superficie complessiva del sistema delle aree protette supera i 2.300.000 ettari a terra, a cui si aggiungono i 166.587 ha delle 7 nuove riserve marine.

In attuazione della direttiva (92/43 CEE-Habitat) per la costruzione della rete ‘Natura 2000’, sono stati individuati 2508 siti di importanza comunitaria (SIC) per un totale di 4.469.992 ha e 202 zone di protezione speciale (ZPS) per un totale di 898.038 ha, che partecipano in quota parte all’ampliamento del territorio protetto del nostro paese (stimabile in circa 1.600.000 ha) considerando che le ZPS e i SIC spesso si sovrappongono o ricadono nelle aree protette dell’elenco ufficiale.

Le quantità territoriali complessive che partecipano – come sistema delle aree protette ai diversi livelli e come aree di particolare sensibilità – alla formazione della rete ecologica nazionale si possono stimare in:

- 2.300.000 ha delle aree dell’elenco ufficiale;
- 1600 ha delle aree SIC/ZPS;
- aree cuscinetto e aree contigue per il 20-25% delle aree protette, valutabili in 500.000 ha;
- corridoi di connessione che, considerando i soli ambiti fluviali di pregio, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio integri, contribuiscono con circa 1.500.000 ha.

Nell’insieme si può valutare in modo prudente, sottostimando le aree di connessione, la dimensione della rete in circa il 18-20% del territorio nazionale (ha 5.900.000).

Queste cifre se scomposte in base alle grandi aree geografiche e tipologiche danno questa situazione:

– Alpi, interessate a 4 Parchi nazionali e 32 Parchi regionali per 729.000 ha, ai quali vanno aggiunti sul versante francese 3 Parchi nazionali, 6 Parchi regionali e una Riserva naturale; sul versante tedesco un Parco nazionale e una Riserva naturale; sul versante austriaco 4 Parchi nazionali e una Riserva naturale, sul versante svizzero un Parco nazionale e uno sul versante sloveno;

– Pianura Padana, interessata a 14 Parchi regionali e 46 Riserve naturali per 189.671,24 ha;

– Appennino, interessato a 9 Parchi nazionali, 28 Parchi regionali e 86 Riserve naturali per 1.193.423,71 ha;

– Isole minori, interessate a 3 Parchi nazionali, 10 Parchi regionali e 55 Riserve naturali e marine per 101233,96 ha;

– Coste, interessate a 3 Parchi nazionali, 10 Parchi regionali e 55 tra Riserve naturali e marine per 834.114,46 ha;

– Sicilia, interessata a 3 Parchi regionali, 3 Riserve marine, 13 Riserve regionali e 7 zone umide per 273.777,92 ha;

– Sardegna, interessata a 2 Parchi nazionali, 3 Riserve marine e 18 tra Monumenti nazionali e zone umide per 77.219,79 ha.

– Questo complesso di cifre conferma la crescita notevole del sistema delle aree protette del nostro paese che oggi appare assai più distribuito a differenza di alcuni anni fa su tutto il territorio nazionale sia pure con qualche scempenso che permane.

– Appare altresì chiaro che non tutte le varie tipologie di aree protette che specialmente negli ultimi tempi sono andate ‘proliferando’ in diverse Regioni sono incluse o registrate in questo elenco.

– Oggi ci sono diversi Parchi provinciali, aree



protette di interesse locale (Toscana) e le stesse zone umide che pure non essendo certo una tipologia di nuovo conio non appaiono specificate se non genericamente.

– Un quadro quindi complesso che risulterà ulteriormente ‘arricchito’ quando le Regioni avranno portato a termine il decentramento delle funzioni a Province e Comuni previsto dalle leggi Bassanini.

– Con i nuovi arrivi assisteremo sicuramente ad un aumento nel numero e nelle tipologie di aree protette che già risultano in molti casi sovrapposte con rischi evidenti di confusione; vedi i vari tipi di siti all’interno di aree già protette.

– Ci soffermeremo più avanti sul caso specifico delle zone umide a dimostrazione dell’esistenza di problemi irrisolti anche nel caso di aree regolamentate da anni da trattati e protocolli internazionali.

– Si sarà notato inoltre anche la ‘modestia’ delle superfici marine protette, più consistente peraltro, sebbene di poco, per le riserve che per i parchi a riprova della giustezza delle osservazioni critiche fatte su questo punto in altro capitolo.

– Un impulso decisivo a questa crescita di un sistema, ma è più corretto dire di questo complesso di aree protette e delle superfici interessate, è venuto naturalmente dalla legge quadro ma anche da direttive e normative comunitarie nonché ovviamente da leggi e iniziative delle Regioni e degli Enti locali.

– La legge quadro in previsione di questa espansione aveva giustamente stabilito che un elenco ufficiale avrebbe dovuto dare conto di questo sistema complessivo anche attraverso una ulteriore ‘classificazione’ il cui scopo era quello di individuare più che i livelli istituzionali le ‘finalità’ specifiche di ciascun tipo di area protetta che non dipendono dalla appartenenza allo Stato, alle Regioni o ad altri.

– D’altronde la legge non poteva che rimandare questo compito ad un organismo specifico (il Comitato per le aree naturali protette con l’ausilio della Consulta) dal momento che non poteva essere evidentemente il Parlamento a farlo. Il legislatore si era limitato a indicare i connotati essenziali dei Parchi nazionali e regionali oltre che delle riserve che a giudizio pressochè concorde degli osservatori appaiono del tutto ‘tautologici’.

– In altri termini le caratteristiche e diversità dei due tipi di parco sono date essenzialmente dalla

appartenenza allo Stato o alle Regioni cioè al livello istituzionale e non già dalle ‘finalità’.

– Riuscirebbe d’altra parte arduo sostenere che il Parco del Vesuvio in quanto nazionale ha finalità diverse da quello dell’Etna perché regionale.

– E ciò vale in ugual misura per tante altre aree protette che infatti sono passate da un livello istituzionale ad un altro senza che lo si potesse giustificare con un cambio di scopo.

– Ecco perché era molto importante e necessario che da mano a mano andava aumentando il numero e la tipologia dei parchi, si procedesse nelle sedi previste a questo scopo dalla legge nazionale a riclassificarne i ruoli, a precisarne le diverse finalità perché il sistema nazionale delle aree protette assumesse i caratteri di qualcosa di diversificato ma armonico e non confuso.

– Ma il comitato anche prima di essere abrogato su questo versante non aveva fatto assolutamente niente limitandosi a stilare l’elenco ufficiale con qualche ‘discriminazione’ illegittima come ha riconosciuto la Corte Costituzionale dando ragione alla Provincia di Bolzano che aveva contestato la esclusione dei suoi parchi dall’Albo nazionale.

– In effetti l’unica preoccupazione ministeriale anche in questa circostanza sembra essere stata quella di considerare l’attività venatoria legittimamente prevista in talune aree, motivo sufficiente e valido per la esclusione dai finanziamenti e dal conteggio delle superfici protette.

– In conclusione in questi 10 anni non solo non abbiamo fatto niente di quanto la legge stabiliva ma ci troviamo anche senza una sede o strumento idoneo a mettere finalmente un po’ d’ordine in questa matassa sempre più ingarbugliata.

Il caso delle zone umide

La legge 394 si occupava delle zone umide in modo che è stato definito da Fiengo in un interessante scritto sull’argomento (*Gazzetta ambiente* 1/95) ‘residuale’ nell’ambito della classificazione delle aree naturali protette.

Recita l’art. 2, comma 5: ‘Il Comitato per le aree naturali protette di cui all’art. 3 può operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalla Convenzione internazionale



ed in particolare dalla Convenzione di Ramsar'. In altri termini una zona umida, in quanto tale individuata con le procedure previste dalla Convenzione internazionale, è *in linea di massima un'area protetta*, ma potrebbe non essere – anzi normalmente non è – un Parco nazionale, né un Parco naturale regionale, né una Riserva regionale. Questa 'non scelta' del legislatore italiano circa il regime generale delle zone umide, comporta la permanenza di una particolare frammentazione nella individuazione dei modelli di gestione amministrativa attraverso i quali lo Stato italiano, a fronte della mancanza di un preciso quadro di riferimento nazionale, fa riscontro una particolare ricchezza di iniziative e di modelli di gestione di zone umide quasi – come è stato detto – 'una politica dei cento fiori' articolato nelle varie situazioni e realtà locali. Dietro i diversi modelli di gestione ci sono spesso diverse concezioni articolate e spesso alternative, di quello che si intende per zona umida, e soprattutto per conservazione e valorizzazione della stessa. Sotto questo profilo sono stati individuati questi diversi approcci.

Dal dossier del Ministero dell'Ambiente emerge un approccio preminentemente conoscitivo di classificazione, studio, quasi una attività 'preliminare' con particolare attenzione al ruolo delle Associazioni.

Nel caso invece degli Stagni Molentargius (Cagliari), legge finanziaria del 1988, si ha un modello di pianificazione globale con costituzione di una autorità per la gestione in rapporto dialettico con le autorità locali.

Per le zone umide in sensibile degrado – Città di Orbetello (situata nel bel mezzo di una zona umida) si è fatto ricorso (Regione Toscana) alle regole del terremoto, ordinanze del Ministero della Protezione Civile.

Infine vi è la parte più tradizionale e cioè le zone umide gestite da Associazioni: WWF, etc. che si reggono su decreti che le ha trasformate in Riserve statali.

La Convenzione di Ramsar, forse non è inutile ricordarlo, individua ben 35 categorie di zone umide.

Corine, la direttiva comunitaria che riguarda principalmente le caratteristiche della vegetazione,

comprende 20 tipi di *habitat* delle zone umide raggruppabili in 7 tipi principali.

Nel periodo in cui alla Conservazione della Natura vi era Agricola, si parlò di linee guida del Piano nazionale per creare un sistema nazionale delle zone umide di cui per la verità non si è saputo poi più molto.

Abbiamo voluto soffermarci su questo particolarissimo comparto di aree protette perché nel suo 'piccolo' evidenzia bene il tipo di problemi ed anche di rischi che pone la crescita estremamente variegata ed anche sempre più 'specializzata' o se si preferisce 'mirata' delle aree protette se non interverrà una più puntuale classificazione. Da non intendersi – questo deve essere chiaro – come una gerarchia di tipo istituzionale che finora è stata la sola ad interessare e preoccupare il Ministero dell'Ambiente.

A dieci anni dalla entrata in vigore della legge quadro possiamo dire che proprio sul versante tecnico e scientifico si registrano i più vistosi e clamorosi ritardi: classificazione, Carta della Natura, etc. Ed è singolare che il maggiore disinteresse per questi profili l'abbiano finora mostrato proprio coloro che non si stancano di denunciare l'invadenza della 'politica', delle istituzioni a cui contrappongono strumentalmente le competenze scientifiche. Ebbene quell'associazionismo che storicamente ha maggiormente contribuito ad affermare una cultura della protezione in raccordo anche con le elaborazioni degli organismi internazionali in questi anni non soltanto ha abbandonato questo terreno preferendo un ruolo più 'politico', ma ha anche mostrato in diverse occasioni una insolita e sconcertante disinvoltura ogni qualvolta le decisioni implicavano serie valutazioni di tipo culturale.

Non è quindi un caso che la pubblicistica ambientalista ed anche universitaria sia così povera di studi o proposte degne di nota su questi temi ai quali soltanto il Centro Giacomini ha dedicato una iniziativa nazionale di cui sono disponibili gli atti.

È una delle tante contraddizioni prodotte da una crescita tanto rapida quanto poco controllata e studiata delle aree protette del nostro Paese il cui superamento passa innanzitutto dalla individuazione di sedi e strumenti idonei a farvi fronte.



Parchi marini in secca

A differenza delle altre aree protette quelle marine, quasi dieci anni prima della approvazione della legge quadro, avevano una legge nazionale, la legge 979/1982 sulla difesa del mare che ne prevedeva la istituzione di una ventina.

Sarà stato anche per questo che il dibattito sulla legge 394 non si era davvero arrovellato intorno a questo tema.

È possibile cioè che il legislatore abbia considerato la legge 979, praticamente una anticipazione della nuova legge che poteva essere recepita senza sostanziali modifiche. In effetti la legge 394 come vedremo si limitò a questo con pochi pur non irrilevanti aggiustamenti.

E tuttavia questa spiegazione non è sufficiente a giustificare lo scarso interesse in una realtà come quella italiana di questo aspetto. È assai più probabile che le ragioni siano ancora una volta da ricercarsi in quel più generale e antico disinteresse e sottovalutazione dei problemi del mare a cui non aveva posto rimedio neppure la legge 979. Eppure si trattava di una legge, la quale sebbene non priva di limiti specialmente sotto il profilo istituzionale, chiaramente centralista e quindi inidonea a risolvere i complicati problemi della sovrapposizione e confusione delle competenze tra i vari Ministeri, aveva un innegabile merito: quello di avere individuato nelle aree protette marine uno strumento nuovo e importante di gestione 'pianificata' e ecosostenibile del mare.

La legge quadro 394 interveniva dunque riguardo alle aree protette marine su un terreno già largamente preparato anche se poco 'sperimentato' perché la legge 979 fino a quel momento (ma anche dopo le cose cambiarono di poco) non aveva trovato concreta attuazione.

Ma era pur sempre un non trascurabile vantaggio tanto è vero che il legislatore l'aveva recepita pressochè interamente. L'unica e più significativa novità introdotta dalla legge 394 riguardava la categoria dei parchi marini che non potevano essere che nazionali (o internazionali) salvo l'ipotesi di gestione regionale ma soltanto per even-

tuali tratti prospicienti la costa, in quanto nel nostro ordinamento è esclusa ogni competenza delle Regioni sulle acque marine.

Commentando questa parte della legge quadro Maddalena ('93) osservava che 'in base al combinato disposto degli artt. 2, comma 1 e 20 della legge 394/91, la definizione di parco marino è quella stessa di Parco nazionale terrestre, fluviale, lacuale, avente le caratteristiche di cui al comma primo del menzionato art. 2 e la definizione di riserva naturale marina o, più semplicemente, di riserva marina, è già stata compiutamente formulata nell'art. 25 della 987/1992'. In ogni caso concludeva Maddalena 'anche per le aree protette marine il Comitato, sentita la Consulta può integrare la classificazione perfezionando le definizioni esistenti, introducendo ulteriori definizioni ancora più specifiche capaci di stabilire gli elementi distintivi di ciascuna categoria. In proposito va detto che anche a livello internazionale il problema delle classificazioni delle aree protette acquatiche (e non solo marine) è tuttora aperto'.

All'art. 19 'Gestione delle aree protette marine' la legge quadro stabiliva inoltre che il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area marina protetta è assicurato attraverso l'ispettorato centrale per la difesa del mare. Per l'eventuale gestione l'ispettorato si avvale delle competenti capitanerie di porto o con convenzione concertata tra i due Ministeri: Ambiente e Marina Mercantile, di Enti pubblici, istituzioni scientifiche o Associazioni riconosciute.

