

# La conservazione della natura da fine ottocento ai nostri giorni

*Nella seconda metà del secolo scorso i devastanti effetti sull'ambiente naturale dell'impetuoso assalto alle terre vergini del West suscitavano preoccupate reazioni negli strati più sensibili della società nordamericana. L'appello, nobile ed accorato, di un giudice, Cornelius Hedges, scosse profondamente l'opinione pubblica e non lasciò indifferente né il Congresso né il Governo che, presidente Ulysses Grant, decisero di istituire, con atto legislativo del giorno 1 marzo 1872, un parco nazionale (il primo del mondo) nella regione nordoccidentale che si estende alle pendici delle Montagne Rocciose, in prossimità del corso principale del fiume Yellowstone denominato dai pellirossa "il fiume giallo delle rocce".*

*In precedenza lo stesso Governo statunitense aveva sottratto allo sfruttamento e alla speculazione le "sorgenti calde" dell'Arkansas con la creazione della riserva naturale di Hot Springs (1832) e, auspice il presidente Abraham Lincoln, aveva assicurato, con provvedimento del 1864, adeguata protezione alle ciclopiche sequoie delle Valli della Serra Nevada in California (TASSI, 1987).*

*Più tardi l'Amministrazione americana acquistò la foresta pietrificata dell'Arizona dichiarandola "proprietà nazionale inalienabile", una forma di protezione che avrà interessanti sviluppi e sarà efficacemente applicata soprattutto nei Paesi anglosassoni.*

*Quasi negli stessi anni, in Gran Bretagna, John Ruskin e William Morris insorsero contro le deturpazioni del paesaggio arretrate dalla costruzione di strade ferrate e dall'espansione industriale incontrollata e la Società per la protezione dei monumenti storici decise di estendere il suo campo di azione alla difesa dei caratteri e degli assetti morfologici dei siti.*

*In Belgio i danni che gli eccessi di pratiche sportive cagionavano alle foreste di Soignes del Lesse e alle vallate circostanti il castello di Groenendael indussero un gruppo di volontari a costituire una "Ligue des amis des arbres". In Francia, quando la spoliazione per scopi speculativi si accanì contro la celebre foresta di Fontainebleau e serie minacce insidiarono la Porte du Rhone e la Pierre géante di Tancarville, scrittori e artisti francesi costituirono un sodalizio che, dapprima occasionale e precario, divenne ben presto una solida e permanente "Ligue pour la conservation de sites pittoresques". Uno tra i fautori del nuovo movimento, il pittore Alexandre*

*Georges Henri Regnault, con la chiara consapevolezza che la devastazione della natura era contraria sia all'estetica sia alla salute, affermava testualmente: "La foresta è amata dall'artista e dal sognatore perché è bella, ma dovrebbe essere più cara a ogni spirito utilitaristico perché è indispensabile all'uomo". Spinti da un'opinione pubblica sempre più incalzante tre deputati francesi (Beauquier, Debuissou e, da ultimo, Briand, futuro capo del Governo) si fecero promotori, in momenti successivi, di contrastate iniziative legislative. Il 21 aprile 1906 venne approvata la legge relativa alla "protection des sites et monuments de caractère artistique".*

*Una rapida osservazione: dal titolo stesso della legge balza*



evidente che, sottesa al provvedimento normativo, era la dimensione meramente estetica. Nel 1901, in Baviera, un decreto assicurò la protezione delle bellezze naturali: nel granducato di Hess una legge del 1902 dettò norme per la tutela, oltre che dei monumenti di interesse storico e artistico, di elementi naturali (alberi, corsi d'acqua e rocce); in Prussia un decreto del 1904 incluse tra i monumenti da preservare anche le bellezze paesaggistiche; in Austria una legge estese ai beni naturali le norme di tutela che già interessavano il patrimonio monumentale; nel 1913 la Confederazione etnetica dichiarava parco nazionale la Bassa Engadina.

In Italia soltanto negli ultimi anni del secolo scorso, sulla scorta anche delle riflessioni e delle esperienze straniere, si manifestavano, a livello di movimenti organizzati, le prime iniziative per la salvaguardia della natura. Nel 1888 venne fondata a Firenze la Società Botanica Italiana; nel 1898, a Brescia, il Gruppo Naturalistico "Giuseppe Ragazzoni", nel 1899 a Bologna, la Società Emiliana Pro Montibus et Silvis. Trattasi di associazioni scientifiche che non soltanto promuovono la ricerca, divulgano la cultura naturalistica e (nel caso del Gruppo Naturalistico "Giuseppe Ragazzoni" e della Pro Montibus) compiono diretti e concreti interventi, per esempio in campo forestale, ma approvano anche e indirizzano alle competenti autorità mozioni, ordini del giorno, proposte (CORBETTA, 1986; CORBETTA, 1988; PEDROTTI, 1992). Tali sollecitazioni proiettano la loro influenza e i loro effetti positivi sulle assemblee legislative e sull'esecutivo; tuttavia, come vedremo, i risultati non furono immediati e comunque restarono circoscritti a provvedimenti individuali.

#### L'AZIONE DELL'ON. GIOVANNI ROSADI

Tra il 1905 e l'inizio degli anni Venti la scena parlamentare e, per un non lungo periodo, anche governativa, in questo specifico ambito, appare dominata dall'alacre attività del deputato fiorentino Giovanni Rosadi assai sensibile ai fermenti che permeavano alcuni ambienti culturali italiani e stranieri e ben attento alle esperienze normative e amministrative dei Paesi d'Oltralpe e d'oltre Oceano.

Nel 1905 Rosadi fu relatore alla Camera della legge speciale che dichiarava "inalienabili" i relitti della pineta di Ravenna: un primo, significativo intervento a tutela di un'area naturale extraurbana e un ricordo dell'analogia iniziatica, assunta dal Governo nordamericano verso la fine del secolo XIX, per le foreste pietrificate dell'Arkansas.

Proprio in occasione della votazione finale della legge fu approvato un ordine del giorno che così recitava: "La Camera invita il governo a presentare un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettono alla letteratura, all'arte, alla storia d'Italia". Appare evidente come, in quegli anni, la concessione della tutela paesaggistica prevalente in quel ramo del Parlamento (ma al Senato la situazione non era dissimile) fosse ancorata all'essenziale compresenza, insieme al fattore estetico, di valori culturali. In altre parole, l'indirizzo della Camera era nel senso di assog-

gettare allo speciale regime di controllo dell'autorità, per esempio, una collina di affascinante bellezza, soltanto se uno scrittore o un pittore l'avesse eternata in un'opera o se quella località fosse stata teatro di una storica battaglia. Nel 1906 una commissione di nomina reale –relatore lo stesso on. Rosadi –presentò un progetto che divenne poi la legge 20 giugno 1909 n. 364, in cui la protezione fu limitata alle cose mobili di interesse storico, archeologico e artistico: l'estensione anche alle "bellezze naturali" incontrò gravi ostacoli al Senato con la motivazione ufficiale, non priva di qualche apparente ragione ma sostanzialmente pretestuosa, che ne sarebbe derivato un pregiudizio alla "simmetria generale" della legge, per cui era consigliabile la presentazione di un distinto progetto per il paesaggio. In tale circostanza la Camera Alta votò un'ordine del giorno che esortava il Governo "a presentare un disegno di legge per la tutela e conservazione delle ville, dei giardini e delle altre proprietà fondiari che si connettono alla storia e alla letteratura o che importino una ragione di pubblico interesse a causa della loro singolare bellezza".

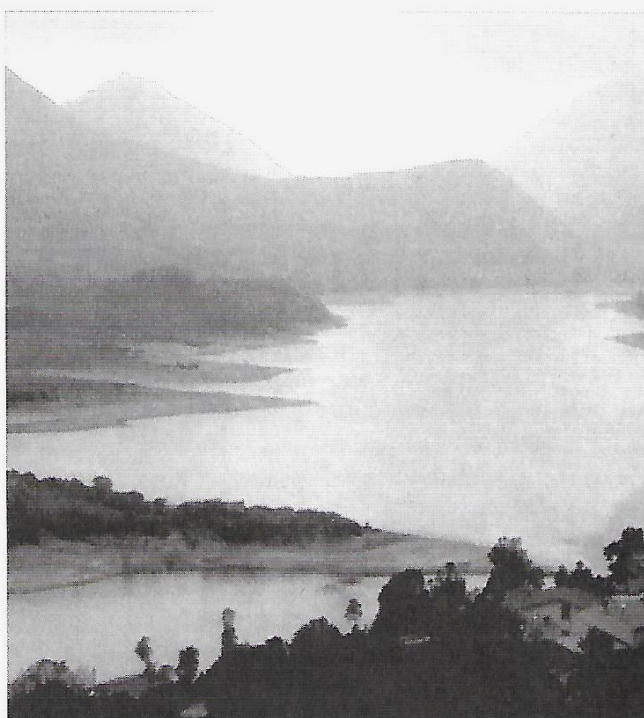
Rispetto all'ordine del giorno della Camera nel 1905 qui la tutela estetica del paesaggio si affranca dal legame culturale o, per meglio dire, non è necessariamente connessa con un evento storico o con un'opera artistica.

