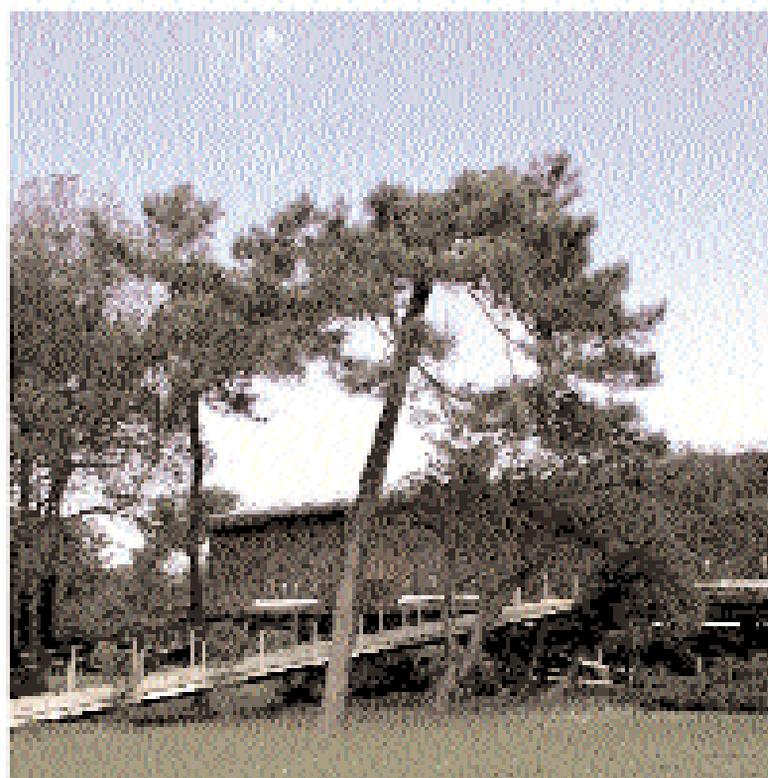


>Quaderni del Parco:

Le aree protette del Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli



centro  Studi
Valerio Giacomini
sulle aree protette

Parco di Migliarino San Rossore Massaciuccoli



n° 1

a cura di Renzo Moschini

Supplemento a **Toscana Parchi** n° 8

Autorizzazione n° 435 del Tribunale di Pisa

direttore responsabile Stefano Maestrelli

progetto grafico Carlo Raffaelli Comunicazione • *impaginazione* Andrea Rosellini

Indice

- Fabrizio Bianchi - Renzo Moschini*
- Il Centro Studi sulle aree protette Valerio Giacomini5

Carlo Desideri

 - L'ambiente ed i parchi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione7

Andrea Simoncini

 - Stato, Regioni, enti locali ed aree naturali protette nel nuovo scenario costituzionale12

Antonello Nuzzo

 - Esperienze e prospettive del sistema delle aree protette in Toscana25

Sergio Paglialunga

 - I parchi regionali30

Dario Filogari - Antonio Perfetti

 - La ricerca scientifica nel Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli.....36

Patrizia Vergari

 - Il diritto dei Parchi.....40

Altero Matteoli

 - I Parchi oggi.....43

Matteo Fusilli

 - Conferenza Regionale delle Aree Naturali Protette Toscane46

Giampiero Sammuri

 - Le aree protette ed il ruolo di Federparchi in Toscana.....51

Sandro Pignatti

 - Valerio Giacomini, venti anni dopo.....57

Walter Giuliano

 - Giacomini presidente di Pro Natura.....60



Il Centro Studi sulle aree protette Valerio Giacomini

Con questo primo quaderno, il Centro Studi sulle Aree Protette del Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli inaugura una attività di documentazione e di ricerca che ci auguriamo possa svilupparsi con sufficiente regolarità e continuità.

I materiali qui raccolti sono vari e diversi. Quelli riguardanti le modifiche al titolo V della Costituzione sono stati oggetto di un vivace e approfondito confronto nel seminario tenutosi alla Villa del Gombo nella Tenuta di San Rossore l'11 aprile del 2003. In quella occasione, la quasi trentennale esperienza toscana in materia di aree protette costituì la base di una analisi rigorosa, che si allargò alle importanti novità poste, appunto, anche alla Toscana (come del resto alle altre Regioni) da quelle importanti modifiche costituzionali. Il seminario, come avemmo modo di rilevare anche su *Toscanaparchi*, la rivista del coordinamento toscano delle aree protette, per la ricchezza di contributi culturali e politico-istituzionali, avrebbe sicuramente meritato la pubblicazione integrale degli atti. Ma questa scelta avrebbe comportato tempi molto più lunghi ritardando la pubblicazione del Quaderno. Noi abbiamo perciò preferito, sia pure sacrificando significativi apporti, arricchire la pubblicazione con altri materiali non meno interessanti. Tra le ragioni che hanno consigliato questa soluzione c'è la convinzione che, specie dopo la Conferenza Regionale sulle Aree Protette della Toscana tenutasi a Firenze il 9 e 10 giugno, sarebbe stato utile fornire con una certa tempestività un nostro contributo alla costruzione di un più forte sistema regionale di aree protette. Tanto più che alla conferenza regionale, alla quale sono intervenuti anche il ministro Altero Matteoli, il presidente della Federparchi Matteo Fusilli e il coordinatore toscano Giampiero Sammuri, di cui pubblichiamo le rispettive relazioni, che si aggiungono così a quelle di Carlo Desideri, Augusto Simoncini, Antonello Nuzzo, Sergio Paglialunga al seminario, ha fatto seguito l'assemblea nazionale dei Parchi ad Ameglia e un incontro internazionale a Riomaggiore sui "Parchi e l'Europa", in cui, per la prima volta, il tema aree protette è stato affrontato nella dimensione comunitaria non a caso in coincidenza con il dibattito sulla nuova Costituzione europea.

Inoltre, successivamente al seminario dell'11 aprile, il centro studi ha siglato una intesa con l'associazione di Pro-natura per intitolare il centro a Valerio Giacomini, inaugurando così una collaborazione con l'associazione che per tanti anni fu presieduta dall'autore di "Uomini e parchi", di cui molti stanno scoprendo oggi (o riscoprendo) la straordinaria attualità. Anche questa decisione, che coincide peraltro con un rilancio della associazione ambientalista il cui comitato scientifico - non certo casualmente - è presieduto dal Prof Sandro Pignatti che alla morte di Giacomini ne ereditò la cattedra alla Università della Sapienza, ci sembra meritevole di particolare menzione e - come ci auguriamo - di buon auspicio per l'attività del centro studi.



Del prof Pignatti pubblichiamo uno scritto dedicato alla cultura di Valerio Giacomini, tema ripreso nell'intervento del presidente di Pro-natura Valter Giuliano.

Operando il centro studi in un'area fortemente caratterizzata dalla presenza di una grande università e di altri importanti e prestigiosi centri e istituti di ricerca, la collaborazione con Pro-natura e il suo comitato scientifico pensiamo possa favorire una più precisa messa a fuoco dei temi riguardanti il rapporto istituzioni-scienza e ricerca che, specialmente nelle aree protette, dovrebbe trovare un terreno particolarmente fertile, un vero e proprio "laboratorio" per dirla con Giacomini.

Si aggiunga che la istituzione di alcune nuove aree protette marine in Toscana, che interessa anche il nostro parco accresce la complessità di un sistema che avrà sempre più bisogno del 'conforto' di un rinnovato impegno culturale e scientifico. E questo sarà il compito primario del nostro centro studi che proprio per questo cercheremo di rafforzare anche stabilendo eventualmente forme di collaborazione anche a livello nazionale qualora se ne presenti la possibilità.

Il centro studi ha siglato
una intesa con
l'associazione di
Pro-natura per intitolare
il centro
a Valerio Giacomini

Questo primo quaderno, ne siamo certi, sarà un buon viatico per l'autorevolezza dei contributi e la serietà con cui temi nuovi e estremamente complessi e controversi sono stati affrontati e trattati.

Le diverse interpretazioni sulle recenti modifiche costituzionali sulle quali è in corso peraltro un confronto parlamentare dall'esito niente affatto scontato, confermano la complessità di una situazione che potrebbe generare incertezze ed esitazioni che in una fase tanto delicata per le aree protette, non possono non preoccupare. Anche per questo, come è stato ribadito con grande determinazione anche alla recente conferenza regionale sulle aree protette toscane, occorre 'rilanciare' con forza e convinzione una iniziativa toscana che sgombri il campo anche da ipotesi normative che potrebbero solo indebolire il ruolo dei parchi specialmente

nella pianificazione del territorio.

Il Centro Studi Valerio Giacomini con questo Quaderno vuole testimoniare il suo impegno innanzitutto culturale per offrire gli addetti ai lavori, ma anche ad una cerchia più ampia specialmente dei giovani che studiano, una opportunità per disincagliare il dibattito sui parchi dalle secche di una polemica politica sovente di mortificante profilo.

In nome di Giacomini vorremmo riproporre, insomma, quelle tematiche sulle quali in tanti negli anni si sono impegnati con passione e rigore che restano anche oggi una condizione essenziale per assicurare alle aree protette un futuro di cui il paese ha bisogno.

Fabrizio Bianchi
Renzo Moschini

L'ambiente ed i parchi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

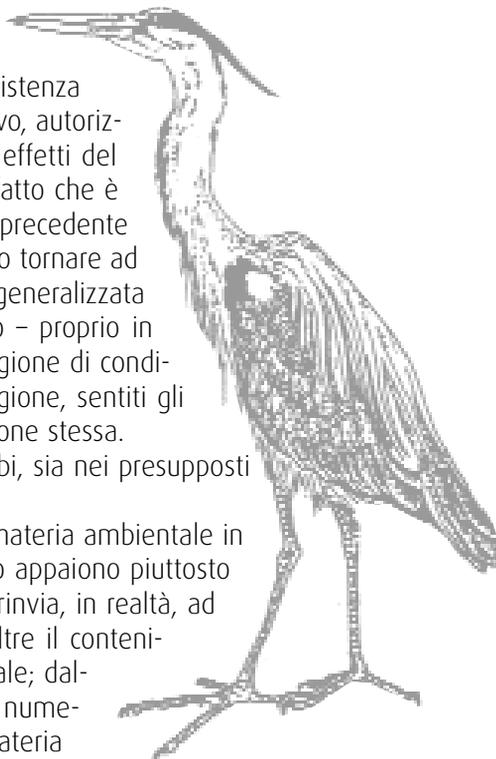
Due interpretazioni a confronto

Le interpretazioni che sono state date della nuova disposizione del Titolo V, che attribuisce allo stato la competenza legislativa esclusiva per la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s del secondo comma dell'art. 117), sono sostanzialmente due.

Secondo una prima tesi la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sarebbe una vera e propria materia in senso oggettivo, eventualmente identificabile facendo riferimento alla tutela di determinati fattori ambientali – come l'acqua, l'aria, il suolo – e in generale degli equilibri ecologici. Ne consegue che va esclusa una potestà legislativa delle regioni in campo ambientale, sia in ordine alla sostanza degli interventi, sia (art. 118, primo comma) in ordine alla distribuzione e conferimento delle funzioni amministrative. Si potrebbe ammettere – si sostiene – l'esistenza di una potestà legislativa regionale di tipo attuativo o integrativo, autorizzata dalla legge statale, ma poiché tale possibilità sembra in effetti del tutto esclusa dalla lettera e dal senso del nuovo testo (sta di fatto che è venuta meno la disposizione del secondo comma dell'art. 117 precedente alla riforma), si suggerisce soprattutto che le regioni potrebbero tornare ad avere una competenza legislativa attraverso una applicazione generalizzata di quanto previsto dall'art. 116, terzo comma: riconoscimento – proprio in materia ambientale – con legge dello stato ad ogni singola regione di condizioni particolari di autonomia, a seguito dell'iniziativa della regione, sentiti gli enti locali, e di un procedimento di intesa tra lo stato e la regione stessa.

La tesi ora accennata presenta tuttavia più punti dubbi, sia nei presupposti che nelle conseguenze.

In primo luogo, ritiene che si possa individuare una materia ambientale in senso oggettivo, ma gli elementi sui quali si basa a tale scopo appaiono piuttosto incerti. Da un lato fare riferimento a singoli fattori ambientali rinvia, in realtà, ad un approccio per settori (attraverso i quali non si va molto oltre il contenimento dei danni di alcuni tipi di inquinamento) e quindi parziale; dall'altro parlare di equilibri ecologici chiama in causa, invece, un numero praticamente indeterminato di fattori, così da rendere la materia



ambientale in pratica senza limiti e potenzialmente destinata ad assorbire tutte le altre. Inoltre, l'idea di equilibrio appare discutibile, in quanto rinvia ad una concezione statica, ora messa in discussione dalla scienza della ecologia che considera l'ambiente come un sistema dinamico e in continua trasformazione.

In secondo luogo, la tesi sembra avere delle conseguenze che appaiono poco realistiche in merito al ruolo dello stato, che finisce per essere enormemente sopravvalutato proprio nel momento in cui è, invece, di fatto ridimensionato dalla crescita della pluralità dei poteri pubblici nell'ordinamento interno e dalla perdita di poteri a favore di organizzazioni e sistemi sovranazionali e internazionali. La tesi, così, sembra andare contro l'evidenza – non solo nel nostro ma in tanti paesi – che la regolazione giuridica dell'ambiente non avviene attraverso la competenza esclusiva di un solo soggetto, lo stato, ma è il frutto del confronto e del concorso di tanti soggetti, interessi, tipi di conoscenze. Seguendo la tesi qui criticata, che accadrebbe, poi, se lo stato non esercitasse la sua competenza esclusiva sull'ambiente? È ammissibile che questo resti senza tutela? In realtà, tale possibilità sembra esclusa proprio dalla prima parte della Costituzione che – in particolare con gli articoli 9, 32 e 2, secondo le interpretazioni date – fonda il potere-dovere di tutti i soggetti che costituiscono la repubblica (come ora recita il nuovo art. 114, primo comma: i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo stato) di tutelare l'ambiente; ma ciò contrasta, appunto, con la tesi della esclusiva competenza statale.

Seguendo la tesi qui criticata, che accadrebbe, poi, se lo stato non esercitasse la sua competenza esclusiva sull'ambiente? È ammissibile che questo resti senza tutela?

Si giunge, così, alla seconda possibile interpretazione della lett. s del secondo comma dell'art. 117, che vede nell'ambiente non una materia in senso proprio, che identifica e delimita cioè un oggetto specifico, bensì una materia di scopo, che attraversa condizionandole – e si parla dunque anche di materia trasversale – tutte le altre materie, siano esse di competenza concorrente, residuale regionale o anche statale esclusiva. Certamente, così enunciata, anche tale tesi potrebbe portare all'inconveniente di aprire le porte ad un intervento statale tendenzialmente indeterminato (dato il carattere indeterminato dell'ambiente) e, quindi, invasivo delle competenze regionali. Questo rischio, tuttavia, può attenuarsi nel momento in cui: innanzitutto, si parte dal presupposto che le regioni sono già legittimate ad intervenire (anche in via legislativa) in base al principio della necessaria integrazione dell'interesse ambientale in tutte le materie (ricavabile – come si è

detto – dalla prima parte della Costituzione); in secondo luogo, si limita la competenza statale solo a quei contenuti ed aspetti che devono avere necessariamente carattere unitario.

Altrimenti detto, tutti i soggetti che costituiscono la repubblica possono e devono intervenire a tutela dell'ambiente, salvi gli aspetti necessariamente e oggettivamente unitari di competenza esclusiva dello stato. Le regioni, in particolare, esercitando le loro competenze legislative residuali e quelle concorrenti, potranno continuare a disciplinare i problemi ambientali (tenendo conto di quanto stabilito in via unitaria dallo stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva) e potranno altresì intervenire – con legge – nella distribuzione e conferimento delle funzioni amministrative.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sembra muoversi in una linea pensiero sostanzialmente identica a quella della tesi ora da ultimo accennata. In particolare, la sentenza n° 407/2002 afferma, appunto, che l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico qualificabile come "tutela dell'ambiente", dato che al contrario questa "si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". Piuttosto – si afferma – l'ambiente è un "valore costituzionalmente protetto", dunque una materia trasversale. Ne consegue che potranno esservi competenze legislative delle regioni per interventi "diretti a soddisfare contestualmente nell'ambito delle proprie competenze" le esigenze ambientali; mentre spetteranno allo stato "le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale... il potere di fissare standard di tutela uniformi".



2. Le conseguenze per le aree protette

Ammessa, dunque, l'interpretazione della competenza statale esclusiva in campo ambientale nel senso di una competenza di tipo trasversale relativa alla fissazione di profili unitari – standard minimi e uniformi, come dice la Corte costituzionale – ci si può chiedere quali elementi della disciplina delle aree protette, stabiliti dalla legge n° 394/1991 e dalle sue successive integrazioni e modificazioni, siano da collocare nella competenza statale secondo quanto previsto dalla lett. s del secondo comma dell'art. 117.

Il primo elemento che viene in considerazione è, allora, proprio lo *“speciale regime di tutela e gestione”* delle aree protette, quale emerge dai principi e dalle finalità della legge n° 394 del 1991 e che – appunto nella stessa legge (art. 1, quarto comma) – identifica giuridicamente, in maniera unitaria per tutto il territorio nazionale, le aree protette come tali.

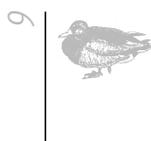
In connessione con tale elemento, dovrebbero poi essere considerati: la disciplina unitaria della classificazione delle aree protette e dell'elenco ufficiale; la definizione della disciplina del sistema unitario delle aree protette, con i vari organi e strumenti (si pensi, ad esempio, alla Carta della natura) che compongono il sistema stesso.

Ciò detto, non solo non dovrebbero esservi dubbi che possano esistere aree protette regionali come entità amministrative (in forza della fine del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative e del principio di sussidiarietà che regola, in base all'art. 118, primo comma, il riparto delle funzioni amministrative), ma nemmeno che le regioni conservino competenze legislative in materia. Da un lato, infatti, la competenza statale deve limitarsi, come si è visto, agli elementi necessariamente unitari, gli standard minimi e uniformi; dall'altro, come ormai messo in luce da tempo e da più parti, alla disciplina e alla gestione delle aree protette concorrono interessi, funzioni, interventi – collocabili in genere negli ambiti del governo del territorio, della valorizzazione dei beni ambientali e culturali, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, del turismo – che sono di competenza concorrente o residuale generale delle regioni, ma *“inestricabilmente”* (per dirla con la Corte costituzionale) connessi alla tutela ambientale e, in particolare, alla realizzazione e gestione delle aree protette.

3. Una situazione instabile

Quanto si è detto rappresenta un punto di arrivo sicuramente significativo, che si basa su presupposti ora riconosciuti, come si è visto, dalla giurisprudenza costituzionale. Non sembra, tuttavia, anche un punto consolidato, fermo. E ciò non solo perché l'interpretazione del testo del nuovo Titolo V è in una fase iniziale, ma perché lo stesso testo costituzionale appare al momento, per così dire, un terreno mobile. Tale, in effetti, è divenuto già da qualche tempo, sia per via del procedere verso le riforme per passi successivi e quindi in maniera frammentaria, sia per via della mancanza di una piena condivisione tra le forze politiche di almeno alcuni punti fermi fondamentali. L'instabilità potrebbe ora accentuarsi per via del fatto che due processi, per certi aspetti tra loro in contraddizione, stanno andando avanti contemporaneamente: da un lato un disegno di legge ordinaria che dà attuazione a vari contenuti del Titolo V, votato dalla Camera alla fine di aprile 2003 (e non mancano profili attuativi che potranno incidere sull'assetto della tutela ambientale); dall'altro la messa a punto di un nuovo disegno di legge costituzionale (che dovrebbe incorporare la proposta di *“devolution”* votata dalla Camera nell'aprile 2003) di ulteriore revisione del Titolo V, che – almeno nel testo al momento conosciuto, adottato dal consiglio dei ministri in data 11 aprile 2003 – sotto vari aspetti dovrebbe incidere anche sull'assetto delle competenze e degli interventi in campo ambientale. Infatti, la *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”* resterebbe sempre di potestà legislativa esclusiva dello stato, ma: allo stato spetterebbero anche le norme generali concernenti la tutela del

Il primo elemento che viene in considerazione è lo *“speciale regime di tutela e gestione”* delle aree protette, quale emerge dai principi e dalle finalità della legge n° 394 del 1991 e che identifica giuridicamente le aree protette come tali.



paesaggio; il governo del territorio, la valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali, diverrebbero materie di "potestà legislativa esclusiva" delle regioni; l'agricoltura, l'industria e il turismo, che erano competenze regionali residuali generali, diverrebbero potestà legislative esclusive regionali, ma solo per l'agricoltura, l'industria e il turismo "in ambito regionale", mentre spetterebbero allo stato le "norme generali"; le grandi reti di infrastrutture e l'energia diverrebbero, da concorrenti, potestà esclusive dello stato. In generale, poi, le regioni dovrebbero esercitare le loro potestà legislative esclusive "nel rispetto dell'interesse nazionale"; il che potrebbe, però, voler dire riaprire la via ad un intervento statale di tipo indeterminato, per attivare il quale basterebbe appunto invocare l'interesse nazionale. Ora, certamente, va tenuto conto che il testo in questione può essere soggetto a cambiamenti, però al momento sembrerebbe che di massima – almeno per l'ambito che qui interessa – si sia di fronte ad una tendenziale crescita dei poteri dello stato. Resterebbe probabilmente l'ambiente come materia trasversale, ma tale materia attraverserebbe un più elevato numero di competenze statali e rimarrebbe sempre la possibilità di una ulteriore espansione della competenza statale sulla base della clausola dell'interesse nazionale.

In presenza di una situazione incerta occorrerebbe, dunque, prima ancora di discutere sui riparti delle competenze, aumentare l'impegno di riflessione volto a chiarire quali effetti si ricercano nei cambiamenti già introdotti e in quelli che potrebbero seguire, quali cioè siano le condizioni che vanno assicurate affinché gli interessi ambientali e alla protezione della natura siano messi in grado di esprimersi e di realizzarsi attraverso soluzioni giuridiche adeguate per la tutela e la gestione. Andrebbe, quindi, innanzitutto verificato quali elementi siano da considerare fondamentali, una sorta di punti fermi, per la realizzazione della tutela ambientale.

In presenza di una situazione incerta
occorrerebbe aumentare l'impegno di
riflessione volto a chiarire quali siano
le condizioni che vanno assicurate
affinché gli interessi ambientali e alla
protezione della natura siano messi in
grado di esprimersi e di realizzarsi
attraverso soluzioni giuridiche
adeguate per la tutela e la gestione

A questo proposito – senza pretesa di completezza e come stimolo alla ricerca – si potrebbe immaginare come *primo elemento* fondamentale la connessione tra l'idea pluralista di repubblica contenuta nell'art. 114, primo comma, e l'idea della necessaria integrazione degli interessi ambientali a tutti i livelli, che appunto costituiscono la repubblica, quale emerge dalla prima parte della Costituzione.

Segue, perciò, come *secondo elemento*, che dovrebbero restare fermi (semmai rafforzarsi) i fondamenti dell'integrazione degli interessi ambientali, fin qui trovati proprio in vari aspetti della prima parte della Costituzione: negli articoli 9 e 32, che chiamano tutti i soggetti componenti la repubblica alla tutela rispettivamente del paesaggio e della salute umana; nei doveri inderogabili di

solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2; nella sicurezza, libertà e nella dignità umana di cui all'art. 41; nella stessa struttura sociale e politica fondata sul pluralismo in generale proposta dalla Costituzione.

In questo quadro – ed ecco il *terzo elemento* – andrebbe, allora, senz'altro superata l'idea che vede nello stato il vero ed unico difensore dell'ambiente (e la cronaca, del resto, mostra come anche dallo stato possano venire leggi e interventi dannosi per l'ambiente) e mantenuto fermo che le regioni, certamente tenendo conto di standard unitari di competenza statale, possano e debbano esercitare le loro competenze legislative per disciplinare interventi di tutela ambientale.

Infine, *quarto elemento*, una volta ammesso che la tutela ambientale è il risultato del confronto e della collaborazione tra più istituzioni, interessi e conoscenze e che tale tutela non può se non trarre benefici dal mantenimento e rafforzamento del pluralismo, andrebbe riportata l'attenzione (possibilmente anche più di quanto avvenuto nella redazione dell'attuale Titolo V della Costituzione) sui momenti e sugli strumenti del confronto e della collaborazione, tra stato e regioni ma non solo.



4. Gli elementi fondamentali della regolazione giuridica delle aree protette

In connessione a quanto finora detto, possono poi individuarsi gli elementi fondamentali, e quindi i punti fermi, relativi specificamente alle aree protette, che andrebbero salvaguardati e casomai sviluppati in presenza di ulteriori trasformazioni sia del testo costituzionale, sia della legislazione ordinaria.

In proposito, il *primo elemento* che va considerato è che esista uno standard nazionale di cosa debba intendersi per area protetta: che esista cioè, come già previsto dalla legge n° 394, un regime giuridico unitario delle aree protette, definito da principi e finalità appunto unitarie: si tratta infatti di un elemento fondamentale, da un lato per mantenere la specialità del regime delle aree protette rispetto a quanto può ottenersi con la ordinaria pianificazione territoriale generale e dall'altro per evitare che il termine area protetta divenga un nome generico se non vuoto di contenuti, eventualmente una etichetta di tipo solo promozionale applicabile alle realtà più varie, rispondenti a principi e fini diversi.

Il *secondo elemento* da considerare è che la gestione delle aree sia improntata ai principi del pluralismo. Ferma restando la possibilità qui di avere una diversificazione di modelli organizzativi, si deve ritenere che – se l'area protetta è la situazione giuridica identificata dal regime previsto dalla legge n° 394 e quindi dai fini lì indicati, tra i quali fondamentale è la ricerca di una "integrazione tra uomo e ambiente naturale" – tale area non può essere gestita da un ente tecnico-burocratico, di tipo strumentale (dello stato o della regione), ma da una struttura di gestione che – come delineato dalla stessa legge n° 394 – sia sede di confronto e di collaborazione tra enti di livelli diversi, tra elemento politico e elemento tecnico-scientifico, tra più interessi. Ciò vuole anche dire che la struttura di gestione dovrà essere messa in grado di avere una posizione di autonomia (di tipo funzionale, nel senso di essere diretta al perseguimento di una specifica missione) nei confronti dei soggetti politico-amministrativi: la capacità del gestore di operare attraverso il confronto (di ricercare in tal modo le condizioni per dare forma concreta all'interesse ambientale e assicurarne la realizzazione) e la posizione di autonomia sono, in effetti, tra loro strettamente connesse.

Al contrario, appaiono, non in sintonia con quanto appena accennato quelle normative ed interventi che prevedono elementi organizzativi che tendono a configurare l'ente parco come una figura di tipo strumentale, che attenuano il carattere pluralistico della composizione degli organi degli enti, che diminuiscono il coinvolgimento delle collettività locali nella gestione a favore di soluzioni burocratiche.

In generale, si può ritenere che l'affermazione costituzionale dei principi del pluralismo degli interessi e delle istituzioni sia la base su cui si fonda il nuovo regime delle aree protette, quale – pur con difficoltà e contraddizioni – è andato emergendo e configurandosi dopo la legge n° 394.

* Dirigente di ricerca, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, CNR, Roma



Stato, Regioni, enti locali ed aree naturali protette nel nuovo scenario costituzionale

Premessa

La legge costituzionale n° 3 del 2001 ha innovato profondamente il quadro istituzionale in cui si situa la disciplina giuridica della protezione della natura.

Modificando radicalmente il rapporto tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, tale riforma costituzionale finisce per prefigurare uno scenario del tutto inedito nel quale occorrerà inserire la normativa riguardante le aree naturali protette.

Ma, come sovente accade nella ricostruzione degli istituti giuridici, la principale – e preliminare – accortezza interpretativa, necessaria a cercare di comprender correttamente le novità, è quella di collocarle nella loro traiettoria storico-evolutiva.