Qualora però un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con una area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente.

Talune di queste norme sono state nel frattempo abrogate, in particolare la competenza del Ministero della Marina Mercantile e successivamente anche quella della capitaneria è stata ridimensionata a favore del Ministero dell'Ambiente.

La legge quadro in questo settore partiva dunque



sicuramente avvantaggiata per la presenza della legge 979 che per quanto imperfetta prevedeva esclusivamente la categoria delle 'riserve' e non quella dei parchi, aveva evidentemente preparato il terreno. Eppure anziché un bilancio più sostanzioso, come ci sarebbe ragionevolmente da aspettarsi, i risultati complessivi sono assolutamente deludenti, con moltissime ombre e assai poche luci. Non crediamo servano molte 'prove' per dimostrare la fondatezza di questo giudizio severo. Basta e avanza il dato assolutamente irrisorio delle riserve istituite e soprattutto funzionanti rispetto a quelle previste prima dalla legge 979 e poi dalla legge 394, per dire che su questo punto non possono esserci dubbi. Aperta e meno scontata invece la individuazione delle ragioni di questo fortissimo scompensamento tra i risultati positivi e convincenti conseguiti per i Parchi terrestri e i clamorosi ritardi, i numerosi pasticci per quelli marini.

Prendersela con le difficoltà ad acquisire il necessario consenso delle popolazioni e delle istituzioni locali serve a poco e non ha molto senso perché queste sono le difficoltà che si incontrano normalmente per la istituzione di qualsiasi area protetta.

Non si spiegherebbe perché le stesse difficoltà non hanno impedito la creazione di tanti Parchi terrestri ma solo di quelli marini che erano partiti quasi 10 anni prima.

Dove sta allora questo micidiale tarlo, questo 'male oscuro' che non ha finora permesso nonostante due leggi nazionali di costruire il sistema delle aree marine protette?

E perché il fallimento è stato fino a questo momento così clamoroso pur disponendo lo stato della competenza esclusiva e assoluta di cui – bisogna ricordarlo – si è avvalso anche con 'arroganza', non perdendo mai l'occasione per riaffermarla baldanzosamente?

È questo un nodo cruciale sul quale dovrebbero riflettere seriamente anche coloro che ad ogni piè sospinto decantano la 'superiorità' dello Stato; dovrebbero spiegarci come mai dove lo Stato regnava e regna sovrano come sul mare i frutti sono così magri.

Per quale misteriosa ragione delle oltre 50 riserve marine previste (metà da quasi 20 anni) ne sono state istituite una quindicina di cui solo alcune effettivamente funzionanti?

Noi cercheremo di dare risposte non 'polemiche' anche se ci è sembrato giusto e doveroso richiamare le peculiarità di un settore in cui lo Stato la fa da padrone incontrastato, permettendosi di maltrattare Regioni e parchi come è avvenuto per Portofino non riuscendo però a combinare granchè. Insomma un caso in cui non è assolutamente vero che chi fa da sé fa per tre.

Molto probabilmente la ragione di fondo, anche se non unica, del mancato decollo delle riserve marine il cui peso è tuttora irrilevante e totalmente 'estraneo' al sistema complessivo delle aree protette, è da ricercarsi nel ritardo storico più generale che prima ancora delle riserve riguarda il mare. La legge 979 è rimasta infatti praticamente inapplicata non soltanto sul punto di cui ci stiamo occupando. E la colpa è di chi ha gestito la legge anche sui parchi non avendo capito che per riuscire a sbloccare questa situazione bisognava da un lato 'recuperare' i profili di una politica per il mare che erano rimasti prigionieri di una logica asfittica di settore, e dall'altro lato collegare strettamente l'iniziativa per le aree protette marine alle altre aree protette non per cancellarne i tratti distintivi e specifici bensì per immetterli e valorizzarli nel contesto più generale.

Una operazione del genere richiedeva e richiede però una visione e impostazione di tipo interdisciplinare, raccordo tra i vari settori e materie interessanti il mare (Ministeri, etc.) incentrata sulla cooperazione istituzionale con Regioni ed Enti locali. Ma proprio qui è cascato l'asino non soltanto del Ministero dell'Ambiente il quale però avrebbe dovuto svolgere una continua e incisiva azione di proposta e di pungolo almeno per quanto riguarda le aree protette.

Così non è stato né dopo che le competenze del Ministero della Marina Mercantile sono state trasferite al Ministero dell'Ambiente, né dopo l'approvazione della legge 426 che ha ridimensionato anche il ruolo delle capitanerie di porto. Anzi, l'accentuata 'dipendenza' delle aree protette marine dal Ministero dell'Ambiente ha accresciuto in maniera sconcertante anziché il raccordo la separazione dalle altre aree protette. Al punto di ipotizzare persino la gestione separata di alcune riserve marine all'interno di Parchi nazionali quali La Maddalena e l'Arcipelago toscano.

Eppure già prima della approvazione della legge quadro il Ministro Ruffolo aveva posto l'esigen-



za per le riserve marine di una ‘classificazione’ più adeguata che la legge 394 ora prevede e consente per superare quella ambiguità che in qualche misura rimane tra parchi e riserve spesso considerate equivalenti. Ora sulla classificazione il ritardo (per usare un eufemismo) è generale ma è chiaro che sulle aree protette marine esso ha avuto e continua ad avere conseguenze più gravi.

Cogliere le differenze nella attuale gestione dei due tipi di area protetta è facile. Parchi e riserve terrestri pur nella loro varietà presentano una omogeneità di fondo nella gestione. Per le riserve marine, sebbene poco numerose perché neppure tutte quelle istituite dispongono dell’organo di gestione, il quadro appare invece senza capo né coda tanto che raramente le istituzioni vi sono impegnate o impegnate collegialmente. È un punto sul quale vale la pena di soffermarci. Appare del tutto singolare e persino sorprendente che la diffidenza nota verso i Comuni che anima specialmente talune forze nel caso delle riserve marine, sembri dissolversi d’incanto.

Clamoroso il caso di Portofino dove anche il WWF, da sempre nemico acerrimo dei consorzi e da sempre fustigatore della inaffidabilità dei Comuni, abbia preferito per la riserva marina una gestione di tipo consortile con Comuni e Province, piuttosto che l’affidamento al Parco di Portofino dove peraltro sono presenti sia i comuni che le Province e le Associazioni.

I Comuni, fino al giorno prima messi sulla graticola, di colpo sono stati ‘riabilitati’ e preferiti ad una soluzione che peraltro non li escludeva.

Dove sta il trucco? Perché il trucco c’è e (con poco sforzo) si vede.

Mentre infatti le aree protette terrestri sono – sia pure non senza problemi – gestite da Enti in cui tutti i livelli istituzionali sono coinvolti e collaborano, per le aree protette marine il Ministero dell’Ambiente forte dei suoi poteri (ed anche di quelli di cui si ‘appropria’) ‘sceglie’ di volta in volta i soggetti che gli sono più graditi e soprattutto più ‘manovrabili’ dal centro. Nemmeno sotto tortura naturalmente al Ministero ammetterebbero di perseguire simili disegni. Ma come mai a Portofino c’è il consorzio, a Capo Rizzuto solo i Comuni e non la Provincia e così via differenziando?

Questi tipo di soluzioni ritagliate caso per caso hanno assai poco a vedere con la ‘sussidiarietà’.

E qui infatti sta il trucco che non è difficile vedere dietro la facciata della falsa ‘sussidiarietà’ che non vuol dire mettere una istituzione contro l’altra per poter meglio ‘controllare’ i giochi. Solo così si spiegano scelte tanto diverse e ‘inventate’ che appaiono tanto più singolari perché fatte da chi non ha perso una occasione per rimproverare alle Regioni politiche differenziate, disomogenee che darebbero luogo a vere e proprie arlecchinature. Proprio costoro d’improvviso sono diventati paladini della più assurda improvvisazione senza alcun riguardo per gli effetti perversi di una simile gestione.

È capitato anche di recente di ascoltare in sede ministeriale – Ispettorato del mare – discorsi di questo genere: è vero, al Conero c’è un Parco regionale che funziona ma noi che stiamo facendo gli studi per la riserva marina del Conero non pensiamo sia opportuno coinvolgerlo perché rischieremo di perdere tempo. Si sa le ‘concertazioni’ intralciano, rallentano, provocano rinvii e un Ministero così ‘spedito’ non può permetterselo. Si stenta a credere a simili, cervelotiche scuse quando sono passati quasi venti anni da quando si dovevano istituire le riserve marine e non ci si è ancora riusciti con o senza studi.

Il caso Sicilia

Prima di passare ad alcune considerazioni conclusive sul punto vorremmo dedicare qualche annotazione e informazione su quello che possiamo definire senz’altro un ‘caso’ data la ‘specialità’ della Regione siciliana che – unica Regione anche tra quelle autonome – dispone di competenze esclusive in materie strettamente attinenti alla protezione marina e di una particolare competenza anche per quanto riguarda le aree protette marine.

È noto – ne parliamo in altra parte – che in Sicilia non vi sono Parchi nazionali ma soltanto parchi e Riserve regionali il che ha dato luogo più volte a ‘tentativi’ spesso maldestri e velleitari di ‘impiantare’ anche in territorio siciliano qualche bandiera ‘nazionale’. Ora la Sicilia tra le sue altre ‘prerogative speciali’ ha anche quella derivante da una legge regionale del 1981 in base alla quale essa poteva istituire parchi ‘in territori e luoghi,



sia in superficie sia in profondità, nel suolo e nelle acque'. Una norma che come annota Giuseppe Riggio in un libro dedicato alle aree protette marine ('99) 'poneva la Regione siciliana all'avanguardia, ma che è rimasta parzialmente inapplicata in conseguenza del successivo intervento della legge nazionale sul mare del dicembre '82 e del conflitto istituzionale che ne è nato, tuttora non completamente risolto'.

Basti pensare che pur non avendo istituito Riserve e Parchi regionali marini – come pure sembrava consentirgli la legge dell'81 – la Regione siciliana ha in qualche caso cercato di estendere le norme di protezione delle riserve terrestri ai tratti di mare antistanti, finendo col suscitare non pochi problemi in sede di pratica attuazione.

Le Capitanerie di Porto, le sole abilitate alla sorveglianza costiera non sempre si sono sentite vincolate a far rispettare la legge regionale, temendo evidentemente di entrare in conflitto con il Ministero. In qualche caso per fortuna si è riusciti a stabilire forme di collaborazione come è avvenuto in Provincia di Siracusa nel '97 dove la Capitaneria di Porto ha emesso una ordinanza di divieto per l'approdo nel tratto di costa interessato all'oasi faunistica di Vendicari ed il transito con imbarcazioni a motore sino alla distanza di 300 metri di battigia, richiamando esplicitamente il decreto del Presidente della Regione che ha istituito la riserva. Non è stato così invece a Trapani dove è aperta la querelle sugli 'interessi nazionali' che al di là di ogni altra considerazione giuridica ignora che la Regione Sicilia ha competenza esclusiva in materia di pesca e di paesaggio. Il risultato di questa 'interpretazione' è che le riserve costiere istituite fino ad oggi dalla Regione fermano il loro ruolo a livello della battigia, che comunque la si giri, non possiede alcun fondamento scientifico razionale.

A questo punto si debbono e si possono fare alcune rapide considerazioni che 'smontano' tanto la pretesa della 'superiorità' dello Stato quanto a efficienza, quanto l'idea che si possa intervenire sul mare separatamente, ignorando i problemi della gestione delle aree costiere e terrestri.

Sul primo punto la Sicilia è una vera cartina di tornasole che dimostra l'inconsistenza del paradigma secondo cui solo lo Stato può garantire una efficace politica di difesa del mare. Con la legge dell'82 lo Stato ha finito per mettere in mora le

prerogative speciali della Regione siciliana delle quali la Regione si era avvalsa per istituire alcune delle più note riserve da Vendicari allo Zingaro, dalla foce del fiume Platani allo Stagnone di Marsala, le quali sono strutturalmente correlate al mare ed in qualche caso la loro istituzione è stata maturata anche dalla particolarità biologica dei fondali marini interessati, senza però che la Regione possa esercitare direttamente la sorveglianza in quanto il Corpo Forestale regionale non è abilitato all'operatività in mare.

La legge 979 prevedeva una serie di riserve in Sicilia di cui oggi risulta istituita quella dei Ciclopi (912 ha) antistante il paese di Acitrezza verso cui il Comune di Acicastello, nel cui territorio ricade la riserva marina, mantiene una posizione di dissenso.

Non paghi dei problemi esistenti la legge 394 ha identificato una seconda fantomatica area da destinare a riserva (Acicastello, grotte) che molti hanno interpretato come una mossa fuorviante per sviare l'attenzione dai Ciclopi. La Commissione di riserva si è insediata solo nel '98 con la vistosa assenza del Comune di Acicastello.

A fronte di questa non esaltante vicenda unica nota positiva è Ustica, l'unica riserva marina insieme a quella di Miramare a funzionare davvero.

Per una valutazione più generale e completa della situazione siciliana esemplare per molti profili proprio in ragione della sua 'diversità' rimandiamo allo scritto di Riggio. A noi qui preme soprattutto sottolineare che se c'era una realtà in cui si poteva e si doveva innescare positivamente una 'collaborazione' istituzionale e politica che avrebbe potuto anche mettere a frutto il lavoro prezioso e valido svolto dalla Regione siciliana che aveva – unico caso in Italia – agito sulla base di una corretta visione 'unitaria' terra-mare, coerente con tutti i nuovi indirizzi internazionali, questa era proprio l'isola siciliana. Così invece non è stato. Anzi come abbiamo visto si è fatto in modo che il centralismo della legge sul mare (a conferma di quanto fosse giusta la critica in questo senso mossa alla legge al momento della sua approvazione) potesse servire per mettere i bastoni fra le ruote a una Regione che pure disponeva di proprie importanti competenze e soprattutto aveva cominciato a fare quello che al centro non si era stati capaci di realizzare.

Potremmo qui aggiungere una notazione che non



ha semplicemente una valenza lessicale e cioè il fatto che nel nostro Paese, diversamente da quanto avviene anche in Paesi vicini, raramente si sente parlare di politiche costiere, di aree, zone costiere nonostante la legge sul mare lo faccia esplicitamente. Da noi si parla – almeno nelle sedi ministeriali – solo e soltanto (e neppure frequentemente) di riserve marine. Ora, in un Paese con oltre 8000 Km di costa, di cui circa la metà cosiddette ‘coste basse’, in cui si sono concentrati negli ultimi anni una popolazione e attività turistiche massicci, parlare unicamente di competenza sul mare e non di coste è semplicemente miope. E nessuno può sorprendersi se questa visione che ignora colpevolmente ‘l’integrazione’ terra- mare non dia risultati o meglio dia luogo a quei conflitti e a quella impotenza di cui abbiamo parlato.