Tuttavia la successiva legge n. 388 del 23 giugno 1912 – che dilaterà il campo di applicazione della legge n. 364/1909 alle ville, ai parchi e ai giardini di interesse storico e artistico – eviterà di ricomprendere nell'ambito della tutela le "bellezze naturali" collocate al di fuori del tessuto urbano e sganciate dalla rilevanza culturale del bene. Senonché già il 14 maggio 1910 l'infaticabile on. Rosadi, in assenza di una formale proposta governativa, aveva depositato alla Camera – a una sola firma – il progetto di legge dall'eloquente titolo "Per la difesa del paesaggio". E, nella relazione della commissione parlamentare, il deputato fiorentino perorò con calore l'accoglimento del suo progetto "È possibile – disse rivolgendosi ai colleghi – che il Parlamento rimanga insensibile e inerte, quasi non si accorga neppure che si sente e si agita anche in Italia, e più in Italia che dappertutto, una questione del paesaggio?"

Subito dopo, quasi per placare gli oppositori, con accenti rassicuranti soggiungeva: "Una legge che protegga le bellezze naturali non deve comprenderle tutte (e non le comprende la proposta presente) anche se deliziose e preferibili alla vista di una filanda o d'un mulino, ma quelle sole che abbiano un pregio straordinario di natura e di memorie". E, avvicinandosi al termine della relazione, Rosadi lapidariamente dichiarava: "Non moriranno sul nascere le industrie se presso i luoghi di straordinaria bellezza sarà proibito erigere nuove opere in modo che ne danneggino l'aspetto. Non fallirà il commercio se intorno a quei luoghi sarà vietato innalzare a scopo di richiamo bottegaio un ingrato e sacrilego impaccio invece che un altro più aggraziato e discreto. Non si immobilizzeranno le operose forze idrauliche se sarà concesso di attingerle a tutti i fiumi e tutti i torrenti ma non a poche cascate di raro godimento pubblico". Sono parole ancora attuali. Ma l'impegno dell'on. Rosadi non trovò, in quel momento, l'appagamento

che meritava: la sua proposta di legge, anche se accettata integralmente dalla commissione parlamentare, non pervenne neppure alla discussione dell'aula: "solo per vicende politiche", scriverà il Croce nel 1920. Nel primo Governo Nitti (23 giugno 1919-21 maggio 1920) lo storico Pompeo Molmenti, nominato Sottosegretario di Stato al Ministero dell'istruzione pubblica, come primo atto di governo, costituì un'ulteriore commissione – e l'on. Rosadi ne fu chiamato alla presidenza – con il compito specifico di studiare il problema. Forte delle vaste conoscenze e della ricca esperienza che nella materia aveva acquisito in quindici anni di operosa attività parlamentare, il solerte Rosadi condusse la commissione a concludere con celerità i suoi lavori proponendo un disegno di legge che Croce, nominato Ministro dell'istruzione pubblica nel successivo Governo Giolitti, fece propria potendo giovare della diretta collaborazione dello stesso Rosadi, succeduto a Molmenti nell'incarico di Sottosegretario di Stato per le Antichità e le Belle Arti. Il d.d.l. Croce diventerà la legge 11 giugno 1922 n. 778 per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico: l'on. Rosadi aveva raggiunto un traguardo per il quale aveva generosamente speso energie e intelligenza.

Occorre tuttavia osservare che il Parlamento del tempo addivenne alla protezione del paesaggio, delle foreste, dei parchi, dei giardini, delle acque alla precisa condizione che queste entità rivestissero un notevole interesse pubblico "a causa della loro bellezza naturale" o in quanto "bellezze panoramiche"; la concessione della tutela di questi beni anche in ragione della loro intrinseca importanza scientifica e ecologica non era stata ancora assimilata e accettata dalla maggioranza dei parlamentari. Anche la successiva legge n. 4197 del 29 giugno 1939, che detterà una disciplina più organica e aggiornata della protezione paesaggistica, non si discosterà sostanzialmente da questa visione esclusivamente estetica benché nell'elenco delle cose soggette alla speciale tutela compaiano, accanto ai caratteri (cospicui) di "bellezza naturale" quelli di "singolarità geologica". Ma è solo un accenno, ancora timido e comunque isolato. Sul fronte delle aree naturali protette le aspirazioni e gli incitamenti delle associazioni scientifiche operanti a cavallo del secolo non riuscirono a ottenere una disciplina normativa generale, pur conseguendo risultati particolari non trascurabili, come la costituzione, per distinti atti di governo, dei Parchi nazionali del Gran Paradiso (1922) e d'Abruzzo (1923). Eppure, sin dal 1911, la Società Botanica Italiana aveva rivolto un formale appello "affinché alla legge per la difesa del paesaggio, proposta dall'on. Rosadi, sia dato un significato più esteso, affinché consideri i monumenti naturali anche sotto il loro aspetto scientifico, in modo che anche la flora vi trovi protezione" (PEDROTTI, 1992). E, dal canto suo, l'ufficio centrale del Senato, nella relazione sul d.d.l. Croce del 1920, non si era peritato di dolersi che la proposta non "abbia compreso anche l'istituzione di alcuni parchi nazionali" e aveva sottoposto "l'alta questione al Governo, con una raccomandazione perché non si tardi a presentare in proposito un disegno di legge sui parchi nazionali inteso a costituirne là dove meglio convenga".



#### DALLA COSTITUZIONE ALL'ATTUAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

La Costituzione della Repubblica non menziona i parchi nazionali e le altre aree naturali protette, né – più in generale – la protezione della natura, ma l'articolo 9 erige a principio fondamentale dell'ordinamento la tutela del paesaggio che – nell'interpretazione evolutiva scaturita da un ampio dibattito negli ambienti protezionistici e da un'approfondita elaborazione dottrinale e giurisprudenziale – assumerà il carattere più globale di tutela dell'ambiente.

Nel 1952 fu nominata una commissione del Consiglio Nazionale delle Ricerche di variegata composizione (ministri, docenti universitari di scienze naturali, rappresentanti del Touring Club Italiano e di Italia Nostra, parchi nazionali, giardini e musei zoologici) con il compito di studiare e predisporre una normativa unitaria dei parchi nazionali esistenti e futuri. In seno alla commissione fu costituito un comitato ristretto che, superando innumerevoli difficoltà, riuscì, dopo sei anni, a licenziare un testo che il presidente del CNR, prof. Giovanni Polvani, trasmise il 20 giugno 1962 alla Presidenza del Consiglio e ai Ministri dell'agricoltura e delle foreste, della pubblica istruzione e del turismo, affinché venisse tradotto in un disegno di legge governativo.

Dopo alcuni mesi, in mancanza di un'iniziativa del Governo, Vincenzo Riviera – deputato e professore ordinario di botanica nell'Università di Roma e componente della stessa commissione di studio del CNR – sottopose all'approvazione della Camera lo stesso testo elaborato dalla commissione facendone cenno nella relazione accompagnatoria, ma la

proposta di legge decadde con la fine della terza legislatura. La disciplina consisteva in poche norme di principio concernenti i soli parchi nazionali, per i quali si richiedeva la rilevanza degli ambienti per "rarietà", "interessi geologici, zoologici, botanici" ed estetici: "l'interesse e la rarità possono essere considerati sia singolarmente che nel loro insieme". Anche gli scopi erano chiaramente delineati: conservazione dell'ambiente naturale nel suo equilibrio biologico, offerta di un campo d'osservazione e di studio, educazione dell'animo alla contemplazione delle bellezze della natura.

Non si prevedeva ancora una vera e propria zonazione, ma già una diversificazione di aree destinate al rispetto integrale assoluto e di altri ambiti per attività economiche e, in via eccezionale, turistiche, ricreative, sportive. I divieti, salvo deroghe da prevedersi nelle norme regolamentari di ciascun parco, erano puntualmente specificati. Durante la successiva legislatura i deputati Paolo Rossi, Franco Restivo, Ugo La Malfa e Vittorio Badini Confalonieri raccolsero i risultati di un gruppo di lavoro di Italia Nostra presieduto da Bonaldo Stringher e presentarono, il 24 settembre 1964, una proposta di legge nella quale si ribadirono le peculiari caratteristiche scientifiche, estetiche ed ecologiche che debbono presiedere all'istituzione di un'area naturale protetta di rilievo nazionale e si contemplava, al tempo stesso, la potestà legislativa delle regioni in materia di aree naturali protette, nell'ambito del proprio territorio: la differenziazione era fondata sulla rilevanza degli interessi. La gestione era affidata a un ente autonomo di diritto pubblico; le attività vietate erano indicate nominativamente salvo deroghe regolamentari per ogni singolo parco; si introducevano la zonazione, le misure di salvaguardia (sia pure in una formulazione ancora allo stato embrionale) e le sanzioni penali.