E così, per intendere esattamente a quali nuovi equilibri reciproci potranno approdare Stato, Regioni ed Enti locali nella conservazione degli ambienti naturali, sarà bene muovere da una, seppur sinteticissima, ricostruzione della evoluzione che tali rapporti hanno subito durante l'esperienza repubblicana.

Un primo elemento desumibile dalla prassi, infatti, è che l'assetto dei poteri tra Stato e Regioni – o enti locali – in materia di parchi, riserve, aree protette in genere, è un dato estremamente variabile in prospettiva storica ed, in particolare, caratterizzato, da un andamento "pendolare" tra i due estremi: Stato e Regioni.

2. Il "quadro normativo" in cui si inserisce la riforma costituzionale: l'oscillante evoluzione del rapporto Stato-Regioni nella disciplina della protezione della natura

Tentando una sommaria periodizzazione – ben coscienti dei limiti e dei rischi semplificatori che tali operazioni ricostruttive presentano – si potrebbero identificare cinque diversi periodi.

1948-1969: fase della "assenza" di politiche di protezione della natura

È la fase della primissima attuazione della nuova Costituzione repubblicana che, com'è noto, non prevede espressamente tra le materia disciplinate quella delle "aree naturali protette".

Emblematico al riguardo è l'intervento all'Assemblea Costituente dell'On. Clerici, il 30 aprile 1947, in cui, volendo indicare un esempio di legislazione "minuta" e di scarso rilievo costituzionale viene citata la legge istitutiva del Parco Nazionale d'Abruzzo.



Se si eccettua l'approvazione dello Statuto Speciale del Trentino Alto Adige, in cui si citano i "parchi per la protezione della flora e della fauna", alla Costituente e nei primi anni successivi è molto scarsa la considerazione del "problema ambientale", in genere, ed in particolare quello delle aree protette, in buona sostanza ritenute interventi di natura amministrativa, tutto sommato riconducibili alla legislazione sulle bellezze naturali.

L'unico dato normativo vigente, pre-repubblicano (più precisamente di epoca fascista) è rappresentato dai cosiddetti Parchi nazionali "storici" (Abruzzo e Gran Paradiso - costituiti nel 1922 e nel 1923 - Stelvio e Circeo - costituiti nel 1933 e 1934), nonché dalla legislazione sulle bellezze naturali paesistiche (la ben nota l. n° 1497/1939).

A rompere il silenzio assoluto in materia di aree protette, nel 1968, la creazione - eccezione unica e peraltro discussa - del Parco Nazionale della Calabria, il primo parco nazionale "repubblicano".

1970-1976: fase "centralista"

Ma la prima vera svolta in questa materia si ha nel 1970 con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario.

Nel trasferimento delle funzioni amministrative corrispondenti alla materia "agricoltura", si pone per la prima volta il problema della gestione dei Parchi e delle riserve naturali.

La scelta - in ossequio all'orientamento generale di quel periodo - è dichiaratamente "centralista", per cui il D.P.R. n° 11/1972 riserva allo Stato "gli interventi di protezione della natura e i parchi nazionali".

In tal modo, ad esempio, si riesce ad evitare il trasferimento di ampie porzioni del patrimonio forestale che, invece, avrebbe dovuto essere trasferito alle Regioni

Lo strumento principale per l'esercizio di tale "ritaglio" è l'istituzione - con decreto del ministro dell'agricoltura e foreste, delle "riserve naturali dello Stato".

Lo stesso decreto, però, prevedeva una sorta di competenza integrativa per le Regioni che volessero porre in essere "interventi non in contrasto" con quelli dello Stato.

E proprio da questo piccolo "pertugio" lasciato aperto dal D.P.R. n° 11/1972 che le Regioni a statuto ordinario, *utilizzando in maniera coordinata le proprie competenze legislative* (agricoltura, caccia, pesca, turismo, cave e torbiere, ma soprattutto urbanistica), inizieranno a creare i primi *parchi regionali* (1974 Parco regionale del Ticino, 1975 Legge regionale Piemonte sui Parchi regionali, 1975 Parco regionale della Maremma).

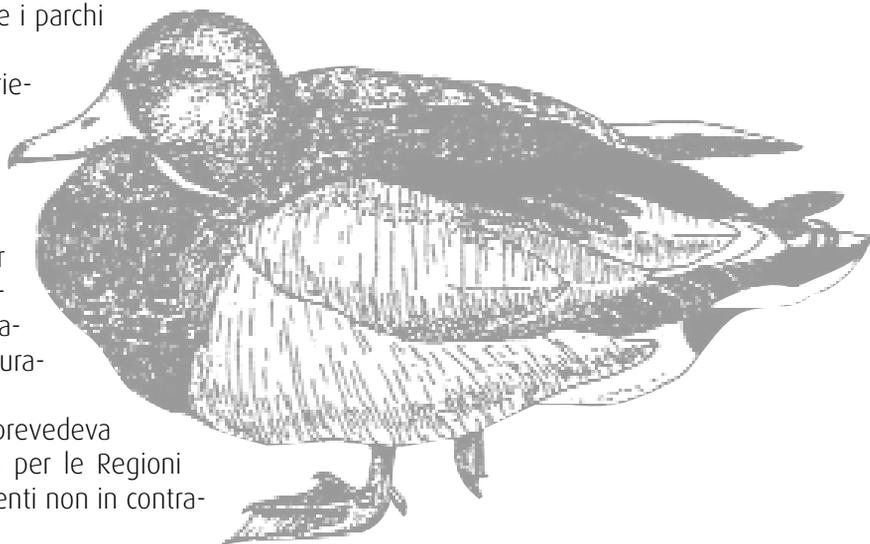
1977-1985: fase "regionalista"

Dopo questa prima fase di marca chiaramente "centralista", il pendolo si sposta aprendo, così, un nuovo periodo caratterizzato da una spinta decisamente opposta.

Il "simbolo" di tale mutata consapevolezza è rappresentato dal D.p.R. n° 616/1977 il quale, com'è noto, abbandonando la tecnica del "ritaglio" delle competenze statali adoperata in precedenza, opera un ampio trasferimento delle funzioni amministrative per "settori organici".

Proprio all'interno del settore del "governo del territorio", il D.p.R. n° 616/1977 (art. 83) trasferisce alle Regioni "le funzioni amministrative concernenti la protezione della natura, le riserve e i parchi".

Capovolgendo l'impostazione precedente, la *protezione della natura* diviene una funzione amministrativa attribuita alle Regioni e, in conseguenza del principio del cosiddetto "parallelismo invertito", le



stesse Regioni acquistano una nuova competenza legislativa di tipo concorrente, tanto che lo stesso D.p.R. 616/1977 prevede, entro il 31 dicembre 1979, l'intervento di una legge cornice statale.

Ci si può chiedere in questi "spostamenti" quale ruolo abbia giocato la Corte costituzionale; essa, in buona sostanza, ha sempre assecondato tale moto "pendolare", assolvendo dai dubbi d'incostituzionalità sia i decreti legislativi dei primi anni '70 - che attribuivano la competenza allo Stato - sia il nuovo assetto - "regionalista" - prefigurato dal D.p.R. 616/1977.

È in questa fase che la legislazione regionale in materia di aree naturali protette vede il suo sviluppo maggiore.

Significativamente nel 1986 viene pubblicato uno studio di Ugo Meli intitolato "*La conservazione della natura nella legislazione regionale*", dal quale si evince che dal 1977 al 1985 - dunque, in poco più di sette anni - le Regioni italiane approvano circa 230 leggi in materia di protezione della natura ed istituiscono oltre 90 aree protette, a fronte dei 5 parchi nazionali esistenti.

Per avere una idea sul piano quantitativo dell'impulso dato dall'intervento regionale, nel 1984 la superficie del territorio nazionale interessata da aree protette regionali è pari a 5019 kmq. Rispetto ai 2685 kmq. dei parchi nazionali ed ai 1444 kmq. delle riserve statali.

Ma l'innovazione non è solo quantitativa.

Dopo questa prima fase di marca "centralista", il pendolo si sposta aprendo, così, un nuovo periodo caratterizzato da una spinta decisamente opposta. Il "simbolo" di tale mutata consapevolezza è rappresentato dal D.p.R. n° 616/1977 il quale, opera un ampio trasferimento delle funzioni amministrative per "settori organici".

In realtà, i parchi e le riserve regionali nascono come istituti differenti rispetto agli omologhi enti nazionali.

Due sono, sintetizzando, gli elementi di novità più rilevanti.

In primis, alla finalità di tutela naturalistica - che resta lo scopo fondamentale di un parco naturale - le Regioni affiancano altre finalità: l'uso collettivo o sociale dell'area protetta e, soprattutto, lo sviluppo economico *sostenibile* - si direbbe con terminologia odierna - delle popolazioni residenti.

Questo è certamente il punto più "rivoluzionario" rispetto alle concezioni "classiche" dei Parchi Nazionali.

Le regioni hanno tentato di realizzare i propri parchi come strumenti - ad un tempo - di protezione degli ambienti naturali e di riqualificazione e valorizzazione delle economie locali, purchè tale crescita fosse compatibile con la protezione dell'ecosistema naturale.

Il parco quindi come strumento di programmazione e di pianificazione dello sviluppo delle economie locali attraverso il mantenimento (ove esistenti) oppure l'incentivazione o l'introduzione di attività produttive a basso impatto ambientale.

Per realizzare tali nuovi fini le regioni hanno dovuto creare nuovi strumenti e nuove tecniche giuridiche di intervento pubblico.

Questo è il secondo fattore evolutivo contenuto nella disciplina regionale dei Parchi e delle riserve.

La considerazione di fondo da cui le Regioni si sono mosse è che la protezione della natura non può essere considerata una politica di settore, ma deve essere concepita come un aspetto particolare di una politica complessiva di gestione, tutela ed utilizzo del territorio; è, infatti errato - e velleitario - pensare di proteggere la natura semplicemente sottraendo un'area a qualsiasi attività antropica.

Ciò sia *quantitativamente* perché il territorio italiano - come quello di moltissimi paesi europei - è fortemente caratterizzato dalla presenza umana; sia *qualitativamente* perché anche reperendo aree naturalisticamente interessanti ed incontaminate la tutela diviene impossibile senza un controllo delle emissioni inquinanti provenienti dalle aree limitrofe (si pensi al fenomeno delle piogge acide o al cosiddetto effetto serra).



Non si può tutelare l'ambiente solo "vietando", occorre stabilire delle priorità e ridisciplinare in base ad esse tutte le attività umane interferenti controllabili: urbanistica – innanzitutto –, ma anche agricoltura, regime delle acque, caccia e pesca, turismo, opere pubbliche etc..

Dal momento che le Regioni, in questo periodo, sono le autorità pubbliche competenti – esclusivamente o in maniera concorrente con lo Stato – alla disciplina di questi settori, esse cercano di affrontare il problema dei Parchi in termini di programmazione-pianificazione complessiva.

Di qui la scelta di molte regioni di dotarsi di un sistema organico di aree protette più o meno integrato con le altre forme di pianificazioni esistenti.

1986-(1991)-1996: fase "neo-centralista"

Mentre la preannunciata legge quadro – che doveva essere approvata entro il 1979 – non viene ancora deliberata dal Parlamento, c'è una importante novità sul piano istituzionale.

Con la legge n° 349/1986 viene istituito il *Ministero dell'Ambiente* che subentra alle residue competenze del Ministero dell'Agricoltura e Foreste in tema di protezione della natura.

La stessa legge istitutiva, in controtendenza rispetto al D.P.R. n° 616/1977, permette al neocostituito Ministero di "perimetrare provvisoriamente" nuove aree protette di rilievo nazionale.

Il Ministero dell'Ambiente, a differenza delle precedenti amministrazioni centrali, si dimostra molto attivo e così vengono creati 8 nuovi Parchi nazionali (con la legge finanziaria del 1988 – i parchi del Pollino, Dolomiti Bellunesi, Sibillini, Golfo di Orose – e con la successiva legge n° 305/1989 – i parchi del Delta Po, Foreste Casentinesi, Aspromonte e Arcipelago Toscano-.)

Ancora una volta la Corte Costituzionale avalla tutti gli spostamenti del pendolo, ma alla fine degli anni '80, con due fondamentali sentenze – la n° 1029 e la n° 1031 del 1988 – ed esercitando una vera e propria "supplenza" del Parlamento ancora inadempiente rispetto alla legge quadro in materia, la Corte delinea un assetto generale della protezione della natura in Italia, articolato su due livelli: i parchi nazionali ed i parchi regionali.

Nel 1991 giunge finalmente la legge quadro n° 394 sulle aree protette.

Essa "fotografa" la stratificazione normativa vigente (che prevede la compresenza di aree protette nazionali e regionali) e recepisce l'assetto prefigurato dalla Corte Costituzionale.

Nasce un sistema "a geometria variabile" articolato su due livelli: le *Aree protette di interesse nazionale* (Parchi nazionali e Riserve Statali) e le *Aree Protette di interesse regionale* (Parchi regionali, riserve regionali ed aree naturali protette di interesse locale).

Le prime disciplinate dallo Stato le seconde dalla legislazione concorrente delle regioni nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge quadro.

A questo assetto la legge quadro affiancava alcuni strumenti generali di pianificazione e programmazione nazionale, miranti a comporre in un *Sistema* nazionale delle aree protette tutto l'insieme: il Programma Triennale delle Aree protette, il Comitato per le Aree Protette, l'Elenco ufficiale delle Aree protette.

1997-2001: fase "neo regionalista"

Una importante fase ulteriore nella pendolare e ciclica oscillazione tra centro e periferia nella realizzazione delle politiche di conservazione della natura è quella che si apre con la legge n° 59/1997 (meglio nota come legge "Bassanini").

Nel 1984 la superficie del territorio nazionale interessata da aree protette regionali è pari a 5.019 km². Rispetto ai 2.685 km² dei parchi nazionali ed ai 1.444 km² delle riserve statali. Ma l'innovazione non è solo quantitativa.



Questa disposizione legislativa, per utilizzare una immagine invalsa, realizza una forma di federalismo amministrativo “a Costituzione invariata”, attribuendo agli Enti locali la generalità delle funzioni amministrative, salvo quelle di rilievo statale o regionale.

Il decreto legislativo di attuazione – il D.lgs. n° 112/1998 – contiene, dunque, all’interno del Titolo III (dedicato a “territorio ambiente e infrastrutture”) e del Capo III (dedicato a “Protezione della natura e dell’ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti”) la Sezione II intitolata “Parchi e riserve naturali”.

In realtà, poche sono le vere novità introdotte dal d.lgs. n° 112/1998 in materia di protezione della natura – a differenza di quanto accade per la tutela dell’ambiente in generale –.

Vengono soppresse alcune funzioni statali di programmazione ed i relativi organi e strumenti (viene soppresso il Comitato per le aree protette ed il relativo Programma triennale)

Sono confermate in capo allo Stato le funzioni già previste dalla legge quadro n° 394/1991 (in particolare l’approvazione della Carta della natura e delle Linee fondamentali dell’assetto del territorio); viene inserito il parere della Conferenza Unificata nel procedimento di creazione delle Aree Protette Nazionali.

Alcuni commentatori, a dire il vero, hanno proposto una lettura ben più radicale, secondo la quale, la riforma Bassanini e la sua conseguente attuazione avrebbero inteso attribuire alle Regioni anche tutte le funzioni amministrative in materia di Aree protette nazionali (le funzioni amministrative concernenti i parchi nazionali e riserve statali) precedentemente esercitate dallo Stato.

In realtà, questa interpretazione è rimasta solo sulla carta non avendo avuto alcuna adesione nella prassi.

In buona sostanza, a seguito della riforma Bassanini viene autorevolmente confermata l’attribuzione – già prevista dal D.p.R n° 616/1977 – della disciplina delle aree naturali protette alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, tanto che la Corte Costituzionale in una successiva e recente sentenza del 2000 (cfr. sent. n° 282/2000) ha ritenuto incostituzionale una norma di una legge regionale della Campania perché in contrasto con i “principi fondamentali espressi dalla legge quadro”, applicando, quindi, lo schema normativo dell’art. 117 Costituzione, ovvero sia quello della legislazione ripartita tra Stato e Regioni.

Il caso si presenta come interessante ed emblematico; infatti, il principio fondamentale che la Corte accerta essere stato violato dalla legislazione regionale nel caso di specie è quello della partecipazione degli Enti locali territorialmente coinvolti alla procedura di istituzione delle aree

protette regionali (principio contenuto nell’art. 22 della legge quadro, espressamente indirizzato alle aree protette di diritto regionale e non a quelle statali)

È dunque questo il quadro, complesso ed altalenante in cui si inserisce la riforma del Titolo V della Costituzione:

A seguito della riforma
Bassanini viene autorevolmente
confermata l’attribuzione
– già prevista dal D.p.R
n° 616/1977 –
della disciplina delle aree
naturali protette
alla competenza legislativa
concorrente delle Regioni



3. Il quadro “istituzionale” in cui si inserisce la riforma costituzionale: un sistema ampio, consolidato, ma largamente incompiuto di aree protette*

3.1 Un sistema di aree protette ampio ma incompiuto

Cosa ha prodotto questa evoluzione normativa in termini istituzionali ed operativi?

In altre parole, qual è il panorama odierno delle aree protette nate in base alla legislazione che abbiamo sinteticamente esposto e rispetto alla quale si “impatta” la riforma costituzionale?

Il quadro attuale è certamente molto diverso da quello immediatamente post-costituzionale ed anche rispetto agli anni '80 della prima attuazione regionale.

Oggi è presente in Italia un insieme articolato di aree protette nazionali (parchi e riserve) e regionali (parchi, riserve ed aree locali), che copre oltre il 10% del territorio.

La famosa “sfida” lanciata dalla legge quadro di proteggere almeno il 10% del territorio, quantomeno sulla carta sembra vinta: circa il 4,6% del territorio nazionale, infatti, è interessato da aree protette nazionali e circa il 6,4% da aree protette regionali.

Il dato che immediatamente deve far moderare l'entusiasmo è che tanto a livello delle singole aree protette che rispetto al loro insieme, la riforma contenuta nella legge quadro – specialmente nei suoi elementi più innovativi (strumenti di gestione e pianificazione complessiva) – risulta ancora largamente inattuata.

Come è stato efficacemente sintetizzato nella Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sulla attuazione della legge quadro sulle aree protette condotta dalla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati nella XIII legislatura, è ancora esiguo il numero delle aree protette dotate di tutti gli strumenti di gestione previsti dalla legge quadro (piano, regolamento e – soprattutto – piano economico-sociale).

Ma un rilievo ancor più macroscopico è che l'insieme delle aree protette di diverso livello non è ancora sufficientemente integrato in un vero *sistema nazionale*.

La carenza più evidente è quello di strumenti di raccordo, coordinamento e pianificazione a livello globale, capaci di raccordare organicamente i diversi soggetti incaricati di proteggere il territorio tra loro e con gli Enti locali incaricati del governo “ordinario” del territorio.

Dunque, potremmo sintetizzare in questo modo quanto abbiamo esposto: la riforma costituzionale delle Autonomie si impatta con un quadro “istituzionale” in materia di protezione della natura sicuramente da migliorare e completare, non certo da smantellare.

3.2 Un sistema di aree protette densamente antropizzato

Ma c'è un altro elemento di contesto che costituisce una rilevante peculiarità del sistema italiano con la quale dovrà misurarsi la riforma costituzionale dei poteri locali.

In base ad una stima effettuata sui dati forniti dal CED PPN del Politecnico di Torino(*), nelle aree protette (nazionali e regionali) italiane oggi vivono oltre 2 milioni di cittadini italiani: più di 500.000 risiedono all'interno dei perimetri di aree protette nazionali ed oltre 1.400.000 in aree protette istituite dalle Regioni.

Se poi prendiamo in considerazione la popolazione complessiva sia dei comuni del tutto interni ad aree protette, sia di quelli solo parzialmente compresi nel perimetro di un'area protetta (la antropizzazione del *contesto*), il dato diviene impressionante, superando i 30.000.000 di abitanti.

Se consideriamo la popolazione complessiva sia dei comuni del tutto interni ad aree protette, sia di quelli solo parzialmente compresi nel perimetro di un'area protetta, il dato supera i 30.000.000 di abitanti.

* Per i dati di questa parte ringrazio il CED PON del Politecnico di Torino diretto dal Prof. Roberto Gambino, ed in particolare le elaborazioni di Federica Thomasset.



Se, infine, da questa cifra – per avere un dato più realistico – sottraiamo i circa 20.000.000 di residenti in grandi città la cui circoscrizione sia parzialmente compresa in un'area protetta, resta comunque il dato di circa 10.000.000 di cittadini abitanti in comuni quantomeno “coinvolti” da aree protette.

Questi dati impongono due considerazioni:

a) Innanzitutto, la particolarità assoluta della conservazione della natura in Italia sta nella necessità assoluta di coniugare conservazione e uso sostenibile dei territori protetti.

Il “modello” italiano di conservazione naturale, a differenza di quello originario americano – anch'esso oggi in rapida evoluzione – non può essere quello dei “parchi-recinto”, poiché se si decidesse di tutelare solo zone non antropizzate, si finirebbe per proteggere solo le vette delle montagne – che per gran parte si “autoproteggono”-.

La maggior parte dei territori rilevanti sul piano naturalistico in Italia sono (quantomeno) parzialmente antropizzati e, per questo, la protezione deve sempre essere combinata con forme di utilizzazione controllata e compatibile.

b) Questa peculiarità è sicuramente più spiccata nel caso delle aree protette regionali, normalmente più popolate di quelle statali e, proprio da questa peculiarità, nascono i *pro* ed i *contro* dell'esperienza regionale.

Il principale difetto nella esperienza regionale è dato dal fatto che molto spesso le aree protette si sono presentate come soggetti particolarmente “deboli” dinanzi alle pressioni derivanti dalla presenza o dalla vicinanza di centri abitati o di siti industriali; di qui la definizione dei parchi regionali come “parchi di carta”, in cui troppo spesso la funzione della conservazione naturale è stata sistematicamente rinviata rispetto ad altre esigenze legate allo sviluppo – in senso “convenzionale” – del territorio.

Ma da questa esperienza possono altresì esser tratti alcuni elementi di grande rilievo ed interesse.

Dovendo configurare un rapporto integrato “uomo-ambiente” (per riprendere la terminologia della legge quadro), le aree protette regionali sono “laboratori” in cui si sperimentano i modelli di conservazione naturale che dovranno essere applicati nel futuro.

Modelli in cui la pianificazione territoriale dovrà sempre più integrare i territori “speciali a rilievo naturalistico” nel territorio ordinario; in cui sarà decisivo il coinvolgimento degli Enti Locali, detentori dei poteri urbanistici e di governo del territorio; in cui l'Ente locale più vicino al cittadino – il Comune, la Comunità montana, la comunità isolana – in base al principio di sussidiarietà, dovrà farsi carico della tutela dei valori ambientali.

Non ci si può illudere, infatti: una politica di protezione ambientale che non sia condivisa e non veda l'attivo coinvolgimento delle popolazioni residenti e di relativi Enti esponenziali è destinata, se non al totale fallimento, ad una fase conflittuale di attuazione estremamente dannosa e controproducente.

Attenzione a non compiere un grave errore di metodo: la legge costituzionale n° 3/2001 non è il solo intervento di riforma della struttura costituzionale dei poteri locali che è stato realizzato.

4. La riforma del Titolo V della Costituzione: linee generali ed impatto sul quadro normativo ed istituzionale della conservazione della natura

È su questo quadro normativo ed istituzionale che si inserisce la riforma introdotta dalla legge costituzionale n° 3/2001. Innanzitutto una precisazione preliminare.

Attenzione a non compiere un grave errore di metodo: la legge costituzionale n° 3/2001 non è il solo intervento di riforma della struttura costituzionale dei poteri locali che è stato realizzato.

Essa va affiancata, quantomeno, sul piano costituzionale, alla legge costituzionale n° 1/1999 sulla nuova forma di governo e sulla revisione della autonomia statutaria delle Regioni, nonché, sul piano ordinario, alla legge delega n° 59/1997 (meglio nota come legge “Bassanini”) sulla riforma della amministrazione locale.



Dal complesso di queste azioni riformatrici emerge che il quadro generale delle autonomie locali in Italia sta radicalmente cambiando e la l. cost. n° 3/2001 è solo la tappa finale (salvo “riforme della riforma” attualmente in esame) di una trasformazione di più ampie dimensioni.

4.1 L'architettura generale della L. Cost. 3/2001 e l'attribuzione della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” alla competenza esclusiva dello Stato

Nel nuovo assetto costituzionale, alla vecchia potestà legislativa concorrente delle regioni ordinarie, tassativamente enumerata nell'art. 117 Cost., si sostituiscono ben tre diverse tipologie di potestà legislativa.

Innanzitutto, v'è la potestà legislativa esclusiva dello Stato circoscritta ad un elenco tassativo di materie indicate nel nuovo art. 117 Cost, comma 2.

Si affianca poi una potestà di tipo concorrente (lo Stato pone i principi fondamentali e le Regioni il dettaglio), da esercitarsi in un distinto elenco contenuto nell'art. 117 Cost, comma 3.

Infine, al quarto comma l'art. 117 attribuisce alle regioni la potestà legislativa residuale in tutte le materie non riservate altrimenti allo Stato.

A questa tripartizione in materia di potestà legislativa corrisponde la bipartizione del potere regolamentare, assegnato allo Stato nelle materie legislative di sua competenza esclusiva ed alle Regioni in tutti gli altri casi.

Il punto che qui maggiormente interessa è che, nel nuovo art. 117 Cost., secondo comma, lett. s), è affidata alla esclusiva potestà legislativa statale, la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*.

Questa novità assoluta per il nostro quadro costituzionale mi sembra suscettibile di diverse valutazioni problematiche che mi limiterò solo ad accennare.

La “costituzionalizzazione” della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

In primo luogo, l'espresso inserimento in Costituzione del principio di “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*”, rappresenta un fattore indubbiamente positivo.

Recependo, in tal modo, il percorso evolutivo tracciato dalla legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema diviene un'espressa norma di principio costituzionale.

Non occorrerà più, quindi, ricorrere ad astrazioni interpretative o ad estensioni della portata di altre disposizioni costituzionali espresse per qualificare la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” come valore di rango costituzionale.

Un secondo aspetto rilevante di questa innovazione è che la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” entra come una vera e propria *materia costituzionale* e non soltanto come un interesse trasversale da tutelare nelle diverse politiche settoriali (come ad esempio nel diritto comunitario e nella bozza di *Carta europea dei diritti* di Nizza).

Vi sono però dei risvolti estremamente problematici di questa riforma sintetizzabili nel seguente quesito fondamentale: perché la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” è stata attribuita alla potestà esclusiva dello Stato?

Al contrario di quanto abbiamo sinora osservato, qui si è andati in direzione del tutto opposta all'evoluzione normativa precedente.

La conservazione della natura era considerata, potremmo dire ormai pacificamente, una competenza di natura “concorrente” tra Stato e Regioni.

Basti pensare, da un lato che lo stesso progetto di riforma elaborato dalla Commissione Bicamerale “D'Alema” – per tanti aspetti il “progenitore” di questa riforma del 2001 – su questo punto ipotizzava

A mio avviso, la dizione costituzionale, con il riferimento all'“ecosistema” ha, invece, un suo preciso valore semantico, intendendo affiancare alla tutela delle risorse ambientali la protezione dei “sistemi ecologici”.



una competenza concorrente Stato-regioni e, dall'altro, che la stessa Corte costituzionale, in una sentenza di poco precedente alla riforma aveva confermato la natura di potestà legislativa ripartita tra Stato e regioni (si veda *supra* punto 2, lett. c).

Questa riforma costituzionale esprime, dunque, un fortissimo quanto, per certi versi, sorprendente "riaccentramento" delle politiche di protezione dell'ambiente.

La delimitazione della materia

Un ulteriore problema interpretativo aperto dalla riforma è quello della esatta delimitazione della materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*".

Mentre, infatti, sul versante della "tutela dell'ambiente" si intende chiaramente richiamare tutto quel complesso e variegato settore normativo riguardante la protezione delle diverse componenti costitutive l'ambiente (aria, acqua, suolo), il problema potrebbe porsi a riguardo della specificazione concernente l'"ecosistema".