L’Europa è lontana

I riferimenti alle esigenze poste anche al nostro paese dal fare parte della Unione Europea talvolta si sprecano e specialmente il Ministero dell’Ambiente ne è prodigo quando vuole riaffermare il suo ruolo ‘centrale’.

Peccato che ciò avvenga pressoché unicamente per ragioni di ‘copertura’ e non per coglierne tutte le implicazioni che specialmente per quanto riguarda i temi in questione sono davvero notevoli.

Non vorremmo abusare di citazioni, di rimandi ad una serie ormai copiosa di documenti, protocolli, direttive dai quali emerge con estrema, palmare evidenza quanto noi siamo distanti dal muoverci con coerenza e rispetto di quelle indicazioni.

Ci limitiamo a riportare quanto il Consiglio Ambiente, attraverso due risoluzioni il 25-2-92 e 25-3-94, ha invitato la Commissione a proporre alla comunità una strategia per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della intera fascia costiera dell’Unione Europea, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Tale strategia deve riguardare soprattutto i litorali, comprese le rive, le acque costiere e gli estuari, nonché le fasce di territorio su cui si estende l’influenza delle zone costiere marittime, ivi compresa un’ampia parte delle zone umide della comunità.

Le acque costiere, gli estuari, i delta e i litorali fino ai limiti della zona sottoposta all’influenza del mare, devono essere trattati come un’unica unità di gestione, date le molte interazioni ecologiche tra l’ambiente terrestre e quello marino.

Gli stati membri devono elaborare strategie di gestione delle coste a livello interministeriale con obiettivi chiari, ivi compresi piani integrati.

Ogni commento appare superfluo. Quello di cui si parla in questo, come in altri significativi documenti comunitari, è lontano mille miglia dalle diatribe, dalle manfrine, dalle polemiche da cortile a cui ci hanno abituati i gestori delle politiche del mare. Al Ministero l’unico impegno, sia che si parli di Itaca o di riserve marine o di studi, sembra essere quello di individuare chi e cosa ogni volta deve essere escluso; ora è la Regione, ora è il Comune, ora è persino il Parco nazionale tutto all’insegna di uno sbriciolamento, di una sciocca miniaturizzazione degli interventi. Ai tavoli ministeriali l’importante è che dei posti restino vuoti.

Termini come sussidiarietà e integrazione almeno correttamente intesi quando non sono sconosciuti sono sospetti perché potrebbero risultare dei pericolosi ‘cavalli di troia’ con cui qualcuno potrebbe introdursi nella stanza dei bottoni. È sconcertante, ma purtroppo oggi le cose stanno così.

Ed è per questo che a quasi 20 anni dalla prima legge sulle riserve marine il bilancio appare così modesto. Si badi bene non solo in rapporto al numero delle riserve istituite e funzionanti. Anche questo naturalmente. Ma soprattutto perché non si riesce a vedere e capire quale disegno, quale ruolo ad esse è assegnato in rapporto alle altre aree protette e istituzioni, in una politica che abbia appunto quelle caratteristiche e connotati delineati dalla Unione Europea.

Il nuovo Ministro dell’Ambiente Bordon, in alcune sue dichiarazioni rilasciate appena insediato, ha preannunciato anche per questo comparto di aree protette la ferma intenzione di procedere con ‘buonsenso’ per quanto riguarda la gestione, ipotizzando per la prossima primavera una Conferenza nazionale da preparare d’intesa con gli altri Ministeri interessati per affrontare il tema in ‘termini unitari’. Dopo tanti insuccessi e ritardi c’è da augurarsi che questa sia davvero la volta buona.



I parchi stranieri

Nel dibattito sulle aree protette non è difficile trovare riferimenti alle esperienze straniere. Va detto subito però che raramente essi appaiono volti a fornire informazioni puntuali sulla loro gestione, risultati e problemi. Ci sono naturalmente delle lodevoli eccezioni alle quali anche noi abbiamo fatto riferimento, in particolare i contributi di Roberto Gambino e del suo centro studi del Politecnico di Torino che da anni ha stabilito proficui rapporti con alcune centinaia di Parchi europei dai quali ottiene informazioni, dati che consentono un importante lavoro di comparazione specialmente per quanto riguarda la pianificazione. Ma si tratta appunto di eccezioni.

In generale le realtà straniere comprese quelle a noi più vicine e affini sono richiamate quando si pensa che possano tornare utili per ragioni 'interne'.

C'è stato un tempo in cui come abbiamo visto il ricorso alla situazione e ai risultati di altri paesi aveva unicamente o quasi lo scopo di evidenziare maggiormente i nostri 'ritardi', la nostra incapacità di metterci al passo con gli altri. In questi casi era sufficiente l'enunciazione piuttosto generica per dire che gli altri erano più bravi ma che anche noi – solo se l'avvessimo voluto – avremmo potuto fare altrettanto. Insomma la strada era 'praticabile' anche per noi purché ovviamente avessimo finalmente cambiato registro.

Frequenti erano anche i riferimenti spesso vaghi, scontati, quasi ridotti in pillole al modo diverso con cui noi rispetto ad altri guardiamo alla natura e in genere a tutto ciò che è 'pubblico'.

Nella fase lunghissima, anche se contrassegnata da prolungate interruzioni, del dibattito sulla legge si registrò sicuramente il più insistito ricorso a questo tipo di 'confronto' perché esso confermeva la nostra 'differenza' dagli altri che una legge se l'erano data spesso da anni.

I dati e le esperienze che venivano evocati e di cui per la verità non ci si preoccupava più di tanto di 'documentare' seriamente, avevano evidentemente solo uno scopo, diciamo così, 'propagan-

distico', quello di dimostrare che anche noi dovevamo e potevamo ormai metterci al passo con l'Europa. I grandi Parchi americani erano naturalmente indicati quale esempio storicamente straordinario di lungimiranza, ma venivano ad assumere più che altro un significato e valore 'simbolico' data la incomparabilità delle situazioni assolutamente diverse tra USA e Europa. Ma anche le esperienze europee, al di fuori naturalmente dal circolo assai ristretto dei bene informati, non erano granché conosciute e in ogni caso poco si faceva perché lo fossero, salvo appunto indicarle genericamente come esempi da seguire.

Bastava insomma la 'parola'. Da questo punto di vista fino all'uscita del libro di Gambino: 'I parchi naturali' che è del '91, a cui seguì nel '94 quello dedicato dallo stesso autore a 'I Parchi europei' nonostante i raffinati documenti dell'UICN poco si sapeva della concreta esperienza e situazione dei Parchi europei.

C'è da dubitare che lo stesso legislatore nazionale impegnato in quella stressante fatica di Sisifo che si sarebbe conclusa soltanto nel dicembre del '91, ne avesse una conoscenza men che generica e vaga.

È una impressione che si ricava anche dal dibattito parlamentare in cui il contesto europeo, se si fa eccezione per qualche riferimento all'UICN, raramente fa capolino nonostante che talune esperienze avrebbero potuto fornire qualche valido aiuto specialmente su alcune delle questioni maggiormente controverse che avevano accompagnato il dibattito come un'ombra.

Sulle questioni istituzionali e della pubblica amministrazione che allora, come oggi, costituirono uno dei piatti forti del confronto e anche delle discordie, raramente vi furono riferimenti che non fossero di 'comodo' e meramente propagandistici, a quelle esperienze che proprio dal punto di vista istituzionale presentavano interessanti profili. Ma evidentemente era più facile e più comodo non prendersi la briga di qualche approfondimento e riflessione seria.



Se la Francia aveva deciso ad un certo momento di non istituire più Parchi nazionali e puntare invece sui Parchi regionali qualche ragione – ancorché discutibile – doveva pur esserci. Ma chi impugnava la bandiera dei Parchi nazionali come uno spadone non era evidentemente molto disposto e interessato ad andare a ‘vedere’, per scoprire carte che avrebbero potuto incrinare qualche rocciosa certezza.

E se la Germania gestisce i suoi parchi non con Enti, ma affidandosi agli uffici dei propri Länder e degli enti locali, e lo fa senza che lo Stato federale possa in qualche modo interferire in quelle scelte, inclusa la istituzione dei Parchi nazionali, non poteva certo interessare a quelli che pappagallescamente ripetono che i Parchi nazionali sono perfettamente compatibili con uno Stato federale senza però andare a vedere come concretamente ciò avviene.

Perché il punto non è se lo Stato federale è compatibile con i Parchi nazionali ma cosa uno Stato federale deve e non deve fare anche in rapporto a quei parchi.

Se in Olanda ma anche in Francia, sia pure con delle differenze procedurali, la istituzione dei parchi si effettua in due fasi, di cui la prima può durare anni alla ricerca di un accordo tra i soggetti pubblici e privati interessati alla pianificazione e gestione dell’area, è chiaro che la cosa non interessa molto chi pensa che un parco si possa fare semplicemente con un decreto o con un emendamento e sia da nemici incalliti dei parchi pretendere un confronto e una maturazione seri.

Ma come dicevamo il massimo della approssimazione di tipo ‘ideologico’ la si raggiunge quando si parla di riforme istituzionali. L’idea che lo Stato debba fare un passo indietro nella gestione amministrativa anche nei confronti dei Parchi nazionali suscita in taluno, anche in sede ministeriale, reazioni furibonde e scomposte. L’accusa più ricorrente negli ultimi tempi e di ‘malinteso federalismo’ perché – come abbiamo visto – non essendoci incompatibilità tra Stato federale e presenza dei Parchi nazionali, questi ultimi non possono essere messi in discussione. E qui a parere dei difensori dello Stato o per meglio dire dei Parchi nazionali, il discorso si chiude. Ora se è vero – e nessuno ha mai pensato di metterlo in discussione – che in molti Stati federali o a

regionalismo forte ci sono i Parchi nazionali, quel che bisogna e interessa andare a vedere è come sono regolati i rapporti. In Germania, ad esempio, il governo federale non ha alcuna responsabilità diretta nella gestione delle aree protette che dipendono interamente dai Länder. Il Ministero federale dell’Ambiente ha a disposizione l’istituto federale per l’ecologia-sviluppo del paesaggio e la pianificazione forestale (come si vede uniti), ma nessuna competenza amministrativa che come dicevamo ricade interamente sugli uffici decentrati.

In Austria lo Stato federale non ha competenze (tranne quella forestale) della conservazione della natura, ma solo ‘consulenza’. La tutela della natura in Austria è competenza regionale tanto che non esiste una legislazione nazionale ma nove legislazioni regionali. La istituzione di un Parco nazionale nelle aree particolarmente interessanti è regolata, con eccezione della Stiria, da una legislazione regionale a parte. E la cosa deve avere funzionato se dalle 100 aree protette del ’50 si è passati alle 600 attuali pari al 24% del territorio nazionale.

Con queste poche e sommarie annotazioni sulla situazione e sulle differenze tra Stati federali e Stato centralizzato, ma anche nell’ambito di una stessa tipologia, potremmo soffermarci ad esempio sulle notevoli diversità tra la situazione spagnola e portoghese o del Belgio dopo le recenti riforme costituzionali; non intendevamo assolutamente ‘ribaltare’ alcuna tesi, ma unicamente dimostrare la ‘superficialità’ o meglio la preteusosità di talune affermazioni che non poggiano su alcun serio e reale fondamento.

La discussione oggi non è infatti sulla compatibilità tra Stato federale o a forte decentramento quale si va ormai configurando e delineando anche nel nostro Paese e l’esistenza dei Parchi nazionali. Si può capire la ragione per cui chi parla di ‘malinteso federalismo’ agiti questo spauracchio come fece anche il Ministro Ronchi nella relazione alla prima Conferenza nazionale delle aree, sperando in questo modo di suscitare timori e paure. Ma questa è e resta una operazione propagandistica e niente altro.

Ciò di cui stiamo parlando riguarda il ruolo dello Stato nella gestione del sistema delle aree protette. E questa gestione è ‘incompatibile’ con un ruolo ministeriale di tipo amministrativo.



Oggi poi che 'siamo in Europa' a tutti gli effetti e con tutte le implicazioni che ciò comporta, andare a vedere cosa succede negli altri Paesi ci servirebbe e ci servirà sul serio, non già beninteso per continuare a cercarvi la 'conferma' o la 'smentita' della tesi che ci sta più a cuore, ma per mettere a confronto esperienze che dovranno trovare sempre più in sede comunitaria una loro verifica collegiale.

Naturalmente ciò richiederà da parte di tutti la consapevolezza che si parte da storie, tradizioni, legislazioni diverse. Matthias Hartwig del Max-Planck Institut a conclusione di una documentata relazione su 'La disciplina dei Parchi naturali in Europa occidentale', presentata nell'ottobre del '97 ad un seminario del Centro Studi Valerio Giacomini a Gargnano, rilevava che in materia di Parchi naturali e parchi nazionali risulta difficile trovare principi generali relativi alla distribuzione delle competenze fra lo Stato e le sue suddivisioni territoriali.

'Si può solamente ritenere che la distribuzione delle competenze in materia di Parchi naturali si inserisce nel sistema della distribuzione delle competenze in generale. Cioè in uno Stato forte e centralizzato come in Francia la maggior parte delle competenze sia legislative sia amministrative si trova dalla parte dello Stato, mentre negli Stati con un sistema elaborato di federalismo – come in Germania o in Austria, gli Enti locali hanno una forte competenza, se non esclusiva, anche nella creazione dei Parchi nazionali se questi sono qualificati di essere di interesse generale'.

Ora questi Stati con le loro diversità che nessuno potrà, né sarebbe giusto cancellare, sono chiamati ad operare in sedi comuni dove si dovrà ricercare il massimo di 'omogeneità' compatibile però con le singole realtà nazionali che dovranno adeguarsi ai nuovi processi con la necessaria gradualità. Decisiva è l'attuazione di politiche, come è detto nei trattati comunitari, volte a favorire la 'sussidiarietà' istituzionale che altro non è che decentramento, responsabilizzazione delle istituzioni

più prossime alle comunità.

E in questo possono riconoscersi e intendersi anche Paesi con ordinamenti e legislazioni diverse senza doversi rifare ad alcun modello di 'importazione' se non a quello che collegialmente le aree protette oltre agli Stati dovrebbero riuscire a darsi. Ogni Stato potrà insegnare qualcosa agli altri ma avrà anche qualcosa da imparare dagli altri. Nelle varie legislazioni europee vi sono 'assetti' che potrebbero essere probabilmente seguiti fruttuosamente da altri. Da noi, ad esempio, la gestione delle aree protette è separata da quella del paesaggio mentre in altri Paesi non è così. Stessa cosa per le foreste. Ma dove forse noi avremo molto da 'imparare' è nella 'classificazione', alla quale il nostro Paese non ha finora dedicato alcuna attenzione, diversamente da altri Paesi che hanno cercato invece via via di mettere ordine in una materia in continua evoluzione.

