

# PROPOSTE PER UNA REGOLAMENTAZIONE ISTITUTIVA E GESTIONALE DELLE AREE PROTETTE

---

*Corrado Maria Daclon  
Leonardo Melandri*

«Le nostre leggi non sono assolutamente adeguate alle presenti necessità di conservazione della natura; manca una legge unitaria sulla difesa del patrimonio naturale della nazione, la fauna è vista solo in funzione della caccia (come "selvaggina"), manca una tutela del paesaggio vegetale, le disposizioni contro l'inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo sono rispettivamente incomplete, frammentarie, inesistenti; manca una legge quadro sui Parchi Nazionali... manca un organo statale con poteri reali destinati alla conservazione della natura...». Con queste considerazioni l'autorevole «Libro Bianco sulla Natura in Italia» (CNR, 1971, p. 41) apriva il capitolo «Cause della distruzione della Natura in Italia».

Molte di queste affermazioni, purtroppo, sono ancor oggi validissime. Un caso emblematico è la situazione legislativa riguardo parchi e riserve naturali, che fa notare sempre più le enormi carenze. Nel nostro Paese infatti non esiste una normativa unica relativamente alle aree protette; ogni parco o riserva gode della propria legge istitutiva, senza alcuna regolamentazione generale.

Tuttavia, circa l'oggetto e le finalità di una legge in merito, vanno avanzate delle considerazioni preliminari. La Costituzione, nell'art. 9, si limita a richiamare il problema chiarendo che la Repubblica «... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione...»; un concetto assai meno articolato della «tutela dell'ambiente naturale», che non è legata necessariamente al punto di vista estetico-panoramico così come viene espresso nella famosa legge n. 1497, del 1939,

«Protezione delle bellezze naturali».

È invece necessario collocare il discorso delle aree protette in un quadro più completo ed unitario, convincendosi che non è possibile difendere solo alcuni settori dell'ambiente naturale. Il sistema normativo, in sintesi, deve sempre aver presente il problema complessivo.

Nei confronti del discorso sul rapporto conservazione/sviluppo, va detto che solo in un periodo relativamente recente si è cominciato a guardare all'ambiente con una prospettiva nuova. Dall'idea di «bellezza naturale» e di «paesaggio» si è giunti a comprendere che la natura è anzitutto una «risorsa», un qualcosa, quindi, di cui l'uomo può fruire. La politica ambientale si è infatti evoluta sulla base di tre principali filoni: inizialmente il problema si inquadrava solo in funzione di una difesa della natura; poi, gradualmente, si passò a considerare la possibilità di gestire l'ambiente secondo precisi criteri di tutela; oggi la soluzione migliore appare quella di una tutela delle risorse naturali da operarsi con, e attraverso, il concorso dell'uomo. È persino superfluo sottolineare come un parco naturale non costituisca un elemento di ritardo o di stasi circa le esigenze di crescita economica delle collettività locali; se organizzato secondo precisi principi, può venir visto come un'autentica «rendita». In prospettiva, le popolazioni residenti possono trarre sicuri vantaggi, non solo di natura economica; anche il bene da proteggere, per la sua sopravvivenza finalizzata, richiede sovente la presenza dell'uomo. Si tratta certamente di un equilibrio diverso da caso a ca-