#### L'AVVENTO DELLE REGIONI E LE DISPUTE SUI DECRETI DELEGATI

L'istituzione delle regioni a statuto ordinario (1970) e l'emanazione dei decreti da parte del Governo sul trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni stesse nelle materie elencate dall'art. 17 della Costituzione possono essere considerati, in un esame retrospettivo, due eventi scatenanti che segnano l'inizio di una lunga stagione di dibattiti, di dispute accese e finanche aspre in dottrina, in giurisprudenza, nei consigli regionali, nel Parlamento, nel Paese.

L'art. 4 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, riguardante il passaggio delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, riserva allo Stato la competenza relativamente: a) alla sistemazione idrogeologica, alla conservazione del suolo, sentite le regioni interessate dagli interventi per la protezione della natura salvo quelli regionali non contrastanti con quelli dello Stato; c) ai parchi nazionali. In altre parole il Governo attribuisce allo Stato tutti i poteri inerenti alla difesa del suolo, alla conservazione della natura e ai parchi nazionali che ne sono un'espressione specifica. Il reparto di competenze operato dal Governo obbedisce al principio della "teoria degli interes-

si" secondo il quale l'attribuzione allo Stato o alle regioni dipende, in un certo modo, dall'importanza della materia e dalla rilevanza internazionale, nazionale o regionale dell'area naturale protetta. I parchi naturali regionali non sono menzionati dal D.P.R. n. 11/1972, e questo genera una vivace reazione da parte dell'agguerrito fronte regionalista (TORRANI, 1973, SERRANI, 1976) intento a ricercare e a individuare una competenza normativa autonoma delle regioni in relazione ai parchi naturali regionali. Il sillogismo che conduce il Torrani a concludere che "le regioni hanno ampie possibilità di dettare una disciplina normativa autonoma e originale dei propri parchi", prende le mosse dalla considerazione che, pur non essendo i parchi regionali esplicitamente indicati fra le materie elencate nell'art.17 della Costituzione, "coinvolgono rapporti, situazioni, istituti che si riscontrano in varie materie" per cui "la ricostruzione dei poteri regionali in ordine alla formazione dei parchi va, quindi, condotta all'interno delle varie materie trasferite, in quei settori nei quali è dato riscontrare una corrispondenza fra le finalità proprie dei parchi e i principi fondamentali che disciplinano le singole materie".

E le materie che interessano i parchi regionali sono, per il Torrani, esattamente quelle che i vari decreti delegati hanno trasferito alle regioni: caeve e torbiere, assistenza sanitaria e ospedaliera, urbanistica, viabilità e acquedotti, pesca nelle acque interne.

Analoghe considerazioni aveva formulato il Serrani prima ancora dei decreti delegati e subito dopo l'avvento delle regioni a statuto ordinario (SERRANI, 1971.). Partendo dalla constatazione che la legislazione relativa a un parco tocca alcune delle competenze fondamentali attribuite dalla Costituzione alle regioni (agricoltura, foreste, urbanistica, turismo), l'autore andava oltre l'obiettivo che il ragionamento del Torrani si prefiggeva di conseguire e perveniva alla proposta di regionalizzazione di tutti i parchi, anche nazionali, tanto di quelli esistenti quanto di quelli futuri, sia pure sotto i vincoli di una legge-cornice statale. L'atteggiamento di questo autore era influenzato da una manifesta sfiducia verso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e da una decisa avversione al "proseguimento della identificazione parchi-Ministero dell'agricoltura e delle foreste" per i livelli di scadente gestione che avevano sino allora contrassegnato quell'amministrazione. In buona sostanza la soluzione proposta era motivata, più che da ragioni di ordine giuridico-costituzionale, da esigenze contingenti e dalla valutazione pragmatica della opportunità ed efficacia di un unico soggetto preposto all'assetto del territorio e al governo delle singole distinte materie. Pur ammettendo che l'osservazione secondo cui "gli interessi tutelati da un parco sono nazionali e non regionali" è probabilmente una osservazione inoppugnabile, il Serrani aggiungeva che "la caratteristica nazionale degli interessi non può e non deve costituire una giustificazione per la sottrazione delle competenze alle regioni" (SERRANI, 1971).

Dopo l'emanazione del D.P.R. n. 11/1972 lo stesso autore (SERRANI, 1976) ribadirà l'analisi precedente includendo –

come aveva fatto il Torrioni – tra le materie che interessano l'amministrazione di un parco anche cava e torbiere, e caccia e pesca nelle acque interne, precedentemente omesse.

Sempre secondo il Serrani, il procedimento, nel riservare allo Stato le funzioni relative ai parchi nazionali, "si traduce in una rilevante compressione dello Spazio amministrativo e legislativo attribuito alle Regioni dalla Costituzione e dagli stessi decreti delegati al trasferimento, compressione che si realizza (...) attraverso la sottrazione alle Regioni della potestà legislativa e amministrativa su beni e situazioni giuridiche per i quali normalmente esse sono competenti e che escono dalla sfera regionale nel momento in cui la relativa disciplina viene finalizzata al perseguimento di un interesse (quello della conservazione) ritenuto di rilevanza nazionale".

Nella primavera del 1972 un convegno di Italia Nostra sui parchi fluviali suggerì al "Giornale della Lombardia" di promuovere la raccolta di 5.000 firme (ottenute in brevissimo tempo in un numero largamente superiore a quello richiesto) necessarie per presentare al consiglio regionale un progetto di legge di iniziativa popolare per la costituzione di un parco naturale della Valle del Ticino. La proposta, che sollevò animate discussioni, fu dichiarata inammissibile dall'ufficio di presidenza del consiglio regionale della Lombardia e il caso ebbe l'effetto di riaccendere le polemiche suscitate dal decreto delegato n. 11/1972 (BASSANINI, 1973).

La disputa fu ulteriormente alimentata e rinfocolata da due sentenze della Corte costituzionale (n. 141 e n. 142 del 6-24 luglio 1972) con le quali furono rigettati i ricorsi presentati dalle regioni Liguria, Emilia-Romagna, Lombardia e

Umbria che avevano sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni dei decreti delegati approvati con il D.P.R. n. 8/1972 (trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative e statali in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali) e con il sopramenzionato D.P.R. N. 11/1972.

Con la decisione n. 141/1972 la Corte costituzionale negava che il D.P.R. n. 8/1972, nella parte in cui si riferiva all'urbanistica, avesse incaso la sfera di competenza regionale, come sosteneva la regione Liguria, sia perché "è stato trasferito l'intero settore organico dell'urbanistica" sia perché "solo a causa della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali sono state trasferite alle Regioni le funzioni e attribuzioni relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali urbanistici", sia infine perché "in quanto non rientrati nell'urbanistica non sono state trasferite le (altre) funzioni attinenti alla tutela delle bellezze naturali d'insieme". La sentenza soggiungeva che l'art. 117 della Costituzione considera l'urbanistica come attività concernente l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati delimitati dalle leggi vigenti e che l'ambito proprio dell'urbanistica non era stato ampliato nella successiva disciplina legislativa al punto da farvi rientrare l'"intero" territorio e, quindi, anche "l'ambiente in generale".

Anzi, la Corte trovava elementi di conferma al proprio assunto (sulla separazione dell'urbanistica dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle "bellezze naturali d'insieme") nelle leggi 26 aprile 1964, n. 310,



6 agosto 1967, n. 765 e 19 novembre 1968, n. 1187, normative tutte nelle quali “si è tenuta distinta la disciplina relativa alla tutela del paesaggio”. Ampio fu, in dottrina, lo schieramento contrario alla pronuncia della Corte. Il Paladin giudicò troppo restrittiva e “anacronistica” la definizione della materia urbanistica (PALADIN, 1973); al Chiti apparve “forzata” la distinzione tra urbanistica e tutela del paesaggio e risultò inaccettabile l’esclusione di ogni attribuzione alle regioni nel settore delle aree naturali protette (CHITI, 1973); il Ghetti definì “semplicitica” la soluzione data al problema dei rapporti tra Stato, e Regione in materia di tutela del paesaggio e di urbanistica (GHETTI, 1973); il Torrani, che per la costituzione del parco regionale della Valle del Ticino e di un parco suburbano alle porte di Milano, si adoperò alacramente alla guida della sezione di Milano di Italia Nostra, paventava che la delimitazione della materia urbanistica fosse ridotta al punto “da impedire qualsiasi iniziativa regionale in materia di tutela ambientale” (TORRANI, 1973).

Nella decisione n. 142/1972 la Corte dichiara legittima la riserva a favore dello Stato disposta dal D.P.R. n. 11/1972, della materia concernente i parchi nazionali, che esula dall’agricoltura in quanto “la funzione di tali parchi vuole soddisfare l’interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione e di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organizzazione e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio, quali possono presentarsi anche in confronto a territori privi di vegetazione o comunque, per quanto questa sussista, destinata a rimanere l’oggetto specifico dell’attività agricola”. Anche contro tale sentenza si appuntarono gli strali della dottrina: valga per tutti il severo commento del Cheli per il quale la pronuncia segna



“il punto di maggior chiusura espresso dalla Corte in materia regionale” e finisce per rappresentare, almeno rispetto ad alcuni profili centrali, un ulteriore giro di vite nei confronti delle posizioni fatte valere dallo schieramento regionalista” (CHELI, 1973).