È facile prevedere che, in tempi brevi, si solleveranno numerosi problemi di natura interpretativa; problemi che, vista la scarsa precisione terminologica dei nuovi elenchi delle competenze legislative, potrebbero dimostrarsi anche di notevole difficoltà.

Secondo taluni (FERRARA) l'aggiunta di questo termine ha uno scopo meramente rafforzativo; "ambiente ed ecosistema" rappresenterebbero, dunque, una endiadi, nella quale si riflettono le due opposte visioni "antropocentrica" ed "ecocentrica" della disciplina giuridica ambientale.

A mio avviso, la dizione costituzionale, con il riferimento all'"ecosistema" ha, invece, un suo preciso valore semantico, intendendo affiancare alla tutela delle risorse ambientali la protezione dei "sistemi ecologici".

Non a caso il precedente (e, a quanto mi consta, unico) impiego del termine "ecosistema" in campo legislativo è dato proprio dall'art. 2 della legge quadro n° 394/1991, in cui si definiscono le aree protette nazionali.

In tal modo, con riferimento al tema che stiamo affrontando, si ha una esplicita "costituzionalizzazione"

della materia della *conservazione naturale* (e, perciò, della disciplina delle aree protette), come completamento-specificazione della legislazione "ambientale".

Ma, cercando di approfondire questa riflessione occorrerà chiedersi innanzitutto quale contenuto possa avere la specifica materia della *tutela dell'ecosistema* affidata alla legislazione esclusiva dello Stato e, di conseguenza, in quale rapporto si ponga con le altre competenze affidate alle Regioni in materie vicine.

Ovviamente, occorrerà interpretare in modo sistematico le novità costituzionali.

In primo luogo, dal nuovo testo costituzionale emergono alcune sinergie interpretative che possono svolgere un effetto *rafforzativo* della competenza statale.

In particolare, si pensi alla esplicitazione nell'art. 117 Cost., comma 1, dei limiti derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari; la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente, fa sì che le Regioni siano sostanzialmente private della possibilità di dare diretta attuazione alle norme di diritto internazionale e comunitario in materia di ambiente e protezione della natura, settori normativi, com'è noto, in rapidissima e rilevante espansione.

In secondo luogo, però, in molti altri casi da una lettura sistematica del testo costituzionale nascono temperamenti e limitazioni della potestà legislativa Statale.

Come conciliare la potestà statale in materia di aree protette con le potestà concorrenti delle Regioni in materia di tutela della salute, protezione civile, governo del territorio, porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto, produzione di energia, valorizzazione dei beni ambientali?

Oppure che rapporto si stabilirà tra Stato e regioni in materie nelle quali queste ultime hanno competenza addirittura esclusiva; si pensi alla agricoltura ed alle foreste, al turismo, all'urbanistica (che secondo alcuni non sarebbe compresa nel governo del territorio), all'industria, alle attività estrattive.



È facile prevedere che, in tempi brevi, si solleveranno numerosi problemi di natura interpretativa; problemi che, vista la scarsa precisione terminologica dei nuovi elenchi delle competenze legislative, potrebbero dimostrarsi anche di notevole difficoltà

Tanto per suggerire qualche esempio: a chi andrà attribuita la disciplina della caccia?

Nella sua ultima versione (quella della L. 157/1992) la legislazione venatoria sembrerebbe esprimere una finalità principale di tipo ambientale-ecologico che, dunque, farebbe propendere per la attribuzione alla competenza statale.

Vero è, però, che la caccia era una competenza espressamente attribuita alle Regioni dal vecchio 117 Cost.; la sua scomparsa dal nuovo testo costituzionale, perciò, potrebbe far invece propendere per una assegnazione della materia alla potestà di tipo esclusivo delle regioni (salvo, eventualmente, i livelli di tutela ambientale fissati dalla legge statale).

Oppure si pensi al fatto alla legislazione statale di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, rispetto alla competenza concorrente delle regioni in tema di “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”.

Qui i problemi sono ancora più gravi perché l’unica interpretazione che sembra possibile sul piano logico è quella di distinguere, in materia di beni ambientali (e culturali), le politiche di “tutela” dalle politiche di “valorizzazione”, addirittura assegnando a soggetti diversi le differenti responsabilità.

Se così fosse (e sembra difficile una lettura diversa) si sarebbe compiuto un vistosissimo passo all’indietro rispetto alla più recente evoluzione delle tecniche di regolazione e gestione dei beni ambientali (ma anche culturali), in cui si è affermata sempre più la necessità di una visione ed una gestione integrata e complementare delle azioni di conservazione rispetto alle azioni di valorizzazione e promozione.

Tutti i più evoluti orientamenti comunitari ed internazionali dimostrano, infatti, che la miglior tecnica di *tutela* dei sistemi naturali consiste proprio nella *valorizzazione* dell’uso sostenibile delle risorse.

Si pensi, infine, al rapporto tra “tutela dell’ecosistema” e “governo del territorio”.

La prima, come sappiamo, è statale e la seconda regionale, anche se concorrente.

Anche qui vale quanto si è appena osservato a riguardo della distinzione tra *tutela* e *valorizzazione*.

Dissociare la protezione delle aree naturali dal “governo ordinario del territorio” è una prospettiva opposta a quella che dal 1970 in poi si è cercato – non riuscendoci appieno – di realizzare; e cioè, l’integrazione del sistema delle aree naturali protette nel sistema generale di pianificazione e gestione del territorio, in modo tale da non creare “isole – fintamente – protette” rispetto al territorio circostante.

Dinanzi a questi dilemmi interpretativi, due appaiono le strade percorribili.

Lo Stato potrebbe interpretare estensivamente le sue competenze, realizzando non solo interventi volti a determinare *standards* essenziali di qualità ambientale da fissare su tutto il territorio nazionale, ma anche interventi di dettaglio volti a specificare ed attuare le azioni di tutela; in questo senso, com’è stato ipotizzato (FERRARA), la dizione “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” potrebbe funzionare come una sorta di *clausola generale*, volta a legittimare l’intervento “trasversale” dello Stato in qualsiasi materia di competenza regionale, purchè giustificato da ragioni di protezione ambientale.

Oppure potrebbe – in direzione opposta – emergere maggiormente il dato sistematico; dal coordinamento delle potestà regionali di tipo concorrente ed esclusivo, risulta chiaramente il ruolo attivo e centrale delle regioni in moltissimi settori confinanti, se non sovrapposti, alla materia ambientale.

Da ciò deriva che le Regioni mantengono una (implicita) competenza in materia ambientale, seppur di natura “integrativa” di quella Statale; ovvero sia limitata dal rispetto degli *standards* statali, ma non preclusa laddove non contrastante con questi ultimi.

L’esperienza repubblicana e la prassi costituzionale indicano univocamente nella Corte Costituzionale l’organo principalmente chiamato a sciogliere questa possibile alternativa interpretativa.

Ritengo che il principio di leale cooperazione e lo stesso art. 117 Cost., quarto comma, suggerirebbero, come ipotesi più razionale ed equilibrata, una limitazione *implicita* della legislazione statale in questo settore alle sole norme generali e di principio o alla definizione di obiettivi e *standards* minimi, lasciando un margine di azione attuativa ed integrativa ai soggetti istituzionalmente incaricati, per attribuzione costituzionale, del governo del territorio e delle politiche attive di sviluppo economico.



5. Possibili scenari applicativi

In conclusione, proviamo ad ipotizzare alcuni diversi scenari applicativi della riforma rispetto al quadro vigente in tema di aree protette.

5.1 L'impatto della riforma del Titolo V sulle aree protette nazionali

In primo luogo, che impatto avrà la riforma del Titolo V sull'assetto delle aree protette nazionali (parchi nazionali, riserve marine e riserve statali)?

Ci sembra di poter dire che le competenze attualmente attribuite allo Stato in materia di Aree protette nazionali dalla legge quadro, così come modificata dalla legge Bassanini e dal D.Lgs. n° 112/1998) restano confermate (adozione della Carta della natura, Linee di assetto del territorio, tenuta dell'Elenco Ufficiale delle aree protette, poteri di individuazione e costituzione dei Parchi nazionali e delle riserve).

Cosa accadrà invece dei poteri attualmente attribuiti *alle Regioni* in materia di aree protette nazionali (ricordo che, sempre in base alle legge quadro del 1991, l'approvazione del Piano del Parco e del Piano pluriennale economico sociale sono, oggi, attribuzioni regionali)?

Queste competenze, a mio avviso, restano anche se transitoriamente.

Nel senso che, se queste scelte operate dalla legge quadro che non contrastano con altri principi *materiali* della Costituzione (ad esempio, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dell'art. 118 Cost., ed, a mio avviso, le competenze regionali *de quo* sono ampiamente giustificate alla luce di questi principi) esse non sono viziate per incostituzionalità sopravvenuta.

Certamente lo Stato potrà intervenire a modificare questo assetto, ma fino a tale momento esso potrà continuare a svolgere i suoi effetti.

Quello che sicuramente va messo in discussione (ma alcuni – tra i quali chi scrive –

l'avevano contestato anche prima) è se – dopo la riforma – le Regioni possano approvare *con legge* questi strumenti (ad esempio, Lombardia); probabilmente non più.

5.2 L'impatto della riforma del Titolo V sulle aree protette regionali

Ma lo scenario di maggior conflitto potenziale è quello dell'impatto della riforma sulle aree protette regionali.

A questo riguardo occorrerà distinguere tra la **fase transitoria** (che intercorre tra l'entrata in vigore della riforma ed il concreto esercizio delle nuove competenze legislative in materia di tutela dell'ecosistema) e la fase, per così dire, **"a regime"**.

Nella fase transitoria non si produce immediatamente la incostituzionalità sopravvenuta delle leggi regionali in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

La riforma costituzionale, infatti, avendo introdotto nuove norme *attributive di competenze*, non comporta il venir meno automatico delle leggi regionali esistenti (salvo che non ci siano vizi di incostituzionalità materiale), ma solo il divieto di *nuove* leggi regionali (Crisafulli).

Per la fase "a regime", invece, sono formulabili tre diverse ipotesi:

Il principio di leale cooperazione e lo stesso art. 117 Cost., quarto comma, suggerirebbero una limitazione della legislazione statale alle sole norme generali e di principio o alla definizione di obiettivi e standards minimi, lasciando un margine di azione attuativa ed integrativa ai soggetti istituzionalmente incaricati del governo del territorio e delle politiche attive di sviluppo economico.



scenario filo-regionalista o di evoluzione in senso di “continuità”.

In questa ipotesi, prevarrebbe la linea interpretativa (autorevolmente proposta da RUGGERI) secondo cui non si può interpretare la riforma costituzionale come un passo indietro rispetto al grado di autonomia già acquisito dalle Regioni prima del novembre 2001.

La riforma, in altri termini può essere solo *ampliativa* delle competenze regionali (come, espressamente, prevedeva la legge n° 59/1997 “Bassanini”).

In base a questo orientamento continuerebbe a sussistere una competenza legislativa regionale in materia di aree protette. Una competenza che, secondo una lettura per dir così “massimale”, sarebbe di natura *concorrente*, in quanto implicita in diverse competenze enumerate cdall’art. 117, terzo comma (in particolare “governo del territorio”, “tutela della salute”, “valorizzazione dei beni ambientali”)

Secondo una lettura “minimale”, la regione potrebbe continuare ad emanare leggi in materia di aree protette di tipo *integrativo*, una tipologia di potestà normativa che esisteva prima della riforma e che oggi non dev’essere ritenuta esclusa, sebbene non più prevista.

In questa prospettiva sono consentiti alle regioni gli interventi legislativi non contrastanti con quelli dello Stato.

scenario filo-centralista o di evoluzione in senso di “rottura”

Ma è anche ipotizzabile uno scenario del tutto opposto a quello ora evocato.

In questa ipotesi alternativa, lo Stato utilizza pienamente le sue nuove competenze esclusive per ridefinire tutta la disciplina della conservazione della natura. Non limitandosi, perciò, a fissare *standards* o principi, ma costituendo apparati e predisponendo azioni concrete.

Non volendo limitarsi ad astratte considerazioni sulle formulazioni legislative, si tenga conto che il 19 ottobre 2001 è stato presentato dal Governo un disegno di legge (AC 1798) contenente una “delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale”. In tale proposta si prefigura la redazione di un Testo Unico in materia di “gestione delle aree protette, conservazione ed utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protetta di flora e fauna”.

In tale sede il Governo, legislatore delegato, potrebbe concretamente metter mano ad una radicale revisione della disciplina di settore, revisione che oggi riceverebbe certamente una “copertura” costituzionale dall’art. 117 Cost, comma 2, lett. s.

scenario regionalista “differenziato” o di evoluzione in senso “competitivo”

Esiste, poi, un terzo scenario – anche se sovente viene ignorato –. Il suo fondamento è nuovo testo dell’art. 116 Cost., comma 3, in cui si stabilisce che, in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” possono essere previste ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di intese con le Regioni che lo richiedano.

In questo scenario, le regioni possono proporre allo Stato di “riprendere” la propria competenza legislativa in materia di conservazione della natura (o di tutta la disciplina ambientale), sulla base di una intesa Stato-Regioni e previo parere degli Enti locali coinvolti.

Questa prospettiva spesso suscita perplessità e diffidenza, quasi che si voglia evocare una illecita differenziazione sul territorio tra regioni di diversa categoria.

Attenzione, però, a semplificazioni errate. Altro, infatti, è differenziare in materia di tutela e garanzia dei diritti sociali o civili; in questo caso la maggiore o minore ricchezza potrebbe determinare disparità inaccettabili; altro, invece, è differenziare su di un tema come la protezione dell’ambiente.

In questo campo, la prospettiva appare decisamente interessante ed il mito del regionalismo “uguale e paritario” rappresenta in questo settore un retaggio negativo.

Difatti, il principale motivo della attribuzione statale delle competenze in materia di tutela dell’ambiente deriva in gran parte dalla constatazione della debolezza delle Regioni nella attuazione concreta delle politiche ambientali. Questo giudizio è errato nella misura in cui è indifferenziato.

Se una regione ha un sistema efficace e funzionante di aree protette regionali, capace di assicurare la protezione degli *standards* prefissati, perché tale sistema dovrebbe esserle tolto per assegnarlo allo Stato centrale?

Se, viceversa, una regione non raggiunge tali obiettivi di efficienza ambientale, la competenza statale trova una ragionevole giustificazione; d’altronde, l’interesse alla protezione dell’ambiente, oltre un certo limite, non può essere considerato un valore negoziabile.



6. Conclusioni

La protezione giuridica delle aree naturali è una materia intrinsecamente *complessa*; di qui il carattere “irrisolto” della sua disciplina e la ragione di quel curioso “pendolo” nei 50 anni di vita repubblicana tra competenze statali e regionali.

Si tratta di una complessità “*orizzontale*”: in quanto materia transdisciplinare (urbanistica, agricoltura, ambiente, turismo, caccia e pesca, etc.); ma anche di una complessità “*verticale*”: i livelli istituzionali coinvolti sono molteplici (internazionale, comunitario, nazionale, regionale, locale, privato)

Questa complessità, infine, si esalta in presenza di transizioni costituzionali che radicalmente mettono in discussione il tradizionale assetto delle competenze tra centro e periferia nelle autorità pubbliche.

A questa complessità strutturale delle normative ambientali, va poi affiancato un altro carattere tipico: gli interventi di conservazione ambientale hanno sempre una priorità altissima – rispetto ad altre azioni pubbliche – ma necessitano di un elevato consenso per essere implementate.

La peculiarità assoluta del “modello” italiano è aver cercato un punto di equilibrio in questa “complessità”, realizzando un sistema di conservazione che cerca di combinare conservazione naturale e sviluppo delle popolazioni.

Sin dai primi parchi nazionali pre-repubblicani (si pensi alle considerazioni dell’On. Sipari sul Parco d’Abruzzo già nel 1926) questo ha voluto dire che la conservazione della natura è un aspetto, una “forma” del governo del territorio e non un “ritaglio” sul territorio stesso.

Se questo è vero, allora resta inevitabile la necessità di considerare adeguatamente il ruolo delle regioni e degli enti locali, enti originariamente preposti alla rappresentanza dell’interesse delle collettività locali.

La conservazione della natura è una “forma” del governo del territorio e non un “ritaglio” sul territorio stesso.

Resta allora inevitabile la necessità di considerare adeguatamente il ruolo delle regioni e degli enti locali, enti originariamente preposti alla rappresentanza dell’interesse delle collettività locali.

Sarebbe una pericolosa involuzione se la attuale riforma venisse intesa come un passo indietro rispetto a questo coinvolgimento.

Dopo la legge cost. n° 3/2001 è più chiaro che allo Stato spetta fissare gli *standards*, i limiti minimi invalicabili, gli oggetti della tutela; ma è altrettanto indubitabile che alle autonomie locali spetta realizzare questi obiettivi sul proprio territorio e coordinarli con gli strumenti ordinari di governo del territorio stesso.

Con la riforma si apre un processo di redistribuzione delle competenze che, al momento, non è facile prevedere quale punto di equilibrio stabile raggiungerà e quando.

Certo è che l’avvio del processo deve spingere entrambi i soggetti ad una profonda riflessione.

Da un lato le autorità statali, dovranno chiedersi come ridefinire ed esercitare i propri poteri rispetto ad Enti locali che – complessivamente – escono molto rafforzati dalla riforma stessa.

Dall’altro, le autorità regionali e locali non possono più considerare un diritto “quesito” le potestà in materia ambientale e, viceversa, dovranno accettare la sfida di un regionalismo *differenziato* e competitivo, in cui solo se si dimostra di saper esercitare efficacemente certe funzioni (essendo in condizioni di farlo, ovviamente) se ne mantiene la piena titolarità, altrimenti, visti i valori in gioco, subentrerà anche negli aspetti gestionali, il livello statale.

* Professore Straordinario di Diritto Costituzionale di Macerata e membro del Comitato scientifico del Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli.



Esperienze e prospettive del sistema delle aree protette in Toscana

Riferimenti dal quadro nazionale per la possibile evoluzione dell'esperienza in Toscana

Nel riferimento alla politica generale delle aree protette, in cui si colloca la specifica situazione toscana, l'impressione prevalente su quanto sta accadendo nel quadro nazionale, è caratterizzata dall'apparente situazione di stasi: apparenza che invece nasconde i segni di un'involuzione profonda in corso; ma di direzione opposta rispetto alla spinta propulsiva che ha caratterizzato il lavoro nel decennio passato.

Due segnali valgono tra i tanti a giustificare l'allarme al proposito; ugualmente significativi, nella scala in cui si manifestano, di una pervasività che investe tutto il campo in cui si opera: da una parte il perfezionarsi del disegno di legge per la delega al governo del riordino della legislazione in materia ambientale, comprensiva di quella per le aree protette; dall'altra la conflittualità quotidiana, ormai sostitutiva della "leale collaborazione", che riguarda la gestione di situazioni vecchie e nuove coinvolgendo le istituzioni locali, ma soprattutto nei rapporti tra queste ed il Ministero; prove di ciò sono desumibili dalla rassegna stampa di Federparchi dove non passa giorno che ai casi insoluti se ne aggiungano di nuovi: vedi al proposito la questione assai indicativa, aperta da tempo ma sempre attuale, dei commissariamenti nei parchi nazionali.

Per qualche riferimento utile, invece, a consolidare la continuità della situazione, sull'indirizzo di lavoro intrapreso dopo la legge quadro, pur nel poco sereno panorama complessivo a cui si è fatto veloce accenno precedentemente ed alle prevedibili prospettive altrettanto preoccupanti, bisogna rifarsi alla 2ª Conferenza Nazionale delle Aree Protette, a Torino nell'ottobre 2002, ed alle impressioni desumibili da quel dibattito che possono interessare anche la nostra regione e l'esperienza di lavoro sulle aree protette avviata sin dalla prima legislatura regionale ed attualmente in piena operatività.



A mio avviso, oggi, l'interesse di maggiore attualità è tutto sulla questione della formazione della rete delle aree protette come "sistema": termine questo da tempo ricorrente tra le parole-chiave in ogni dibattito o intervento in sede, locale, regionale, nazionale; oggetto d'impegni governativi in sospenso, a seguito della l. n. 426/98; presentato come prospettiva obbligata con la definizione della "rete ecologica nazionale"; quasi diversivo nell'aspettativa, finora delusa, della "carta" della natura e delle linee d'assetto del territorio con riferimento alle valenze ambientali.

La Conferenza di Torino, appunto, è stata anche circostanza utile nel tentativo di levarci qualche curiosità sulla questione e sulle possibili maniere di intenderla dai vari punti di vista, dal centro e dalla periferia; per possibili risposte ad interrogativi ricorrenti: quale "sistema", perché, dove, come e con chi "fare sistema"; a che punto siamo al proposito?

Gli elementi desumibili, al proposito, sono abbastanza contrastanti, ma comunque interessanti e stimolanti, nella loro valenza tanto positiva che negativa, a proseguire nella ricerca per saperne qualcosa di più.

Progressi positivi e contributi di chiarimento ed approfondimento vengono dall'ufficializzazione, da parte del Ministero, degli esiti della ricerca del CED-PPN del Politecnico di Torino sul sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione, gestione; altrettanto autorevole, anche se più spiccatamente settoriale è il contributo del Dipartimento di Biologia Animale e dell'Uomo dell'Università di Roma sulla Rete Ecologica Nazionale, quale approccio alla conservazione dei vertebrati italiani: almeno a livello scientifico e culturale esistono dunque idee e riferimenti non banali su dove e come operare nella logica di sistema, quali esiti di un serio indirizzo di ricerca, anche se settoriale, concretamente avviato.

Oggi l'interesse di maggiore attualità è tutto sulla questione della formazione della rete delle aree protette come "sistema": termine questo da tempo ricorrente tra le parole-chiave in ogni dibattito o intervento in sede, locale, regionale, nazionale.

Restiamo invece al palo per quanto riguarda la prosecuzione dell'esperienza di APE, Appennino Parco d'Europa, dopo i primi finanziamenti CIPE ai progetti pilota di sistema; nulla si sa sul procedere delle iniziative avviate e sull'estendersi delle progettualità nella logica affermata; ma quello che più conta è che APE resta evidentemente un

caso isolato, mentre gli altri grandi sistemi nazionali, individuati nelle Alpi, sulle coste, sul Po, nelle isole minori, attendono ancora riconoscimento ufficiale nel quadro nazionale; d'altro canto, di fatto, mentre è ferma l'iniziativa del Ministero, non si determina alcuna innovazione concreta nelle intenzioni delle regioni per lavorare insieme su qualche grande tema di interesse comune, almeno a partire dalle aree protette esistenti.

In questa situazione di stallo, resta comunque un aspetto da non sottovalutare, anzi di portata decisiva e questa volta positiva, per il rinnovamento sul campo dell'indirizzo di lavoro intrapreso: il generalizzarsi della consapevolezza di un limite iniziale ormai superato di fatto con la scomparsa della considerazione delle aree protette come isole, più o meno felici, o anche come arcipelaghi più o meno estesi; oggi il raccordo con il contesto è ormai ineludibile, ben oltre le aree contigue possibili secondo la legge quadro; e, in questo contesto sempre più vasto, le sinergie e le alleanze che si determinano tra le aree protette, anche di varia tipologia, rafforzano ed arricchiscono il confronto e predispongono a meglio reggere il conseguente ed inevitabile impatto innovativo, che si presenta sin da ora non da poco.

Un preoccupante interrogativo che si prospetta, a questo punto, riguarda il possibile rischio di un peggioramento della situazione insito nella novità: se le aree protette, finora chiuse in se stesse, corrono il



pericolo dell'isolamento, dell'autarchia e dell'autoreferenziazione, l'apertura al contesto prospetta altrettante incognite, conseguenti alla possibile omologazione e banalizzazione: è ricorrente, infatti, la riduttiva maniera di pensare alle aree protette come agenzie di sviluppo sostenibile; strutture erogatrici di servizi, anche se di qualità; una sorta di pro-loco, intese in chiave ammodernata ed alla moda: solo "saperi e sapori"; questo atteggiamento, oggi tendenziale, rischia di affermarsi e prevalere.

A ridurre il grado del possibile rischio, la questione dell'inevitabile raccordo al contesto, deve essere affrontata, sempre dal punto di vista delle aree protette, da una base di partenza necessariamente forte: fondata sulla consapevolezza della loro "straordinarietà" derivante dal regime "speciale" a loro assegnato dalla legge quadro; questo in rapporto alla generalità del contesto caratterizzato, invece, dal regime "ordinario" delle molteplici, varie e distinte discipline di settore riguardanti l'ambiente, il territorio, lo sviluppo rurale, l'assetto idraulico-forestale, quello faunistico-venatorio ecc., operanti estensivamente.

La solidità di questa base di partenza da costruire, per essere funzionale al giusto approccio risolutivo ai problemi da affrontare, è oggi, a mio avviso, sottoposta soprattutto a due condizionamenti preliminari e pregiudiziali: il primo riguarda la chiarezza sull'identità delle aree protette e sul loro ruolo nel contesto; il secondo la certezza di regole condivise sulle modalità del raccordo, attraverso strumenti previsionali e normativi tra loro coordinati e non gerarchici.

Nella prima condizione, quella relativa all'identità, si è oggi particolarmente deboli, stanti le difficoltà di verificarne i presupposti nella realtà: basta al proposito considerare in che termini si esprime l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette; solenne espressione del caos nazionale in materia che mette insieme e convalida le situazioni più disparate, difficilmente interpretabili in se stesse ed in raggruppamenti di senso comune; né si sa nella realtà, in mancanza di parametri omogenei ed occasioni continue di monitoraggio, cosa sta accadendo localmente, nella loro attuazione, delle intenzioni in base alle quali si è ottenuta l'iscrizione: nel lento passaggio dall'atto formale di istituzione, alla formazione di piani e regolamenti, alla loro gestione.

È tempo forse di pensare alla possibilità di una nuova classificazione tipologica delle aree protette, opportunità già prevista dalla legge quadro, non più fondata sulla titolarità dell'iniziativa istitutiva, ma su criteri di scopo collegati alla missione da affidare a ciascuna area secondo la sua precisa caratterizzazione e la collocazione nel sistema; questo per rafforzarne l'identità e la specificità, anche nella prospettiva di una coerenza complessiva del sistema nazionale col quadro europeo.

Al proposito è eloquente, in quanto ad indicazioni operative, la ricerca del Politecnico di Torino, autorevole non solo per la qualifica di chi l'ha conclusa, ma anche per la committenza ministeriale su cui ricade la responsabilità di una sua adeguata utilizzazione.

La seconda condizione, quella relativa alla certezza di regole e strumenti per il raccordo al contesto, non gode di riscontri nella realtà attuale più tranquillizzanti rispetto alla prima: da un lato la formazione di piani e regolamenti per le aree protette procede con troppa calma, soprattutto per quanto riguarda l'innovazione voluta dalla legge quadro nella contestualità tra i piani territoriali e quelli di sviluppo economico e sociale; d'altro canto comincia a manifestarsi insofferenza da parte del quadro complessivo della pianificazione ordinaria, di cultura urbanistico-territoriale, nei confronti delle cosiddette "pianificazioni separate"; l'obiettivo di "ricondurre ad unità" tutte le pianificazioni di settore, includendo in queste anche quella delle aree protette, comincia ad apparire nel rinnovamento della pianificazione in molte regioni.

L'Appennino Parco d'Europa resta evidentemente un caso isolato, mentre gli altri grandi sistemi nazionali, individuati nelle Alpi, sulle coste, sul Po, nelle isole minori, attendono ancora riconoscimento ufficiale nel quadro nazionale.



Questa maniera che si va affermando, di considerare le aree protette come settore, o super-settore che dir si voglia, concorre a rafforzare il rischio iniziale di omologazione e banalizzazione nel quadro complessivo, facendole perdere quel connotato di straordinarietà, non solo in quanto ad identità e caratterizzazione, ma anche disciplinarmente ed in termini istituzionali.