Insomma le situazioni e le esperienze straniere, e specialmente europee, da terreno per polemiche interne spesso strumentali possono e soprattutto debbono finalmente diventare argomento di una riflessione e di un impegno seri.

Le varie Associazioni europee e internazionali dei parchi collaborano da anni, si scambiano esperienze e informazioni e ciò è di grande importanza. Oggi però in presenza di una Unione Europea che allargherà presto i suoi confini ad altri Paesi i parchi hanno bisogno, debbono riuscire a farsi sentire nelle sedi dove si prendono le decisioni alle quali poi i Paesi della comunità dovranno uniformarsi. È certo importante – e nessuno può saperlo meglio di noi italiani – riuscire ad attingere tempestivamente alle risorse comunitarie nei vari settori, ma è non meno decisivo concorrere a determinare quei provvedimenti i quali altrimenti ci piovono sulla testa senza che noi vi abbiamo in qualche modo influito.

Questo è oggi probabilmente uno dei passaggi più impegnativi e cruciali per i parchi e per le istituzioni nazionali e decentrate che li esprimono e li rappresentano.



Parchi e proprietà

Recentemente in alcuni programmi elettorali si è tornati a riproporre una sorta di cura dimagrante per le aree protette regionali.

Talvolta si è trattato di preannunci generici ma non per questo meno allarmanti come nel caso del nuovo Presidente della Regione Lazio che i parchi vuole riparametrarli. In altri casi invece questi propositi sono apparsi assai più precisi e definiti con particolare riferimento alla esclusione, se non di tutte, di determinate aree private dalle attuali perimetrazioni. Nel programma elettorale dell'attuale Presidente della Regione Liguria Barsotti, ad esempio, era detto chiaramente che 'è prioritaria una riduzione dei territori interessati dai Parchi'. Seguiva l'impegno a riconsiderare la situazione di Portofino quale 'punto di partenza per il nuovo concetto di Parco regionale' perché 'è opportuno eliminare in via prioritaria il concetto di puro naturalismo, oggi sorpassato'.

Un concetto in verità che non ci sembra avere ispirato nessuna legge regionale, Liguria inclusa. Interessante è però la frase successiva in cui si afferma che 'questa nuova impostazione consentirà di attuare i parchi usufruendo dei territori pubblici marginalmente integrati, se del caso, da aree private'. Il tutto con riferimento a quanto espressamente previsto dall'art. 22 della legge 394 fino ad oggi disatteso.

Ora, l'articolo in questione al punto 3 stabilisce che 'le Regioni istituiscono Parchi regionali e Riserve naturali utilizzando soprattutto i demani e i patrimoni forestali regionali, provinciali, comunali e di Enti pubblici, al fine di un utilizzo razionale del territorio e per attività compatibili con la speciale destinazione dell'area'. Fabio Cassola commentando l'articolo (1993) osservava: 'L'obiettivo è probabilmente quello di assicurare quanto più possibile la proprietà pubblica delle aree naturali protette, e ridurre correlativamente al minimo l'insistenza in esse di proprietà private' e aggiungeva: 'Appare ovvio però che può trattarsi di un obiettivo solo tendenziale, mirante ad includere in aree naturali protette almeno i demani e i patrimoni forestali pubblici, ma che non impedisce alla Regione nella maggior parte dei casi di istituire parchi e riserve anche in terreni in tutto o in parte appartenenti a privati'. Meno ovvio è capire perché questa indicazione ancorché 'tendenziale' non sia stata espressamente prevista per i Parchi nazionali. Se le ragioni che consigliano per i Parchi regionali di puntare 'soprattutto' se non esclusivamente su terreni comunque pubblici sono quelle ricordate, recare il minor

danno possibile alla proprietà privata, non si comprende perché questa norma di 'salvaguardia' non sia stata prevista esplicitamente anche per i Parchi nazionali le cui dimensioni sono tali da mettere a 'rischio' con ben altra consistenza rispetto ai Parchi regionali i territori privati.

È singolare e curioso come questo aspetto sia stato finora pressoché ignorato nel dibattito sulla legge. È possibile, forse probabile che vi abbia contribuito la convinzione che in fondo quella indicazione non abbia impedito né alle Regioni (che vi avevano in larga misura già provveduto) né tanto meno allo Stato di agire senza inconvenienti. E tuttavia visto che la questione viene riproposta e non già in sede giuridica ma politica, con intenti chiaramente volti a ridimensionare il ruolo dei parchi, qualche riflessione può essere opportuna. Intanto cerchiamo di capire le ragioni di questa diversa 'tutela' prevista nella legge tra i territori privati, o, se si preferisce, della precedenza data a quelli pubblici ma solo in riferimento ai Parchi regionali e non anche a quelli nazionali. Di certo il legislatore non poteva ignorare che l'intervento pubblico sarebbe stato sicuramente assai più rilevante e pesante nei numerosi Parchi nazionali di cui la legge prevedeva espressamente la istituzione che in quelli regionali già operanti da tempo.

È perciò molto probabile che si tratti di una 'svista', dovuta a un difettoso raccordo tra i vari articoli assai, frequente, specie nel caso di leggi complesse e difficili i cui testi risultano 'ballerini' fino all'ultimissimo minuto.

E la legge 394 sotto questo profilo – come abbiamo visto – di difetti ne presenta diversi. Detto questo va aggiunto però che se il mancato raccordo della norma può essere imputato al modo convulso con cui la legge ha tagliato il traguardo, resta ugualmente da capire il senso preciso di una 'indicazione' che appare per più versi contraddittoria con la filosofia generale della legge. In effetti l'aver richiamato sia pure soltanto per i Parchi regionali l'esigenza di far salvi il più possibile i territori privati conferma la persistenza anche in una legge sicuramente innovativa quale è la legge 394, di posizioni ambigue o quanto meno contraddittorie.

Storicamente i parchi – quelli americani *in primis* – si sono identificati con l'immagine dei grandi territori naturali prevalentemente, se non interamente, di proprietà pubblica. Spesso l'acquisto precedeva la istituzione vera e propria del parco (vedi anche Engadina) che doveva disporre liberamente e sen-



za condizionamenti del territorio.

A questa tradizione e immagine del Parco americano recentemente confermata anche dalla decisione del Presidente Clinton di 'donare' nuovi territori al Parco delle Sequoie, si sono ispirate a lungo le culture conservazioniste anche europee. La tradizione italiana rispetto a quelle europee presenta talune significative differenze, ma quando le Regioni istituirono i primi parchi – lo si ricorderà – dovettero fare i conti con chi sosteneva l'opportunità di orientarsi unicamente su territori 'naturali' e preferibilmente di proprietà pubblica, magari ricorrendo all'acquisto.

Questo doppio 'vincolo', parchi che intervengono solo su territori naturali e preferibilmente di proprietà pubblica, se fosse stato rispettato oggi non avremmo quel sistema regionale di aree protette di cui fortunatamente disponiamo.

Un esempio per tutti: il Parco regionale di Migliarino, S. Rossore, Massaciuccoli nato innanzitutto per bloccare una enorme speculazione edilizia che avrebbe irrimediabilmente compromesso la pineta litoranea dei Duchi Salviati che fu inclusa insieme alla tenuta presidenziale (allora) di S. Rossore nel nuovo parco. E tuttavia come sappiamo nonostante, anzi anche in ragione dell'inclusione di notevoli e pregiati territori privati nelle aree protette regionali, l'opposizione ad essi si avvale spesso anche di questo argomento, inducendo a più riprese la Corte Costituzionale e altri organi giurisdizionali a pronunciarsi sulla legittimità dei vincoli apposti dai parchi che non furono mai considerati – come invece si pretendeva – equivalenti ad un esproprio. Quei vincoli a differenza di quelli urbanistici sono stati a più riprese considerati legittimi in quanto non statici e volti pertanto a prescrivere, programmare forme di fruizione pubblica ed anche di attività socio-economiche per le popolazioni residenti.

Nonostante però questa costanza delle varie e diverse pronunzie e sentenze nel respingere le opposizioni alla inclusione di territori privati nei parchi, che ha le caratteristiche di un vincolo e non dell'esproprio, gli interessati non demordono e ogni tanto tornano alla carica.

Torniano dunque al punto: perché il legislatore ha introdotto questa indicazione, che non vi è ragione alcuna per considerare valida, soltanto per i Parchi regionali i quali peraltro – anche questo è bene ripeterlo – a differenza dei Parchi nazionali erano nella maggior parte dei casi già istituiti?

Evidentemente con questa norma si voleva 'rassicurare' i privati presentando il parco come uno strumento che avrebbe riguardato se non in misura marginale, comunque non prevalente le proprietà private.

Non dimentichiamo che la questione dei 'vincoli' non ha interessato solamente i parchi ma a più riprese i Piani regolatori e tutti gli strumenti urbanistici con le differenze però appena ricordate.

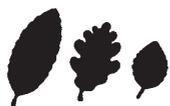
Se questa è stata la ragione della scelta del legisla-

tore – altre francamente non riusciamo a intravederne – oltre al discutibile inserimento della norma nell'art. 22 che riguarda le Regioni, è abbastanza evidente che essa, al di là delle motivazioni di 'opportunità' politica, reca il segno del persistere di concezioni del parco poco coerenti con la stessa filosofia generale della legge quadro. Lo confermano d'altronde altre 'ambiguità' presenti nel testo che non poteva uscire indenne evidentemente dal complesso e estenuante lavoro per amalgamare posizioni e culture diverse.

Né si può ragionevolmente sostenere che una indicazione del genere può attagliarsi unicamente ai Parchi regionali visto che la legge nello stabilire i caratteri del Parco nazionale e di quello regionale è ricorsa a quella che è unanimemente considerata una definizione 'tautologica': è nazionale il parco istituito dallo Stato, è regionale quello istituito dalle Regioni. Sono diversi insomma unicamente in base al diverso regime istituzionale e non per i compiti e i connotati di fondo tanto è vero che diversi Parchi regionali li si voleva trasformare in nazionali e per qualcuno lo si è anche fatto. E come ebbe a dichiarare il Sottosegretario Angelini nell'incontro con i Parchi a Pisa la legge stabiliva 'la pari dignità tra Parchi nazionali e Parchi regionali'.

Al di là però del senso di questa indicazione contenuta nell'art. 22 e della sua interpretazione resta il fatto che essa potrebbe – alla luce di quanto abbiamo riportato in apertura – offrire una 'via di fuga', per quanto molto forzata e ardua, a chi intende oggi rimettere in discussione gli assetti ormai piuttosto consolidati delle aree protette regionali. La singolarità poi del documento elettorale ligure è che in esso si richiama l'art. 22 quasi esso consentisse, nella interpretazione che se ne dà, di evitare un 'ritorno' al parco solo natura. In effetti tentazioni e suggestioni del genere ogni tanto tornano a fare capolino qua e là sostenute generalmente da forze politiche chiaramente ostili ai parchi ma non solo. Nel '92 su Parchi si sviluppò su questo aspetto un interessante dibattito. Lischi, un editore pisano che da sempre si era battuto per il Parco di Migliarino, confermò i suoi dubbi sulla giustezza dell'inclusione nel Parco delle tenute di Massaciuccoli e Tombolo per la presenza di abitanti che avrebbero reso più difficile la vita al parco. Insomma anche in chi non intendeva nella maniera più assoluta strumentalizzare la questione dubbi c'erano stati e dubbi rimanevano. Ma l'idea di ripерimetrare e riparametrare le aree protette regionali avvalendosi dell'art. 22, nel senso che abbiamo visto, va proprio nella direzione di farle dimagrire riportandole il più possibile all'osso naturalistico.

C'è dunque una palese contraddizione nel prospettare da un lato un sensibile ridimensionamento delle aree protette e sostenere dall'altro che così si intende affermare una idea di parco non solo 'naturalistica'.



Le regioni speciali

Nel panorama regionale raramente troviamo riferimenti men che vaghi alle Regioni e Province autonome e soprattutto alle loro diversità. Caratteristica tipica infatti della 'specialità' a differenza del regime ordinario è appunto la diversità 'costituzionale' di ciascuna Regione o Provincia quanto a competenze e prerogative. Le Regioni e le Province autonome in parole povere pur accomunate dalla 'specialità', si differenziano poi talvolta nettamente in base ai rispettivi statuti una dall'altra. Le leggi cornice generalmente tutelano o meglio 'fanno salve' queste prerogative.

La legge 394 non ha fatto eccezione e al pari di tutte le altre leggi quadro ha previsto per esse un 'trattamento' diverso da quello delle Regioni ordinarie. All'art. 2 (punto 6), ad esempio, è stabilito che 'la classificazione delle aree nazionali protette di rilievo internazionale e nazionale, qualora rientrano nel territorio delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ha luogo d'intesa, secondo le procedure previste dai rispettivi statuti'. Al punto 7 dello stesso articolo è stabilito che l'intesa riguarderà anche la istituzione dei Parchi nazionali e delle Riserve naturali statali. All'art. 22 relativo alle norme quadro 'regionali' è detto che sono 'fatte salve' le rispettive competenze per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ma che i principi fondamentali della legge hanno valore di riforma economica-sociale per quanto riguarda la istituzione e gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi alla istituzione dell'area protetta e alla definizione del Piano del parco. In altri termini vi sono prerogative salvaguardate ma anche 'principi' generali ai quali anche le 'specialità' non possono ignorare.

L'obbligo della intesa che non è previsto per le Regioni a statuto ordinario e il non semplice 'adeguamento' delle norme regionali speciali a quelle quadro, costituiscono la sostanziale differenza di 'trattamento' tra i due tipi di Regioni stabilita dalla legge 394. Qualcuno dinanzi a questa differenziazione storse la bocca considerando queste

norme di 'salvaguardia', ricorrenti peraltro come abbiamo detto in quasi tutte le leggi cornice, un 'cedimento' a Regioni che, si disse, non avevano certo brillato in materia di parchi e con le quali ora si doveva fra l'altro ricercare l'intesa per mettere a nuovo regime anche i vecchi Parchi nazionali: Gran Paradiso e Stelvio. Questioni che come si era già visto qualche tempo prima specialmente per il Gran Paradiso in occasione della discussione delle norme di attuazione dello statuto valdostano avrebbero dato sicuramente molto filo da torcere allo Stato. Se per il più vecchio Parco italiano lo scontro era stato durissimo anche per il voltafaccia della maggioranza che in prima battuta alla Camera aveva accolto diverse istanze della Regione ma che al Senato ci aveva ripensato ripristinando il vecchio testo assai meno favorevole alla Regione, certamente non più facile si preannunciava la vicenda dello Stelvio resa peraltro più complicata dal fatto che essa interessava due Province autonome: Trento e Bolzano e una Regione: la Lombardia che speciale non era, anche se lo rivendicava. E questo era l'altro motivo di malumore presente da tempo fra le Regioni a statuto normale le quali ormai mal sopportavano una condizione di svantaggio normativo e finanziario rispetto alle consorelle 'speciali'. Quella 'intesa' riservata dalla legge 394 esclusivamente alle Regioni e Province ad autonomia speciale suscitò perciò qualche mugugno anche se non giunse mai a pregiudicare seriamente i rapporti all'interno del fronte delle Regioni che tuttavia risultavano sovente non facili anche per una spiccata tendenza delle Regioni e Province autonome a far lega fra di loro ovvero a fare spesso ognuna per conto suo.