Sulle definizioni e distinzioni operate dalla Corte costituzionale, rievocando oggi le censure che le sentenze n. 141 e 142 del 1972 suscitarono al loro apparire e anche in seguito, è possibile un commento forse più distaccato e meno influenzato non solo da interessi contingenti ma anche dalle ansie, peraltro legittime, di ricavare spazi normativi e amministrativi a favore delle regioni in un settore in cui lo Stato era, da decenni, latitante sia come produzione normativa sia come livelli qualitativi della gestione delle singole aree naturali protette: il saccheggio delle risorse ambientali, l’incuria e la cronica penuria di finanziamenti erano addebitabili a interventi errati o a comportamenti omissivi dello Stato e delle sue amministrazioni. Tuttavia nessuna forzatura ermeneutica, nessuna interpretazione evolutivamente innovativa può condurre a stravolgere il dettato di cui all’art. 117 della Carta costituzionale e a negare il valore (che non è solo concettuale) della separazione della materia dell’urbanistica da quella ambientale, affermata dalla Corte costituzionale: non ci stancheremo mai di ripetere che flora, fauna, ecosistemi e insieme degli ecosistemi, aria, acqua, morfologia del paesaggio sono tutti elementi che non possono sensatamente essere ridotti alla sfera dell’urbanistica (né dell’agricoltura o della selvicoltura) anche se con l’urbanistica si intrecciano, sono quasi avviluppati e talvolta confliggono.

Le dichiarazioni di principio della Corte costituzionale appaiono infatti aderenti alla lettera e allo spirito della Costituzione, correttamente rispettose degli imperativi scientifico-naturalistici, ecologici ed estetico paesaggistici e sono altresì dotate di un’eccezionale concretezza anche se spesso si tratta di valori (come quello relativo al godimento della forma esteriore del paesaggio) impalpabili e impregnati di una loro carica di immaterialità, di spiritualità.

Ma non si può concenire con quella parte della dottrina che ha ritenuto insoddisfacenti alcune definizioni laddove la Corte ha accentuato la natura edilizia dell’urbanistica e limitandone l’ambito quasi che l’urbanistica non riguardasse anche la struttura viaria, il verde agricolo, le zone riservate alle attività produttive, in una parola l’organizzazione del territorio nel suo insieme. Come pure appare ridotto il riferimento alle sole “bellezze naturali d’insieme” perché la nozione di ambiente e di ambiente naturale in specie è ben più estesa rispetto alla configurazione delineata nella decisione n. 141/1992 della Corte.

Senza voler introdurre esasperazioni nominalistiche, le stesse parole “territorio” e “territoriali” (che solo per comodità politica e per pigrizia mentale si continuano a usare frequentemente anche quali impropri sinonimi di ambiente), mentre esprimono in maniera compiuta il concetto di urbanistica, non assorbono né possono rappresentare, se non inadeguatamente, i valori naturalistici (che connotano le aree naturali

protette quando sono di particolare pregio o rarità) ed estetico-paesaggistici: già nelle motivazioni dell'atto di nascita (1872) del Parco nazionale americano di Yellowstone si assegnava particolare significato alla bellezza dei luoghi e alle "natural curiosities".

E così anche la differenziazione tra la materia dei parchi nazionali e quella dell'agricoltura è espressa dalla Corte costituzionale più con l'occhio rivolto agli ambiti "wilderness" che non alla variegata caratterizzante, per esempio, buona parte dei parchi nazionali europei. Ma è comunque certo che l'attività agricola non è un elemento essenziale delle aree naturali protette ed è parimenti innegabile che, quando già essa è in atto al momento della istituzione, non viene di norma impedita, semmai limitata con compensazione dei sacrifici e con incentivi a forme e modalità di esercizio biologico o in ogni caso rispettoso del valore prioritario della conservazione della natura. L'equivoco di considerare appartenente all'agricoltura la materia della protezione della natura è derivato anche da una conoscenza lacunosa e approssimativa delle esperienze conservazionistiche straniere e della loro storia, da una sottovalutazione delle motivazioni sostanziali, che sono alla base dell'istituzione di un'area naturale protetta, e, non ultimo, dalla circostanza, tutta estrinseca, che, nel nostro ordinamento, le funzioni di gestione diretta e di vigilanza in questo campo erano state da sempre affidate al Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Invero, anche dopo l'istituzione del Ministero dell'ambiente (1986), l'approvazione della legge n. 394/1991, l'esito del referendum abrogativo dell'aprile 1993 e la successiva legge che ne ha mutato la denominazione, tale dicastero ha conservato, e conserva tuttora, competenze nella materia, certamente più consone al Ministero dell'ambiente che potrebbe avvalersi proficuamente anche delle strutture periferiche del Corpo forestale dello Stato.

Il 1972 si rivelò un anno particolarmente ricco di avvenimenti per le aree naturali protette.

Innanzitutto, come si è visto, l'emaneazione dei decreti delegati contestati dalle regioni, poi la pronuncia delle ricordate decisioni della Corte costituzionale, e, infine, la presentazione al Senato di due disegni di leggi di iniziativa, rispettivamente, dei sen. Cifarelli e Altri e del sen. Mazzoli che palesano in comune, come osservò il Paladin, caratteristiche tipiche delle leggi cornice strettamente intese, manifestano "il più rilevante aspetto nuovo nella valorizzazione degli enti regionali ai fini della protezione dell'ambiente naturale" (PALADIN, 1973) abilitando le regioni a statuto ordinario a istituire parchi regionali e riserve naturali.

Il progetto Mazzoli assegna un ruolo alle regioni in tutte le fasi di funzionamento del nuovo sistema e prevede persino parchi "locali", ma continua a valorizzare il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e l'Azienda di Stato per le Foreste demaniali mentre il d.d.l. Cifarelli e Altri ne sottrae loro le competenze per affidarle a un organismo a composizione mista (Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali) coordinato da una commissione consultiva con rappresentanze burocratiche.

EQUIVOCI E CONTRADDIZIONI DEL D.P.R. N. 616  
DEL 24 LUGLIO 1977

La cosiddetta Commissione Giannini elaborò uno schema di proposte per dare applicazione alla delega prevista dalla legge del 22 luglio 1975, n. 382 sul trasferimento o sulla delega di ulteriori funzioni statali alle regioni. Le conclusioni della Commissione, quantunque non recepite integralmente dal Governo, esercitarono una rilevante influenza sul contenuto normativo del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977.

Per quanto concerne – in particolare – la tutela dell'ambiente, la relazione, nelle sue premesse, considera la stessa, più che una materia a sé, "una particolare angolazione della disciplina delle attività connesse con l'utilizzazione degli essenziali beni culturali, come problema che si collega quindi con le previsioni riguardanti l'aspetto del territorio", in contiguità con una serie di materie di competenza propria delle regioni (urbanistica, assistenza sanitaria, agricoltura e foreste, polizia locale, urbana e rurale, pesca, turismo, trasporti ecc.).

In altra parte della relazione la Commissione, invece, non esclude che la tutela dell'ambiente sia una materia autonoma configurando due distinti livelli di amministrazione, l'uno regionale e l'altro centrale, senza i quali si porrebbe a un'"interpretazione ipertrofica e monopolizzante delle competenze regionali in ordine alla gestione dei territori".

Cionondimeno la proposta conclusiva è quella della totale organizzazione degli interventi per la protezione della natura "comprese le funzioni concernenti le riserve e i parchi naturali e anche nazionali".

Nel commentare questa parte dei lavori della Commissione Giannini, il Paladin coglie dei "salti" logici e rileva che "gli aspetti più interessanti" ma anche "più discutibili" (...) sono, comunque, quelli che hanno a oggetto l'individuazione di materie nuove "non comprese nell'elenco di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione (PALADIN, 1976).

Ma prima ancora del D.P.R. 616/1977 la Corte costituzionale si era pronunciata con una decisione di grande momento nella materia (sent. n. 175 del 19 giugno 1976). In seguito a un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste nei confronti della regione Lazio, la Corte formulerà due importanti principi, da un lato ridefinendo in termini più compiuti rispetto alla sentenza n. 141/1972 - come si registra in dottrina (CARAVINA, 1990) - la materia urbanistica con il riconoscimento che i poteri urbanistici regionali si esercitano sull'"intero" territorio comunale e non soltanto sui "centri abitati", ma introducendo l'imperativo della collaborazione e dell'intesa fra organi statali e organi regionali nella gestione dei parchi nazionali: "L'esercizio dei poteri urbanistici – recita la sentenza della Corte – incontra un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati". Ne consegue che "competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle affinità rispettive".

Nel caso di specie, si poneva il problema dell'approvazione del piano regolatore del Comune di Sabaudia nel cui territorio ricade in parte il Parco nazionale del Circeo. La sentenza aprirà la strada a una ricca e uniforme giurisprudenza costituzionale nel cui alveo si collocheranno – dichiaratamente – la proposta di legge n. 1964/1987 e la legge n. 394/1991.