Infatti occorre ricordare che la legge quadro configura nei suoi effetti un regime speciale, quando prevede, anche se assai schematicamente e semplicisticamente, la "sostituzione" da parte del piano del parco, sullo stesso territorio, di tutti gli altri strumenti di pianificazione: urbanistica, paesaggistica, forestale, difesa del suolo ed acque, faunistico-venatoria ecc.

Basta al proposito considerare in che termini si esprime l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette; solenne espressione del caos nazionale in materia che mette insieme e convalida le situazioni più disparate.

La necessaria apertura delle aree protette a rapporti di integrazione e raccordo con il contesto territoriale, ambientale, economico e sociale, ben oltre le aree contigue, se mai ci fossero, rende impraticabile un rapporto drasticamente sostitutivo ed inevitabilmente conflittuale; nel contempo, però, il raccordo e l'integrazione richiedono regole condivise e circostanziate secondo le tipologie delle aree protette e le situazioni concrete, a superamento tanto di una concezione di settore, o super-settore, per queste, ma anche di una loro sovraordinazione o sottordinazione gerarchica rispetto al regime ordinario nelle varie discipline interessate nel comune riferimento territoriale.

Venendo alla situazione in Toscana, le due condizioni prima ricordate prospettano altrettanti punti, a mio avviso, problematici e di particolare debolezza, costituendo anche condizioni di possibile vulnerabilità a fronte della involuzione riscontrata nel quadro nazionale; questa infatti comporterà implicazioni anche dirette sul sistema toscano: basta pensare alla presenza nella regione dei tre parchi nazionali, due dei quali già commissariati, e delle oltre trenta riserve dello stato, di incerto destino, nonostante le intese da tempo intervenute per il trasferimento alla Regione: aree protette quasi tutte di rilevante valore ed in collocazione strategica nella rete delle altre aree già istituite per iniziativa regionale ed attivamente operanti.

Per quanto riguarda la prima condizione, relativa all'identità delle aree protette ed alla praticabilità di una possibile revisione della classificazione vigente in base a criteri di scopo, occorre ricordare che la questione è già da tempo aperta, peraltro finora senza esiti, limitatamente alla tipologia delle aree naturali protette di interesse locale (ANPIL): quasi un'anomalia tutta toscana, variamente considerata e valutata in sede tecnica e politica.

Anche se la questione nasce nel riferimento ad un caso limite, quello della Val d'Orcia, che utilizza in maniera platealmente abnorme la tipologia, resistendo ad ogni invito ad un ripensamento, la necessità vera di una riflessione sul tema va estensivamente riferita a tutto il sistema regionale, nelle sue varie tipologie: tale ripensamento va piuttosto inteso nei termini di una introduzione nella classificazione, che in se stessa può restare così com'è, di criteri e parametri utili ad un continuo monitoraggio della situazione con possibilità di verifiche nel tempo sulla rispondenza delle situazioni concrete ai principi di scopo iniziali e con eventuali correttivi nel passaggio motivato di una stessa area da una tipologia ad un'altra.

Anche per quanto riguarda la seconda condizione, il profondo rinnovamento in atto della pianificazione urbanistica e territoriale, sia come evoluzione della l.r. n. 5/99, sia come effettiva disponibilità di una nuova strumentazione coerente tra i livelli locale, provinciale e regionale, richiede che sia colta l'occasione per una puntualizzazione delle regole del gioco, per quanto riguarda il riconoscimento del regime speciale di area protetta ed il rapporto tra ordinarietà e straordinarietà, con il coinvolgimento delle discipline che riguardano anche altre materie quali, prioritariamente, quelle faunistico-venatorie e quelle dello sviluppo rurale.



Il caso dell'Arcipelago Toscano è sintomatico di qualcosa che finora non ha funzionato nella corretta applicazione della l.r. n. 5/99, pur in presenza di un piano del Parco Nazionale in corso di elaborazione: quanto previsto dalle salvaguardie istitutive, dal PIT regionale e dai PTC delle province di Livorno e Grosseto non impedisce che vada avanti una pianificazione comunale assolutamente non confacente e priva di qualsiasi coordinamento: non solo in termini ordinari, vedi la problematica aperta dalla recente crisi alluvionale, ma anche nella straordinarietà della situazione corrispondente alla classificazione come area protetta.

In tutte le isole dell'Arcipelago i rapporti tra enti locali e parco non possono contare, oggi, su corrette impostazioni di base desumibili del complessivo quadro della pianificazione ordinaria, così come il governo del territorio, alla scala comunale, non sembra voglia giovarsi della presenza e del significato del parco, sia pure entro perimetri da perfezionare, per armonizzare e coordinare contenuti ed obiettivi di diretta ed indiretta competenza.

La messa a punto della l.r. n. 5/99, attraverso la sua riedizione a cui oggi si lavora, da prospettiva inquietante di conferma della sottovalutazione e marginalizzazione del regime speciale di area protetta, in forma di piano di settore, può essere invece occasione risolutiva per dare e chiedere garanzie di reciproca adeguata considerazione almeno negli aspetti urbanistici e paesaggistici e nelle implicazioni territoriali relative agli altri aspetti, con priorità per lo sviluppo rurale e forestale e per la gestione faunistico-venatoria.

La Conferenza Regionale delle Aree Protette, del giugno 2003, ed i suoi lavori preparatori, oltre a colmare formalmente il vuoto determinatosi con la mancata considerazione delle questioni relative alle aree protette nel programma dell'ultima Conferenza Regionale dell'Ambiente, può essere occasione per un confronto sui temi di preoccupazione qui accennati; per l'accertamento dell'esistenza e consistenza dei rischi conseguenti; per l'indirizzo dell'impegno futuro verso l'adeguamento tanto degli strumenti ordinari disponibili, nelle varie materie coinvolte ed in particolare in quella urbanistico-territoriale, che di quelli speciali propri del regime speciale derivante dalla legge quadro sulle aree protette.

Questo nell'attesa e nella speranza che gli esiti della delega al governo per il riordino della legislazione ambientale e di quella sulle aree protette non crei nuovi fronti di sovvertimento dei risultati e degli assetti finora positivamente conseguiti nella regione.

* Ex dirigente settore parchi Regione Toscana

Per quanto riguarda l'identità delle aree protette e la praticabilità di una possibile revisione della classificazione vigente in base a criteri di scopo, occorre ricordare che la questione è già da tempo aperta, peraltro finora senza esiti, limitatamente alla tipologia delle aree naturali protette di interesse locale (ANPIL): quasi un'anomalia tutta toscana, variamente considerata e valutata in sede tecnica e politica.



I parchi regionali

Alcuni elementi di specificità nella Regione Toscana

1. Introduzione

La politica delle aree protette della Regione Toscana è caratterizzata da alcuni elementi tipici che non sono presenti nelle scelte fatte a livello nazionale, né da altre Regioni, e che possono individuare uno specifico modello. Su questo tema vorrei proporre alcuni spunti di riflessione, che non hanno la pretesa di essere esaurienti per la definizione del “modello toscano”, ma vogliono evidenziare la singolarità dell’esperienza in atto in questa regione.

Tra gli elementi che caratterizzano la politica delle aree protette della Regione Toscana, ritengo che tre siano quelli più caratteristici: la flessibilità nella ricerca di soluzioni giuridiche e amministrative, la natura degli enti parco e le specifiche caratteristiche degli strumenti degli Enti parco.

Di seguito vengono approfonditi questi tre aspetti e successivamente saranno approfondite due scelte, particolarmente significative, effettuate dalla Regione Toscana.

2. La flessibilità nella ricerca di soluzioni giuridiche ed amministrative

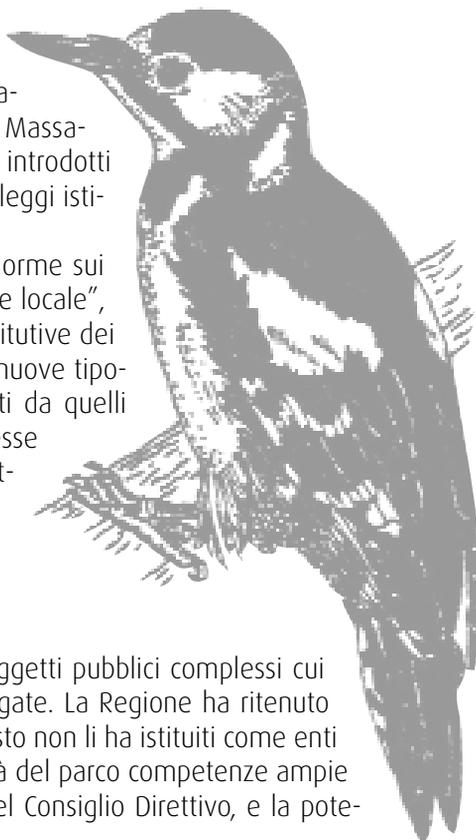
La flessibilità nella ricerca di soluzioni giuridiche ed amministrative ha caratterizzato la politica delle aree protette della Regione Toscana sin dai primi provvedimenti emanati in materia. Le stesse leggi istitutive dei tre parchi regionali individuano modelli diversi per rispondere meglio alle esigenze e alle realtà locali. Per il parco delle Alpi Apuane è stata emanata una legge che ne promuove l’istituzione. È stato scelto cioè un percorso lungo, ma più consono alla realtà locale. Inoltre, in base alle leggi istitutive, i tre parchi regionali erano dotati di strumenti diversi. Il Parco della Maremma aveva come principale strumento il “Piano territoriale di coordinamento” previsto dalla legge urbanistica, cui è attribuita però una immediata efficacia nel territorio del parco. Per il Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli, la cui istituzione segue di 4 anni quella del parco della Maremma, la legge individua il “Piano Territoriale”. Uno specifico strumento, distinto da quello previsto dalla legge urbanistica, con caratteristiche e definizioni proprie. Per il parco delle Alpi Apuane non si prevede uno strumento specifico, ma viene attribuito al parco un ruolo all’interno del quadro normativo in essere.

Inoltre mentre per i primi due parchi istituiti il nulla osta era individuato come strumento specifico del parco essenziale per il successivo rilascio di concessioni o autorizzazioni edilizie, al parco delle Alpi Apuane sra stata delegata l’autorizzazione paesaggistica, senza prevedere nessun nuovo strumento.



Lo stesso atteggiamento ha caratterizzato l'azione legislativa della Regione Toscana dopo l'entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette. Infatti pur adeguando gli strumenti dei parchi al nuovo quadro normativo nazionale, per i parchi della Maremma e di Migliarino San Rossore Massaciuccoli, si prevede il mantenimento dei "Piani di Gestione" già introdotti come strumenti attuativi del Piano Territoriale dalle rispettive leggi istitutive.

Inoltre la Legge Regionale 11 aprile 1995, n° 49 "Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale", introduce elementi di flessibilità sia riconoscendo alle leggi istitutive dei vari parchi regionali ampie facoltà di scelta, sia introducendo nuove tipologie di aree protette, tra le quali i parchi provinciali, distinti da quelli regionali, ma soprattutto le aree naturali protette di interesse locale (ANPIL), per poter articolare la politica delle aree protette in aderenza alle necessità che derivano dalle situazioni locali.



3. La natura degli Enti parco

Gli Enti Parco sono stati pensati ed istituiti come soggetti pubblici complessi cui affidare oltre le competenze proprie anche competenze delegate. La Regione ha ritenuto dovessero essere Enti con forti legami con il territorio, per questo non li ha istituiti come enti strumentali della Regione stessa. Ha inoltre dato alla Comunità del parco competenze ampie tra le quali l'individuazione della maggioranza dei membri del Consiglio Direttivo, e la potestà di adottare il Piano di Sviluppo Economico e Sociale.

Gli Enti parco sono perciò pensati più che come enti strumentali della regione, come soggetti dotati di autonomia e adeguati a rapportarsi a pieno titolo con le realtà locali. Agli Enti parco regionali sono state delegate competenze che nel restante territorio sono delegate agli Enti locali (Comuni e Province).

4. Caratteristiche degli strumenti degli Enti Parco

La Regione Toscana ha visto confermati gli strumenti già previsti per alcuni parchi dalle disposizioni contenute nella Legge quadro sulle aree protette. Ha ritenuto comunque nei provvedimenti legislativi adottati per adeguare la legislazione vigente alla legge nazionale, in alcuni casi rinominando quelli in essere, in altri casi prevedendo una nuova redazione degli strumenti stessi. Ma ha ritenuto di attribuire agli strumenti stessi contenuti ampliati in coerenza con la propria concezione del ruolo dei soggetti gestori di aree protette. In particolare ha ampliato la potestà del nulla osta dell'Ente parco attribuendogli il valore anche di autorizzazione paesaggistica e di autorizzazione per il vincolo idrogeologico.

5. Le scelte conseguenti: due esempi significativi

Tra le scelte operate della Regione Toscana due sembrano riflettere con maggiore evidenza la caratteristica della politica regionale in materia di aree protette: la politica sulle aree contigue e la gestione delle problematiche ambientali e paesaggistiche, attraverso una mirata gestione delle deleghe.

Nelle riflessioni che seguono si farà riferimento in generale alle scelte operate dalla Regione per i tre parchi regionali, in particolare per il parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli, perché in questo parco, per le condizioni particolari in cui si trova, le scelte legislative e politiche operate dalla Regione Toscana sono state più decise.



6. La politica delle aree contigue

6.1 La "legge quadro sulle aree protette" (legge 394/91)

Per analizzare la normativa relativa all'area contigua, occorre analizzare la normativa nazionale e regionale in materia. In particolare l'art. 32 della legge 394/91 "Legge quadro sulle aree protette" prevede un ruolo assai limitato degli Enti Parco in queste aree, mentre attribuisce alle Regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, la possibilità di stabilire piani e programmi ed eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente. All'ente gestore dell'area protetta è consentito, per esigenze connesse alla conservazione del patrimonio faunistico dell'area stessa, disporre, per particolari specie di animali, divieti riguardanti le modalità ed i tempi della caccia.

Tra le scelte operate dalla Regione Toscana due sembrano riflettere con maggiore evidenza la caratteristica della politica regionale in materia di aree protette: la politica sulle aree contigue e la gestione delle problematiche ambientali e paesaggistiche, attraverso una mirata gestione delle deleghe.

L'individuazione del perimetro delle aree contigue spetta alle Regioni, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta.

6.2 Le leggi regionali istitutive del Parco Naturale della Maremma (L.R. 65/75 e del Parco Naturale Migliarino San Rossore Massaciuccoli (L.R. 61/79)

Le leggi regionali che hanno istituito i primi parchi prevedono ed individuano cartograficamente aree esterne che hanno una particolare connessione con il territorio del parco. Su queste aree la normativa prevedeva che le indicazioni del Piano per il parco non avesse efficacia immediata, come per il territorio interno al parco, ma che dovesse prima essere recepito

dagli strumenti urbanistici comunali. Inoltre su tali aree era stato introdotto un regime transitorio di tutela in attesa che fossero approvati e recepiti dagli strumenti urbanistici comunali i piani. Poiché le vicende che hanno caratterizzato il parco di Migliarino San Rossore Massaciuccoli sono maggiormente significative in quanto la maggior pressione antropica e che si esercita su quest'area ha richiesto interventi anche legislativi tempestivi, limiteremo l'attenzione alle fasi che hanno caratterizzato questa area protetta.

6.3 Il Piano territoriale del Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli

Con l'approvazione del Piano territoriale del Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli (oggi denominato Piano del Parco) avvenuta con delibera del Consiglio Regionale della Toscana n° 515 del 12.12.1989, la Regione ha compiuto una scelta del tutto particolare sul territorio già suddiviso tra aree del parco ed "aree ad esso funzionalmente connesse". Infatti ha individuato come area interna al parco che tutto il territorio perimetrato dallo strumento di Piano. Solo ai fini dell'attività venatoria ha definito alcuni territori come "aree esterne che presentano connessione funzionale con rassetto del parco", permettendo che in essi fosse esercitata la caccia regolamentata.

6.4 La sentenza TAR Toscana 382/1990

Contro questa soluzione il WWF ha fatto ricorso al TAR, perché il piano del parco, di fatto prevedeva l'attività venatoria in un territorio interno al parco. Il TAR ha accolto il ricorso dell'associazione ambientalista, annullando la distinzione tra aree interne ed aree esterne ai soli fini venatori e stabilendo che tutto il territorio dovesse essere considerato come area interna, sul quale era in vigore il divieto di caccia.

6.5 La Modifica alla legge istitutiva del parco (L.R.42/91)

La Regione Toscana è intervenuta modificando dapprima solo la delibera 515/89, e successivamente, a seguito dei rilievi presentati dalla Commissione di Controllo sull'Amministrazione regionale, modi-



ficando sia la legge istitutiva del parco, con la L.R. 19 agosto 1991 n° 42, e successivamente il Piano Territoriale.

La modifica della legge era finalizzata a permettere l'attività venatoria nelle aree precedentemente definite come esterne, ma estendendo su di esse le competenze dell'Ente parco e dei suoi strumenti. Con l'introduzione di queste modifiche al quadro normativo si voleva mantenere una gestione unitaria del territorio individuato con la Delibera del Consiglio Regionale 515/89. In particolare si prevede che *"Nelle aree esterne, limitatamente alle materie paesaggistiche e urbanistiche, le norme e le disposizioni del piano territoriale del parco, già equiparato, ai sensi dell'art. 12, quarto comma, della L.R. 29 giugno 1982, n° 52 e succ. mod., al piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali di cui alla legge 8 agosto 1985, n° 431, sono immediatamente efficaci e vincolanti e si sostituiscono a norme e disposizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici locali"*.

6.6 Modifica del Piano Territoriale del Parco (Del. Cons. Reg. Tosc.223/91)

Cambiato il quadro legislativo di riferimento, il Consiglio Regionale ha apportato le modifiche al Piano territoriale del Parco ritenute necessarie per permettere in alcune aree l'attività venatoria garantendo comunque la gestione unitaria del territorio. Con tale modifica al Piano Territoriale il territorio è suddiviso tra aree interne ed "aree esterne funzionalmente connesse al parco", unificandole nella comune dizione di aree sottoposte al piano Territoriale del parco. Quanto era in precedenza riferito alle zone del parco, si modifica riferendolo alle zone soggette al Piano Territoriale del parco, con unica esclusione dell'attività venatoria per la quale è introdotto un nuovo articolo.

6.7 La legge regionale di recepimento della legge quadro sulle aree protette (L.R. 24/94)

Con la Legge Regionale 16 marzo 1994 n° 24, la Regione Toscana ha recepito, per i parchi della Maremma e Migliarino San Rossore Massaciuccoli, i contenuti della legge quadro sulle aree protette. Limitando l'analisi del provvedimento legislativo solo agli aspetti di pertinenza dell'argomento trattato, si nota che la legge riconosce al Piano Territoriale del Parco il valore di Piano per il parco, senza ritenere opportuna alcuna modifica. Inoltre recepisce il travagliato iter già compiuto dal Consiglio Regionale per dare unitarietà di gestione al territorio, ribadendo le competenze dell'Ente Parco e dei suoi strumenti anche nelle aree contigue, con un testo normativo più chiaro di quello precedente. Infatti nella legge compare sempre la dizione di "territorio soggetto al piano del Parco" e non più la dizione di territorio del parco. Sono inoltre introdotte alcune modifiche terminologiche: la dizione di "aree esterne funzionalmente connesse al parco" è sostituita da "aree contigue"; quella di "Piano Territoriale del Parco" da "Piano per il parco".

6.8 Il quadro normativo attuale

Le norme inerenti le aree contigue sono contenute nella L.R. 24/94, modificata dalla L.R. 115/94 e dalla L.R. 65/97, e dalla Delibera del Consiglio Regionale 515/89, modificata dalla Delibera del Consiglio Regionale 223/91. È utile una breve disamina dei provvedimenti per evidenziare le competenze che sono state attribuite all'Ente parco nelle aree contigue. Esaminiamo prima le leggi, e successivamente il Piano per il Parco.

La L.R.24/94 prevede all'art. 13 che il Piano per il Parco detti direttive nelle materie relative alla caccia, alla pesca, alle attività estrattive e alla tutela dell'ambiente, cui debbono uniformarsi le diverse discipline e i regolamenti degli enti locali. In questo caso le disposizioni sono adottate sentiti gli Enti Locali interessati. Si prevede inoltre che le disposizioni del Piano per il Parco, limitatamente alle materie paesaggisti-

Con l'approvazione del Piano territoriale del Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli (oggi denominato Piano del Parco) la Regione ha compiuto una scelta del tutto particolare sul territorio già suddiviso tra aree del parco ed "aree ad esso funzionalmente connesse".



che, urbanistiche ed edilizie si sostituiscono alle disposizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici locali.

L'art. 16 della L.R.24/94 prevede che gli Enti parchi perseguono le finalità istitutive attraverso piani di gestione, aventi efficacia di piani particolareggiati, che interessano l'area soggetta al piano per il parco. L'ambito territoriale sul quale vengono previsti dalla legge i Piani di Gestione non è solo quello interno al parco, ma quello soggetto al Piano per il parco, che oltre il territorio interno comprende anche le aree contigue. I Piani di Gestione sono adottati dal Consiglio Direttivo dell'Ente Parco e, dopo le procedure pubbliche, sono approvati dallo stesso organo dell'Ente Parco.

Gli art. 17 e 18 prevedono che l'Ente Parco promuove iniziative atte a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della collettività residente all'interno del parco e nei terreni adiacenti. Per tale finalità viene adottato un Piano Pluriennale Economico e Sociale per la promozione delle attività compatibili. Il soggetto che adotta questo piano è la Comunità del Parco, mentre l'approvazione è riservata al Consiglio Regionale. Su questo Piano la competenza primaria è riconosciuta agli Enti locali attraverso l'organo del parco che riunisce i loro massimi rappresentanti.

L'art. 20 della L.R. 24/94 che definisce la nullità relativa ad impianti ed opere ubicati nelle aree soggette al piano del parco, e quindi non solo nelle aree interne del parco, ma anche in quelle contigue.

Passando poi all'analisi del Piano per il parco (del. Cons. Reg. 515/89) si nota che l'art. 1 attribuisce immediata efficacia alle previsioni contenute nel Piano per il parco all'intero territorio soggetto al Piano stesso, comprensivo cioè anche delle aree contigue.

L'art. 2 definisce il territorio soggetto al piano del parco ed individua sette ambiti territoriali: le Tenute/Fattorie/Comparti. Ciascuno di questi comprende

indistintamente aree interne ed aree contigue.

L'art. 11 definisce il Piano di Gestione, e tra l'altro prevede che tale strumento deve interessare almeno il territorio di una Tenuta/Fattoria /Comparto. Inoltre prevede che i Comuni e le Province possono proporre all'Ente Parco, su base delle intese sottoscritte da Parco e dagli Enti locali, piani di gestione. L'iter approvativo è però quello definito dalla L.R.24/94 e non quello che sembra essere indicato dal comma 7 dell'art. 11 del Piano per il Parco, come ha ribadito il Co.Re.Co nel 1994, al momento di avvio dell'iter di approvazione del primo piano di Gestione delle Tenute di Tombolo e di Coltano.

L'art. 11 definisce il Piano di Gestione, e tra l'altro prevede che tale strumento deve interessare almeno il territorio di una Tenuta/Fattoria /Comparto. Inoltre prevede che i Comuni e le Province possono proporre all'Ente Parco, su base delle intese sottoscritte da Parco e dagli Enti locali, piani di gestione. L'iter approvativo è però quello definito dalla L.R.24/94 e non quello che sembra essere indicato dal comma 7 dell'art. 11 del Piano per il Parco, come ha ribadito il Co.Re.Co nel 1994, al momento di avvio dell'iter di approvazione del primo piano di Gestione delle Tenute di Tombolo e di Coltano.

7. Le deleghe agli Enti Parco Regionali

Per rendere più efficace l'azione degli Enti Parco la Regione Toscana ha deciso di delegare alcune competenze su materie ritenute affini a quelle di competenza dell'Ente per la loro applicazione nel territorio interno e contiguo all'area protetta.

Le deleghe operate in favore degli Enti Parco regionali sono:

- Gestione del vincolo paesaggistico
- Gestione del vincolo idrogeologico
- Gestione della legge regionale sugli alberi monumentali
- Gestione delle competenze amministrative regionali in materia di valutazione di impatto ambientale
- Gestione delle competenze regionali in attuazione della direttiva habitat e della direttiva uccelli
- Gestione della tenuta di San Rossore.



La scelta operata, che in alcuni casi è stata anche di altre regioni (ad esempio la delega delle competenze derivanti dall'attuazione delle direttive habitat ed uccelli), ma in generale la Toscana più delle altre regioni ha riconosciuto agli Enti Parco Regionali la piena dignità di soggetti cui delegare materie anche complesse (ad esempio la valutazione di impatto ambientale e il vincolo paesaggistico e il vincolo idrogeologico).

Questo permette all'Ente parco di avere piena competenza amministrativa, oltre a dare la possibilità di semplificare le procedure riducendo i soggetti che intervengono in un procedimento.

Un caso particolare è la delega all'Ente Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli per la gestione della tenuta di San Rossore. Una parte notevole per estensione e per caratteristiche naturalistiche del territorio del parco è gestito direttamente dall'Ente parco, secondo un modello tipico delle realtà americane, ma del tutto singolare nel panorama italiano. Questo richiede un impegno tale da rendere necessario un ripensamento complessivo nella gestione delle funzioni delegate. Infatti in questi anni esse sono state assunte senza un'attenta riflessione sull'implicazione nell'organizzazione della struttura dell'ente parco. La rilevanza della delega della gestione della Tenuta di San Rossore, l'impatto che ha provocato sulla struttura dell'Ente parco e la singolare forma di delega rendono necessaria un'attenta riflessione sul sistema di deleghe che interessano l'Ente. Infatti, se adeguatamente esercitate, esse richiedono impegno di energie e di risorse non previste dalle varie deleghe.

Ma l'elemento di maggior interesse nel sistema di deleghe operato dalla Regione Toscana nei confronti dei Parchi regionali, ed in particolare del parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli, è la possibilità data agli stessi enti di attivare una serie di azioni coordinate finalizzate alla tutela dell'ambiente naturale.

8. Conclusioni

Il modello toscano, nella politica dei parchi si è caratterizzato per la scelta di istituire Enti ai quali è stato riconosciuto un ruolo primario nell'attuazione della politica di protezione della natura. Questo ha comportato anche l'attribuzione agli enti gestori di competenze amministrative sulle aree contigue, anche nel caso di aree non particolarmente interessanti come habitat naturali, ma che potevano influire sulle adiacenti aree del parco.

Inoltre il sistema di deleghe ha dato agli enti parco piena competenza amministrativa in ambiti avente forte connessione con l'area protetta, aumentando perciò gli strumenti legislativi ed operativi di cui possono disporre gli enti stessi.

La conseguenza di queste scelte è stata che per gli enti parco sono necessarie maggiori risorse finanziarie ed umane. Infatti i parchi toscani, nel quadro dei parchi regionali, sono quelli che hanno piante organiche con maggior numero di personale, e che presentano maggiori risorse finanziarie per la parte ordinaria del bilancio.

Un rischio che è presente nell'attribuire deleghe agli enti parco è che si snaturi la natura stessa dell'Ente, per perseguire altre finalità, pur legittime, ma che a volte non sono coincidenti con quelle dell'ente delegato. Le leggi di delega devono porre particolare attenzione su questo aspetto, riconoscendo che l'istituzione di un parco equivale ad una scelta primaria cui deve essere subordinata la materia delegata.

Ma, pur nei rischi e nelle difficoltà riscontrate, ritengo che le scelte operate dalla Regione Toscana siano state oculate, e abbiano messo a disposizione degli enti strumenti utili per affrontare le problematiche complesse che oggi caratterizzano i territori dei tre parchi regionali.

* Direttore dell'Ente Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli



La ricerca scientifica nel Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli

Introduzione

Il territorio del Parco Regionale di Migliarino San Rossore Massaciuccoli, per l'enorme valore ambientale, è stato oggetto da lungo tempo di numerose ricerche scientifiche in campo naturalistico.