L'intesa prevista dalla legge quadro non appagò in ogni caso le Regioni speciali ed in particolare la Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna che impugnarono prontamente la legge dinanzi alla Corte Costituzionale. La Provincia di Bolzano scese in campo con il suo straordinario potenziale contestando in tutto o in parte ben 31 articoli



dei 38 complessivi della legge, non risparmiando neppure quella 'intesa' che a taluno era apparsa 'eccessiva'. La legge veniva rivoltata come un guanto individuando quasi in ognuna delle norme la palese 'violazione' delle proprie competenze.

La Regione Sardegna si accontentò, diciamo così, di impugnare pochissimi articoli concernenti le competenze urbanistiche, la caccia nelle aree contigue e poco altro.

D'altronde le sue competenze 'speciali' non erano e non sono neppure lontanamente paragonabili a quelle altoatesine. Singolare alla luce anche degli sviluppi o meglio non sviluppi successivi è la contestazione da parte della Regione sarda della norma che vieta alle Regioni di intervenire per istituire propri parchi o riserve all'interno dei Parchi nazionali. Un divieto 'irrazionale' che, si diceva, avrebbe potuto impedire interventi regionali di 'maggiore' protezione. La Corte liquidò come irragionevole la contestazione ricordando che se la Regione voleva esercitare una tutela sul suo territorio ancor più rigorosa poteva farlo avendone i poteri e gli strumenti. E quanto a 'volontà' la Sardegna non ne aveva mostrata davvero molta e le cose non sarebbero cambiate granchè neppure negli anni successivi. Eppure la Regione si era data nel giugno del 1989 una legge con la quale si intendevano istituire 9 Parchi regionali, 60 Riserve, 24 Monumenti naturali, 16 aree di rilevante interesse naturalistico. Un pacchetto di tutto riguardo anche sotto il profilo tipologico che purtroppo è rimasto in larghissima misura lettera morta. Un Assessore ai Parchi della Regione Salvatore Lai in una dichiarazione a Oasis ('95), dopo avere dichiarato che non era stato istituito neppure un parco aggiungeva che 'la Regione non intende far calare dall'alto le iniziative in questo settore, ma confrontarsi piuttosto con le esigenze degli Enti locali e delle popolazioni interessate'. Parole sacrosante, da sottoscrivere interamente. Ma chi doveva farlo? Da allora naturalmente qualcosa è stato fatto ma è davvero troppo poco se si pensa alle previsioni sia della legge regionale che di quella nazionale.

Le contestazioni alla legge come è noto furono interamente respinte e la nuova normativa nazionale poteva cominciare la sua navigazione forte dell'autorevole viatico della Corte.

I primi due appuntamenti riguardavano il Gran

Paradiso e lo Stelvio che si presentavano con evidenti differenze ma anche con qualche affinità in quanto riguardavano due vecchi Parchi nazionali interessanti territori nei quali operavano congiuntamente Regioni e Province autonome e Regioni ordinarie: la Valle d'Aosta e il Piemonte nel primo caso, Trento, Bolzano e la Lombardia nel secondo.

Non fu una partenza a razzo. Anzi. Per il più vecchio Parco italiano le trattative si trascinarono in maniera a volte persino indecorosa, con interruzioni e pause senza fine, con riscrittura di testi, in un estenuante rimpallo di responsabilità, con una gestione commissariale interminabile, con episodi che ancora nel settembre del '95 costrinsero la direzione del parco a denunciare pubblicamente lo stato di paralisi del parco il quale non era in condizioni di effettuare alcun intervento e neppure di garantire un efficiente servizio di sorveglianza su tutto il territorio data la situazione 'preagonica'.

Per il Parco dello Stelvio fu abbastanza rapidamente firmato una intesa a Lucca con il Sottosegretario Angelini. La sua attuazione che prevedeva l'insediamento di un Consorzio tra le due Province autonome e la Regione Lombardia registrò comunque anch'essa episodi scandalosi con tanto di sfratti e chiusura di uffici del parco, assurde ritorsioni di cui furono protagonisti organi dello Stato.

Un pessimo uso della specialità

Abbiamo già accennato al giudizio piuttosto diffuso al momento della approvazione della legge quadro che le Regioni speciali pur dotate di poteri rinforzati e di mezzi notevoli non avevano dato nel loro complesso una prova esaltante in materia di protezione e tutela.

In particolare non godeva buona fama la Valle d'Aosta che prontissima a rivendicare per se competenze anche sul Parco nazionale non lo era altrettanto per aiutarlo a funzionare. Le vicende del Parco del Gran Paradiso ebbero spesso gli onori della cronaca per episodi gravissimi con tanto di attentati ai tralicci e altro ancora senza che da parte delle istituzioni – quella regionale *in primis* – facessero fino in fondo la loro parte.

Le cose poi per fortuna cambieranno, avremo la



nascita del primo Parco regionale del Monte Avic, di alcune riserve, una situazione di minore tensione, ma ci volle tempo.

Il Friuli-Venezia Giulia avrebbe atteso qualche anno prima di dotarsi di una propria legge in accoglimento di quella quadro. Eppure nel 1981 il Piano urbanistico regionale prevedeva 76 ambiti territoriali, 14 Parchi naturali in grado di tutelare il 16% del territorio regionale. La gestione era affidata agli Enti locali. Si trattava di una impostazione fortemente connotata in senso urbanistico in quanto le aree protette erano il risultato della attuazione del Piano Urbanistico regionale approvato nel '78. Gli strumenti attuativi della politica di tutela erano quelli propri della pianificazione territoriale, la gestione era previsto fosse affidata a Consorzi fra Comuni ma si trattava di una forma gestionale ormai in crisi specie dopo l'entrata in vigore della legge 142.

Di questo complesso di impegni pochi vedranno la luce e bisognerà attendere il settembre del '96 perché la Regione friulana, la prima Regione a statuto speciale a farlo, vari una sua legge sulle aree protette in base alla nuova legge quadro. La legge non era stato un parto semplice proprio per quei precedenti appena richiamati che avevano costretto la Regione ad un 'adeguamento' che presentava non poche difficoltà oggettive. Anche lì si era dovuto procedere ad una revisione anche in termini di superfici per il recepimento della norma di divieto delle attività venatoria. Importante e positiva la scelta di affidare la responsabilità agli Enti locali, tanto da prevedere anche la categoria dei Parchi locali. Era prevista la istituzione degli Enti Parco non sempre peraltro ben visti dai Comuni i quali avevano sperimentato altre forme di gestione rivelatesi in verità poco efficaci. Purtroppo anche in questo caso alla legge non seguirà un impegno adeguato tanto è vero oggi assistiamo in Friuli-Venezia Giulia ad un allarmante 'abbandono' e ridimensionamento anche delle aree protette istituite.

Diversa la situazione della Provincia di Trento che aveva avviato per prima una politica attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica di individuazione e istituzione di parchi e riserve regionali, o meglio provinciali.

La Provincia autonoma di Bolzano si era avvalsa delle sue competenze primarie in materia di protezione della natura, fauna, flora, paesaggio per

dar vita ad alcune aree protette con caratteristiche però assai diverse da quelle che ritroveremo in numerose Regioni. La perimetrazione seguì criteri volti ad escludere tutte le varie infrastrutture che rimasero anche per pochi metri fuori dall'area protetta pur influenzandola. Non solo, ma le decisioni riguardanti settori e materie che avrebbero inevitabilmente influito sui territori protetti, forestazione, bacini montani etc., venivano prese da organi che ignoravano l'area protetta. A rendere più 'fragile' questi tipo di parco contribuiva infine il tipo di gestione praticamente 'centralizzato' della Provincia.

L'esperienza siciliana

Abbiamo volutamente lasciato per ultima la Regione Sicilia che sul piano generale non gode sicuramente di buona fama fra le Regioni speciali per l'uso che in tanti anni (lo statuto siciliano è stato approvato prima della stessa Carta costituzionale) ha fatto o non ha fatto della sua fortissima autonomia, ma che in materia di aree protette presenta un bilancio di tutto rispetto, non privo naturalmente di ombre e tuttavia di grande interesse e con notevoli potenzialità di crescita. La Sicilia si è dotata di una propria legge sulle aree protette nel 1981 esattamente dieci anni prima della legge quadro. Nel 1987 nasce il Parco dell'Etna, nell'89 quello delle Madonie, nel '93 quello dei Nebrodi. Ai 3 Parchi regionali tutti di notevolissima dimensione (una caratteristica che mediamente non è tipica dei Parchi regionali) si affiancano 44 Riserve, 3 Riserve marine statali. Di notevole interesse anche la varietà degli strumenti e dei soggetti impegnati nella gestione di questo complesso sistema di aree protette che può contare su alcune peculiarità della 'specialità': un corpo forestale regionale con 1200 tra guardie e ufficiali, le Province regionali, i Comuni e una serie di Associazioni; Lega-Ambiente, WWF, LIPU, Associazione dei rangers etc., impegnate direttamente nella gestione di alcune importanti Riserve. La Sicilia è l'unica Regione che in base all'art. 2 della l. n. 98/1981 può istituire, per le aree marine di vaste dimensioni, parchi. Una facoltà che la legge quadro riserva alle Regioni soltanto per 'tratti' prospicienti la costa.

Dopo l'entrata in vigore della legge 394 la Sici-



lia nell'ottobre del 1995 all'interno di una legge recante 'Disposizioni urgenti in materia di territorio e ambiente' all'art. 8 ha modificato l'art. 9 della legge regionale del 9 agosto 1988, n. 14 in questo modo: 'Il Consiglio del parco è nominato con decreto dell'assessore regionale per il territorio e l'ambiente ed è composto dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle Province, i cui territori ricadono, in tutto o in parte, entro i confini del parco'. In luogo dei tre rappresentanti per ciascun Comune rientrante nel territorio del parco che aveva creato una insostenibile situazione per gli organi del parco resi elefantiaci e poco governabili ora sono il sindaco e il presidente della Provincia (che possono nominare rappresentanti 'per singole sedute, per periodi di tempo determinato') ad assumersi direttamente la responsabilità di gestione dell'area protetta. Si tratta di una innovazione di notevole portata che stranamente – forse proprio perché riguarda una Regione speciale – non è stata però presa in considerazione come avrebbe meritato. Le leggi, come il budino, hanno bisogno della 'prova' dell'assaggio per poter essere giudicate. In questo caso il tempo trascorso anche se non lunghissimo è senz'altro sufficiente per una prima verifica dei risultati. Merito della legge è indubbiamente quello di avere preso atto degli inconvenienti della vecchia legge resi maggiori proprio dal fatto in sé positivo che i Parchi siciliani sono estesi e quindi coinvolgono mediamente un considerevole numero di Comuni, il che aveva comportato rappresentanze ingovernabili. La nuova legge ha reso sicuramente più governabili, meno macchinosi gli organi del parco. Oltre a questo, essa ha permesso anche una maggiore speditezza e incisività dovuta alla presenza diretta nell'Ente dei titolari delle istituzioni comunali e provinciali? Ecco una domanda alla quale una risposta può venire in prima battuta solamente dalla Regione, dagli Enti locali, dagli Enti Parco e da tutti quei soggetti in qualche modo coinvolti nella gestione delle aree protette siciliane. A noi sembra in ogni caso che questa esperienza finora piuttosto ignorata meriterebbe una riflessione maggiore anche fuori dai confini dell'isola e non soltanto delle Regioni e Province autonome.

La situazione siciliana presenta però anche altri, interessanti e attuali motivi di approfondimento e di riflessione politico-istituzionali. Non sarà

certamente sfuggito a chi ha seguito e segue il dibattito politico sulle aree protette che è frequente in riferimento alle vicende siciliane la sottolineatura da taluno accompagnata da malinconico e amaro disappunto che nell'isola non vi sono Parchi nazionali. Negli elenchi dei nuovi Parchi nazionali che a lungo accompagnarono il dibattito sulla legge 394, e che come la tela di Penelope venivano continuamente cancellati e riscritti, vi figurò fino all'ultimissimo momento il Parco regionale dell'Etna che insieme ad alcuni altri Parchi regionali avrebbe dovuto passare di categoria. A quel tentativo andato a vuoto ne sono seguiti altri anche in tempo assai recenti – vedi le richieste del Sen. Lo Curzio – con cui si vorrebbe attraverso la trasformazione in Parco nazionale 'tutelarne l'elevato valore ambientale e paesaggistico'. Richiesta subito accolta dal Ministro Ronchi che ricordava però essere stata la Regione Sicilia a dare corso alla procedura di intesa ipotizzata dal Ministero sin dal '96 per la trasformazione del Parco regionale dell'Etna in Parco nazionale. Queste scarse battute riportate nel resoconto sommario della seduta della Commissione Ambiente del Senato (16 febbraio 2000) offrono lo spunto per qualche considerazione di carattere generale in riferimento alla specifica situazione delle aree protette siciliane.

Intanto abbiamo la sgradita conferma che questioni estremamente delicate e complesse continuano, in sede parlamentare, ad essere trattate spesso incidentalmente nel corso di dibattiti che non meriterebbero di essere degradati a contrattazioni improprie su emendamenti spesso improvvisati e cervellotici.

Si deve inoltre osservare come siano duri a morire, anche in sedi tanto autorevoli che dovrebbero essere almeno informate sui 'fatti', taluni pregiudizi e luoghi comuni.

Colpisce infatti che vicende niente affatto semplici quali sono appunto quelle riguardanti la 'trasformazione' di un Parco regionale in nazionale specialmente in una Regione specialissima qual è notoriamente la Sicilia siano affrontate – è il caso di dirlo – con tanta disinvoltura, la stessa con la quale si propone la 'erezione' di nuovi, e ai più ignoti, Parchi nazionali. Senza considerare che negli stessi giorni mentre appunto al Senato gli emendamenti sui 'nuovi' parchi si sprecavano alla Commissione Ambiente della Camera



veniva approvato un documento in cui fra le altre cose veniva giustamente e finalmente affermato che il problema oggi non è quello di istituire nuovi parchi ma di consolidare e far funzionare al meglio quelli esistenti che non sempre e non tutti riescono, come si è visto proprio nel dibattito parlamentare, a spendere con ragionevole speditezza le risorse a disposizione.

Da questi comportamenti in sede parlamentare emerge peraltro una ben strana considerazione sulla necessità che i parchi nascano avendo acquisito prima, e non dopo, il consenso e l'intesa necessaria con le popolazioni e le istituzioni decentrate che le rappresentano.