Al tema della protezione dell'ambiente, della natura e dei parchi il D.P.R. 616/1977 dedicherà gli articoli n. 66, 68, 78, 80 e 83.

A) L'art. 66, al suo primo comma, elencando le funzioni amministrative nella materia "agricoltura e foreste" trasferite alle regioni, vi include "gli interventi di protezione della natura comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide".

B) L'art. 68 prevede la soppressione dell'Azienda di Stato per le Foreste demaniali, che amministra i Parchi nazionali dello Stato dello Stelvio, del Circeo e della Calabria, e le riserve naturali dello Stato.

C) L'art. 78 attribuisce ai comuni "gli interventi a protezione della natura in collaborazione con la regione" trasferendo agli stessi le medesime funzioni attribuite, negli articoli precedenti, agli organi regionali.

D) L'art. 80 inserisce "la protezione dell'ambiente" tra le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica".

E) L'art. 83, sotto il titolo "interventi per la protezione della natura", contiene cinque distinte previsioni:

1) Le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali sono trasferite alle regioni.

2) Una legge della Repubblica, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979, definirà la disciplina generale dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato esistenti e la ripartizione dei compiti fra Stato, Regioni e Comunità montane "ferma restando l'unitarietà dei parchi e riserve".

3) Sino all'entrata in vigore della legge generale prevista per il 31-12-1979 gli organi di amministrazione dei parchi nazionali esistenti sono integrati da tre esperti per ciascuna regione territorialmente interessata.

4) Nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento il Governo conserva la potestà di individuare nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi interregionali. Questa norma segna l'ingresso dell'ordinamento della categoria dei parchi "interregionali" dei quali, né in questa legge delega e neppure nelle normative successive, il legislatore fornirà la definizione e le caratteristiche distinte rispetto a un parco nazionale che ricada nel territorio di più regioni.

La mancata definizione nella legge n. 394/1991 si giustifica con il fatto che soltanto un emendamento approvato al Senato trasformò il Parco nazionale del Delta del Po in parco interregionale (a condizione che sia istituito entro il 28 dicembre 1993) suscitando una profonda diffidenza e contrarietà nel fronte ambientalista deluso da allora recenti "inverconde" proposte di perimetrazione delle regioni Veneto ed Emilia-Romagna (soprattutto nell'area veneta). Quando il testo modificato dal Senato ritornò alla Camera neppure i

più strenui oppositori della soluzione interregionale, paventando la fine prematura della decima legislatura (come poi in effetti accadde), osarono mettere a repentaglio la stessa legge. Infatti, se essi avessero presentato un nuovo emendamento soppresivo, i deputati ostili alla legge nel suo complesso avrebbero presumibilmente colto il destro di favorire l'approvazione della proposta emendativa che, comportando un'ulteriore lettura al Senato, avrebbe messo in pericolo, per mancanza di tempo, l'approvazione stessa della legge entro la fine della legislatura.

5) Circa il Parco nazionale dello Stelvio nulla si innova rispetto a quanto stabilito dall'art. 3 del D.P.R. 22 marzo 1974, n. 229 sull'intesa e il consorzio obbligatorio per l'amministrazione.

Una prima osservazione scaturisce immediata dal raffronto tra le norme dianzi richiamate e i decreti di trasferimento n. 8 e n. 11 del 1972: in cinque anni il legislatore delegato era passato dal silenzio – assurdo – sull'autonomo potere legislativo regionale in materia di parchi regionali e locali, all'estremo opposto del silenzio, altrettanto assurdo, sui poteri dello Stato di legiferare in materia di nuovi parchi nazionali.

L'inedito atteggiamento del Governo era il risultato di una tendenza decentratrice che obbediva alla finalità strategica di spostare e trasferire spazi di potere a favore delle forze politiche – escluse dal governo centrale e collocate all'interno dell'esecutivo in una posizione subalterna – piuttosto che all'esigenza di attuare compiutamente una riforma regionale





razionale e costituzionalmente corretta. Aver considerato il D.P.R. 616/1977 “una specie di intoccabile feticcio giuridico” (per ripetere una felice espressione del Cassola, attribuendo a una legge ordinaria delega – contro l’evidenza della procedura di formazione seguita – l’essenza, la dignità e l’efficacia di una legge costituzionale (CASSOLA, 1981) o la funzione di una sorta di “rilettura” della Carta costituzionale, è stata un’autentica forzatura. Invero il D.P.R. n. 616/1977, anziché recare un chiarimento definitivo nella materia, seminò confusione, alimentò equivoci, introdusse disposizioni contraddittorie. Gli interventi di protezione della natura (e, nel loro ambito, l’istituzione di parchi e riserve naturali) sono previsti sia nel capo VIII del titolo IV (Agricoltura e Foreste) sia nel capo II del titolo V (Urbanistica). Nel commentare l’art. 83 un autore (TUCCARI, 1978) dichiara con sicurezza e con enfasi che “la disciplina dei parchi e delle riserve trova nelle nuove norme sull’ordinamento regionale una trattazione che si inquadra finalmente nella competenza urbanistica regionale”, mentre un altro autore dello stesso commentario (PASTORI, 1978), illustrando l’art. 66, prende atto dell’inclusione nella materia Agricoltura e Foreste degli “interventi di protezione della natura comprese l’istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide”. Sicché nello stesso settore sarebbero competenti il comune, l’assessorato regionale all’agricoltura e l’assessorato regionale all’urbanistica: siamo nel più completo caos. C’è da chiedersi se questo sia il “soddisfacente punto di arrivo” al quale inneggia il



Tuccari (TUCCARI, 1978). Portando tale ragionamento sino alle sue estreme implicazioni, dopo il D.P.R. 616/1977, i Comuni e le Regioni sarebbero diventati i nuovi soggetti di diritto pubblico internazionale idonei a stipulare accordi con gli altri Stati per l’istituzione di aree naturali protette di interesse, competenza e struttura sovranazionali, con buona pace delle competenze in materia di trattati e accordi internazionali. Il riferimento all’emananda legge quadro per i soli parchi nazionali “esistenti” e la specificazione della potestà del governo di individuare nuovi ambienti da dichiarare riserve naturali e parchi di carattere interregionale (potendo l’esecutivo esercitare al riguardo esclusivamente funzioni di diritto e di coordinamento) spinsero taluno a trarre la conclusione “che non potranno essere più istituiti nuovi parchi nazionali” (FIORITTO, 1981). Il legislatore delegato avrebbe dunque introdotto una sorta di “numero chiuso” di parchi nazionali, sopprimendo per l’avvenire una categoria di aree naturali protette che esisteva ovunque nel mondo e che è all’origine della storia della conservazione della natura. Sicché l’Italia, attestatasi saldamente da tempo nelle posizioni di coda delle graduatorie sui livelli di protezione naturalistica, avrebbe potuto permettersi di differenziarsi negativamente, anche in questo, da ogni altro Paese del mondo.

DAL DISEGNO DI LEGGE MARCORA ALLA LEGGE  
6 DICEMBRE 1991, N. 394

All’inizio degli anni Ottanta, nel corso della settima legislatura, dalla collaborazione tra Ministero dell’agricoltura e foreste, Italia Nostra, WWF Italia e CAI, prende corpo la prima iniziativa legislativa in materia da parte del Governo.

Ne è fautore il Ministro Senatore Giovanni Marcora che intende così adempiere al disposto di cui all’art. 83 del D.P.R. n. 616/1977 che, come si ricorderà, aveva fissato nel dicembre 1979 il termine per l’approvazione della disciplina generale di parchi e riserve naturali.

Il disegno di legge n. 711 del 7 febbraio 1980 prevedeva, tra l’altro, l’adeguamento dei parchi nazionali esistenti, la costituzione dei parchi nazionali in enti autonomi (come già avvenuto per il Parco d’Abruzzo e per quello del Gran Paradiso), la ripartizione del territorio del parco in zone con diversificazione di destinazione e tutela, l’indicazione delle attività vietate perché incompatibili, l’istituzione di otto parchi nazionali nonché di riserve e parchi marini e di un servizio autonomo per le riserve naturali e, infine, del Consiglio nazionale per la protezione del patrimonio naturale, con compiti di coordinamento, di indirizzo e di controllo degli enti gestori delle aree naturali protette, affidato alle rappresentazioni di tutti i soggetti interessati (Stato, Regioni, Comunità montane, comunità scientifica e associazioni ambientaliste). Nello stesso anno (28-30 ottobre 1980) l’Università di Camerino ospitava lo storico convegno promosso dal WWF Italia e dal Comitato parchi e riserve analoghe, operanti nell’ambito del Parco nazionale d’Abruzzo. Il dibattito si concluse con la sfida, allo Stato e alle Regioni,

di realizzare, entro la fine del secolo, un sistema di aree naturali protette su una superficie pari ad almeno il 10% del nostro Paese. Il disegno di legge Marcora, unificato con altri, decadde per la fine anticipata dell'ottava legislatura quando già all'ordine del giorno dell'aula. Anche le proposte legislative presentate e discusse nell'ottava e nella nona legislatura non pervennero all'approvazione.