Essendo la ricerca scientifica tra le finalità principali delle aree protette in generale (Legge 394/91) e del Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli in particolare (LRT 61/79), l'Ente Parco l'ha promossa fin dai primi anni ed ha ritenuto necessario allo stato attuale la redazione di un archivio sulle ricerche da cui scaturisce questa prima analisi generale.

La banca dati, in fase di completamento, è concepita come strumento utile a chi, per ricerca, per studio o per responsabilità gestionali, si trova a lavorare in questo territorio. La presente analisi ha come scopo principale quello di fare il punto delle conoscenze ad oggi acquisite sul territorio, per poter poi essere utile a definire, anche attraverso analisi specialistiche intradisciplinari successive, un piano pluriennale di ricerche più consapevole e rispondente alle necessità gestionali. A questo fine sono stati analizzati:

- La quantità di pubblicazioni prodotte nel corso degli anni;
- Il peso relativo delle diverse discipline delle scienze naturali (geologia, ecologia, botanica e zoologia);
- L'interesse naturalistico che rivestono le varie aree del Parco;
- Le linee di ricerca legate ad alcune delle principali problematiche ambientali.

Criteri della raccolta dati

Per i suoi scopi, le metodologie di archiviazione dei dati non rispondono totalmente alle regole canoniche delle Scienze Archivistiche, bensì ad un uso pratico legato alla gestione ed alla ricerca.

La selezione dei lavori inseriti nell'archivio ha tenuto conto delle branche scientifiche sopracitate, e dell'area di studio all'interno del parco o al massimo dei sistemi ambientali in cui è inserito il Parco (p.e. bassa Versilia, piana pisana, litorale tirrenico settentrionale).

Tale selezione è stata svolta:

- Ricercando i testi su specifici motori di ricerca nel campo ambientale;
- Catalogando il materiale presente negli archivi del Parco.
- Prendendo contatto con alcune decine di professori e ricercatori universitari degli atenei di Pisa e Firenze che più a lungo hanno operato in questo territorio;
- Analizzando le bibliografie dei lavori pubblicati.



Andamento temporale delle ricerche nel parco

Per capire l'influenza della politica del Parco nella promozione della ricerca, è stato messo a confronto l'andamento delle relazioni tecniche di ricerche commissionate dallo stesso Ente con la produzione totale di pubblicazioni a carattere naturalistico.

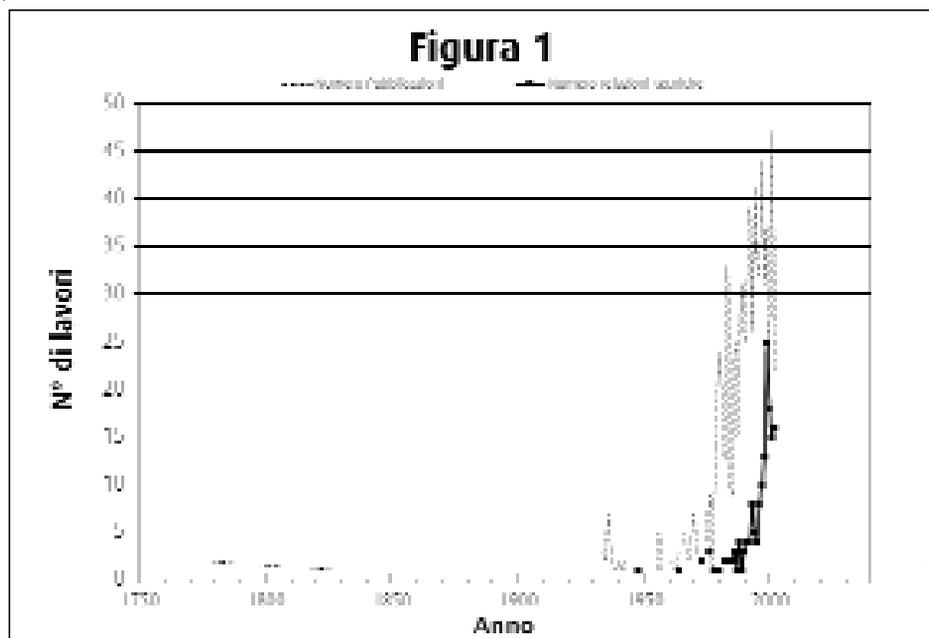


Figura 1. Andamento temporale delle pubblicazioni e delle relazioni tecniche nel territorio del Parco.

L'analisi temporale denota una tradizione di studi di lunga data, tuttavia, a partire dalla seconda metà dagli anni '70, inizia un aumento esponenziale delle ricerche svolte nel territorio.

Il confronto con l'andamento nel tempo delle relazioni tecniche di ricerche commissionate dal Parco ci mostra poi come, almeno in parte, la politica del Parco ha contribuito a un ulteriore incremento delle ricerche.

Interesse naturalistico delle aree del Parco

Per capire, invece, l'interesse naturalistico che rivestono le varie aree in cui è suddiviso il Parco:

- è stata valutata l'entità degli studi effettuati nelle varie aree in relazione alle diverse discipline;
- ed abbiamo, inoltre, calcolato un indice d'intensità di ricerche espresso dal rapporto tra il numero totale di pubblicazioni in un'area con la sua estensione.

L'analisi degli studi effettuati nelle singole aree, mostra come le zone che rivestono maggiore importanza sono Massaciuccoli, San Rossore e Tombolo, mentre Macchia Lucchese, Migliarino e Coltano sono risultate aree meno studiate.



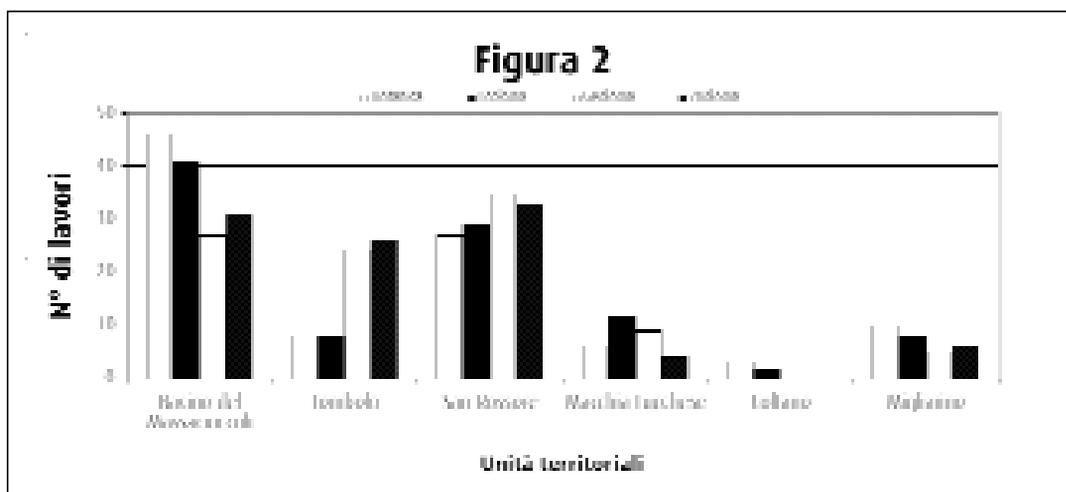


Figura 2. Numero di studi effettuati nelle varie unità territoriali del Parco suddiviso per disciplina.

Tuttavia, paragonare il numero di studi effettuati in aree d'ampiezza talvolta molto differente, può sottovalutare l'importanza di piccoli territori o sovrastimare quelli di grande ampiezza. Per questo motivo abbiamo pensato ad un indice di importanza relativa, espresso dal rapporto tra numero di studi per area e estensione dell'area stessa. In questo modo, come appare dalla figura 3, tra le zone di maggiore interesse risalta anche la Macchia Lucchese, che rappresenta l'unità territoriale di estensione più limitata.

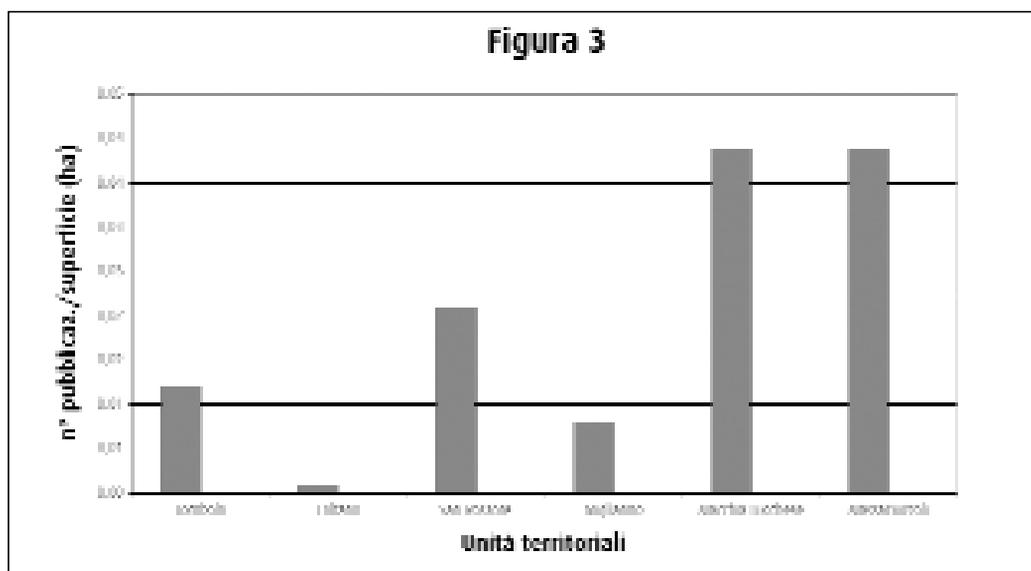


Figura 3. Indice d'importanza relativa delle varie unità territoriali.

Linee di ricerca e gestione

Per valutare su quali tematiche si sono maggiormente concentrati gli sforzi di ricerca nel Parco, abbiamo selezionato, dall'archivio bibliografico, gli argomenti più ricorrenti, facendo una distinzione tra pubblicazioni e relazioni non pubblicate commissionate dall'Ente-Parco.



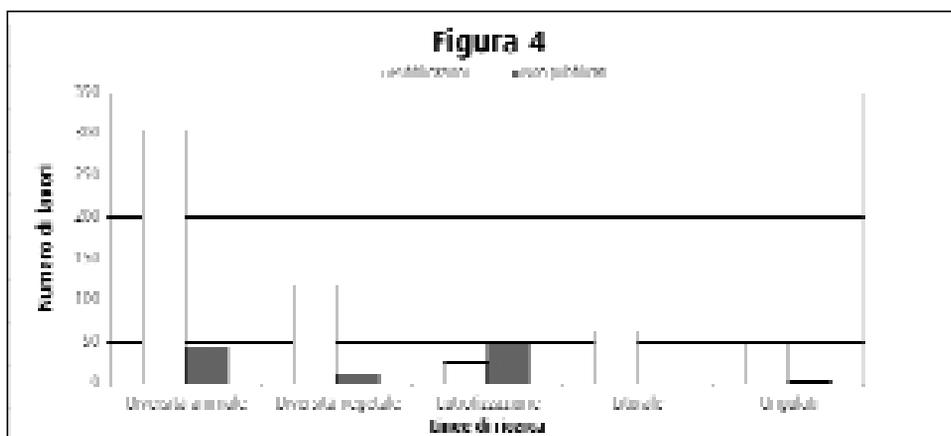


Figura 4. Linee di ricerca principali

La figura 4 mostra come grande interesse ha rivestito per il Parco il tema della biodiversità, sia in termini di ricerca pura sia in termini di gestione e conservazione delle risorse faunistiche e vegetazionali. Tuttavia, maggior attenzione è stata rivolta verso il problema dell'eutrofizzazione e dello status di conservazione del Lago di Massaciuccoli, come denota la maggior quantità di relazioni commissionate dall'Ente.

Inoltre, tra le altre aree tematiche di particolare interesse troviamo quella dell'evoluzione dei litorali, con tutte le problematiche ad essa connesse (erosione marina, alterazione di ecosistemi dunali, danni da aerosol, etc.) e quella del sovraccarico di ungulati, rappresentati in questo territorio da daini e cinghiali e che portano ad un gravissimo stato di assenza di rinnovo vegetazionale, alterazione della composizione floristica residua, lisciviazione dei suoli etc.

Conclusioni

In sintesi la ricerca scientifica nel Parco mostra un aumento esponenziale della produzione scientifica iniziato a partire dalla fine degli anni '70 in coincidenza con l'istituzione del Parco. Questo andamento è interpretabile come causato sia dalla promozione della ricerca da parte dell'Ente Parco, sia dall'aumento di ricercatori negli atenei toscani. Per quanto riguarda l'interesse naturalistico delle varie unità di gestione, dai risultati emerge come le aree più studiate siano la Zona Umida del Massaciuccoli (Lago, Padule Settentrionale e Padule Meridionale), San Rossore e la Macchia Lucchese; mentre Migliarino, Coltano e Tombolo che non sono state molto studiate dal punto di vista naturalistico, lo sono state di più dal punto di vista storico, sociologico ed archeologico che non è stati valutati in questa analisi. Infine, dal confronto tra le linee di ricerca più prolifiche è emerso come le problematiche a cui da tempo si deve opporre il Parco sono:

- (a) la conservazione della biodiversità,
- (b) la gestione ed il risanamento del Lago di Massaciuccoli, interessato da importanti fenomeni di inquinamento chimico e biologico (come testimoniano la presenza di specie alloctone che alterano gli equilibri ecologici indigeni, l'eutrofizzazione etc.),
- (c) la conservazione di habitat ad alto valore ecologico, come gli ecosistemi costieri, a cui si riallacciano una serie di fenomeni di più o meno ampia scala (come l'erosione marina, il sovrasfruttamento turistico delle dune, gli aerosol etc.), e
- (d) la sovrappopolazione di ungulati. In effetti, come emerge dai risultati, su questo argomento sono state condotte numerose ricerche (sia di tipo eco-etologico sia igienico-sanitario), mentre sono poche le relazioni a carattere gestionale, a testimonianza di una gestione problematica non ancora affrontata con la giusta organicità e continuità.

Un'analisi più approfondita dei circa 1000 lavori raccolti permetterà di utilizzare maggiormente le conoscenze disponibili e, da ultimo, di individuare nuove e più efficaci linee di ricerca in particolare quelle legate alla gestione del territorio.

* Dario Filogari, Quadrifoglio psrl, Pratovecchio, Arezzo.

** Antonio Perfetti, responsabile UOC Conservazione del Territorio dell'Ente Parco.



Il diritto dei Parchi

Un caso specifico: l'Ente Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli

La legge 6.12.1991 n° 394, modificata dalla legge n° 426/1998, detta, come ormai noto agli esperti in materia, i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree protette naturali, al fine di garantire e di promuovere in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese, ma soprattutto definisce il soggetto "Parco" quale ente di diritto pubblico, proposto alla tutela di un'area su cui governano altre Comunità Locali.

L'area protetta si inserisce cioè in un contesto "comunale, provinciale, regionale" e deve dinamicamente affermare il suo ruolo senza entrare in contrasto con le stesse comunità locali.

Da qui l'importanza e la peculiarità del così detto diritto dei parchi, come strumento per garantire un contesto di consensi locali intorno al parco.

Il diritto dei parchi nasce e cresce per la tutela di un'area ove sono esistenti situazioni di potenziali conflitti (basta ricordare che oltre alle comunità locali i parchi si trovano ad interagire con la proprietà privata, gli usi civici, le richieste di risarcimento danni causati dalla fauna selvatica, il problema delle aree contigue).

Quindi l'analisi delle esperienze degli enti parco nella redazione degli strumenti normativi previsti per legge appare interessante e indicativa anche delle principali cause di difficoltà che un ente gestore di un area protetta incontra nello svolgimento delle attività dirette al raggiungimento delle finalità proprie di un parco.

L'esperienza ha dimostrato
come sia assolutamente
necessaria la
partecipazione delle
comunità locali nella
redazione della normativa
dei parchi

L'esperienza ha dimostrato come sia assolutamente necessaria la partecipazione delle comunità locali nella redazione della normativa dei parchi, soprattutto perché il ruolo del Parco è visto come imposto ove non ci sia una azione coordinata con le istituzioni locali.

Anche perché il Diritto dei parchi e quindi la redazione dello Statuto, di un Piano, del Regolamento, del Piano Pluriennale Economico e Sociale, dei Regolamenti Interni, dei Piani di Gestione rappresentano per il parco una sfida per la sensibilizzazione della tutela del territorio e delle risorse naturali.

Da qui la necessità nella redazione del diritto dei parchi di una conoscenza del diritto a 360°, ma soprattutto di "una mentalità da giurista dell'ambiente" non legata al diritto comunale, ma alla conoscenza esatta del soggetto giuridico Ente Parco.

Interessante, appare in questo senso, l'esperienza dell'ente parco regionale migliarino san rossore massaciuccoli nella redazione dei suoi strumenti normativi, ma soprattutto perché esempio concreto di come un ente parco debba nella sua pianificazione normativa costantemente mantenere un dinamico colloquio con la comunità locale.

Da qui l'esperienza dello Statuto attualmente vigente dell'ente parco suddetto, che lo ha visto concretamente a confronto con una comunità locale che dibatteva persino sui quotidiani la problematica della mancata partecipazione popolare nella redazione di questo primario strumento normativo.



L'interessante esperienza dei suoi Piani di Gestione che rappresentano un vero tentativo di una dinamica gestione territoriale e di una partecipazione del terzi presenti sul territorio sia pubblici che privati.

I piani di gestione che arrivano ad inventare forme di "collaborazione" con il territorio sicuramente all'avanguardia nell'ambito di una visione di pianificazione del territorio stesso, soprattutto perché nati sull'esperienza di chi ha vissuto la gestione dello stesso.

L'esperienza più attuale è quella della redazione del Piano Pluriennale Economico e Sociale, che ad oggi ha ottenuto il parere favorevole della Comunità del Parco.

Il percorso attraverso cui si è giunti a questo stato dell'arte non è stato semplice, né privo di contrasti.

Il documento del Piano Pluriennale Economico e Sociale, nella logica della legge n° 394/91, si propone come ambito programmatico nel quale devono nel tempo essere inserite dinamicamente le strategie di sviluppo dell'azione dell'Ente. Infatti la possibilità di sviluppare e valutare le politiche di sviluppo locale in area parco dipende dalla possibilità di stabilire una connessione tra norme e azione proprio attraverso la pianificazione socio-economica.

Nel corso dell'elaborazione del Piano Pluriennale è stato effettuato un percorso di ascolto di soggetti istituzionali e privati al fine di censire i progetti o anche solo le idee progettuali presenti sul territorio. Il censimento delle progettualità è stato finalizzato a costituire la prima forma della banca progetti del PPES, i progetti sono stati rilevati o direttamente tramite interviste con i soggetti proponenti o tramite scheda di rilevazione inviata per mezzo postale.

Le problematiche emerse nel corso delle indagini svolte presentano una ampia varietà e una particolare complessità.

Per queste ragioni è parso opportuno distinguere le problematiche emerse in quattro grandi raggruppamenti:

- A) quelle legate alla conservazione naturalistica e ambientale
- B) quelle legate alla fruizione sociale e alla valorizzazione anche economica del Parco e delle attività turistiche, ricreative e sportive, che in esso si svolgono
- C) quelle connesse alla sostenibilità delle attività economiche presenti nel Parco
- D) quelle connesse al ruolo istituzionale e imprenditoriale del Parco

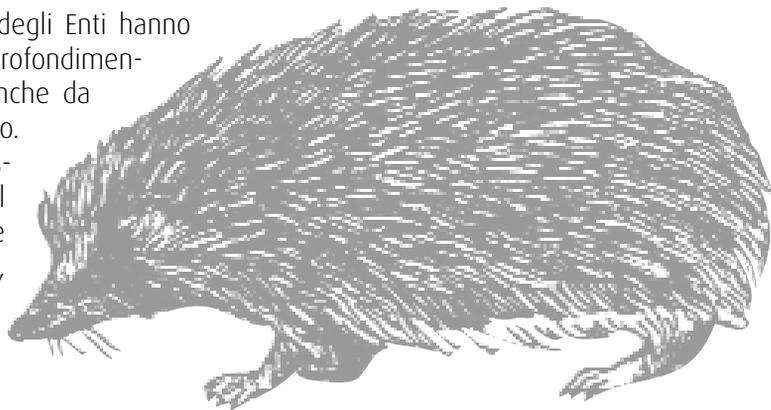
Come sopra detto alcune divergenze sono sorte anche al Tavolo Tecnico formato dai rappresentanti degli Enti Locali facenti parte della Comunità del Parco.

Le problematiche affrontate dal Tavolo Tecnico hanno rivelato le difficoltà della gestione di un Parco inserito all'interno di un'area altamente urbanizzata e possono sintetizzarsi in due punti:

- A) I rapporti con il sistema locale: sembra opportuno che il Parco venga vissuto come una risorsa ed una opportunità all'interno del sistema locale al quale appartiene
- B) L'attività di comunicazione è indubbiamente uno dei problemi più sentiti, anche da parte degli operatori presenti nell'ambito dell'Area Protetta.

Gli incontri con i tecnici degli Enti hanno comunque comportato un utile approfondimento di alcuni punti dell'elaborato anche da parte del gruppo di lavoro incaricato.

In questa esperienza possiamo evidenziare che mentre il Piano del Parco contiene norme dirette ad un controllo giuridico, sicuramente il piano pluriennale economico e sociale esprime le politiche di uno sviluppo socio-economico.



In un'area Parco la valutazione delle politiche di sviluppo locale in area parco dipende dal tentativo di stabilire una connessione tra norme e azioni attraverso la pianificazione economica.

Il piano pluriennale economico e sociale pertanto è un corpo normativo ove si incontrano gli obiettivi di un ente di diritto pubblico e i privati, ove si tenta di armonizzare gli obiettivi di più soggetti in un'ottica da Parco, verso cioè la tutela del territorio.

Interessante è come il Piano Pluriennale Economico e sociale si possa sviluppare a grappolo nel tempo in un contesto di azioni amministrative del Parco che costantemente coinvolgono i soggetti terzi sul territorio, ne è un esempio l'ipotesi di successivi Accordi di Programma, Protocolli di Intesa specifici per le diverse problematiche.

Sicuramente il "Diritto del Parco regionale Migliarino San Rossore" sta crescendo, come il diritto di tutti gli enti parco in Italia.

* Segretario amministrativo Ente Parco Regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli



I Parchi oggi

Parlare delle aree naturali protette vuoi dire occuparsi di uno dei grandi patrimoni del nostro Paese, parlando delle opportunità, dei punti di forza e di quelli di debolezza che ad esso si legano.

Dopo gli anni trascorsi a dibattere sulle potenzialità di sviluppo legate ai processi di conservazione della natura, è possibile, oggi, trarre delle considerazioni, certamente interlocutorie ma significative, che conducono ad una efficace lettura del significato e del ruolo assolto da queste realtà sul territorio.

Alla ricorrente domanda "Che cosa è un'Area Protetta" si può rispondere affermando che essa rappresenta:

una area di terra e/o di mare dedicata in modo particolare alla protezione delle diversità biologiche e delle risorse naturali e culturali ad esse associate, gestite con leggi o altri mezzi efficaci, ove si attuano forme di sviluppo compatibili per migliorare la qualità della vita delle popolazioni locali.

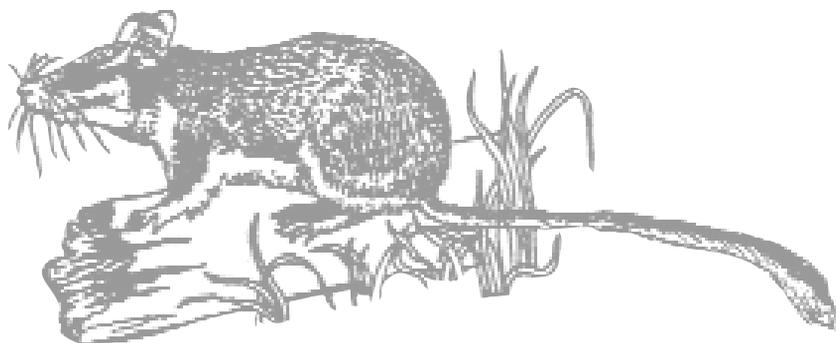
Una risposta semplice ricca di concretezza che lascia intravedere gli elementi di complessità caratterizzanti queste aree.

Di fatto parchi sono il prodotto della società di oggi, rappresentano la necessaria risposta a modelli di crescita che hanno coinvolto la quasi totalità dei territori in processi di trasformazione tesi alla loro artificializzazione.

Il superamento avviato di tale fase di uso del territorio e delle sue risorse con l'applicazione dei nuovi modelli di pianificazione che si stanno sviluppando, si giungerà, con molta probabilità, alla scomparsa delle motivazioni che sorreggono l'esigenza di avere parchi e riserve per conservare la natura.

La conservazione delle risorse ambientali e la ricerca della compatibilità dello sviluppo, così come oggi si persegue all'interno dei parchi, dovrà necessariamente essere estesa alla gran parte del territorio, nella consapevolezza della esigenza di mantenere e recuperare, ove possibile, i più alti livelli di diversità biologica per poter garantire una crescita sana e duratura del Paese.

Lo stesso direttore dell'Unione Internazionale per la conservazione della Natura (IUNC) Jeff M.C. Neeley ebbe a dire: *"Quanti Parchi nazionali esisteranno nell'anno 2100? Io certamente non ci sarò, ma credo proprio di poter dire: NESSUNO"*.



Quanto detto pone in evidenza, in primo luogo, la necessità di integrare le aree protette nella pianificazione e nella programmazione del territorio. Infatti, si può affermare che solo se saranno considerate elemento di sviluppo e riusciranno ad integrarsi e commisurarsi con il resto del territorio, le aree protette potranno vedere crescere il consenso attorno ad esse, svolgendo così a pieno il proprio ruolo di conservare le risorse naturali e di ricercare e sperimentare modelli compatibili di crescita economica e sociale delle comunità locali.

Dal punto di vista delle dimensioni del patrimonio naturale protetto in Italia, si sono raggiunti risultati soddisfacenti interessando l'11% territorio nazionale con oltre 1000 aree protette, di cui 751 iscritte nell'Elenco Ufficiale. Dal 1991, anno di nascita della legge quadro, ad oggi la superficie di territorio protetto è stata aumentata del 53%. Aggiungendo, inoltre, territori delle aree identificate nell'ambito programma europeo Natura 2000, e cioè le 343 Zone di Protezione Speciale (ZPS) per la protezione degli uccelli selvatici e 2413 Siti di Importanza Comunitaria comunemente individuati con la sigla SIC il totale della superficie di territorio nazionale protetto raggiunge il 19%.

I risultati di tipo quantitativo dovuti al processo di crescita del sistema delle aree naturali protette richiede in parallelo un innalzamento dei livelli qualitativi delle politiche di gestione di tali aree aumentando la qualità delle politiche di conservazione e valorizzazione del territorio perseguite. In particolare si possono segnalare come punti di forza di una politica di crescita l'efficienza degli organi di gestione, l'efficacia degli strumenti e non ultima la capacità di elaborare e avviare politiche e azioni di sviluppo sostenibile che consentano di perseguire la conservazione delle risorse naturali, storiche e paesaggistiche valorizzando il patrimonio complessivo dell'area protetta.

Dal punto di vista delle dimensioni del patrimonio naturale protetto in Italia, si sono raggiunti risultati soddisfacenti interessando l'11% territorio nazionale con oltre 1000 aree protette, di cui 751 iscritte nell'Elenco Ufficiale. Dal 1991 ad oggi la superficie di territorio protetto è stata aumentata del 53%. Il totale della superficie di territorio nazionale protetto raggiunge il 19%.

L'efficienza degli organi di gestione si confronta sia con una adeguata qualificazione dei suoi componenti, sia con la capacità operativa delle sue strutture.

L'efficacia delle azioni degli Enti si confronta con la loro capacità di dotarsi di strumenti di gestione, pianificazione e programmazione adeguati, congruenti con il ruolo e le peculiarità dell'area protetta che siano in grado di inserirla in un rapporto attivo con le più generali politiche territoriali.