Ma c'è dell'altro e questo attiene, come dicevamo, ai pregiudizi e ai luoghi comuni che in certi ambienti non dovrebbero assolutamente allignare. Quando si afferma – come fa il Sen. Lo Curzio – che per 'elevare' il valore di taluni ambienti già protetti da Parchi regionali storici bisogna trasformarli in nazionali è fin troppo evidente che ai secondi si assegna una gerarchia e una qualità intrinseca che mancherebbe evidentemente o farebbe comunque difetto agli altri parchi. Una idea purtroppo piuttosto diffusa anche in sedi dove tutto si dovrebbe fare tranne stabilire improprie gerarchie tra i vari tipi di aree protette che insieme costituiscono quel sistema unitario di cui il Governo e il Parlamento unitamente alle Regioni e agli Enti locali dovrebbero farsi carico.

Tanto più che l'esperienza di questi anni, e non ultima proprio quella del Parco dell'Etna, è lì a dimostrare che certe 'credenze' sono del tutto infondate tanto è vero, e solo per fare un esempio fra i tanti, molti Parchi regionali sono riusciti a fare in tempi ragionevoli i loro piani e vecchi Parchi storici non ci sono ancora riusciti.

Fatte queste doverose premesse niente affatto inutili credo si possa affrontare appunto senza pregiudizi di sorta ed anche senza illusioni sulla praticabilità di furbesche 'scorciatoie' destinate unicamente ad accrescere la confusione, anche il problema reale del rapporto tra i Parchi siciliani

e la politica nazionale.

La Sicilia oggi è infatti tra le poche Regioni a non avere sul proprio territorio Parchi nazionali il che però non significa che solo 'per questo' essa non debba o non possa entrare a tutti gli effetti nel circuito, ossia nel sistema nazionale delle aree protette.

Questo è un punto da mettere bene in chiaro a meno che si voglia dar ragione a quei luoghi comuni di cui parlavamo. Il sistema nazionale delle aree protette, vale la pena di ripeterlo fino alla noia, non è costituito dai soli Parchi nazionali ai quali tutt'al più gli altri vengono aggregati come parenti poveri e di seconda fila.

Anche nel caso perciò di una eventuale trasformazione di uno o più Parchi regionali in nazionali rimarrebbe anche per la Sicilia il problema di come raccordare le 'altre' aree protette al sistema nazionale.

Detto questo in termini molto generali e sintetici va aggiunto che la questione della 'classificazione' delle aree protette che insieme debbono concorrere alla costruzione e funzionamento del sistema deve avvenire sulla base non di 'incursioni' o 'colpi di mano' decisi in sedi e circostanze improprie ma attraverso la istituzione di un 'tavolo' in cui tutte le Regioni e *in primis* quelle 'speciali' e lo Stato possano dare un volto più razionale ad un sistema oggi troppo confuso.

A conclusione di questa sommaria rassegna della situazione delle Regioni e Province autonome ci sembra di poter dire che anche nelle realtà molto 'speciali' si incontrano problemi che tanto speciali non lo sono e non dovrebbero più esserlo in quanto ogni forma o tentazione di isolamento e di separazione lungi dal rendere più forte i propri sistemi regionali di aree protette li rende più fragili, più impermeabili alle novità e alle esperienze interessanti che in questi anni si sono fatte un po' dappertutto. E ciò vale in particolare in momenti davvero speciali quali sono quelli in cui si sta cercando di portare avanti profonde riforme della pubblica amministrazione e delle istituzioni.



Quale futuro per la legge?

A conclusione di queste pagine possiamo dire che a differenza di altre importanti leggi alla 394, pur avendo dato più di altre una buona prova sul campo, è mancata una riflessione più puntuale e tempestiva d'insieme che permettesse, come veniva detto nel documento delle Regioni presentato alla I Conferenza nazionale sulle aree protette (25-28 sett. '97) una sua 'ridefinizione alla luce del principio comunitario di sussidiarietà, della riforma dello Stato in senso federale...lasciando inalterati i capisaldi della legge ma decentrando i poteri'. Le polemiche si sono sprecate come forse è accaduto per poche leggi, ma se per alcuni lo scopo più o meno apertamente dichiarato era quello di 'stravolgerla' per altri essa andava semplicemente sottratta a qualsiasi modifica e quindi verifica e riflessione critica. Che poi delle modifiche non di poco conto e neppure sempre migliorative, siano state introdotte approfittando ora di questa ora di quella legge che con quella delle aree protette sovente aveva poco o niente a che fare, è un altro discorso che semmai conferma che dietro talune posizioni barricate si celava semplicemente l'intento di non affrontare con serietà, equilibrio e alla luce del sole, una discussione da cui gli amici dei parchi avrebbero avuto e hanno ancora tutto da guadagnare.

Ma ciò che è avvenuto in questi quasi dieci anni e non sempre per motivi nobili o quanto meno ragionevoli e trasparenti non riguarda soltanto il passato bensì il futuro della legge e dei parchi. E se non vogliamo continuare con una buona dose di ipocrisia a far finta di niente o evocare imperterriti e tetragoni, chissà quali disastri senza accorgersi magari potrebbero anche verificarsi, ma per ben altre e diverse ragioni che non attengono a quelle paventate, allora sarà bene cominciare a parlarne seriamente e con riferimenti concreti. E il modo più corretto e costruttivo per farlo è quello di verificare cosa resta di valido negli obiettivi, negli strumenti, nelle procedure della legge a dieci anni dalla sua entrata in vigore e dopo le realizzazioni che grazie ad essa si sono compiute. L'obiettivo più importante e qualificante della

legge: la istituzione dei nuovi Parchi nazionali possiamo dire tranquillamente e con legittima soddisfazione che è stato complessivamente centrato. Sappiamo che qualche pendenza è rimasta ma farne ora una questione – come taluno fa – a questo punto ha poco senso, è inutile fiscalismo. Si deve fare ovviamente il possibile ma senza colpi di testa, usando il buon senso perché in ogni caso il quadro generale cambierà di poco. Un parco in più o in meno non fa davvero una grande differenza. Ed anche il Parlamento la smetta di 'inventarsi' nuovi Parchi nazionali sulla base di emendamenti e di sortite strambe perché l'esperienza dovrebbe pure – si spera – avere insegnato qualcosa. Quando ci si lamenta di qualche flop putacaso per il Parco dell'Appennino-tosco-emiliano o di altri parchi noti solo ai loro proponenti sarebbe meglio prendere atto che se le Regioni e il Governo vogliono (volevano) dar vita ad un nuovo Parco nazionale possono (potevano) farlo tranquillamente senza bisogno di altre leggi che non sia la legge 394 che fissa criteri, procedure e quant'altro.

Non è risolta invece, purtroppo, la questione delle riserve o parchi marini, ma qui la legge 394 c'entra poco ormai, visto che anche le competenze della Marina Mercantile sono state ricondotte correggendo la stessa legge 394 al Ministero dell'Ambiente.

Se le cose qui ancora non vanno in maniera soddisfacente ciò riguarda da un lato la gestione politica di una vicenda che in troppi continuano a separare dal resto delle aree protette e dall'altro da una ambiguità che permane anche nella legge quadro (e ancor più nella legge 979) su cosa sono le riserve e cosa i parchi marini visto che non possono essere considerati equivalenti. Ma questa maggiore chiarezza può venire soltanto da una più puntuale definizione normativa (che la più recente legge 426 per qualche aspetto ha addirittura aggravato) e soprattutto mettendo finalmente mano ad una seria riclassificazione delle aree protette che tenga conto anche di quel che è accaduto in questi anni sia in sede comunitaria che



nazionale e regionale.

Anche per i vecchi Parchi nazionali la legge, sia pure tra vari inciampi e contraddizioni dovute in parte anche alla legge, ha esaurito diciamo così la sua funzione essendo ormai i parchi a regime ma con qualche pendenza che dimostra quanto siano dure a morire certe 'faziosità'.

L'art. 35 della legge quadro (Norme transitorie) come puntualmente rilevò Bino Li Calsi (*Domus '93*) non aveva scelto la strada più spedita e naturale per alcuni parchi in particolare: Calabria e Circeo. Il Ministero dell'Agricoltura anche in questo caso era riuscito a non farsi sottrarre la competenza. Con la scusa – è il caso di dirlo, visto che gli stessi argomenti erano stati impiegati al tempo del d.P.R. n. 616 per trattenere altre competenze – dei fini di ricerca, di sperimentazione e di didattica ambientale, le proprietà demaniali ricadenti nei due parchi rimanevano in gestione del Ministero dell'Agricoltura. Gli effetti si possono verificare andando a vedere la situazione del Parco del Circeo a 10 anni dall'entrata in vigore della legge. I pasticci si pagano e sarebbe ora di prenderne atto smettendola di ricercare assurdi compromessi in situazioni che richiedono tagli netti e precisi perché tutti i parchi rispondano agli stessi criteri di gestione, senza speciali 'zone franche'. L'altro punto importantissimo della legge, quello che indicava gli strumenti e le procedure per una gestione 'collaborativa', la famosa 'leale collaborazione' tra Stato e Regioni, appare ormai largamente vulnerato dopo che il Comitato per le aree protette (Comitato Stato-Regioni) e il Piano triennale sono stati abrogati e la Consulta Tecnica dovrebbe essere riformata in base alla legge Bassanini non svolgendo al momento alcuna concreta e avvertibile funzione. Qui è venuta a determinarsi una situazione addirittura paradossale; nel momento in cui nascono strumenti nuovi e nuove procedure concertative tra Stato, Regioni ed Enti locali coerenti con il nuovo federalismo amministrativo, per le aree protette sono stati abrogati gli strumenti appositamente previsti allo scopo dalla legge quadro senza che altri siano stati creati o siano previsti.

Insomma a dieci anni dalla entrata in vigore della legge quadro 'la leale collaborazione' è orfana, priva di qualsiasi sede istituzionale operativa, mentre la Consulta Tecnica si trascina stancamente e inutilmente non dovendo più assolvere alle vecchie funzioni ma non sapendo quali potreb-

bero essere quelle nuove che nessuno si preoccupa di definire. La cosa davvero curiosa è che i più occhiuti e trinariciuti difensori della legge, di questo non facciano parola e soprattutto non abbiano mai cercato di fare qualche proposta che invece è stata formulata in più occasioni dalla Federazione dei Parchi incontrando purtroppo la più assoluta sordità del Ministero ed in particolare del Ministro Ronchi.

E cosa dire delle norme riguardanti la Carta della Natura che nelle intenzioni del legislatore doveva servire a istituire i nuovi parchi, i quali sono stati regolarmente istituiti senza che la Carta abbia visto ancora la luce?

Vi sono inoltre articoli della legge come il 7 o quello sulle aree contigue che sono praticamente rimasti lettera morta.

Modificata inoltre la norma sui compiti della Marina Mercantile è rimasta quella sul CFS che come era stato previsto e denunciato da molti al momento della approvazione della legge non ha funzionato perché non poteva funzionare e che ora dipende comunque da decisioni e leggi diverse dalla 394.

Ma anche per quel che riguarda i Parchi nazionali se le cose sono andate sostanzialmente a segno e sono state quasi interamente realizzate salvo qualche pendenza il cui esito però riguarda ormai la gestione politica più che la normativa, ci sono questioni aperte che non possono essere ignorate. Mentre si afferma sempre più il principio di differenziazione noi abbiamo un modello di Ente Parco nazionale indistinto e indifferenziato sia per il Pollino o il Cilento con decine e decine di Comuni che per la Maddalena e l'Asinara che riguardano un solo Comune.

L'autonomia degli Enti Parco

Per quanto riguarda poi l'autonomia degli Enti Parco la legge già taccagna al momento del varo lo risulta anche di più oggi che i parchi hanno sperimentato cosa significa 'dipendere' per atti fondamentali dal Ministero a cominciare dalla legge scelta del direttore le cui modifiche apportate dalla legge 426 alla legge 394 non si può dire abbiano migliorato la situazione. In fondo tranne l'approvazione del Piano del parco da parte della Regione tutto il resto è riconducibile a fonti e normative statali: legge quadro, decreto presiden-



ziale istitutivo del parco, decreto sul regolamento che è atto interno fondamentale. Del resto era così anche per il Comitato per le aree protette che ‘paritario’ nella composizione non lo era nel caso di mancato accordo perché in quella evenienza a decidere sarebbe stato il Consiglio dei Ministri. Abbiamo accennato alla questione irrisolta delle riserve e dei parchi marini. Ma aperta è rimasta anche la questione delle altre riserve per le quali, come ebbe a dire Mario Libertini, la legge era ‘estremamente laconica’ tanto è vero ora si sta amanaccando e pasticciando le cose pur di non passarle, come è giusto, ai parchi o alle Regioni. Una richiesta, come si ricorderà, che figurava perfino nel documento conclusivo della indagine svolta dal WWF sulla attuazione della legge quadro.

Ora, nel momento in cui una serie copiosissima di provvedimenti normativi ridisegnerà materie e competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che non potranno non incidere direttamente o indirettamente sulla gestione delle politiche inerenti le aree protette, pensare di poter continuare ad eludere un esame di ciò che anche nella legge 394 va ‘adeguato’ è pura miopia che pagheremmo a caro prezzo. Più che mai torna di attualità la questione posta nel già citato documento delle Regioni, quella relativa alle norme di ‘raccordo’ con altre leggi. Al momento della approvazione la legge 394 rischiò persino di non tenere conto della legge 142 e delle nuove disposizioni sugli Enti locali.

Ma se a quello fu rimediato sia pure *in extremis* restano aperti problemi che impongono ‘una rilettura della legge quadro in maniera coordinata con altri strumenti legislativi che pure incidono fortemente sul territorio, determinando conflitti interpretativi e di sovrapposizioni (es. l. n. 157 che prevede il limite del 30% delle aree protette, la l. n. 183, con il problema ancora insoluto circa la prevalenza del Piano del parco rispetto ai Piani di bacino, la l. n. 97, con le sue potenzialità ancora del tutto inesprese e non coordinate con la legge 394).

Da quando questi problemi sono stati posti non solo essi non sono stati risolti ma sono diventati più urgenti. Basti pensare all’art. 7 della legge praticamente ignorato per la mancata integrazione delle politiche interministeriali.

Ecco perché una verifica approfondita a tutto campo sulla legge, intesa come ‘testo’ ma anche come politiche effettive e concreta gestione che sappia

mettere a fuoco con uguale chiarezza e lucidità risultati e limiti, non può essere rimandata. I parchi non sono e non possono considerarsi una zona franca, esclusa dalle riforme.

Ciò che può apparire singolare e in qualche misura realmente lo è, è il fatto che nonostante il gran parlare di modifiche da fare o non fare alla legge pochi oggi sono in grado di indicare con sufficiente chiarezza e sintesi quali sono queste ‘correzioni’ opportune ed anche urgenti.