Quando la decima legislatura (1987 - 1992) prende l'avvio è ancora viva l'eco della tragedia di Chernobyl. Per la prima volta entra in Parlamento un drappello di deputati e di senatori verdi che, nonostante le loro provenienze più disparate, si ripromettono alcuni obiettivi comuni a quelli del movimento ambientalista. Altri gruppi parlamentari annoverano nelle loro file esponenti di associazioni protezionistiche.

Anche parlamentari di derivazione prettamente politico-partitica tradizionale mostrano interesse, attenzione e curiosità verso la problematica ambientale che improvvisamente ha fatto irruzione nelle istituzioni. In questo clima trova immediata spiegazione la presentazione, sin dai primi mesi di attività parlamentare, di numerosi progetti legislativi sui temi più incalzanti relativi a molteplici e sinora irrisolte questioni ecologiche. La normativa sulle aree naturali protette è quella che da tempi più remoti è, per così dire, in lista di attesa: più volte sul punto di essere votata nelle precedenti legislature, era stata ostacolata e differita dai perenni conflitti di competenze tra Stato e Regioni, per gli interessi particolaristici di agguerriti e potenti gruppi in grado di influenzare diverse componenti del Parlamento, ma anche a causa delle persistenti sacche di arretratezza culturale sui temi della conservazione della natura e, infine, per la ragione contingente della reiterata interruzione di alcune legislature. Tra i vari progetti di legge presentati nei due rami del Parlamento, quello sul quale converge alla Camera l'adesione di 38 deputati di quasi tutti i gruppi parlamentari reca il numero 1964 (26 novembre 1987): "la sintesi più avanzata dei concetti istitutivi e gestionali su cui da decenni si discute" (DACLON, 1990). Nelle sue disposizioni si riconoscono le più rappresentative associazioni ambientaliste e scientifiche.

Il gruppo di esperti che collaborò con chi scrive nell'elaborazione del progetto (Arturo Osio, Fabio Cassola, Bonaldo Stringher, Antonio Cederna, Michele Cifarelli, Francesco Corbetta, Mario Fazio, Franco Pedrotti, Carlo Alberto Pinelli, Fulco Pratesi, Franco Tassi) intese recepire "gli aspetti più vitali e attuali delle iniziative legislative promosse senza esito nelle precedenti legislature" apportando i necessari adattamenti alle innovazioni nel frattempo introdotte dalla legislazione ambientale e tenendo conto della giurisprudenza costituzionale e amministrativa che nel frattempo si era consolidata. Il Ministro dell'ambiente del tempo, Sen. Giorgio Ruffolo, rinunciò a presentare un autonomo disegno di legge del Governo affermando la validità del p.d.l. n. 1964/1987 e riservandosi eventuali modifiche e integrazioni: l'impegno sarà alla fine sostanzialmente mantenuto anche se, mentre ferveva la discussione alla Camera, fu presentato al Senato,

dallo stesso Ministro, un pacchetto di norme (poi saggiamente ritirato) – collocato all'interno di un disegno di legge di programmazione triennale nel settore ambientale – che contrastava sostanzialmente con le disposizioni all'esame nell'altro ramo del Parlamento. L'iter legislativo iniziò alla Camera (relatore l'on. Piero Angelini dapprima e l'on. Franco Ciliberti in un secondo tempo) su un testo unificato che, di fatto, si fondò sulla p.d.l. n. 1964/1987 (anche se la rivalità fra gruppi ne impedì l'assunzione normale quale testo-base), ne abbracciò la filosofia e l'impostazione fondamentale, discostandosi, in alcune parti, nel corso di un lungo, estenuante e contrastato dibattito parlamentare tanto che la chiarezza generalmente riconosciuta al testo originario, in seguito a numerose riscritture e rimaneggiamenti, ne ha in qualche parte risentito.

7) Il piano del parco si estrinseca nella zonazione (corrispondente alla zonizzazione urbanistica) che stabilisce i diversi usi e gradi di tutela in considerazione delle emergenze naturalistiche, dei valori ecologici ed estetici delle preesistenze edilizie inevitabili.

8) La distinzione fra aree naturali protette internazionali, nazionali, regionali e locali dipende dalla dimensione degli interessi e dei valori: nelle sue decisioni l'autorità politica dovrebbe sempre attenersi alle indicazioni e proposte scientifiche fondate sui risultati della ricerca.

9) Le competenze congiunte di amministrazione diretta e di alta consulenza attribuite al Consiglio centrale dei parchi nazionali dal p.d.l. Paolo Rossi e Altri (1964) e al Consiglio dei parchi e delle altre aree protette dal p.d.l. 1964/1987 sono scisse, dalla legge 394/1991, fra Comitato (amministrazione attiva) e Consulenza tecnica (consulenza tecnico-scientifica).

10) L'inclusione nel consiglio direttivo dell'ente parco (sia pure dopo tenaci resistenze) degli esperti di designazione della comunità scientifica e delle associazioni di protezione ambientale (individuata dal Ministero dell'ambiente ex art. 13 della legge 349/1986) è un riconoscimento della competenza tecnica e del ruolo etico-politico di quella parte della società civile che concorre al perseguimento di finalità di interesse pubblico ambientale-naturalistico anche attraverso dirette esperienze di gestione di aree naturali protette (e infatti l'Università di Camerino, WWF Italia, LIPU, F.A.I. e Federnatura posseggono e/o amministrano oasi e riserve naturali)

11) I benefici fiscali e le altre misure agevolative sono incentivi che trovano il loro fondamento costituzionale negli artt. 9 e 32, di cui le aree naturali protette rappresentano una forma di attuazione nell'ambito della conservazione della natura (art. 1).

12) La comunità del parco è organo dell'ente con cospicua rappresentanza delle amministrazioni locali nel consiglio direttivo (15 consiglieri), funzioni consultive e compiti promozionali (predispone il piano economico-sociale). La comunità del parco è stata concepita per rinsaldare il rapporto tra parco e popolazioni e superare i tradizionali conflitti che hanno a lungo travagliato l'attività dei parchi nazionali preesistenti alla legge.

## BIBLIOGRAFIA

### Opere

ALIBRANDI, FERRI  
*I beni culturali ed ambientali*, Milano, 1978.

AMENDOLA (a cura di)  
*Lezioni di legislazione ambientale*, Rimini, 1986.

ANDREANI  
*Regioni e parchi naturali*, Milano, 1983.

BARBERA, BASSANINI (a cura di)  
*I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382, Bologna, 1978.

BARBIERI-CANIGIANI  
*Le ragioni dei parchi e l'Italia "protetta"*. Atti dell'Istituto di Geografia, quaderno n. 15, Università di Firenze, Firenze, 1989.

BENVENUTI-PAVAN  
*Riserve naturali italiane*, Como, 1971.

CAMERA DEI DEPUTATI  
*Ricerca sui beni culturali*, (a cura di Giuliana Limiti), I, Roma, 1975.

CAPACCIOLI, SATTA  
*Commento al D.P.R. 616/77*, Milano, 1980.

CARAVITA  
*Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.

CASSOLA  
*La conservazione della natura in Italia: situazione legislativa e aspetti giurisprudenziali*, in Atti del III Simposio nazionale sulla Conservazione della natura, Bari, 1973, I, 243, 261.

CASSOLA  
*Parchi nazionali e regioni. Contributo alla soluzione di un problema aperto*, in Atti del IV Simposio

Nazionale sulla Conservazione della natura, Bari, II, 1974, 177-93.

CASSOLA  
*Battaglie giudiziarie per il Parco nazionale d'Abruzzo, alcuni aspetti giuridici della conservazione della natura nei parchi nazionali*. Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo. Studi per la conservazione della natura, n. I, Roma, 1976.

CASSOLA  
*Conflitti di pubbliche competenze nei parchi nazionali, alcuni esempi significativi del parco nazionale d'Abruzzo*, in Atti del V Simposio Nazionale per la Conservazione della Natura, Bari, 1977, I, 249-81.

CASSOLA  
*Parchi e riserve naturali: problemi giuridico-istituzionali*, in Atti del Convegno nazionale Strategia '80 per i parchi e le riserve d'Italia. Università degli Studi, collana L'uomo e l'ambiente, Camerino, 1983, 4, 33-48.

CASSOLA  
*Le proposte di legge-quadro per i parchi nazionali, il caso del Parco nazionale del Gran Paradiso*, estratto dagli Atti del Convegno Parchi e popolazioni locali, Aosta, 1985(a).

CASSOLA  
*Parchi e aree protette regionali, provinciali, locali e di altri enti*, in *Parchi e aree protette in Italia*. Atti dei Convegni Lincei n. 66, Roma, 1985(b), 121-166.

CAVALLI, MOSCHINI, SAINI  
*I parchi regionali in Italia*, Roma, 1990.

CERUTI  
*Il Parco nazionale del Gargano nell'ambito della legge organica e generale sulle aree protette*, in Angelichio N., Biscotti N., Il Parco nazionale del Gargano, S. Severo, 1992.

CORBETTA  
*I movimenti portatori di interessi ambientali*, in Atti dei Convegni Lincei, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 1986, 115 ss.