Una prima tematica di interesse generale con cui si deve confrontare il mondo delle aree naturali nel suo insieme, riguarda la visione diffusa che di esso si ha ancora oggi, intrappolata nella dimensione dell'*altro territorio*, cioè di ambiti marginali al lato rispetto al corso dello sviluppo e della crescita economica e sociale del Paese.

Da cui nasce forte l'esigenza delle aree naturali protette di rivendicare il proprio ruolo nel processo complessivo di sviluppo della società doverosamente teso alla "sostenibilità" secondo le più recenti interpretazioni, ma operando per l'inversione della visione al negativo presentando come le opportunità di oggi quei limiti del recente passato all'affermazione dei propri sistemi territoriali.

[...]



La gestione di un'area protetta deve trovare un primo livello di consenso nel territorio che ne garantisca la nascita e il suo sviluppo, ma deve anche rappresentare una concreta possibilità di riconoscimento da parte degli abitanti offrendo delle ricadute sia in termini di conservazione della qualità ambientale di quei luoghi sia in termini di benefici economici conseguenti.

La valorizzazione delle attività e dei prodotti delle aree protette è certamente una parte importante del processo di affermazione di questo insieme di "unicità territoriali" distribuite in tutto il Paese, fortemente caratterizzate dalla presenza dell'uomo e dalle sue attività.

Dalle esperienze simili attuate negli altri Paesi che hanno percorso una concreta strada di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, emerge con chiarezza un dato centrale: tutti i Parchi che hanno saputo coniugare i processi di conservazione con uno sviluppo controllato e di qualità delle attività umane (turismo, agricoltura, artigianato, ricerca, educazione e turismo terapeutico) hanno ottenuto il massimo livello di radicamento negli abitanti di quei territori.

La grande attenzione e la rinnovata sensibilità verso alcune opportunità occupazionali legate alla fruizione turistica di questi ambiti e verso la valorizzazione dei prodotti di qualità, deve costituire un elemento di stimolo alla creazione e al potenziamento di attività e di occupazione locale.

Le aree protette, potendo beneficiare di una potenzialità evocativa determinata dalla loro specificità, costituiscono uno degli ambiti nei quali sarà possibile misurare la capacità dei vari soggetti di conciliare un'azione di conservazione delle risorse naturali con l'avvio di processi di uso misurato e compatibile di sviluppo del territorio.

Nell'impegno che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio intende attivare nei confronti di questo settore c'è la consapevolezza di tutto questo e la certezza che soltanto attraverso una politica di grande attenzione alle specificità e alle ricchezze locali, sia possibile compiere una profonda azione di valorizzazione del lavoro e delle specificità ambientali, storiche e culturali del nostro Paese.

Le aree naturali protette dovranno essere capaci di stimolare progetti che vadano dalla conservazione della natura e del paesaggio, alla manutenzione del territorio, alla valorizzazione dei prodotti e delle attività locali, in grado di generare delle ricadute non solo in termini economici diretti, ma anche sotto forma di eliminazione dei ritardi della crescita sociale, del degrado ambientale e avviando un generale recupero dei livelli di qualità in tutti i settori territoriali.

L'efficacia delle azioni degli Enti si confronta con la loro capacità di dotarsi di strumenti di gestione, pianificazione e programmazione adeguati, congruenti con il ruolo e le peculiarità dell'area protetta che siano in grado di inserirla in un rapporto attivo con le più generali politiche territoriali.

* Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio



Conferenza Regionale delle Aree Naturali Protette Toscane

Ruolo della Federparchi e consolidamento delle aree naturali protette

Desidero rivolgere al Ministro Matteoli il saluto più cordiale della Federparchi ed esprimere il mio apprezzamento per la chiarezza del suo intervento. È vero, vi sono frequenti strumentalizzazioni di cui sono vittime in primo luogo i parchi, ma allo stesso tempo, vi è più unità di quanto appaia e vi sono le condizioni per una collaborazione piena tra Ministero, enti parco, regioni, enti locali, associazioni ambientaliste ed imprenditoriali.

Al Presidente Martini, all'Assessore Franci, al presidente della Commissione ambiente Bussolotti, le congratulazioni più vive per la decisione di convocare questa importante incontro.

La Federparchi, l'Associazione unitaria delle aree protette italiane, si attende molto dai lavori di questa Conferenza e da una Regione che ha saputo nei decenni costruire un sistema ricco, ben strutturato, spesso anticipatore di scelte generali. I parchi regionali toscani più anziani – quello della Maremma del '75 e quello di Migliarino del '79 – conserveranno il merito storico, insieme a pochi altri lombardi e piemontesi, di aver aperto una stagione feconda, dimostrando la praticabilità di un percorso profondamente innovativo nel campo della gestione ambientale, proiettando oltre i propri confini l'idea di un governo complessivo del territorio, svolto su una scala sovracomunale e fondato sulla protezione delle risorse naturali.

L'esperienza toscana è stata fondamentale per l'affermarsi di una visione moderna dei parchi, che li considera ambiti nei quali le attività di tutela della natura sono destinate ad essere durature – e dunque possibili – solo in quanto collegate alla difesa delle complesse relazioni tra l'uomo e il suo ambiente

L'esperienza toscana è stata fondamentale per l'affermarsi di una visione moderna dei parchi, che li considera ambiti nei quali le attività di tutela della natura sono destinate ad essere durature – e dunque possibili – solo in quanto collegate alla difesa delle complesse relazioni tra l'uomo e il suo ambiente. Tutto

ciò è stato possibile grazie all'impegno di amministratori e dirigenti qualificati e appassionati, al contributo culturale importante che essi hanno dato, per contrastare una visione, allora prevalente, che tendeva a negare in linea di principio il ruolo democratico delle amministrazioni locali anche in tema ambientale e la partecipazione delle comunità locali alla realizzazione di uno sviluppo economico fondato sulla valorizzazione del patrimonio naturale, culturale e sociale.



I colleghi e gli amici mi raccontano delle accesissime discussioni, al limite del litigio, durante un seminario organizzato nel 1988 all'Elba dal Cedip, nel quale rappresentanti dell'IUCN mostravano molta resistenza a considerare i nostri parchi come inseribili in qualcuna, fosse anche l'ultima, delle loro categorie.

Grazie a quelle battaglie oggi le relazioni con l'IUCN sono ottime, ed è questa benemerita organizzazione mondiale che sta modificando i propri criteri di classificazione, così come è il NPS statunitense che viene a studiare l'esperienza italiana, considerandola molto avanzata e utile al ripensamento profondo che è in corso sul futuro dei parchi americani.

Il ricordo di queste vicende mi è utile per sottolineare che la necessità del superamento di una concezione "museale" dei parchi, sollevata a Torino, in occasione della Seconda Conferenza, e recentemente sollecitata dal Ministro Matteoli, rappresenta, da anni, il filo conduttore della elaborazione e dell'attività di Federparchi, che ha fatto tesoro delle riflessioni, per molti versi anticipatrici, di Valerio Giacomini che in Uomini e Parchi, molti anni or sono, già indicava che "il tema della conservazione non può essere considerato in modo restrittivo nelle pure necessità della tutela naturalistica, ma deve dilatarsi...alle dimensioni globali del territorio e a quelle interdisciplinari della pianificazione e dell'uso della risorsa ambientale".

In Italia e nel dibattito internazionale molto acceso e ricco, nel confronto tra differenti orientamenti e sensibilità, la Federparchi, sin dalla sua istituzione, ha contrastato l'idea del parco-isola e sostenuto la necessità della rete, della collaborazione, del rapporto interistituzionale, della partecipazione delle comunità locali.

Di questa vicenda, per certi versi esaltante, sono stati protagonisti essenziali i parchi toscani. Non è un caso che l'idea associativa sia maturata qui e abbia portato negli anni 80, proprio a Firenze, alla nascita della nostra Federazione, allora con il nome di Coordinamento, con i due parchi storici toscani tra i soci fondatori e con la prima sede a Villa Demidoff di Pratolino.

"Ruolo della Federparchi e consolidamento delle aree naturali protette" è il titolo che gli organizzatori hanno voluto assegnare a questo intervento. Ho già implicitamente indicato gli elementi che caratterizzano il nostro ruolo: coordinamento, confronto culturale, collegamenti internazionali, elaborazione originale e innovativa. E un po' di azione sindacale, di cui c'è sempre necessità anche per degli enti pubblici come i Parchi.

Nel corso degli anni il lavoro per un coordinamento tra le attività dei parchi ci ha permesso di individuare la necessità di costruire un vero e proprio sistema di aree protette, espressione di una politica unitaria e coordinata a livello nazionale e il confronto sempre più intenso ci ha portato a condividere il tema del rapporto virtuoso tra conservazione e sviluppo e a porre l'attenzione ai contenuti gestionali, alla difesa degli elementi di autonomia degli enti parco, alla valorizzazione della loro soggettività istituzionale.

Le relazioni internazionali si sono evolute, hanno consentito di mettere a fuoco le necessità di una politica sovranazionale per le aree protette e di elaborare alcune prime indicazioni per una azione della stessa Unione Europea nei confronti dei parchi, che presenteremo nel corso di un Convegno internazionale venerdì prossimo nel Parco delle Cinque Terre. Il primo appuntamento organizzato su questa tema, nel vecchio continente.

L'originale esperienza italiana ci ha portato alla definizione di un concetto che a nostro avviso costituisce uno dei maggiori contributi venuti al Paese dalla istituzione dei Parchi: un contributo di vera modernità, che pone al centro dell'attenzione non il singolo soggetto istituzionale, ma il territorio nella sua totalità e complessità. Mi riferisco a quelle che ormai tutti chiamano "politiche di sistema". Ben prima che si affermasse l'idea delle "reti ecologiche" come nuova frontiera della protezione della biodiversità i Parchi italiani, attraverso Federparchi, avevano preso coscienza della necessità di una strategia ancora più ampia, che tenesse conto della intera realtà geografica, culturale, sociale, persino istituzionale, dei grandi ambiti geografici del nostro Paese: le Alpi, l'Appennino, il Bacino del Po, le Coste e le Isole.



Questo è stato il nostro ruolo e vogliamo pensare che esso sia stato utile per raggiungere i risultati che l'Italia nel suo complesso può vantare. Una posizione che è oggi di preminenza, in Europa, in quanto a numero di aree protette, a quantità e qualità delle attività che esse svolgono, a ricchezza di esperienze di conservazione e di sviluppo sostenibile.

Si tratta di un valore ormai riconosciuto che è possibile riscontrare anche dalle visite che le Commissioni Ambiente dei due rami del Parlamento, nell'ambito di due diverse indagini conoscitive, stanno facendo nei parchi nazionali. Da parte dei parlamentari l'apprezzamento per ciò che incontrano è generale, cancella e supera largamente eventuali prevenzioni e luoghi comuni. Lo stesso Ministro Matteoli, nelle sue visite ad alcuni parchi – e ci auguriamo che possa compierne molte altre – ha espresso giudizi positivi su ciò che ha visto. Vi sono naturalmente limiti e ritardi, ma nel complesso, i risultati conseguiti in pochi anni riteniamo siano apprezzabili.

C'è un'altra funzione che l'associazione ha svolto, svolge e dovrà intensificare sempre più: l'informazione e la promozione. Mi piace sottolinearlo perché il coinvolgimento del pubblico, la presenza alle rassegne espositive principali, l'organizzazione di eventi dal notevole impatto comunicativo hanno contribuito a far crescere conoscenza e cultura ambientale, a rafforzare l'identificazione degli italiani in un grande progetto che interessa più del 10% del territorio nazionale, che coinvolge quasi un terzo dei comuni italiani e che si presenta come il più importante e coinvolgente programma di sviluppo sostenibile realizzato nel nostro Paese. La recente edizione della "Giornata Europea dei Parchi", con oltre un milione di persone coinvolte nelle centinaia di piccole e grandi iniziative e nelle città toccate da "Parchinpiazza", ha testimoniato l'esistenza di una forte domanda di natura e qualità della vita da parte dei cittadini italiani; di un consenso diffuso nei confronti dei parchi, certo spesso istintivo, ma comunque importante e positivo, che non può più essere sottovalutato dalle forze politiche, anche in termini di consenso elettorale.

Anche questo costituisce, del resto, un elemento di forza dei parchi. Un consolidamento che è notevole, oltre che nella percezione popolare, anche sul piano istituzionale e su quello operativo. Vi hanno contribuito gli enti locali, la maggior parte delle Regioni, e la Toscana tra esse, e vi ha contribuito lo Stato, con una buona legge quadro, che ha consentito di recuperare storici ritardi.

Ora si apre una fase nuova. Siamo ad un passaggio cruciale, e come sempre ci può essere un arretramento, un restringimento della prospettiva, oppure uno sviluppo positivo e una nuova fase espansiva.

Sul piano legislativo, come è noto, il Governo si appresta a riscrivere, sulla base di un'ampia delega già concessa al Senato, l'intera normativa in materia ambientale e quindi anche quella sui parchi. È necessaria, in questa fase, una partecipazione attiva del sistema istituzionale nel suo insieme. Una partecipazione, per intenderci, ben più ampia e attenta di quella assai deludente, registrata alla Conferenza nazionale di Torino dell'ottobre scorso che è stata in parte una occasione perduta anche per l'assenza di molti parlamentari, delle regioni e del sistema delle autonomie. Fra pochi giorni si terrà l'Assemblea congressuale della Federparchi e in quella occasione definiremo unitariamente le proposte con le quali presentarci al confronto che ci auguriamo intenso e positivo con il Ministero e le Regioni, ma si può sin d'ora affermare che non ci spaventa una revisione della legislazione.

Per quanto buona e utile, la legge 394 può essere ulteriormente migliorata, sempre che se ne facciano salvi i principi ispiratori costituiti dall'obiettivo essenziale della tutela ambientale, dalla creazione del sistema fra le diverse tipologie di area protetta, dalla partecipazione democratica, dall'integrazione della loro pianificazione con quella degli altri soggetti istituzionali, dell'autonomia degli enti parco. Noi stessi, da tempo, sollecitiamo innovazioni indispensabili a dare maggiore autorevolezza, più efficienza e più ampi tratti di modernità ad un comparto dell'amministrazione pubblica rimasto escluso dai processi di sburocrazia di questi anni.

Si tratta a nostro avviso, per quanto riguarda gli aspetti gestionali:

- di adeguare la normativa per le aree marine uniformandola a quella dei parchi, tra l'altro per avviare l'integrazione tra la tutela a terra e quella a mare, oggi impossibile;
- di ridefinire la funzione e l'organizzazione dei parchi, coinvolgendo ulteriormente le istituzioni locali, le popolazioni e gli operatori locali nella vita delle aree protette;
- di attuare un rafforzamento dell'autonomia degli Enti Parco, sottraendoli ad un assurdo inquadramento nel parastato, riconoscendo loro la potestà di gestire direttamente la sorveglianza,



di nominare i vertici dirigenziali e di riconoscere anche a tutti gli amministratori dei parchi, così come opportunamente è stato fatto per gli enti locali, le condizioni minime (permessi, aspettativa, ecc.), per poter svolgere in maniera decorosa il proprio impegno istituzionale.

Ma mi preme sottolineare in questa sede, proprio in coerenza con l'appello che ho rivolto in precedenza alle Regioni, la necessità di conseguire due obiettivi finalizzati a prefigurare un sistema equilibrato, al quale concorrano con uguali possibilità e poteri il livello nazionale e quello regionale: l'istituzione di una sede di confronto che provvisoriamente possiamo chiamare Conferenza Stato-Regioni-Autonomie-Parchi e l'introduzione di un "Programma pluriennale per le Aree Protette e per la Rete Ecologica Nazionale" attraverso il quale la Conferenza stessa potrebbe perseguire il compito di integrare le attività di tutte le aree protette con le politiche nazionali e comunitarie.

Non è possibile parlare di Rete ecologica nazionale o di nuovo sviluppo locale o semplicemente di unità d'azione, senza dotarsi degli strumenti necessari. Ci auguriamo che questo sia il piano del confronto sulla "nuova 394". Avanzaremo proposte, solleciteremo, chiederemo una discussione che non possiamo immaginare limitata ai 24 esperti della commissione governativa. Che su questo tema ci auguriamo svolga una intensa opera di consultazione con la Federparchi..

C'è poi, come dicevo, un piano politico che deve essere praticato subito, indipendentemente dal fatto che sia in corso la revisione delle norme.

Sono passati otto mesi dalla Conferenza nazionale e ancora non è stato possibile giungere all'atto conclusivo di quell'appuntamento: ad un documento riassuntivo delle linee condivise per indirizzare l'attività futura. Sembra ora che a quell'atto si giunga, dal momento che è convocata la riunione tra Ministero e Regioni per il prossimo 18 giugno. Ci auguriamo vivamente che in quell'occasione e nel documento si tenga conto delle proposte presentate a Torino dalla Federparchi, gli undici punti sui quali, a conclusione della Conferenza, era stata espressa una generale condivisione.

Ciò a cui puntiamo discende, anche in questo caso, dalla nostra idea di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali. Non è necessario attendere la costituzione della apposita Conferenza Stato-Regioni-Autonomie-Parchi, di cui ho parlato e che pure rivendichiamo, per iniziare a concertare indirizzi e scelte. È possibile istituire da subito un Tavolo tecnico a latere della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, per cominciare a dialogare.

Non solo il conflitto istituzionale – come quello suscitato dalle nomine senza l'intesa delle Regioni ai vertici dei parchi nazionali, o dai commissariamenti reiterati e ingiustificati – è dannoso per il sistema dei parchi. Lo sono ugualmente il disinteresse, o l'assenza di dialogo tra le istituzioni. E questo è un problema che è possibile risolvere avanzando proposte e confrontandosi costantemente.

Voglio fare tre esempi, riferiti a tre questioni fondamentali per la vita dei parchi – le risorse finanziarie, le politiche di sistema, la titolarità della gestione di parti importanti del territorio – per la soluzione delle quali non c'è bisogno di una nuova legge, ma solo di volontà e, appunto, di concertazione tra i soggetti interessati.

Per quanto riguarda i fondi, lasciando a parte il tema delle risorse per la gestione – che pure è drammatico in questo momento per i parchi nazionali e per tanti parchi regionali – la preoccupazione più grande riguarda le risorse per nuovi investimenti: non è in atto alcun programma nazionale; non si sta discutendo di alcun sostegno per qualsivoglia settore – naturalistico, turistico, per la montagna o le acque o le foreste –; siamo all'ultimo anno di previsione nella Finanziaria di pochi milioni di euro per i parchi nazionali, che nel frattempo sono passati da venti a ventiquattro.

L'originale esperienza italiana ci ha portato alla definizione di un concetto che costituisce uno dei maggiori contributi venuti al Paese dalla istituzione dei Parchi: un contributo di vera modernità, che pone al centro dell'attenzione non il singolo soggetto istituzionale, ma il territorio nella sua totalità e complessità



Alla luce di questa situazione acquista ancora maggiore importanza la questione dei progetti di sistema. Essi infatti, oltre che rappresentare lo strumento più adeguato per “progettare” su ampia scala, per costruire lo sviluppo partendo proprio dai Parchi e coinvolgendo le forze reali della società, costituiscono il canale naturale per indirizzare energie, convogliare risorse, associare in una unica impresa parchi nazionali, regionali e provinciali. Lo abbiamo detto altre volte e vale la pena di ribadirlo, anche perché il 2006 si avvicina e l’allargamento dell’Unione è una cosa fatta: quando si concluderà l’operatività dei Fondi strutturali attuali solo grandi progetti di qualità, dal contenuto generale ma fondati sulla tutela delle risorse naturali potranno candidarsi per un sostegno comunitario.

Il progetto per l’Appennino, quello per le Coste, quello per le Isole minori, per citare i tre ai quali la Toscana è direttamente interessata, sono una grande opportunità in questo senso. Su questo tema occorre una iniziativa costante del Ministero e delle Regioni, proponendo al CIPE, così come è stato fatto per APE, delibere specifiche sui singoli progetti.

E infine l’annosa e surreale questione della gestione delle riserve naturali dello Stato. Qui, nella Regione che si è vista assegnare non una proprietà qualsiasi, ma la stessa tenuta presidenziale di San Rossore, e che ha saputo scegliere senza problemi la strada maestra dell’affidamento al Parco interessato, denuncio l’enorme ritardo nell’applicazione di una legge dello Stato, gli atteggiamenti a dir poco dilatori del Ministero delle risorse agricole e forestali e l’atteggiamento non sempre deciso del Ministero dell’Ambiente nel rivendicare quanto previsto dalla L.394. Ci sono parchi, anche in Toscana, a sovranità limitata, che non possono fare fino in fondo il proprio dovere perché aree di grande valenza naturale, indispensabili per il perseguimento delle loro finalità istituzionali, vengono sottratte, in spregio alla legge, alla loro gestione.

La legge 394 può essere ulteriormente migliorata, sempre che se ne facciano salvi i principi ispiratori: la tutela ambientale, la creazione del sistema fra le diverse tipologie di area protetta, la partecipazione democratica, l’integrazione della loro pianificazione con quella degli altri soggetti istituzionali, l’autonomia degli enti parco.

Non possiamo che augurarci una azione determinata del Ministero e che il silenzio delle Regioni, su questo argomento, venga al più presto sostituito da una forte richiesta di rispetto della legislazione vigente.

Ho parlato soprattutto di questioni nazionali, ma credo fosse necessario per il particolare momento di passaggio che i parchi stanno vivendo. Le questioni regionali sono seguite con grande attenzione dal Coordinamento toscano e la Federparchi è costantemente informata e partecipe sia del buon rapporto di collaborazione esistente tra i parchi e i diversi assessorati regionali – quello all’ambiente in particolare –, quanto

della preoccupazione – che condivido – per le ipotesi di modifiche legislative in discussione in questo momento, che si risolverebbero con una pericolosa mortificazione del ruolo generale di pianificazione dei parchi stessi. Chiediamo che siano ripensate e modificate accogliendo le proposte del Coordinamento toscano della Federparchi.

Ci interessa molto il ruolo che hanno assunto le province nella gestione delle risorse naturali e ambientali, così come il dibattito intorno all’integrazione delle anpil in una più generale politica di tutela.

Di questo, però, parleranno altri colleghi, rappresentanti del Coordinamento toscano di Federparchi. Ho voluto richiamare l’attenzione sulle questioni nazionali e sulla necessità di un lavoro comune per determinare il rilancio di una politica per le aree protette che già ha dato tanti frutti positivi in Toscana e che può dare ancora molto a tutto il nostro Paese.

L’incontro di oggi e domani rafforza il nostro comune impegno e per questa ragione, Federparchi vi è riconoscente. Grazie.

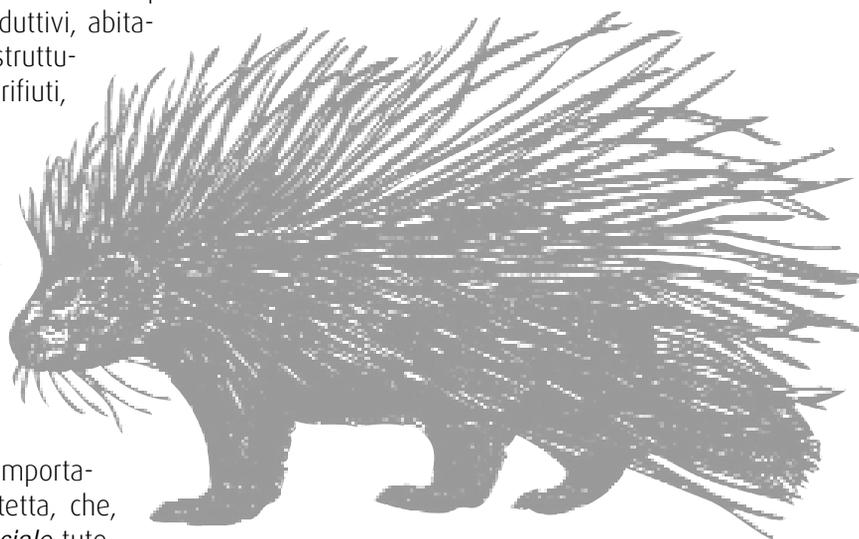
* Presidente Federparchi



Le aree protette ed il ruolo di Federparchi in Toscana

Le aree protette negli anni 2000

Non c'è dubbio che, mai come in questi ultimi anni, il dibattito sul ruolo delle aree protette in Italia si sia esteso ad un pubblico sempre più vasto, superando il ristretto ambito degli "addetti ai lavori". Questo fatto, ha determinato il risultato positivo di avere molte persone interessate alla problematica, che intervenivano nel merito sulla costituzione e gestione delle aree protette. Per contro, spesso le idee sulle finalità e le modalità di gestione di Parchi e Riserve Naturali, hanno deviato da quelle condivise a livello internazionale e presenti nella legge quadro 394/91. Qualche elemento di poca chiarezza è stato alimentato, anche dalla denominazione di aree che poco o nulla avevano a che vedere con quelle protette, ma che potevano con esse essere confuse. Questo in alcuni casi è avvenuto in buona fede, senza aver alcuna intenzione di giocare sull'equivoco che in altri casi, al contrario, era furbescamente cercato. Sono così nati i parchi archeologici, minerari, letterari, gastronomici, della poesia che possono anche avere tutta la legittimità di esistere, ma che niente hanno a che vedere con le aree protette. Ed è quindi non superfluo ricordare che il motivo dell'istituzione di un'area protetta è la *conservazione di valori ambientali particolari*. Oggi forse di questo ci si dimentica e ci sono varie deviazioni sul tema. Da una parte c'è chi, mosso da spontanei sentimenti ambientalisti, ritiene che l'obiettivo fondamentale è far diventare tutto il nostro paese, tutta l'Europa, tutto il mondo un parco, cioè estendere le normative di salvaguardia e di tutela proprie di un'area protetta a tutto il territorio. Questo ragionamento, oltre ad essere a mio giudizio utopistico, è proprio la negazione del *concetto di area protetta* e frutto della confusione con quello dello *sviluppo sostenibile*. Infatti, non c'è dubbio che, nell'ottica di una gestione oculata e duratura delle risorse naturali, sia possibile individuare spazi per urbanizzazioni che comprendano industrie ed insediamenti produttivi, abitazioni, attività estrattive, infrastrutture, impianti di smaltimento di rifiuti, depuratori etc. È chiaro che nell'ottica di una pianificazione territoriale corretta, tutto questo va indirizzato verso le aree a minor pregio ambientale impedendone la realizzazione nelle aree, al contrario, più importanti per i valori ambientali presenti. Quando detti valori sono particolarmente rilevanti possono comportare l'istituzione di un'area protetta, che, attraverso una *normativa speciale* tute-



la ulteriormente un territorio, sottraendolo alla programmazione ordinaria. Per questo il concetto del "facciamo tutto un parco", seppure fatto in buona fede, è pericoloso perché non facendo distinzione tra aree in base ai valori ambientali, produrrebbe il risultato non di tutelare tutto, ma più realisticamente di non tutelare niente. Del resto qui siamo in una regione, la Toscana, che sullo sviluppo sostenibile, sull'utilizzo razionale delle risorse naturali con la legge 5 del 1995 ha impostato tutta la pianificazione regionale. I risultati mi sembrano sotto gli occhi di tutti e non è certo necessario estendere la normativa delle aree protette, magari "annacquandola", per pianificare nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Un'altra linea di pensiero tende invece ad introdurre all'interno delle aree protette, al fine di massimizzarne l'effetto richiamo, elementi che possono compromettere la conservazione dei valori ambientali per i quali l'area protetta è stata istituita. In quest'ottica, si sentono proposte che vanno alla costruzione di residence, di discoteche, piste da sci fino a quelle di trasformare le aree protette in una sorta di parchi dei divertimenti, sulla falsariga di alcune fortunate iniziative economiche che, ovviamente e giustamente, sono collocate in territori che niente hanno a che vedere con le aree protette.