Cerchiamo allora di sgombrare il campo dalle dichiarazioni di ‘principio’ sulla ‘intoccabilità’ o il ‘centralismo’ della legge che consiglierebbero nel primo caso di non far niente (almeno alla luce del sole), nel secondo di rifare tutto o quasi, e vedere in maniera più pragmatica i problemi aperti. Non senza sottolineare che già questo è un fatto piuttosto anomalo, una debolezza che dovrebbe far riflettere entrambi gli schieramenti, diciamo così, sia quello che la legge difende in blocco salvo poi ‘ritoccarla’ alla chetichella se fa comodo, sia quello che ritiene invece che debba essere profondamente cambiata.

Il ruolo delle forze politiche

Se andiamo ora a vedere più da vicino cosa si dovrebbe o potrebbe fare, è poco l’aiuto che ci può venire, salvo rare eccezioni, dalle posizioni e proposte dei partiti, dalle forze politiche di cui raramente è dato trovare documenti o interventi pubblici sull’argomento.

Ma le forze politiche nella maggior parte dei casi sono presenti e operano nelle istituzioni che delle aree protette hanno la responsabilità legislativa, di indirizzo politico, di bilancio, di gestione e di controllo, e da lì quindi possiamo partire. Come abbiamo visto nel corso delle ultime elezioni regionali gli schieramenti che si sono contesi il governo delle Regioni forse in maniera più esplicita di altre volte hanno dedicato alle aree protette un maggiore spazio e attenzione nei loro programmi elettorali. C’è stata, ad esempio, da parte di un certo numero di candidati, l’adesione all’appello della Federazione nazionale dei Parchi con il quale si chiedeva per la nuova legislatura regionale un impegno a sostegno delle aree protette. In altri casi ai quali abbiamo già fatto cenno si sono invece preannunciati propositi di altro segno, niente affatto rassicuranti.



Quello regionale sarà dunque un fronte sul quale si giocherà senza alcun dubbio una delicata e impegnativa partita non soltanto per i sistemi regionali delle aree protette ma anche per le scelte nazionali sulle quali le decisioni e gli orientamenti delle Regioni non potranno non influire e incidere.

Se spostiamo la nostra attenzione alle sedi parlamentari, quelle in cui le forze politiche nella loro sconcertante frammentazione sono maggiormente rappresentate rispetto alle Regioni, dobbiamo dire che ciò che colpisce è la povertà e scarsità di proposte di modifica della legge di una qualche organicità. Quando la Commissione Ambiente del Senato decise di svolgere una rapida indagine e passare all'esame dei vari disegni di legge di modifica generale o parziale della legge quadro, risultò subito chiaro che tranne pochi testi si trattava generalmente di proposte che toccavano aspetti del tutto secondari o 'locali'. Tanto è vero si decise dopo poco di 'non procedere'. Se questo riguardava il Senato non è che alla Camera le cose stessero meglio. Anzi. E tuttavia di quelle proposte, vuoi per le firme che le sostengono che per gli aspetti che investono, alcune meritano di essere esaminate tenendo conto che nel frattempo le stesse forze politiche ne hanno presentate altre.

Fatta dunque questa necessaria selezione e, per così dire, scartando quelle proposte chiaramente di 'collegio', con intenti di carattere esclusivamente locale o riguardanti direttamente o indirettamente l'annosa e un po' scontata questione venatoria, come vedremo quel che resta non è molto, ma ci permette di capire meglio il tipo di problemi con i quali dovremo misurarci che in qualche caso potrebbero avere effetti pesanti.

Passando alle proposte di un qualche respiro noi troviamo: il disegno di legge presentato al Senato il 16 luglio 1996 'Modifiche alla legge 6 dicembre n. 394 recante legge quadro sulle aree protette' a firma di Turini e altri. Sempre al Senato l'8 maggio 1997 è stato presentato il disegno di legge 'Modifiche alla legge 394, legge quadro sulle aree protette' a firma di Di Benedetto e altri.

La stessa proposta a firma di Matteoli e altri è stata presentata alla Camera il 2 ottobre '97.

Infine alla Camera il 6 marzo 2000 è stata presentata a firma di Aracu la proposta di legge 'Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 in materia di composizione degli organi degli Enti Parco delle aree protette'.

Queste proposte sono tutte a firma dei gruppi di opposizione perché quelli di maggioranza si sono limitati in diverse occasioni a presentare emendamenti taluni peraltro accolti poi in leggi come la 426.

Anche questo fatto ha reso meno chiaro il confronto delle posizioni che si è sviluppato spesso 'incidentalmente' e in maniera assolutamente frammentata che non ha reso quasi mai possibile di cogliere chiaramente i punti controversi e ricostruire quindi le varie posizioni sotto un profilo generale.

Le proposte di modifica della legge

Passando al merito delle proposte e seguendo l'ordine di presentazione non v'è dubbio che il disegno di legge n. 965 (Turini e altri) sebbene premetta che 'non tende a modificare radicalmente la legge n. 394 del 91, che può ritenersi nell'insoddisfacente panorama legislativo italiano una legge tutto sommato accettabile' in effetti la 'stravolge'. All'art. 1 essa infatti stabilisce: 'La gestione delle aree protette deve essere caratterizzata dall'equilibrio economico tra le entrate e le uscite, le contribuzioni ordinarie dello Stato e di altri soggetti pubblici per il loro funzionamento ordinario cessano entro il quinto anno dalla entrata in vigore della presente legge'.

Ora, chiunque conosca anche minimamente la realtà dei parchi, non solo italiani, sa perfettamente che senza 'contributo' dello Stato e delle altre istituzioni un parco non può esistere o quanto meno funzionare. Si badi bene, ci riferiamo anche ai parchi del passato, ai 'vecchi' parchi perché se intendiamo invece – come si deve fare proprio alla luce della legge quadro – le aree protette di oggi chiamate a gestire politiche e interventi nelle più diverse direzioni, condizione indispensabile per una politica di conservazione attiva, è chiaro che chiudere i rubinetti dopo 5 anni significa puramente e semplicemente liquidare quel poco che a fatica è stato costruito. Del resto basterebbe ricordare le annose vicende dei nostri vecchi Parchi nazionali sempre sull'orlo di una 'crisi' e sempre in difficoltà anche per far fronte alle più elementari esigenze della ordinaria amministrazione per capire l'assurdità e la pericolosità della proposta. Il disegno di legge contiene anche alcune altre proposte di modifica della leg-



ge, la partecipazione di delegati delle Regioni e di tre sindaci al Comitato Stato-Regioni (ora abrogato); altre riguardano la composizione degli organi dell'Ente ma è chiaro che se dovesse passare la modifica introduttiva tutto il resto somiglierebbe molto ad una 'veglia funebre'.

Il secondo disegno di legge presentato anche alla Camera, ha invece caratteristiche di maggiore organicità (18 articoli) che muove dall'assunto che la legge ha fallito per la staticità delle sue norme e per essersi i parchi 'limitati ad imporre divieti e prescrizioni vessatorie e non sono riusciti a diventare il motore dello sviluppo delle aree protette'.

Ne è derivato un danno per i residenti relegati di fatto 'al ruolo di comparse sul palcoscenico dei parchi' e spinti quindi all'abbandono delle zone interne.

D'altra parte raramente gli organismi dei parchi non sono riusciti – a giudizio dei firmatari – ad elaborare validi piani di sviluppo economico e ambientale delle aree protette (si noti il riferimento al solo Piano di sviluppo e non anche a quello generale). Visti i risultati la legge, secondo i proponenti, 'richiede un radicale intervento di modifica che ponga le popolazioni residenti in tali aree nel ruolo di centro propulsivo sia della tutela, sia dello sviluppo economico delle cose'. Il principio cardine di tutta la proposta è quello della elettività degli organi degli Enti Parco da parte delle popolazioni residenti eliminando ogni designazione dei componenti del direttivo dei parchi da parte delle autorità statali e delle Associazioni ambientaliste.

Lo scopo dichiarato è quello di ridefinire il ruolo del Ministero dell'Ambiente e uno spostamento di competenze alle Regioni anche in ordine ai parchi. A questo punto si 'scopre' – è il caso di dirlo, quasi si sia voluto tenere sottotraccia il senso e la portata della proposta – che sparirebbero i Parchi nazionali ed anche ovviamente le Riserve naturali statali tranne quelle marine per le quali la competenza passerebbe al Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Avremmo in sostanza un solo tipo di parchi e di riserve (salvo appunto quelle marine). I primi sarebbero gestiti da un Ente di diritto pubblico (che continuerebbe a rientrare nella legge n. 70) i cui organi – come stabilisce l'art. 9 – sono: Presidente, Consiglio, Giunta, Collegio dei revisori, Comunità del parco; Comitato tecnico-scientifico. Si noterà subito come

esso ricalchi il vecchio articolo della legge 394 tranne che per l'aggiunta del Comitato scientifico largamente sperimentato finora solamente dai Parchi regionali. È il vecchio schema che la legge quadro aveva mutuato dalle norme concernenti gli Enti locali che ora però, come è noto, sono state profondamente modificate.

Ma la vera novità – come dicevamo – è che il Presidente e il Consiglio del parco sono eletti dalla popolazione residente nei territori dei Parchi secondo le procedure per l'elezione dei sindaci e dei Consigli comunali. Il Consiglio del parco è formato dal Presidente e da dodici componenti eletti dai residenti.

Il Consiglio del parco elegge al proprio interno il Vicepresidente. I cinque componenti la Giunta del parco sono designati invece dal Presidente. Anche l'attività del Consiglio è regolata dalle norme previste per i Consigli comunali. Si è preso insomma a modello per i parchi le nuove normative previste per le assemblee elettive locali con qualche barocchismo in più: ad esempio la nomina da parte del Consiglio del Vicepresidente che nel caso dei Comuni e delle Province è scelto dal sindaco o dal Presidente della Provincia. Il Direttore è nominato dal Presidente previo concorso pubblico per titoli ed esami.

È chiaro che ci troviamo di fronte ad una proposta, che per il fatto stesso di essere stata presentata in entrambi i rami del Parlamento e per l'autorevolezza dei firmatari, ha tutti i crismi della 'ufficialità' e soprattutto una sua organicità di fondo che va considerata alla stregua di una piattaforma politico-istituzionale di un importante schieramento parlamentare.

Le due ipotesi portanti della proposta di legge, elettività degli Enti e riduzione ad un unico tipo di Parchi 'regionali', non hanno riscontri in nessun Paese europeo (e non solo). Sulla abrogazione dei Parchi nazionali, ipotesi a lungo e aspramente discussa in anni lontani c'è da dire che riproporla oggi, dopo che proprio in base alla legge 394 si sono costruiti nuovi importantissimi Parchi nazionali, è quanto meno fuori tempo. Essa avrebbe come unico effetto quello di riaprire una furibonda diatriba che – ci si può giurare – servirebbe unicamente a paralizzare in una fase delicatissima l'impegno avviato con tanta fatica e tra tante difficoltà. Molto più ragionevoli e al tempo stesso coerenti anche gli indirizzi di una politica di decentramento che la proposta intende perse-



quire: sarebbe ‘riclassificare’ le aree protette perché anche i diversi livelli istituzionali trovino finalmente una più precisa e definita collocazione rispetto alle specifiche finalità di ogni area protetta. Bisogna dire – per concludere su questo punto – che l’ostacolo ad una politica di reale decentramento delle funzioni gestionali non è rappresentato dalla esistenza dei Parchi nazionali (che più o meno ritroviamo in tutti i Paesi) ma dalla pretesa di gestirli al centro come cosa propria.

Ma se questo aspetto della proposta per quanto inopportuno e rischioso non è nuovo, lo è invece l’ipotesi di elezione diretta degli Enti Parco. Qui va detto subito, anche se il d.l. non vi fa alcun cenno ed è singolare, che per ogni area protetta anche la più piccola si dovrebbe andare ad una vera e propria campagna elettorale con tanto di presentazione di liste e di candidati con criteri analoghi a quelli della elezione dei Comuni e delle Province. Non solo, ma anche il voto per i ‘residenti’ va inteso proprio nella logica della proposta come riservato soltanto a quelli dei territori compresi nell’area protetta che eccezionalmente riguardano interamente un Comune. Si dovrebbe votare quindi quando il perimetro del parco è definito e rivotare ogni qualvolta questi confini venissero modificati sia in aumento che in diminuzione. Ma l’aspetto più rilevante è che in questo modo avremmo nel già affollato panorama istituzionale del nostro paese un nuovo Ente elettivo che andrebbe ad affiancarsi (e confliggere) con quelli esistenti: Comune, Provincia, Regione.

E questo mentre le più recenti leggi improntate proprio a quello spirito di valorizzazione della ‘sussidiarietà’ tendono a favorire forme di aggregazione ‘sovracomunale’ non elettive. È così per i Comuni montani come per le aree metropolitane. Come può conciliarsi con questo disegno la istituzione di un nuovo Ente che opererebbe su territori non coincidenti se non per puro caso con quelli comunali, provinciali, regionali e quasi certamente anche delle unioni dei Comuni montani etc., con poteri che interferiscono su tutti gli altri? Mentre oggi l’Ente Parco è comunque espressione concordata e ‘contrattata’ dell’insieme dei livelli istituzionali elettivi i quali al parco ‘conferiscono’ poteri e funzioni, domani esso sarebbe in forza della elezione diretta un ‘pari grado’ e come tale dovrebbe confrontarsi nell’arena istituzionale resa più affollata e prevedibilmente anche più ‘litigiosa’. Insomma troppi galli nel pol-

laio. I rischi sarebbero però anche altri e non meno seri. Anche il parco più grande – penso a quelli che comprendono quasi cento Comuni – deciderebbe in base a valutazioni e visioni dettate da legittimi interessi locali ai quali però verrebbe a mancare quella interlocuzione e confronto con interessi e esigenze più generali di cui sono titolari altre istituzioni provinciali, regionali e nazionali che da questa ‘competizione’ sarebbero tagliati fuori. D’altro un sistema rappresentativo si articola su più e diversi livelli per riuscire a rispondere in ugual misura alle molteplici e diverse esigenze sia locali che nazionali. L’Ente Parco oggi cerca di avvalersi di questa caratteristica fondamentale dei sistemi rappresentativi democratici attraverso le diverse designazioni. Domani esso risponderebbe ad uno solo di questi livelli dovendo quindi ricercare gioco forza successivamente intese e raccordi con altri livelli istituzionali ma in una logica fatalmente concorrenziale e competitiva anziché di ‘leale collaborazione’ che oggi gli è garantita dalla ‘composizione’ stessa dell’Ente.

In definitiva l’elezione diretta dell’Ente Parco, sebbene in apparenza sembri dotare di maggiore forza e autorevolezza il parco, finirebbe – al di là di altri inconvenienti – per indebolirlo immettendolo su un binario regolato da logiche anche politico-elettorali improprie che dovrebbero essere lasciate alle assemblee elettive perché il parco possa esprimere al meglio progetti e programmi di tutela attiva. Il parco in sostanza perderebbe parte importante e qualificante di quelle peculiarità che ne fanno un Ente a forte specializzazione per farlo assomigliare fin troppo ad enti che già esistono e funzionano ma che per fare certe politiche hanno appunto bisogno del parco o non di un nuovo concorrente.