CRISAFULLI-PALADIN  
*Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.

DACLON  
*La politica delle aree protette*, Rimini, 1990.

D'ANGELO  
*Limitazioni autoritative delle facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Napoli, 1963.

DEL POZZO  
*Nulla osta amministrativo*, Bari, 1959.

FAMIGLIETTI-GIUFFRÉ

*Il regime delle zone di particolare interesse ambientale*, Napoli, 1989.

FERRI  
*Parchi*, in Enciclopedia del Diritto, XXI, Milano, 1981, 623 ss.

FIORITTO  
*Parchi nazionali e regioni*, Roma, 1981.

FRANCARIO  
*Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, 1986.

FUZIO  
*I nuovi beni paesistici*. Manuale di tutela del paesaggio, Rimini, 1990.

GAMBARO  
*Ius aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Napoli, 1975, 339.

GIACOMINI-ROMANI  
*Uomini e parchi*, Milano, 1982.

GRAZIANI  
*Parchi nazionali e regioni*, Roma, 1981.

I.C.C.N.  
*World conservation strategy living resource conservation*



## BIBLIOGRAFIA

*for sustainable development*,  
Gland, I.U.C.N., 1975.

### LIBERTINI

*Commentario alla legge  
8 agosto 1985, n. 431*,  
in *Le nuove leggi civili  
commentate*, Padova,  
1986, 929.

MACHLIS, TICHNELL.  
*The state of world's parks*.  
Westview Press,  
USA, 1985.

### MEZI

*La conservazione della  
natura nella legislazione  
regionale*, Milano, 1986, 7.

### MOSCHINI

*La legge quadro sui parchi.  
I nuovi compiti  
dello Stato, delle regioni  
e degli enti locali*.  
Commento alla legge  
6 dicembre 1991,  
n. 394, Rimini, 1992, 71.

### OSTI

*La natura in vetrina*,  
Milano, 1992.

### PALADIN

*Diritto regionale*,  
Padova, 1992.

PASTORI, in AA.VV.  
*I nuovi poteri delle regioni  
e degli enti locali*.  
*Commentario al decreto  
616 di attuazione della  
legge 382*, a cura  
di Augusto Barbera  
e Franco Bassanini,  
Bologna, 1978, 405 ss.

### PEDROTTI

(a cura di) *La Società  
Botanica Italiana  
per la protezione della  
natura (1988-1990)*,  
Università degli Studi  
di Camerino, 1992.

### POSTIGLIONE

*Attività edilizie nei parchi  
e nelle riserve naturali*,  
in *Cass. pen.*, 1981, 281.

### POSTIGLIONE

*Il diritto dell'ambiente*,  
Napoli, 1981.

### POSTIGLIONE

*Manuale dell'ambiente*,  
Roma, 1984.

### PREDIERI

*Urbanistica, tutela del  
paesaggio, espropriazione*,  
Milano, 1969.

### SALMI

*Diritto dell'ambiente*,  
Milano, 1989.

### SANDULLI

*Natura ed effetti dell'imposi-  
zione di vincoli paesistici*.  
Atti del Convegno di studi  
giuridici sulla tutela  
del paesaggio, Sanremo  
8-10 dicembre 1961,  
Milano, 1963.

### SANDULLI

*Manuale di diritto ammini-  
strativo*, Napoli, 1989.

### SENSALE

*Il silenzio della P.A. nel  
diritto urbanistico*, 1991.

### SERRANI

*La disciplina normativa  
dei parchi nazionali*,  
Milano, 1971.

### SERRANI

*Parchi naturali e regioni  
ordinarie*, Milano, 1976.

### TASSI

*Parchi nazionali*.  
Italia Nostra Educazione,  
Firenze, Nuova Italia,  
1979(b).

### TORTORELLI

*I parchi naturali tra tutela  
e sviluppo (profili giuridici)*,  
Padova, 1983.

### TUCCARI, in AA.VV.

*I nuovi poteri delle regioni  
e degli enti locali*,  
*Commentario al decreto 616  
di attuazione della legge 382*,  
a cura di Augusto Barbera  
e Franco Bassanini,  
Bologna, 1978, 464 ss.

### URBANI

*Pianificazione urbanistica,  
edilizia residenziale  
e interessi ambientali: profili*

*istituzionali dell'azione  
pubblica*, Milano, 1988.

### VALDRÉ-PRANZINI, (a cura di)

*La gestione dei parchi  
e delle aree protette*,  
Roma, 1991.

### VIOLA, (a cura di)

*Pianificazione e gestione  
di parchi naturali*,  
Milano, 1988.

### Riviste:

#### ABRAMI

*Parchi nazionali e regionali,  
riserve naturali e zone  
umide*, in *Noviss. Dig. it.*,  
App. V, 1984, 671 ss.

#### ANZON

*L'altra faccia del diritto  
alla salute*, in *Giur. Cost.*,  
1979, I, 657 ss.

#### ANZON

*Principio cooperativo e*

*strumenti di raccordo tra le  
competenze statali e  
regionali*, in *Giur. Cost.*,  
1986, I, 1038 ss.

#### BARILE

*Parchi e riserve: la legge-  
cornice*, in *Riv. trim. dir.*  
pubbl., 1974, 1376 ss.

#### BARTOLE

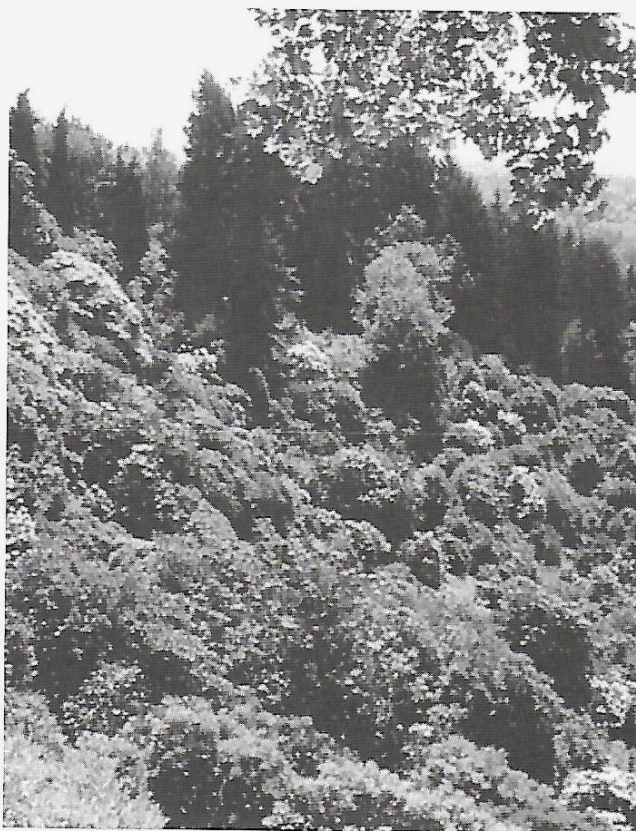
*Ripensando alla collabora-  
zione tra Stato e regioni  
alla luce della teoria dei  
principi del diritto*,  
in *Giur. Cost.*, 1982, I,  
2120 ss.

#### BASSANINI

*Iniziativa popolare di leggi  
regionali: la proposta di  
legge lombarda per la  
costituzione del parco della  
Valle del Ticino*, in *Le  
Regioni*, 1973, 203 ss.

#### CAMARDA

*Ambiente, ambiente marino  
e danno ambientale*, in *Riv.*  
giur. amb., 1986, 497 ss.



## BIBLIOGRAFIA

### CARAVITA

*I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 D.P.R. 616/77 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in Riv. giur. amb., 1986, 497 ss.

### CARAVITA

*Un primo caso di applicazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in tema di parchi*, in Riv. giur. amb., 1990, 273 ss.

### CARETTI-DE SIERVO

*La riforma della legislazione sui parchi nazionali*, in Le Regioni, 1986, 7 ss.

### CARROZZA

*Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La vita italiana al regionalismo cooperativo)*, in Le regioni, 1986, 6, 473 ss.

### CARTEI

*Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1993, 601 ss.

### CERRI

*La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linea di tendenza e problemi aperti*, in Le Regioni, 1987.

### CERULLI-IRELLI

*Pianificazione urbanistica ed interessi differenziali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1985, 387 ss.

### CHELI

*In nota a sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1972*, in Foro It., 1973, I, 972 ss.

### CHELI

*In nota a sentenza n. 175 del 1976*, in Le Regioni, 1977,

### CHIEFFI

*L'istituzione delle aree naturali protette: un caso di riappropriazione da parte dello Stato di funzioni trasferite alle regioni*, in Le Regioni, 1990, 5, 1373 ss.

### CHITI

*Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in Foro It., 1973, I, 972.

### CICALA

*La legislazione regionale istitutiva di parchi naturali. Riflessi di diritto penale*, in Giurisprudenza penale, 1982, 535 ss.

### CIVITARESE-MATTEUCCI

*Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale nella legge sulle aree protette*, nota a Corte Cost., 22 novembre 1991, n. 422, in Riv. giur. amb., 1992, 355

### CORBETTA

*Nel XI. Anniversario del Movimento Pro Natura. Continuità di un impegno e di un orientamento*, in Natura e Montagna, 1988, 4, 9 ss.