Per Federparchi Toscana, fatto salvo che la missione fondamentale di un'area protetta è quella di conservare rigorosamente i valori ambientali, è altrettanto importante farlo con il massimo dell'efficienza, migliorando la gestione economica e massimizzando le entrate proprie

Questa tendenza è stata alimentata di recente con alcune valutazioni fatte sulla gestione economica dei Parchi anche da parte del Ministero dell'Ambiente e che hanno trovato un momento importante nel corso della conferenza nazionale delle aree protette di Torino nell'Ottobre 2002. In quella sede diversi interventi hanno ipotizzato la necessità di raggiungere un'autosufficienza economica nella gestione dei Parchi. Questa posizione, va discussa in modo molto serio, senza rischiare di rispondere sotto forma di slogan. Da un punto di vista di economia tradizionale, l'autosufficienza dei Parchi è una cosa impossibile, infatti le spese per la gestione e la conservazione di un'area protetta non possono essere compensate dagli introiti che essa determina. Sarebbe come dire che la gestione di un ente locale, potesse vivere solo di finanza propria o che un corpo di polizia si autofinanziasse con le sanzioni ai cittadini.

La tutela ed il controllo non producono un reddito inteso nel senso tradizionale.

Cosa diversa è se si quantifica il valore di un territorio più o meno conservato, come hanno cercato di fare alcuni economisti e si assume questo come reddito prodotto. La posizione sull'autosufficienza parte però a mio giudizio da un problema reale, che non riguarda solo i parchi, ma la gestione degli enti pubblici in generale. Infatti, è solo negli ultimi 10 anni che si è cominciato a lavorare intensamente e diffusamente sul territorio nazionale ad una gestione economica basata su criteri di efficienza ed efficacia e l'introduzione di una nuova managerialità è andata sempre più diffondendosi. Credo che sia giusto riconoscere che, su questo punto, i parchi hanno avuto dei ritardi e che non tutto il sistema ha saputo adeguarsi al cambiamento con la velocità che ha invece caratterizzato altri enti. Però credo che si siano fatti notevoli miglioramenti e, le esperienze Toscane legate al Turismo ed all'Agricoltura, che potremo approfondire meglio nella seconda giornata di questa conferenza, lo dimostreranno.

Per Federparchi Toscana in sintesi, fatto salvo il fatto che la missione fondamentale di un'area protetta è quella di conservare rigorosamente i valori ambientali è altrettanto importante farlo con il massimo dell'efficienza, migliorando la gestione economica e massimizzando le entrate proprie. E non è vero che la tutela delle emergenze ambientali è una limitazione dello sviluppo, al contrario è il motore per un modello diverso che proprio da detti valori parte. Turismo, agricoltura di qualità, didattica ambientale, ricerca scientifica, artigianato e commercio collegati sono attività che vengono esaltate dalla peculiarità dei valori ambientali presenti in un'area protetta.



L'area protetta come area a normativa speciale

Recentemente in Toscana, in previsione di un adeguamento della legge 5/95 si è aperto un dibattito sulla titolarità della programmazione territoriale anche nelle aree a normativa speciale quali parchi e riserve naturali. In varie situazioni vengono avanti prese di posizione di esponenti di enti locali che ritengono province e comuni "espropriati" del loro ruolo di programmazione territoriale per la presenza di aree protette nel loro territorio. Onestamente bisogna riconoscere che questi ragionamenti sono tutt'altro che difusi su tutto il territorio regionale, ma comunque sono presenti e meritano un approfondimento. È curioso che questo avvenga proprio in Toscana, dove la legge regionale sulle aree protette, la 49/95, conferisce un ruolo decisivo e, sotto certi aspetti, esclusivo agli enti locali per l'istituzione delle aree protette. Infatti il Piano regionale parte dalle proposte delle amministrazioni provinciali che devono sentire i comuni interessati territorialmente prima di trasmetterle alla regione Toscana. Per quanto è a mia conoscenza nessuna area protetta regionale è stata istituita senza il parere favorevole del comune nel quale è ubicata, figuriamoci della provincia che l'ha proposta. E quindi Regione, Provincia e comune hanno deciso di conferire un regime speciale ad un determinato territorio, stabilendo anche le modalità gestionali. Tra l'altro per le ANPIL il comune le propone e le gestisce, per le Riserve Naturali la provincia le propone e le gestisce, mentre per i Parchi regionali il Presidente ed il consiglio sono nominati esclusivamente da Comuni, Province e Regione. Quindi in pratica la decisione di conferire un ruolo speciale ha un territorio parte proprio da chi ha la competenza e il gestore è chiamato comunque ad interloquire costantemente con chi l'ha nominato anche attraverso momenti formali decisivi, come il passaggio obbligatorio nella comunità del Parco di tutti gli strumenti fondamentali di gestione (Piano del Parco, Regolamenti, Bilanci preventivi e consuntivi) mentre il Piano di sviluppo economico e sociale è addirittura redatto dalla comunità del Parco.

Il coordinamento Toscano di Federparchi

Il coordinamento regionale di Federparchi, articolazione prevista dallo statuto nazionale, ha un proprio regolamento e lavora dal 2000. È composto dai rappresentanti di tutti i Parchi Nazionali (3) e regionali (3) presenti in Toscana, di 4 delle 10 Province e delle articolazioni regionali delle 5 associazioni ambientaliste presenti in Federparchi (cfr. Tabella 1).

È in arrivo anche l'iscrizione di una quinta provincia, quella di Grosseto, e ci auguriamo che anche le altre che gestiscono aree protette si associno quanto prima, per poter essere totalmente rappresentativi di tutto l'insieme di soggetti gestori.

Il coordinamento, per regolamento, è anche arricchito da tre persone particolarmente qualificate nel campo della conservazione della natura e nella gestione delle aree protette, che attualmente sono Fabrizio Bianchi, che svolge le funzioni di segretario, Renzo Moschini ed Antonello Nuzzo.

Tabella 1 Enti ed associazioni toscane aderenti a Federparchi

Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona, Campigna
Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano
Parco Nazionale dell'Appennino Tosco/Emiliano
Parco Regionale della Maremma
Parco Regionale delle Alpi Apuane
Parco Regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli
Amministrazione Provinciale di Arezzo
Amministrazione Provinciale di Siena
Amministrazione Provinciale di Firenze
Amministrazione Provinciale di Massa Carrara
WWF Toscana
Legambiente Toscana
Italia Nostra Toscana
L.I.P.U. Toscana
Pro Natura Toscana



Iniziative recenti del coordinamento

Vorrei ricordare come un momento importante la partecipazione a Milano, alla *Borsa internazionale del Turismo* nel 2002 nello spazio della Regione Toscana. Due parchi Nazionali (Foreste Casentinesi ed Arcipelago Toscano) ed i tre regionali (Apuane, Maremma e Migliarino-San Rossore-Massaciuccoli) hanno gestito uno stand di settanta metri quadrati riservato a Federparchi con il proprio personale impegnato nelle iniziative di promozione. Per l'occasione, grazie al fondamentale contributo del servizio comunicazione ed ambiente della Regione Toscana, abbiamo anche realizzato un video sui 5 Parchi. In più abbiamo organizzato presso lo stand una degustazione dei prodotti tipici dei parchi. Crediamo con la nostra presenza di aver in parte contribuito alla buona immagine in campo turistico della Toscana. Sinceramente non abbiamo capito perché quest'anno ci abbiano fatto passare da 70 mq a 70 cm di desk, pensando che era un vantaggio complessivo per la nostra regione dare visibilità alla natura protetta in Toscana. E del resto questo atteggiamento è in controtendenza con il comportamento dell'assessorato al Turismo che, è bene ricordarlo, non ha gestito in prima persona gli spazi dello stand e che, al contrario, ci coinvolge sempre in numerose iniziative come, solo per citare l'ultima, quella della prossima settimana nel convegno "Turismo e Toscana".

E poi molto importante il periodico *Toscanaparchi* - realizzato con il contributo economico fondamentale della Regione Toscana e degli associati Toscani - nato per garantire agli addetti ai lavori notizie di prima mano, per fornire uno strumento che raccordi le esigenze comuni alle aree protette della nostra regione.

E poi molto importante il periodico *Toscanaparchi* nato per garantire agli addetti ai lavori notizie di prima mano, per fornire uno strumento che raccordi le esigenze comuni alle aree protette della nostra regione. Realizzato con il contributo economico fondamentale della Regione Toscana e degli associati Toscani. Resto convinto, infatti, che il primo, fondamentale, servizio da offrire, in un momento di transizione e rinnovamento come questo, è l'informazione. Informare non solo per far conoscere, ma anche per consentire a tutti di partecipare attivamente ai dibattiti. Vogliamo creare opinioni, esprimere giudizi, fare proposte e quindi collaborare in prima persona al cambiamento. Ecco, dunque, il valore e il ruolo di *Toscanaparchi*. Un mezzo di informazione - ripeto - che consenta di dialogare con gli amministratori e le Università, con le associazioni,

con chi vive ed opera all'interno delle aree protette.

Altre iniziative importanti del coordinamento sono stati *Parchinpiazza* del 2002 e la partecipazione a *Mediterre la fiera dei Parchi del Mediterraneo* a Bari lo scorso marzo, dove, anche qui con il contributo indispensabile dell'assessorato all'ambiente della Regione Toscana, abbiamo gestito lo stand con risultati veramente interessanti.

I rapporti istituzionali

Per Federparchi i rapporti istituzionali sono fondamentali, in quanto uno dei ruoli basilari è quello di rappresentare gli associati, sforzandosi di portare a sintesi le diverse posizioni. Questo crediamo che sia un vantaggio anche per gli enti che con noi si rapportano, perché il lavoro preparatorio determina una posizione unitaria e condivisa che semplifica i rapporti Istituzionali. Questo è vero sia al livello nazionale, sia a quello regionale data la rappresentanza che ha il coordinamento. Crediamo che, come abbiamo chiesto a Torino un tavolo permanente nazionale di confronto tra Ministero dell'ambiente e Federparchi sulle tematiche che riguardano le aree protette, sia giusto chiedere un analogo tavolo di livello regionale. Non che confronto non ci sia stato in questi anni, tutt'altro, ma riteniamo istituzionalizzare un percorso sia un fatto importante.



Problemi sul tappeto

Parchi nazionali commissariati

In Toscana ci sono due Parchi Nazionali commissariati, Arcipelago Toscano ed Appennino Tosco-emiliano. Questa è una situazione che permane da troppo tempo, il commissariamento come si sa è "straordinario", ma nei due casi suddetti si rischia di scivolare nell'ordinario. Naturalmente questo prescinde da una valutazione sulle persone che in questo momento stanno assolvendo a questo importante incarico, ma un Parco, per funzionare a pieno ha bisogno di un Presidente e di un consiglio, rappresentativi delle diverse sensibilità presenti su un territorio, e il commissariamento, seppure in taluni casi inevitabile, deve avere una durata breve, che nei due casi citati è stata ampiamente superata. Per questo chiediamo al Ministero dell'ambiente ed alla Regione Toscana di concordare un percorso che faccia uscire due aree protette così importanti dall'attuale situazione.

Aree protette Marine

Recentemente, un bando del Ministero dell'Ambiente per finanziamenti per aree protette marine istituite ed istituende, ha riportato l'attenzione su aree di reperimento inserite nella L. 394/91 quali l'area prospiciente i Monti dell'Uccellina e le secche della Meloria. Al di là dell'esito dell'erogazione dei finanziamenti, crediamo che ci siano le condizioni per elaborare come minimo uno studio di fattibilità per l'istituzione di queste aree. Tenendo conto di importanti affermazioni delle associazioni della pesca professionale e di altri soggetti presenti sul territorio, si può ragionare seriamente di perimetrazioni e regole, in modo trasparente e partecipato, raggiungendo un risultato di grande valore ambientale con il massimo del consenso. Chiediamo quindi al Ministero dell'Ambiente di coordinare lo studio di fattibilità con il coinvolgimento della regione Toscana e dei Parchi terrestri prospicienti le aree di reperimento, per raggiungere il massimo dell'integrazione terra mare.

Accordo di Programma tra Regione Toscana e Ministero Ambiente

"Parchi e riserve naturali"

Nel novembre 2001 è stato stipulato tra Ministero dell'ambiente e Regione Toscana un accordo di programma denominato "Parchi e riserve naturali" che doveva attivare 7.520.645 euro di finanziamenti così ripartiti: 3.282.135 - Ministero dell'Ambiente; 2.904.350 - Regione Toscana; 1.334.059 - Enti gestori di aree protette e Privati. Ad oggi il Ministero dell'Ambiente, non ha ancora liquidato alla Regione Toscana la sua quota parte e questo non solo impedisce di realizzare 7,5 milioni di investimenti nelle aree protette, ma blocca anche risorse regionali, di enti gestori e di privati che potevano essere destinate ad altri interventi ed invece sono ferme da oltre un anno e mezzo. Chiediamo quindi al Ministro dell'ambiente di chiudere la vicenda con una decisione. Nel caso, per noi non auspicabile, che la quota parte del Ministero non fosse più disponibile, si potrebbe come minimo sbloccare le risorse di Regione Toscana, Enti gestori e privati che complessivamente ammontano a circa 4,2 milioni e che consentirebbero, seppur con un notevole ridimensionamento, di realizzare interventi.

Progetto APE

L'importantissimo progetto APE - Appennino Parco d'Europa si trova praticamente nella situazione esposta nel punto precedente. Gli interventi nelle regioni Emilia, Liguria e Toscana, coordinati da Parco delle Apuane prevedevano un cofinanziamento di circa 2,2 milioni di euro su fondi CIPE a sostegno dei circa 2,6 milioni di regioni ed enti Parco. I lavori sono già iniziati, ma l'erogazione del primo 20%, pari a circa 450.000 euro, prevista per Gennaio ancora non è avvenuta, mentre da parte degli enti è già stata richiesta l'erogazione del successivo 40%. In questo caso chiediamo al Ministero che i fondi vengano sbloccati, per non lasciare gli enti nell'incertezza e con ovvi problemi di scoperto di cassa.

Quest'anno la Regione ha ritenuto di decidere senza una proposta di Federparchi, ma questa ad oggi non è ancora avvenuta e, spesso, una non decisione è peggio di una decisione che divide.



Finanziamenti ordinari ai Parchi

Siamo estremamente preoccupati della situazione che si sta prospettando per i Parchi Nazionali Toscani, Foreste Casentinesi ed Arcipelago Toscano per i quali si parla di tagli del 30% che oltretutto sopraaggiungerebbero a bilancio approvato e si aggiungono al taglio del 10% operato nel 2002. Abbiamo detto in apertura che è fondamentale migliorare l'efficienza economica delle aree protette, anche attraverso l'incremento delle entrate proprie, ma non crediamo che questo si possa forzare con i tagli.

Alla Regione Toscana diamo atto dell'aumento complessivo e costante di questi ultimi anni del finanziamento ordinario per i parchi regionali. Dobbiamo però rilevare che, quest'anno, giunti ai primi di Giugno non è stata erogata alcuna somma. Questo mette in grande difficoltà di cassa i parchi, visto che il trasferimento regionale, come è ovvio che sia, rappresenta una larga parte delle entrate. Sappiamo che questo ritardo deriva anche da valutazioni diverse dei parchi sui criteri di ripartizione del finanziamento e su questo tema Federparchi negli anni scorsi, in accordo con l'Assessorato all'ambiente, aveva svolto un lavoro di mediazione, consegnando alla Regione una proposta scritta, che poi aveva trovato puntuale recepimento. Quest'anno la Regione ha ritenuto, legittimamente, di decidere senza una proposta di Federparchi, ma questo ad oggi non è ancora avvenuto e, spesso, una non decisione è peggio di una decisione che divide. Per questo sollecitiamo una scelta che, verosimilmente, si presterà a valutazioni diverse da parte dei Parchi, ma che sarà comunque molto meglio del trovarsi tutti a Giugno senza trasferimenti.

Il futuro delle Aree Naturali Protette di Interesse Locale

Le Aree Naturali Protette di Interesse Locale (*ANPIL*), rappresentano una particolarità Toscana, prevista dalla L.R. 49/95. Sin dall'inserimento nella legge questa tipologia di area ha suscitato pareri molto diversi, che con le prime istituzioni hanno determinato anche azioni forti come ricorsi al T.A.R. di enti ed associazioni verso piani triennali della Regione Toscana. Anche all'interno della nostra associazione, oggi, ci sono valutazioni diverse sul ruolo delle ANPIL, ma su un punto almeno siamo tutti d'accordo. Sin dai primi atti di programmazione della Regione Toscana nel settore, si è ribadito che l'ANPIL poteva rappresentare il primo stadio di protezione di un'area e che poteva successivamente evolvere in qualcosa di più importante e strutturato come una riserva naturale. Ad oggi però, nessuna ANPIL si è "evoluta", nonostante alcune abbiano tutte le caratteristiche per poterlo fare. Certamente, questo dipende anche dal fatto che, in taluni casi, sono pochi anni che l'ANPIL è stata istituita, ma crediamo che il tema dell'evoluzione delle ANPIL vada ripreso con forza nel prossimo programma triennale della Regione Toscana.

Conclusioni

In conclusione il coordinamento Toscano di Federparchi cercherà di dare un contributo a questa conferenza esprimendo valutazioni, evidenziando problemi ma anche suggerendo soluzioni. L'ho fatto io in questa relazione generale, oggi pomeriggio e domani lo faranno altri entrando più nel merito delle singole questioni. Nel pieno rispetto di un corretto rapporto istituzionale, siamo pronti a continuare il confronto con tutti i soggetti interessati e in primo luogo con la Regione Toscana, con la quale il rapporto di collaborazione instaurato ha dato, come ricordato, in questi anni significativi risultati.

* Presidente del coordinamento regionale di Federparchi



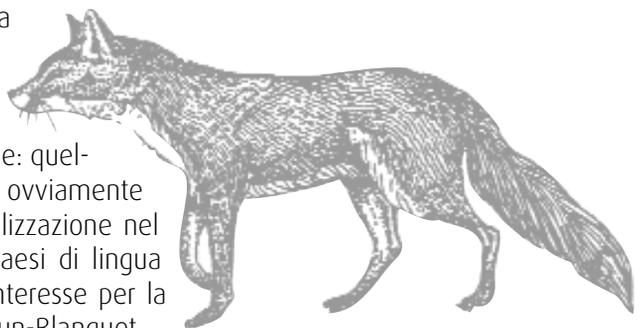
Valerio Giacomini, venti anni dopo

Sono ormai passati più di venti anni dal giorno nel quale Valerio Giacomini ci ha lasciato, ed oggi chi lo ha conosciuto ed ha avuto il privilegio di essergli vicino, può cercare di rievocare questo rapporto nelle sue linee essenziali, mentre i fatti di cronaca ed i singoli episodi sono ormai anneriti oppure del tutto dimenticati. Io sono stato suo allievo, il primo in ordine di tempo; quando l'ho conosciuto avevo 17 anni da poco compiuti, e di fianco a lui mi sono sempre considerato un ragazzino; mentre scrivo, mi rendo conto però di aver ormai superato, da qualche anno, l'età che Valerio Giacomini aveva raggiunto: il rapporto di età si è invertito, sono cose che avvengono, nella vita.

Valerio Giacomini è nato a Sequals in Friuli nel 1913, ma la sua famiglia si è trasferita a Brescia durante la prima guerra mondiale, ed in questa città è cresciuto ed è stato educato, così da considerarsi in ogni senso bresciano; ha sempre ricordato con orgoglio di esser cresciuto in condizioni relativamente modeste. Frequenta l'università a Pavia, dove si laurea in Scienze Naturali, poi ha un periodo di specializzazione, molto formativo, in Germania, a Mainz (?) con Herzog. Ritorna in Italia con una robusta formazione nei campi della briologia e della fitogeografia. Una breve esperienza come assistente nella Facoltà Agraria di Firenze lo mette in contatto con A. Fiori e con R. Ciferri; qui viene concepita la sua "Fitogeografia delle Felci", che resterà una delle opere a lui più congeniali. Ma poi ricomincia la guerra, e nel 1945 si troverà di nuovo in Germania, stavolta internato in campo di concentramento; al ritorno, segue Ciferri, che si era trasferito a Pavia, e si stabilisce in questa sede.

La sua presenza a Pavia continua per circa un decennio: Valerio Giacomini ha raggiunto la maturità e questo è un periodo di attività scientifica intensa e fruttuosa. A quel tempo mi ero abituato a distinguere i botanici italiani in due categorie: quelli che capivano il tedesco, e gli altri; Giacomini era ovviamente tra i primi, un fatto essenziale, data la sua specializzazione nel campo fitogeografico, nel quale gli studiosi dei paesi di lingua germanica erano maestri. Così si sviluppa il suo interesse per la fitosociologia, basato sulla collaborazione con Braun-Blanquet.

Questo lo mette in polemica con l'establishment italiano, che difende le teorie di Negri, contrarie alla fitosociologia: si apre una confrontazione dura, e nei concorsi Valerio Giacomini si trova in una situazione impari, perché i suoi oppositori dispongono di una larga maggioranza. In queste vicende vengo coinvolto anch'io, come studente, poi laureando, poi giovane borsista: non conto nulla sul piano universitario, ma ho un contatto quasi quotidiano con il mio giovane maestro.



Gli interessi scientifici di Valerio Giacomini in questo periodo definiscono un ampio ventaglio, dalla sistematica alla fitogeografia. Trattandosi di fatti di cinquant'anni fa, possiamo esaminarli in un prospettiva storica: i due argomenti che mi sembrano centrali sono la sistematica briologica e la flora della Lombardia. Dall'esperienza germanica Valerio Giacomini aveva derivato il gusto per la documentazione esauriente, ed aveva avviato due poderosi schedari, dedicati ai due argomenti. Raccoglieva note bibliografiche ed osservazioni d'erbario, per lo più trascritte a mano, perché a quel tempo non esistevano fotocopiatrici ed i computer erano ancora in fase sperimentale. È abbastanza paradossale il fatto che non sia riuscito a portare a termine opere importanti né nell'uno, né nell'altro campo. Probabilmente in entrambi i casi il lavoro era stato concepito su una base troppo ampia, ed anche con un certo squilibrio, perché veniva privilegiata la ricerca bibliografica e d'erbario, lasciando in seconda linea la ricerca in campo. Per molti anni è stato l'alfiere della fitosociologia in Italia, ma si è occupato soprattutto di problemi metodologici, nel tentativo di conciliare le opinioni degli Autori. Così, l'interesse per la briologia porta alla pubblicazione del Syllabus, che è un'opera preliminare, che non avrà seguito. Nel campo della flora, per alcuni anni si impegna sul Nomenclator, ma anche questo lavoro, dopo la pubblicazione di alcuni fascicoli, verrà abbandonato. Quest'esperienza, alla quale avevo partecipato soltanto come spettatore, ma con lunghe discussioni con l'Autore, mi sarà poi preziosa per la redazione della Flora d'Italia, pubblicata nel 1982, quando Valerio Giacomini non era più tra noi. Negli anni '50 vede la luce invece il volume di Giacomini e Fenaroli sulla flora, pubblicato dal

Gli interessi scientifici di Valerio Giacomini definiscono un ampio ventaglio, dalla sistematica alla fitogeografia. Trattandosi di fatti di cinquant'anni fa, possiamo esaminarli in un prospettiva storica: i due argomenti centrali sono la sistematica briologica e la flora della Lombardia

TCI; è senz'altro una delle opere più brillanti di Giacomini, che – a quanto ricordo – vi ha dedicato un periodo di lavoro relativamente breve, ma molto concentrato. Si tratta di un'ampia sintesi fitogeografica, nella quale Giacomini porta una visione di fitosociologia territoriale, che è nuova per l'Italia; essa rimane tuttora insuperata. Il suo interesse per la fitosociologia verrà intanto a sfociare in un filone del tutto nuovo nel panorama scientifico italiano.

Per affermare la fitosociologia anche in Italia, Valerio Giacomini gioca infatti una carta importante: la cartografia della vegetazione. In questo modo si libera dal labirinto delle discussioni metodologiche e propone un paradigma di grande interesse applicativo, che in altri paesi aveva avuto successo. Così si profilano le esperienze dello Stelvio e dello Spluga, nelle quali si lavora assieme e con altri giovani debuttanti: Pirola, Credaro, Wikus. Intanto arriva la lungamente attesa cattedra universitaria, dapprima

(per pochi mesi) a Sassari, quindi a Catania, poi a Napoli ed infine a Roma. La cartografia rimane il suo impegno scientifico principale, che verrà portato avanti fino agli anni '70. Un'attività feconda, che permette il fiorire di una scuola molto vivace; tra i suoi allievi ricordo Avena, Blasi, Bruno, De Marco, Furnari, Gentile, Poli e molti altri con i quali mi scuso, non essendo in grado di ricostruire in questa sede la fitta rete dei rapporti di quel periodo. Tutti questi allievi continueranno l'opera del maestro nel campo della cartografia, sia pure con le comprensibili differenze individuali. Sviluppando l'attività di cartografia, Valerio Giacomini entra nel comitato italiano per l'IBP (International Biological Program), che poi si continuerà nel MAB (Man And Biosphere), e qui la sua attività giunge alla svolta definitiva.

Durante gli anni '70 Valerio Giacomini è a Roma, una sede tormentata più delle altre dal moto rivoluzionario centrato sull'università. L'attività scientifica negli istituti universitari è spesso interrotta anche per lunghi periodi. Intanto, la pubblicazione dei "Limiti allo sviluppo" e la prima crisi energetica diffondono la consapevolezza, che la questione ambientale è ormai divenuta il problema centrale della sopravvivenza. Sono probabilmente queste le suggestioni, che portano Valerio Giacomini a dedicarsi ad attività extra-universitarie, nel campo della conservazione dell'ambiente, e nell'organizzazione di una cultura ambientale, sia localmente, che a livello internazionale. In questi anni io mi trovo in una sede lontana, Trieste, relativamente tranquilla, immerso nel lavoro di redazione della Flora d'Italia, ed i miei contatti con Valerio Giacomini divengono saltuari: così, per interpretare le sue motivazioni, devo basarmi soprattutto sulle testimonianze dei tanti che gli erano stati vicini.



In quest'ultimo periodo della sua attività, gli interessi scientifici propriamente detti passano in secondo piano. Si sviluppa invece il lavoro organizzativo, che è diretto in parecchie direzioni parallele:

- *L'organizzazione del MAB* – ancora oggi chi ha vissuto quell'esperienza lo ricorda tra quelli che hanno maggiormente contribuito a fissare i contenuti del programma, di cui avrebbe potuto in seguito divenire il coordinatore.
- *I rapporti a livello ministeriale per stabilire una normativa di conservazione della natura* – Ha avuto un ruolo essenziale nella prima fase dell'organizzazione dei parchi e riserve naturali.
- *Lo sviluppo dell'Ecologia nell'Università e negli enti di ricerca* – Il suo passaggio dalla cattedra di Botanica all'Ecologia nell'Università di Roma è un punto di svolta; sua anche l'idea di un Istituto per l'Ambiente, mai realizzata dalle amministrazioni competenti.
- *Il movimento ambientalista* – Con un libro, scritti ed innumerevoli incontri e conferenze, soprattutto nel quadro della Pro Natura, ha promosso la formazione di una cultura per l'ambiente.

Se ci chiediamo le ragioni del successo, entriamo in un campo, nel quale muoversi è difficilissimo. Infatti questo successo sfugge ad una spiegazione basata su fatti puramente razionali. Mettiamo anzitutto in chiaro il fatto che esso non è una conseguenza dei meriti scientifici, pure cospicui: Valerio Giacomini era sicuramente tra i più intelligenti e colti botanici italiani del suo tempo, ma non aveva molto interesse per gli sviluppi che si stavano preparando nei campi della biologia molecolare e – più vicino ai suoi campi d'indagine – dall'applicazione della statistica e dei metodi sperimentali all'ecologia. Nemmeno nei campi ai quali dedicava la sua attività quotidiana, come la fitosociologia ed in seguito l'ecologia, si può dire che Valerio Giacomini abbia proposto una teoria innovativa, oppure un nuovo paradigma. Dunque, non vedo le basi per poter affermare che il suo successo sia stato dovuto ad una particolare realizzazione scientifica o intellettuale, di quelle che fanno vincere un premio internazionale oppure una cattedra universitaria.