Resta da dire a conclusione di queste osservazioni che la elezione diretta darebbe una ‘rigidità’ all’Ente Parco che in una realtà come quella italiana caratterizzata da una incredibile varietà di aree protette in continua evoluzione renderebbe estremamente arduo adeguare le strutture gestionali a quei cambiamenti che via via diventano necessari; si pensi soltanto agli accorpamenti per piccole aree protette che oggi richiedono semplici atti normativi e che domani diventerebbero complicati rompicapi. Senza considerare che è ancora fresca la discussione (davvero un sempreverde) sulla ‘inutilità’ delle Province e i tentativi fatti a suo tempo per



salvarle ma non facendole più eleggere dai cittadini. Ci sono state anche altre esperienze di elezioni dirette di organismi gestionali più o meno clamorosamente fallite. Perché imbarcare le aree protette in questa pericolosa avventura quando l'esperienza nostra e internazionale dimostra che si può fare bene diversamente?

Si tratta nel complesso di proposte che prima ancora che rimettere in discussione l'impianto generale della legge altererebbero gli assetti e gli equilibri istituzionali quali sono andati via via delineandosi e realizzandosi in questi anni con la legge sulle autonomie e le riforme Bassanini.

Esse in sostanza ci sembrano investire con le aree protette il rapporto tra Comuni, Province, Regioni e Stato nel governo del territorio. Non solo, ma resterebbero aperti, anzi risulterebbero ancor più complicati e a rischio quei rapporti tra le istituzioni nella gestione delle aree protette che oggi appaiono meno garantiti di 10 anni fa quando la legge entrò in vigore.

Lo spazio dedicato alla proposta di legge può apparire eccessivo specie se si considerano le effettive probabilità che essa possa, nel fitto calendario parlamentare di questi mesi, trovare un qualche spazio. Ma a noi è sembrato ugualmente opportuno soffermarci in maniera non frettolosa sulla proposta perché essa esprime con una certa organicità idee, suggestioni, tentazioni che sono nell'aria e che specialmente dopo le ultime elezioni regionali potrebbe trovare nuovo alimento. Non è un caso, ad esempio, che ai primi di marzo 2000 sia stata presentata alla Camera una proposta di legge a firma dell'on. Aracu di Forza Italia di modifica della legge 394 in materia di composizione e di funzioni degli organi degli Enti Parco nelle aree naturali protette.

In questo caso a differenza della precedente proposta si tratta della iniziativa di un solo deputato che come vedremo subito brilla per l'improvvisazione e l'approssimazione e tuttavia è anch'essa un segno degli umori presenti in certi ambienti che ritroveremo sicuramente nel dibattito specialmente 'regionale'.

La proposta contenuta in un solo articolo prevede che il Presidente del Parco nazionale (che nell'altra proposta non sarebbe più tale) è nominato d'intesa tra il Ministro dell'Ambiente e le Regioni interessate scelto tra i sindaci del parco. In questo modo l'Ente Parco sarebbe diversamente da ora rappresentativo anziché dell'interesse 'nazio-

nale' delle comunità locali. Diminuirebbe inoltre la rappresentanza nell'Ente sia del Ministero dell'Ambiente che delle Associazioni ambientaliste per far posto ai rappresentanti degli agricoltori ed anche dei... cacciatori.

Il Direttore sarebbe scelto ancora da Roma ma d'intesa con i Presidenti delle Regioni.

L'idea è quanto di più bislacco si potesse immaginare perché se ha un senso (sbagliato) derubricare i Parchi nazionali per imboccare una strada 'localistica' ne ha molto meno ipotizzare un Parco nazionale con Presidente un sindaco eletto direttamente e quindi 'titolare' diretto della 'sua' comunità che presiede un Ente rappresentativo oltre che degli interessi 'nazionali' di molte altre realtà comunali.

Immaginiamoci un parco con decine e decine di Comuni che debbono scegliersi un sindaco come Presidente. Ognuno legittimamente potrebbe aspirarci dando luogo ad una contesa e competizione che potrebbero solo mettere in crisi il parco che per sua natura è organo 'composito'. La proposta di legge, come dicevamo, è di quelle destinate a rimanere sicuramente tale e risponde, viste anche le 'aggiunte' dell'ultimo momento per l'inclusione di certe rappresentanze, a quelle logiche di collegio e di bandiera di cui abbiamo parlato. E tuttavia il ricorso anche in forme rabberciate e platealmente strumentali come in questo caso al 'ruolo' delle comunità locali dimostra che questo diventerà sempre più un cavallo (o ronzino) di battaglia di chi in nome di giuste esigenze cercherà di portare acqua al mulino di un sostanziale ridimensionamento del ruolo delle aree protette isolandole in una dimensione municipale subalterna fatalmente al centralismo se non dello Stato delle Regioni.

Urge un tavolo per la 'leale collaborazione'

Anche per questo diviene sempre più urgente istituire sedi e creare strumenti senza i quali non si può garantire quella 'leale collaborazione' che è essenziale per la costruzione di un vero sistema nazionale di aree protette.

Soltanto sedi e strumenti istituzionali coerenti con il principio cardine della legge possono garantire indirizzi, intese, progetti in grado di gestire un sistema di aree protette così articolato e variegato quale emerge dai dati peraltro incompleti che



abbiamo riportato che potrebbe rischiare di disarticolarsi sotto la spinta congiunta di forze centraliste e forze ‘separatiste’. È questa una risposta ad un tempo politica e normativa a cui lo Stato o meglio il Governo e il Parlamento con le Regioni e gli Enti locali debbono dare in tempi solleciti.

È paradossale, ma risponde purtroppo alla verità che sotto questo profilo la legge quadro, nonostante i suoi innegabili e positivi risultati, offre oggi meno garanzie di ieri.

Insomma nel momento in cui alle istituzioni centrali e decentrate è chiesto un nuovo, impegnativo sforzo di rinnovamento attraverso una più stretta cooperazione per le aree protette tutto dipende sostanzialmente, per non dire unicamente, dalla discrezionalità del Ministero dell’Ambiente.

Ecco perché è urgente che nelle sedi opportune a cominciare da quella Conferenza Governo-Regioni-Enti locali alla quale sono stati assegnati compiti ancor più incisivi e importanti dopo le ultime elezioni regionali, siano individuate le soluzioni più efficaci per riportare ad una corretta ‘collegialità’ ciò che oggi risulta ancor più ‘accentrato’ di ieri, sottratto ad una qualsiasi seria verifica tra le parti compresa la rappresentanza delle aree protette.

In quelle sedi, a quei tavoli da istituire e far funzionare davvero, deve essere fissata una agenda precisa delle priorità alle quali far fronte e che riguardano principalmente, ma non soltanto, i progetti d’area attraverso i quali TUTTE le aree protette, nazionali, regionali, locali o ‘specifiche’ come i siti e quant’altro, trovino quel massimo comun denominatore alpino, appenninico, isolano, costiero che restituisca alle aree protette una riconoscibile e peculiare identità e funzione di scopo e non di ‘gerarchia’ istituzionale.

In questa prospettiva le aree protette marine nel più rigoroso rispetto delle proprie peculiarità debbono essere finalmente inserite in un progetto più ampio oggi totalmente mancante che è la causa principale, anche se non unica, dei gravi ritardi in questo settore.

Sono queste le condizioni fondamentali perché anche la rete ecologica divenga un obiettivo perseguibile e realizzabile.

Ma un impegno di simili proporzioni richiede unitamente ad una forte e determinata volontà politica, che finora è risultata troppo condizionata da preoccupazioni ‘gerarchiche’ e anguste e

da inspiegabili e colpevoli discriminazioni nei confronti della rappresentanza dei parchi a cui fortunatamente ha posto rimedio il Ministro Bordon, anche una riclassificazione dei ruoli delle varie e diverse aree protette. Si tratta di una operazione indubbiamente delicata e molto impegnativa ma ormai irrimandabile tanto sul piano politico istituzionale che tecnico-scientifico, da affrontare con la indispensabile apertura e disponibilità da parte di tutti. Decisiva è naturalmente la consapevolezza che l’attuale situazione è ormai poco sostenibile, confusa che rischia di aggravarsi in conseguenza della crescita stessa del sistema di aree protette. È un caso evidente in cui un fatto innegabilmente positivo; la espansione delle aree protette, può innescare fenomeni negativi di sovrapposizione e confusione di ruoli, frammentazione, etc.

È chiaro che questa situazione, frutto e risultato di un paio di decenni in cui le Regioni prima, e lo Stato dopo, si sono impegnati mai in maniera perfettamente sintonizzata, non può essere armonizzata, messa a regime in quattro e quattr’otto. Ciò che conta in questi casi – inutile persino sottolinearlo – è la volontà politica, la consapevolezza appunto di un passaggio ineludibile. Non dunque una partita a rubamazzo dove si spera di portare a casa qualcosa di più, ma un serio e leale confronto in cui si dovrà cercare di mettere i pezzi al posto giusto nell’interesse di tutti senza prevaricazioni e colpi di mano.

Tutto ciò presuppone e richiede una grande trasparenza, un confronto alla luce del sole in cui siano finalmente chiari tutti i termini della situazione, in definitiva una informazione corretta ed esauriente sulla base di una documentazione generale sullo stato delle cose.

Una informazione di serie B

In questi anni nonostante la legge quadro (e la Corte Costituzionale lo aveva ribadito) considerasse un principio fondamentale (art. 22) la informazione costante sulle decisioni tanto da prevedere una relazione annuale al Parlamento da parte del Ministero dell’Ambiente, ben poco è stato fatto. Rare le relazioni e di una sconcertante ‘povertà’ da renderle assolutamente inutili ai fini di una valutazione approfondita e documentata su quel che stava accadendo nelle aree protette



del paese. Persino le poche proposte messe a punto in sede ministeriale erano quasi sempre frutto di conciliaboli, tirate fuori a sorpresa come il consiglio dal cappello del prestigiatore e magari altrettanto rapidamente ritirate senza alcuna preventiva informazione e senza alcun confronto con gli interessati.

Se qualcuno avesse dei dubbi al riguardo può verificare come stiano le cose, ad esempio, navigando su Internet al sito Ministero dell'Ambiente e fare anche un confronto con altri siti ministeriali diversi dei quali peraltro non brillano.

I più recenti ammodernamenti della struttura non hanno risolto i problemi di fondo di un sito dal quale – come rileva Nando Vitale (*Modus vivendi* giugno 2000) – ‘ci si attenderebbe una maggiore opportunità di interazione da parte degli utenti. L'immagine che persiste, invece, è ancora quella di un'amministrazione che eroga dall'alto informazioni sulle sue attività... È assente, purtroppo, l'articolazione di un vero rapporto con il territorio’.

Non parliamo per carità di patria di quello del Corpo Forestale dello Stato il quale nel rispondere a ‘cosa sono e come si possono definire ‘le aree protette (definite ormai chiaramente dalla legge quadro e da tante leggi regionali) inizia con: ‘sono aree sottratte’ etc. etc., con tanti saluti agli sforzi che da anni si stanno facendo per convincere l'opinione pubblica che le aree protette non sono territori ‘sottratti’ ma ‘gestiti’ all'insegna di una nuova concezione della protezione. Su questa base e a conferma che le riserve sono considerate appunto ‘sottratte’ non si fa parola delle altre aree protette e al sistema in cui esse sono inserite. Insomma il CFS opera e orbita evidentemente in un proprio specialissimo pianeta, nel più totale isolamento. *Circeo docet.*

Fin qui siamo rimasti per così dire ai piani alti della politica ma un aspetto altrettanto decisivo riguarda ovviamente il ruolo dei parchi la cui gestione è affidata ad Enti dotati di regolamenti, statuti, piante organiche, bilanci, piani etc.

Ora, nel momento in cui, come abbiamo visto nel corso del libro, la partita dipende in larghissima misura dalla capacità che le istituzioni – e tra queste naturalmente anche i parchi – avranno di cimentarsi nella dimensione locale, dei sistemi locali è chiaro che decisiva sarà la carta dell'autonomia, della flessibilità, della possibilità di muoversi con il massimo di tempestività sulla base delle proprie condizioni e scelte. Ciò d'al-

tronde risponde a quel principio di differenziazione ormai nettamente affermato dalla più recente legislazione che vuole che i criteri organizzativi, le strutture operative rispondano a modelli non omogenei ma appunto differenziati a seconda dei luoghi e delle necessità.

Il parco non può e non deve fare eccezione. Quelli regionali – l'abbiamo visto – da questo punto di vista godono già in generale di questa maggiore autonomia. Non è così invece per quelli nazionali che ‘dipendono’ per troppe decisioni dal centro. Si pensi, tanto per fare un esempio non certo a caso, al fatto che un Parco nazionale oggi non decide né del Direttore né del Corpo di Vigilanza a differenza dei Parchi regionali. Ecco un punto da rimuovere e correggere con la massima sollecitudine.

I Parchi nazionali non sono organi ‘ministeriali’, terminali di una burocrazia centrale ai quali mediante uomini di ‘fiducia’ (Direttori o altro) si fanno pervenire le ‘direttive’, i comandi.

Questa è stata la concezione dominante che ha ispirato in troppi momenti con esiti non positivi i comportamenti e gli orientamenti del Ministero e del Ministro. È ora di girare pagina rivedendo la collocazione stessa dei parchi sotto il profilo giuridico-normativo.

Gli impegni assunti anche alla Assemblea nazionale dei Parchi a Ercolano dal nuovo Ministro Bordon in preparazione della Seconda Conferenza nazionale delle aree protette vanno in questa direzione e noi non possiamo che rallegrarcene augurandoci che trovino la giusta attuazione. Particolarmente importante sotto questo profilo è il giudizio positivo espresso dal Ministro sulla relazione del Presidente della Federazione nazionale dei Parchi Valbonesi in cui era stato ribadita con estrema forza l'esigenza di politiche di sistema in cui tutti i parchi debbono avere la stessa dignità.

Se questi impegni saranno rispettati, e noi non abbiamo motivo di dubitarne, molte delle questioni rimaste aperte a dieci anni dalla entrata in vigore della legge quadro potranno essere affrontate e risolte anche senza mettere mano direttamente alla legge, ma agendo su altri piani e in altre sedi a cominciare dai provvedimenti Bassanini.

Qualora non tutte le questioni potessero essere risolte per questa via non dovrebbe essere comunque tanto difficile ricorrere alla sede legislativa. Nell'uno e nell'altro caso decisiva risulterà, come sempre, una chiara e determinata volontà politica scevra da sotterfugi e secondi fini.



FEDERAZIONE ITALIANA DEI PARCHI E DELLE RISERVE