### COZZUTTO-QUADRI

*Paesaggio e urbanistica: la Corte Costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti statali e regionali*, in Foro It., 1985, II, 1198 ss.

### COZZUTTO-QUADRI

*Stato, regioni e tutela ambientale: la legge supera il vaglio della Corte Costituzionale*, in Foro It., 1986, I, 2, 1690 ss.

### CUOCOLO

*Le regioni ordinarie davanti alla Corte Costituzionale*, in Diritto e Società, 1974, 211 ss.

### DELL'ANNO

*La ponderazione degli interessi ambientali nel*

*procedimento amministrativo e i riflessi nella tutela processuale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1989, 98 ss.

### ENOCH

*La contrastata vicenda giuridica dell'istituzione del parco marino del Golfo di Orosei*, in Giur. Cost., 1990, I, 771 ss.

### FUSCO

*Sei procedimenti di espropriazione per le finalità dei parchi nazionali: limiti e competenze*, in Riv. giur. amb., 1991, 607 ss.

### FUZIO

*Verso un ridimensionamento dei piani paesistici?*, in Foro It., 1991, I, 2012 ss.

### GHETTI

*Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello Stato regionale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 15 ss.

### GIAMPIETRO

*"Riserve e parchi statali nuovi: la protezione della natura tra inerzia del Parlamento e supplenza del Ministero dell'ambiente"*, in Foro It., 1988, I, 1, 332.

### GIANNINI

*"Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici"*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 15 ss.

### GIANNINI

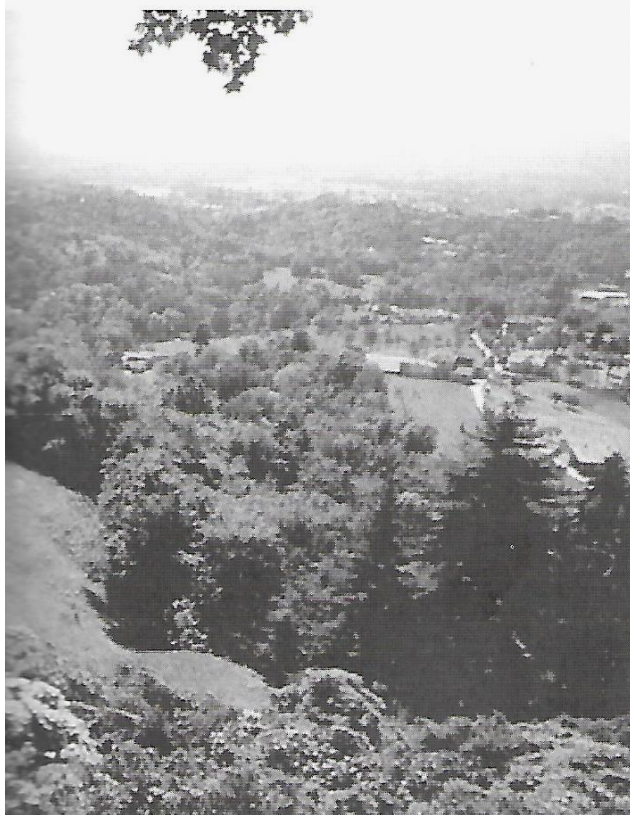
*I beni culturali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1976, 31 ss.

### IMMORDINO

*La tutela del paesaggio fra riparto di competenze e principio di collaborazione*, in Foro It., I, 2, 1970.

### LABRIOLA

*Parchi e riserve naturali nel diritto pubblico italiano*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1983, 1437 ss.



## BIBLIOGRAFIA

### LIBERTINI

*Note di politica legislativa in tema di parchi naturali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1982, 569 ss.

### LIBERTINI

*"Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale"*, in Riv. giur. urb., n. 1, 1991, 111 ss.

### LUIANI

*Una sentenza sui parchi nazionali e l'autonomia regionale*, in Le Regioni, 1988, I, 331 ss.

### LUTHER

*La normativa sui parchi naturali nel diritto tedesco*, Riv. giur. amb., 1992, 567 ss.

### MADDALENA

*Legge quadro in materia di parchi nazionali, riserve naturali, parchi marini e riserve marine*, in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici, settembre-dicembre 1987, 98 ss.

### MADDALENA

*La legge-quadro sulle aree protette*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, 648 ss.

### MASINI

*L'esercizio delle attività agro silvo pastorali nelle aree naturali protette*, in Diritto e giurisprudenza agraria, 1992.

### MONETA

*Il parco quale soggetto di diritto*, Riv. giur. edil., 1992, II, 137 ss.

### MONTICELLI

*Riparazione delle competenze tra Stato e regione in materia di parchi naturali e aree protette*, in Foro Amm., 1988.

### MORBIDELLI

*Urbanistica, Beni ambientali, acque e inquinamento*, in Le Regioni, 1977, 1264 ss.

### NIZZIERO

*Parchi e regioni differenziate (osservazione a Corte Costituzionale 27 luglio 1992, n. 366)*, in Giur. Cost., 1992, 923 ss.

### NOVARESE

*Profili penalistici della legge sulle aree protette*, in Riv. giur. edil., 1993, 7 ss.

### ONIDA

*Le politiche istituzionali italiane in materia ambientale*, Riv. giur. amb., 1991, 223 ss.

### PALADIN

*In tema di leggi personali*, in Giust. Cost., 1961, 261 ss.

### PALADIN

*Parchi regionali e parchi nazionali secondo due recenti iniziative parlamentari*, in Le Regioni, 1973, 608 ss.

### PALADIN

*Carattere non espropriativo dei vincoli paesistici (tutela delle bellezze naturali ed ambientali dei Colli Euganei)*, in Giur. Cost., 1973, I, 31 ss.

### PALADIN-BASSANINI

*Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle regioni e l'attuazione della legge n. 382, secondo le proposte della Commissione Giannini*, in Le Regioni, 1976, 639 ss.

### PARISIO

*Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394*, in Riv. giur. edil., 1992, II, 61 ss.

### PICOZZA

*La legge quadro sulle aree naturali protette*, in Il Corriere Giuridico, n. 2/1992, 211 ss.

### PISANESCHI

*I parchi nazionali tra competenza esclusiva e concorrente in una sentenza*

*indirizzo della Corte Costituzionale, 15 novembre 1988*, in Giur. Cost., 1988, I, 4935 ss.

### POSTIGLIONE

*Poteri istituzionali dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo*, in Foro It., 1983, III, 59 ss.

### POSTIGLIONE

*Poteri istituzionali dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1983, 531 ss.

### RAMPULLA

*Parchi nazionali, regioni e giusto procedimento*, in Le Regioni, 1980, I, 191 ss.

### ROBECCHI-

### MAJNARDI

*Nota a sentenza Corte Costituzionale n. 1234 del 1980*, in Le Regioni, 1980, II, 127 ss.

### ROLLA

*Parchi e regioni ad autonomia speciale, una competenza contrastata*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1982, 1151 ss.

### SALIMBENI

*La proposta di legge-quadro sui parchi naturali*, in Le Regioni, 1981, I, 115 ss.

### SANDULLI

*Abilitazioni, autorizzazioni, licenze*, in rassegna di diritto pubblico, 1958.

### SANDULLI

*La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Riv. trim. dell'edil., 1967, II, 70 ss.

### SANDULLI

*I limiti della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale*, in Giur. Cost., 1971, 68 ss.

### SAPORITO

*Il completamento dell'ordinamento regionale: dai lavori della Commissione Giannini alla definizione del D.P.R. 616*, in Regioni e Comunità locali, 1978, 7

### SERRANI

*Per una legge-quadro sui parchi nazionali*, Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 1998 ss.

### SERRANI

*Sviluppi e tendenze del dibattito sui parchi naturali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 1875 ss.

### SORACE

*Nota a sentenza Corte Costituzionale n. 257 del 1974*, in Le Regioni, 1975, 181 ss.

### SORACE

*Gli indennizzi espropriativi nella Costituzione*, Riv. trim. dir. priv., 1989.

### SPERDUTI

*Sul trasferimento delle funzioni statali alle regioni a statuto ordinario*, in Foro It., 1972, 1, 2, 3346 ss.

### SPERDUTI

*Un conflitto di attribuzione tra Stato e regione in tema di adempimento di obblighi internazionali*, in Foro It., 1980, I, II, 618 ss.

### TERESI

*Le leggi regionali di protezione delle coste tra urbanistica e paesaggio*, in Le Regioni, 1983, I.

### TORRANI

*I poteri delle regioni in materia di parchi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 1923 ss.

### TORREGROSSA

*La tutela del paesaggio nella legge 8 agosto 1985, n. 431*, in Riv. giur. edil., 1986, 2, 3 ss.

### TULUMELLO

*Profili di tutela dei parchi nella legge-quadro sulle aree protette (L. 6 dicembre 1991, n. 394)*, in Il Consiglio di Stato, 1992, II, 773 ss.

### URBANI

*Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1986, 185 ss.