La mia opinione, è che il fattore essenziale sia da ricercare nella particolare personalità di Valerio Giacomini. Molti hanno notato, che da lui emanava un particolare carisma, che si rendeva evidente nella sua espressione, nel comportamento e quando aveva la parola, in privato oppure di fronte ad un pubblico. Difficile precisare questo concetto: si tratta in generale di una sensazione, che non si può spiegare razionalmente, ma tutt'al più delineare con qualche elemento. Teniamo presente che si trattava di una persona profondamente religiosa, che seguiva i dettami ed i riti della chiesa cattolica con dedizione assoluta, tanto da venire spesso accusato di conformismo. Però il suo carisma agiva anche sui non credenti: dunque non è mai stato un uomo di parte. Chi era sensibile al suo carisma, probabilmente sentiva che si trattava di un uomo che credeva fino in fondo a quello che faceva, e che di questo faceva lo scopo di tutta la sua esistenza. Non aveva approfittato della sua posizione per arricchirsi oppure gestire il potere. Diviene essenziale la sua capacità di proporre un esempio: ma quale esempio? A questo punto il discorso si fa molto difficile: chi può avere la pretesa di guardare dentro all'animo umano? Nel mondo intellettuale di Valerio Giacomini mi sembra vi fossero alcuni punti fermi: il rispetto per i viventi e l'ambiente, il rifiuto delle soluzioni egoistiche, la percezione della crisi, ma anche la convinzione che l'umanità abbia in sé la capacità di trovare la forza per uscirne. Si tratta di ideali condivisibili, che sono comuni a visioni del mondo molto diverse. In lui molti hanno visto un esempio, nel quale hanno saputo identificarsi. Egli era dunque in grado di portare un messaggio, che poteva sollecitare la fantasia dell'ascoltatore, quali che fossero le sue motivazioni, e che era reso credibile attraverso il suo carisma. Così lo ricordiamo tutti, non mentre annuncia una verità scientifica nuova, ma quando riesce a convincerci, che saremo capaci di passare il guado.

* Professore della Università La Sapienza di Roma



Giacomini presidente di Pro Natura

Valerio Giacomini, scienziato ed ecologo di fama mondiale non si accontentò del suo prestigio in ambito scientifico; non si rifugiò mai in una condizione di comodo, ma seppe scendere sul terreno dell'impegno e anche della battaglia quotidiana capace di tradurre in atti pubblici, politici, le convinzioni maturate dalla ricerca scientifica.

In questo seppe mettersi in gioco per testimoniare idee nelle quali credeva fermamente, per tentare di farne prendere coscienza alla collettività e per stimolare risposte concrete, dai decisori politici, capaci di porre rimedio alla gravità di una situazione da tempo nota ma sconosciuta.

E sottovalutata, se non proprio volutamente ignorata, sembra esserlo anche oggi, davanti a progetti infrastrutturali sconsiderati e ambientalmente devastanti, piuttosto che di politiche – vedi quella energetica – che sembra non tenere conto, pur conoscendole, delle leggi fondamentali della fisica che imporrebbe atteggiamenti più responsabili per rallentare la tendenza all'entropia del pianeta.

Profetico e, con pochi emuli, isolato protagonista di un momento storico nel quale occuparsi di protezione della natura era considerato passatempo poco produttivo, sia in ambito accademico che politico, Valerio Giacomini ebbe la coerenza e il merito di non considerare mai i destini della Natura separati da quelli della società umana, anticipando in ciò le indicazioni che sarebbero venute, ben più tardi, a indicare due capisaldi per le politiche del futuro: lo sviluppo sostenibile e la territorializzazione delle politiche ambientali.

Commentando la prima proposta di parchi naturali fatta in Italia dal senatore Medici nel 1969, finalizzata soprattutto per la ricreazione, e quindi rivolta essenzialmente alla realizzazione di parchi attrezzati, che oggi chiameremmo "aree attrezzate", Valerio Giacomini così si esprese:

«Questi parchi o aree possono, infatti, avere ben poco di naturale e potrebbero, anzi in molti casi dovrebbero, essere costruiti artificialmente e costituire un'importante risorsa ricreativa. Siamo del parere, infatti, che la creazione di parchi attrezzati si imponga proprio per completare il sistema conservazionale in quanto rispondono a esigenze di conservazione dell'uomo. Di che cosa ci occupiamo precipuamente nel nostro discorso ecologico globale se non della conservazione dell'uomo intesa nel senso più integrale, cioè con riferimento a tutti i legittimi bisogni umani? Un sistema conservazionale di parchi e riserve deve necessariamente prevedere un sottosistema di aree ricreative di alleggerimento e capaci di assorbire le prime ondate di richieste ricreative che irradiano dalle città e dai centri industriali».

Questo passo è paradigmatico della concezione giacominiiana della natura, a servizio dell'uomo ma nei confronti della quale l'Uomo non può che sottomettersi per seguirne le regole.

Il contendere tra primato della Natura e antropocentrismo, recentemente riportato alla ribalta con argomentazioni piuttosto grezze, trova in questo ragionamento una sintesi che ancora oggi va sottolineata e ripresa.



In questo ragionamento sta anche il ritratto di Valerio Giacomini ecologo attento a problemi della società. Una figura che ancora oggi non è, nonostante un contesto indubbiamente diverso, molto diffusa.

Ancora oggi molti studiosi non amano “sporcarci le mani” con la politica o l’attività di impegno ambientalista. Molti, rispetto ad allora, si occupano di ecologia come scienza sociale e forse anche si preoccupano dell’insostenibilità dell’attuale modello di sviluppo, ma pochi, troppo pochi mettono la loro scienza e la loro conoscenza a servizio dell’impegno politico.

In fondo, a distanza di oltre trent’anni dal momento in cui furono scritte, valgono ancora le parole di Giacomini quando rifletteva:

«Esaltiamo a livello di alti organi responsabili, genericamente, astrattamente, i valori della natura, ma quando si tratta di compiere gesti o scelte decisive allora l’iniziativa resta al volontarismo di pochi, di qualche associazione protezionistica o naturalistica, o di qualche uomo coraggioso...».

Da quella consapevolezza di scienziato che non può rimanere a guardare una situazione volgersi verso l’insipienza, prese senz’altro avvio l’impegno ambientalista di Valerio Giacomini all’interno dell’allora Pro Natura Italica, oggi Federazione Nazionale Pro Natura.

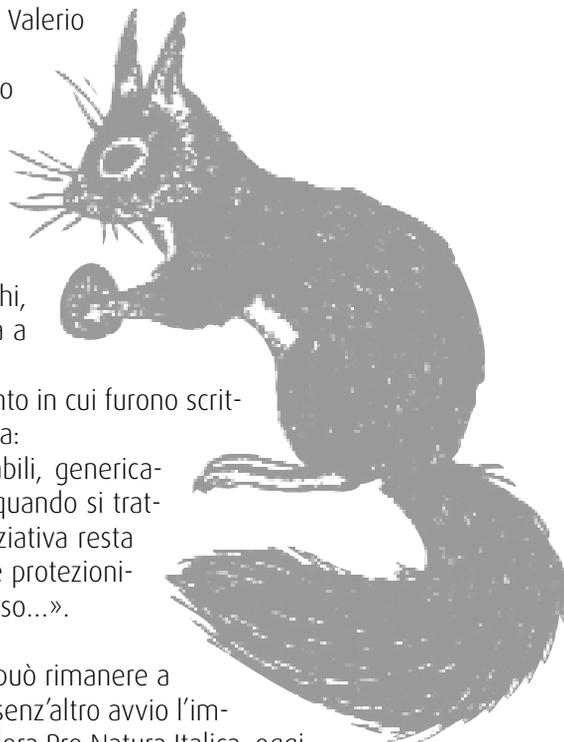
Un incontro, quello con la Federazione Nazionale Pro Natura, di cui sarà presidente effettivo dal 1968 al 1979 e presidente onorario sino al momento dell’improvvisa scomparsa, che diede all’associazione una precisa connotazione nel mondo dell’associazionismo ambientale di quegli anni, proprio per lo straordinario e innovativo afflato verso il contesto sociale che il conservazionismo tradizionale sembrava restio a coinvolgere.

Nella prima circolare inviata, in data 14 luglio 1969, a tutte le associazioni federate, così scrisse a proposito degli obiettivi dell’associazione:

- «- potenziamento di Pro Natura Italica sul piano nazionale come forza concorde ed attiva dei naturalisti italiani in favore di fondamentali problemi della conservazione della Natura e delle sue risorse;
- avviamento di Pro Natura Italica all’attuazione di una autentica “politica della conservazione” in senso globale, integrale – non episodico, frammentario o occasionale –, politica da imporre sempre più vigorosamente all’attenzione dei responsabili della più ampia politica del paese;
- sensibilizzazione dei naturalisti italiani ai problemi pratici, umani della conservazione, affinché ogni naturalista – anche il più umile raccoglitore – senta l’importanza civile alla quale può assurgere la sua presenza non isolata, ma attivamente associata, nelle programmazioni, nelle pianificazioni, che interessano sempre i beni naturali del territorio. [...]

Che ogni Associazione o Ente Federato senta la necessità, l’urgenza di creare una unione più forte, più operante per un grande dovere comune che è di umanità, di giustizia, ancor più che di cultura e di progresso scientifico. Si tratta della conservazione della natura per la conservazione dell’uomo».

Un concetto, quest’ultimo, che sarà sempre ben presente nell’impegno ambientalista di Valerio Giacomini che avrà modo di testimoniare non solo con le parole e gli scritti, ma anche con il suo concreto agire, dall’impegno nel Programma Man and Biosphere dell’Unesco a quello per la pianificazione territoriale a Roma piuttosto che nelle politiche per i parchi e le aree protette.



Anche il suo impegno all'interno di Pro Natura fu coerente con questi principi, a partire dalla nascita, fortemente voluta dal presidente, della testata "Natura Società" che come ebbe modo di riaffermare più volte rappresentava proprio la sintesi dell'impegno dell'associazione sospeso tra conservazione della natura e impegno sociale, convinta che solo la consapevolezza dell'indissolubilità dei destini di entrambi possa essere elemento guida per una corretta gestione del presente e una progettazione sostenibile del futuro.

In questo ragionamento sta anche il ritratto di Valerio Giacomini ecologo attento a problemi della società. Una figura che ancora oggi non è, nonostante un contesto indubbiamente diverso, molto diffusa.

La Federazione Nazionale Pro Natura, sotto la presidenza di Valerio Giacomini, e con il contributo determinante di un altro botanico, il torinese Bruno Peyronel, segnò subito dopo, un momento di svolta nella storia del movimento ambientalista italiano, passando definitivamente dal conservazionismo naturalista all'ecologismo, neologismo che non sarebbe condiviso da Valerio Giacomini a causa della contaminazione nei confronti di uno specifico settore della scienza.

Con l'assemblea di Forlì 1971, e con il Documento programmatico (poi aggiornato nel 1981) che ne uscì da quell'assise quel passaggio fu definitivamente sancito.

Nella prolusione iniziale di quel congresso Valerio Giacomini così rifletteva sul momento storico e sul ruolo dell'associazione:

«... Non sorgevano problemi di principio e di organizzazione in altri tempi, quando era così bello, così confortevole ritrovarci insieme ogni tanto fra appassionati della natura a discutere pacatamente di problemi ecologici, non ancora diventati drammatici e minacciosi. Eppure non dobbiamo dimenticare che, per molto tempo, le voci dei naturalisti, dentro e fuori la Federazione [...] sono state le uniche voci ammonitrici che si levavano in difesa di quei valori ambientali che erano del tutto negletti e sottovalutati. [...] Ma i problemi dell'ambiente [...] stanno diventando sempre più complessi e controversi, man mano che si vanno scoprendo le numerose e profonde implicazioni di carattere scientifico, tecnico, economico e sociale. Quando il naturalista, in altri tempi, difendeva la natura per se stessa, per i suoi valori e significati, lo faceva certamente per vantaggio umano, ma non conosceva ancora tutti i legami che vincolano l'uomo all'ambiente fisico e biologico quali si sono venuti rivelando col progresso delle scienze ecologiche. Si muoveva allora, il naturalista, in atmosfera molto rarefatta di astrazioni scientifiche, di umana appassionata curiosità [...] Ma i tempi sereni della scienza sono crollati nell'urto contro la dura realtà del crescere rovinoso e del deterioramento crescente dei rapporti tra uomo e natura. Una neutralità tranquilla del naturalista è diventata anacronistica anche se oggi perdura purtroppo in buona parte del mondo scientifico e soprattutto nelle sedi accademiche [...] vuoi per assonnato tradizionalismo, vuoi per molto opportunistica acquiescenza. Federnatura si è proposta innanzitutto di scuotere le coscienze [...] Scuotere le coscienze dei naturalisti anzitutto, ricordando loro le nuove e gravi responsabilità umane e civili che sono chiamati ad assumersi. Responsabilità di assistenza informativa, di richiamo al prudente uso di determinate risorse naturali, di avvertimento dei pericoli e dei rischi che derivano dall'aver calpestato per ignoranza o per avidità incontrollata delicati equilibri costruttivi della natura vivente. Se è vero com'è vero, che Federnatura vuole aprire un vasto colloquio informativo cordialmente avvicinato con tutte le componenti naturali, anche le più modeste e trascurate dell'opinione pubblica e particolarmente nel campo delle scuole e del lavoro, è pur vero che questo colloquio deve essere tenuto da naturalisti con competenza naturalistica e non con vaghe opinioni a sfondo naturalistico. Vi è molta comprensibile richiesta di azione immediata di lotta, di presenza ammonitrice e giustificata dal moltiplicarsi degli sfruttamenti, delle speculazioni, delle rapine a carico delle più preziose risorse naturali di interesse comune a tutti gli uomini, proprietà



comune a tutti gli uomini. Un impulso generoso induce a reagire senza indugi, ma qualche volta anche senza esaurienti conoscenze delle situazioni. Alcuni casi sono così evidentemente delittuosi, che è giustificato un impetuoso insorgere di proteste. Ma non pochi casi presentano complesse implicanze che non si possono valutare superficialmente e affrettatamente».

Questo pensiero venne lucidamente ribadito, proprio sulle pagine di "Natura e Società", in occasione della partecipazione alla 1ª Conferenza Internazionale sull'Ambiente tenutasi a Stoccolma nel 1972.

Sentiamo ancora le sue parole:

«Diciamo pure che la prima grande lezione, il primo severo ammonimento che ci viene da Stoccolma '72 deriva proprio dal manifestarsi di questo contrasto fra sviluppo e ambiente, suscitato ben comprensibilmente dai paesi in via di sviluppo. Non è più possibile separare, in nessun momento dell'azione per l'ambiente, i problemi dell'ambiente dai problemi dello sviluppo. Si è lagnato, qualcuno, perché la Conferenza di Stoccolma "degenerava" dai problemi ambientali a quelli dello sviluppo. Non si era capito dunque il senso globale che doveva necessariamente assumere il messaggio di Stoccolma, se doveva pur tenere conto degli insopprimibili interessi umani, dei gravissimi interessi umani che condizionano, ci piaccia o non ci piaccia, ogni efficace azione in favore dell'ambiente terrestre. [...] proprio i paesi in via di sviluppo hanno fatto sentire fortemente la loro voce respingendo l'antinomia sviluppo-ambiente, affermata astrattamente da molti teorici dell'ecologia.

Si tratta però anche di una doccia fredda versata su coloro che pretenderebbero di imporre gli stessi provvedimenti limitativi sia ai paesi già sviluppati sia a quelli in via di sviluppo. [...] È ben chiara la tendenza dei paesi in via di sviluppo a rivendicare -e sarà ciò che apparirà anche più manifesto nel prossimo avvenire- un concreto aiuto che compensi i sacrifici imposti da una nuova politica dell'ambiente e soprattutto dai programmi anti inquinazione. Un transfert finanziario e tecnico sarà dunque richiesto con sempre maggior insistenza e sarà fondato oltretutto sul testo della dichiarazione di Stoccolma».

Ma Giacomini commenta con delusione l'art. 21 della dichiarazione

«che richiamandosi alla Carta delle N.U. e ai principi di diritto internazionale rivendica agli Stati "il diritto sovrano di sfruttare le loro proprie risorse secondo la loro politica ambientale". È ben vero che invita i medesimi stati ad accertarsi che non venga portato nocumento ad altri stati, ma come non rilevare lo stridente contrasto con quello che doveva essere lo spirito di solidarietà universale della Conferenza e con la stessa logica più stringente di un severo discorso ecologico? Non è noto ormai a tutti che nessuna trasformazione ambientale è nociva solo in un limitato intorno perché nessun ecosistema è chiuso, nessun complesso di ecosistemi può essere separato dall'unità della biosfera? Un vibrante discorso di Mansholt che chiedeva severe corresponsabilità delle nazioni, e perfino l'adozione di sanzioni sul piano internazionale è giunto a Stoccolma evidentemente un po' troppo presto. ma non inutilmente, perché non è mai inutile una intelligenza precorritrice. [...] Il problema della miseria di enormi masse di popolazioni si è levato gigantesco, come forse mai in precedenza nella sede dell'ONU. [...]

«Ogni Associazione o Ente Federato senta la necessità, l'urgenza di creare una unione più forte, più operante per un grande dovere comune che è di umanità, di giustizia, ancor più che di cultura e di progresso scientifico. Si tratta della conservazione della natura per la conservazione dell'uomo»



Un acuto editoriale di Le Monde metteva in guardia dall'*altra* *polluzione*: "la polluzione è, infatti, anche la miseria e il sottosviluppo senza parlare del commercio della armi [...]. Certamente i delegati di Stoccolma non sono stati incaricati di liberare il mondo dalla miseria. Ma chi rimprovererà loro di voler non soltanto una Terra più pulita, ma più fraterna? Chi non sa che le due cose sono legate?" Ecco dove il discorso, come era prevedibile, diventa squisitamente, prevalentemente politico, nel senso più originario e più autentico dei diritti e dei doveri delle popolazioni umane; ecco il punto in cui tutti possiamo convergere se abbiamo sufficiente sensibilità e intelligenza».

«Ogni Associazione o Ente Federato senta la necessità, l'urgenza di creare una unione più forte, più operante per un grande dovere comune che è di umanità, di giustizia, ancor più che di cultura e di progresso scientifico. Si tratta della conservazione della natura per la conservazione dell'uomo»

E nel commento finale dedicato a Stoccolma '72 le sue parole sono di una straordinaria lucidità e lungimiranza, e ancora una volta con una testimonianza di apprezzamento verso i giovani del movimento ambientalista internazionale riunitosi nei forum alternativi:

«Certo era invidiabile la concordia, la coerenza dei giovani, degli indipendenti che si univano nelle conferenze alternative. Non erano i portatori obbligati di interessi economici, politici, di questa o quella nazione; erano meravigliosamente liberi, e direi proprio che erano liberi nella verità e nella giustizia. I loro discorsi, le loro stesse invettive non appartenevano al piccolo discorso politico

di questa o di quella "parte" appartenevano veramente al discorso politico più grande e universale, quello che in fin dei conti la Conferenza ha dovuto iscrivere nel primo articolo dei Principi. Ma i dissidenti alternativi di Stoccolma potevano permettersi di essere coerenti fino in fondo, il che non poteva fare nessun delegato, dico nessun delegato governativo. [...] A Stoccolma era riuscito ad avere una voce, insolitamente forte, nelle aule della Conferenza governativa, anche il più povero camminatore del deserto, anche il più diseredato abitatore dei confini dell'ecumene. E spesso era una voce sola con quelle che levavano all'Environment Forum i piagati di Hiroshima. [...] Penso che Stoccolma '92 [...] valga ciò che valgono le più grandi "epifanie", le più grandi manifestazioni nelle quali si esprime finalmente al di sopra di tutti i rumori, la voce dell'uomo più povero e più inascoltato».

In fondo si tratta di una anticipazione di quelle tensioni e di quei diritti di esprimere democraticamente l'esigenza e il progetto di un sistema diverso che oggi è diffuso in quell'ampio movimento che si ritrova e manifesta sotto l'efficace slogan "Un mondo diverso è possibile" cui ci viene istintivamente di aggiungere "ed è auspicabile".

Fu quella, un'occasione per svolgere anche una severa analisi del mondo accademico.

La diffusione dei primi appelli gli offrì, infatti, il destro per sottolineare le attese del mondo giovanile, i doveri della scuola e l'insufficiente attenzione del mondo della scienza richiamato a un impegno meno di facciata:

«È stato distribuito in più lingue un appello ai giovani di tutto il mondo, – scrive in un articolo sul giornale della Federazione Nazionale Pro Natura che dirige insieme a Dario Paccino – appello riecheggiato alla TV con suggestivi inquadramenti visivi. È un appello all'interessamento, alla sensibilità dei giovani, per il futuro del Pianeta. Appello che vuol richiamare a responsabilità, a impegni universali. Per la sua ampiezza quasi cosmica accede ad un lirismo, che rasenta la retorica più scontata. Ma i giovani hanno bisogno di



questa esortazione, di questo avvertimento? Non sono essi già assai più carichi di sensibilità umane ed ecologiche universali, di quel che non siano i loro presunti maestri? O non è il caso invece di rivolgerci ai non più giovani a coloro che detengono tutti i poteri (politici, culturali, economici, ed anche giudiziari), a coloro che veramente determinano oggi lo stato delle cose, il loro divenire? A che serve esortare i giovani, se poi i detentori del potere soffocano sul nascere ogni loro volontà di vero progresso civile ed umano anche sul piano dei giganteschi problemi dell'ambiente e delle vita.

Parliamo con l'esperienza di ogni giorno, l'esperienza nel settore più delicato, più critico ed anche più contestato: la scuola universitaria [...] Consegnare i problemi ai giovani può diventare anche la peggiore ipocrisia, la più abile evasione, quando si sa bene che questi giovani sono in grado, al più, di elevare qualche protesta subito peraltro soffocata; quando si sa benissimo che la maggior parte di questi giovani soccomberanno entro il "sistema" appena avranno lasciato la scuola, appena si troveranno a dover scegliere fra l'inserimento pieno di lusinghe e una ribellione sterile non consentita dalle prepoderanti forze della tradizione. Che servirà allora un grande consesso come Stoccolma '72 se non ad un incontro di vanità, che già si predispongono ansiosamente a sopraffarsi, a scavalcarsi per quell'ambitissima tribuna, se non si andrà in quella sede con volontà di operare praticamente, politicamente, ad una inversione coraggiosa di processi rovinosi? [...]

Purtroppo non saranno i giovani coloro che terranno il banco nella grande Conferenza internazionale. I giovani al più riceveranno un altro autorevole e forbitissimo appello straripante di fiducia nella loro azione futura. [...] Moltissimi giovani hanno capito assai più di molti mandarini, di molti politici, che cosa è veramente l'ecologia, che cosa è soprattutto l'impegno ecologico. E proprio per questo si affollano, con un residuo di speranza, starei per dire con un residuo di illusione, intorno ad alcuni professori universitari, chiedendo di essere preparati tecnicamente, e non solo teoreticamente ad affrontare i gravi problemi dell'ambiente da risanare, da riparare, da ricostruire. Ebbene: alcuni di questi professori preferiscono restare nella torre d'avorio di un tradizionale eccelso sapere, nel quale hanno riposto ogni ragion d'essere; alcuni sono incapaci, perché disinformati, di recepire la istanza nel senso più giusto e più concreto; ed i pochi che vorrebbero dedicarsi a questo nuovo, solido discorso coi giovani, devono aprire le braccia e devono confessare che queste loro richieste urtano contro impossibilità, inaccessibilità di ogni genere. [...]

Questa è la risposta che diamo oggi ai nostri giovani in Italia. Noi siamo disposti a saturarli di nobili appelli, ma non siamo disposti a tendere loro una mano. [...] Se è vero che la conservazione deve diventare politica dello Stato, non deve essere confusa con quella mediocre politica di oscillazioni opportunistiche (insegna qualche cosa l'andamento umiliante dei discorsi sull'uccellazione), di dichiarazioni ambigue, di temporeggiamenti, che sono i vili surrogati di una azione chiara, decisa, veramente protesa verso la soluzione di tremendi problemi umani».

Ciò che a Valerio Giacomini era chiaro, sin da allora, è che la superbia umana – che pretenderebbe di essere in grado di dominare la natura e imporre correttivi taumaturgici anche ai nostri comportamenti incompatibili con la Vita – non è sufficiente a garantirci il futuro.

In un comunicato lanciato in occasione di "Environement '74", primo salone nazionale del disinquinamento svoltosi a Torino nel maggio di quell'anno e boicottato dalla Pro Natura, Giacomini ribadiva questi concetti sottolineando che l'Uomo, da solo, non ha futuro, né sono sufficienti la scienza e la tecnologia a garantirglielo:

«L'assenza di Federnatura vuol rivendicare la priorità assoluta di un nuovo orientamento, di un nuovo costume, di una nuova civiltà, che deve fondarsi nel lavoro, nello sviluppo, nella inarrestabile creatività e costruttività umana, ma che deve opporsi ai processi di consumismo, di degradazione, di alienazione, di corsa al profitto, che continuano



do ad essere incoraggiati da una falsa concezione del benessere delle popolazioni; Una modesta presenza protezionistica che riponga accanto alla trionfale ostentazione di creazioni industriali, quanto si voglia civilmente o umanamente finalizzare, arrischia di servire di vernice e copertura a una presunzione tecnologica che vuole attribuirsi il merito di un indefinito progresso e al tempo stesso la salvezza dell'ambiente umano.

L'impegno per l'ambiente non si esaurisce in provvedimenti tecnici contro l'inquinamento che pure sono urgenti e necessari, ma si rivolgono solo alla riparazione degli effetti e alla cura dei sintomi. Finché non si affronteranno le cause profonde e determinanti non vi sarà speranza di arrestare i processi rovinosi a carico dell'ambiente e delle vita.

La Federazione Nazionale Pro Natura vuole richiamare l'attenzione alle reali dimensioni dei grandi problemi, che sono ecologici, sociali e integralmente umani, e non tollerano riduzioni».

Abbiamo voluto attingere direttamente ad alcuni documenti o scritti di Valerio Giacomini, inediti o poco noti, per andare direttamente alla fonte, senza mediazioni – e conseguenti rischi di fraintendimenti o distorsioni –, del suo pensiero.

Un pensiero che rimane punto di riferimento importante per la Pro Natura, non solo perché ne rappresenta un inalienabile patrimonio storico, stabilmente scritto nel nostro DNA, ma soprattutto perché rimane quanto mai attuale.

Valerio Giacomini ricordò nella sua relazione all'assemblea della Federazione del 1974, il sogno di Alessandro Ghigi (altro padre nobile della nostra associazione), che immaginava la Pro Natura come prolungamento, nel Paese, dell'attività della Commissione per la Conservazione della Natura del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Ciò che a Valerio Giacomini era chiaro è che la superbia umana – che pretenderebbe di essere in grado di dominare la natura – non è sufficiente a garantirci il futuro.

Quella Commissione venne vergognosamente lasciata morire, il CNR e tutto il mondo della ricerca vivono momenti difficili.

La politica dei parchi e delle aree protette – cui Valerio Giacomini dedicò grande impegno e delle cui intuizioni è testimonianza viva ed attuale quel "Uomini e parchi" scritto da Valerio Romani e recentemente ristampato – corre seri rischi.

Quali richiami maggiori per una ripresa forte del nostro impegno?

Ambientalismo, mondo dei parchi e mondo della ricerca, possono insieme riprendere un percorso per far crescere una cultura dell'ambiente e del territorio che forse troppo presto avevamo data per acquisita.

La possiamo riprendere a partire proprio dalla parole che scrisse sul secondo numero di "Natura e Società":

«Se consideriamo che la conservazione della natura non è altro ormai che il capitolo conclusivo della dottrina ecologica, possiamo renderci conto che nessuna efficiente attività conservazionale è attuabile altrimenti che su fondamento rigorosamente scientifico ecologico. Ma alla conservazione sono legati ormai i destini stessi dell'umanità: basterebbe questa considerazione per dimostrare il carattere umanissimo dell'ecologia e per rivendicare la sua fattiva presenza nella nostra cultura scientifica».

Un testamento spirituale che suona, oggi ancor più che allora, come un monito che dobbiamo raccogliere.

* Presidente di Pro Natura