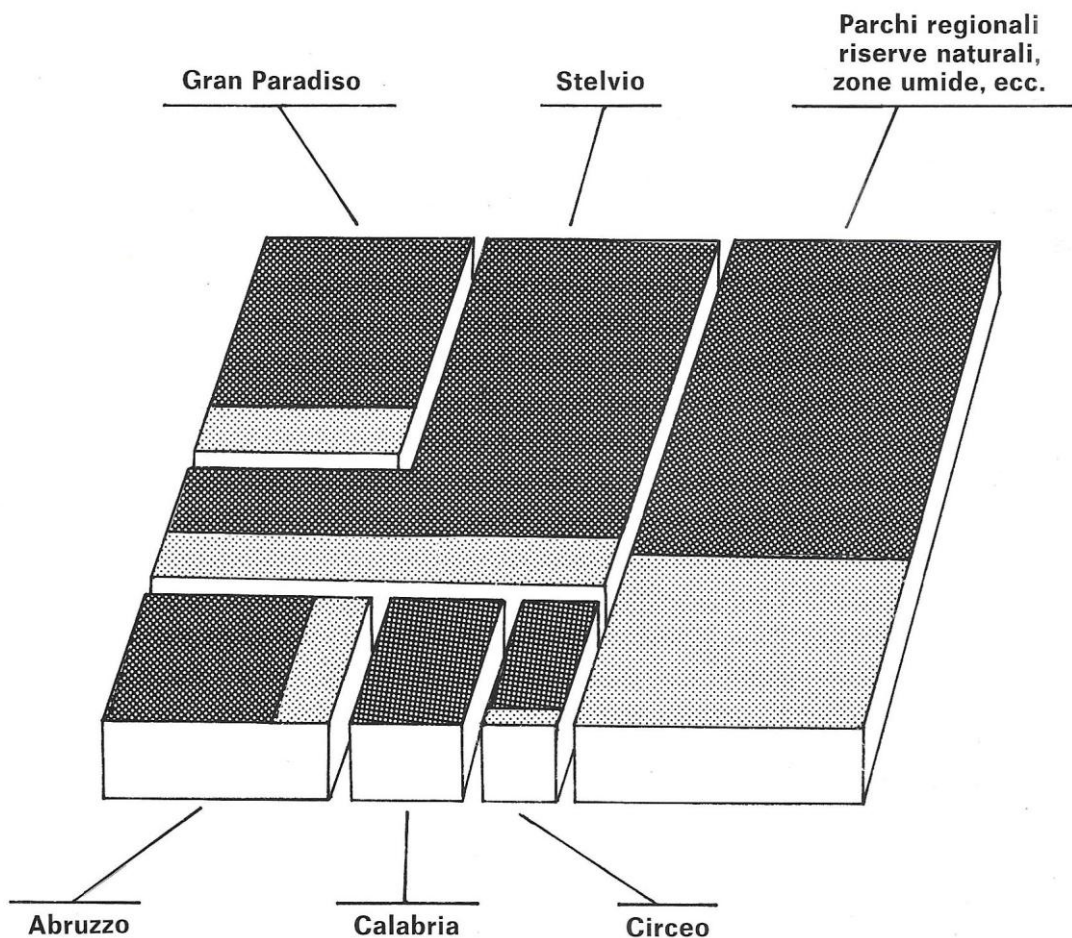


Fig. 1 - Rappresentazione grafica dello sviluppo dei parchi e delle aree protette in Italia. I settori corrispondono nella parte più scura alla situazione precedente al 1976, nella parte più chiara agli ampliamenti fino al 1982 (ridisegnato da Tassi, 1982).

so, e differentemente articolabile. Comunque, in generale, la cosiddetta conservazione dinamica appare oggi come la linea ottimale. La convivenza tra l'uomo e la natura è oggettivamente una esigenza ineludibile. La crescita socio-economica del parco deve perciò essere classificata tra gli obiettivi irrinunciabili, senza per questo venir meno alle necessità di un'effettiva tutela. Il cittadino, in definitiva, concorre alla protezione dell'ambiente esercitando il «diritto all'ambiente» (Postiglione, 1984), con il «dovere» però di rispettare e salvaguardare le risorse naturali.

Quanto all'estensione delle aree protette, la grande varietà di circostanze geografiche, demografiche, economiche ed ambientali (ricordiamo che il patrimonio naturale verrebbe definito come un luogo, di qualunque natura, proprietà e destinazione, che formi un ecosistema di considerevole valore ambientale, fisico, paesaggistico, geomorfologico, biologico, sia esso nel suolo o nelle acque, in superficie o in profondità) consiglia di lasciare un rilevante margine di valutazione all'autorità istitutiva. Per il problema della gestione, salvo i parchi regionali il cui organismo di gestione viene definito da legge regionale, si deve prevedere la costituzione di appositi enti. L'ente parco dovrà configurarsi come lo strumento di gestione delle indicazioni e delle direttive impartite dalla normativa. Non dunque un «super-ente», ma un ente-funzione o di settore, preordinato e deli-

mitato nelle sue competenze e nel suo funzionamento dalle esigenze di tutela, e ovviamente impegnato anche nei problemi legati allo sviluppo organico dell'area interessata.

Un passo ormai indifferibile è l'istituzione di quell'organo di collegamento, promozione e programmazione da tanto auspicato. Tale organo può configurarsi nel Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente e del patrimonio naturale. In esso troverebbero l'adeguata rappresentanza tutte le categorie coinvolte: dagli esperti indicati dalle Università ai rappresentanti dello Stato e degli Enti locali, dai naturalisti agli esponenti delle comunità locali. I compiti del Consiglio nazionale possono vedersi, ad esempio, nella formazione del programma nazionale delle iniziative e degli interventi per la protezione del patrimonio naturale del Paese; inoltre, in uno specifico «Rapporto biennale sullo stato del patrimonio naturale del Paese», riassuntivo e valutativo delle iniziative che vengono svolte al riguardo. Talora contestato, il Consiglio nazionale costituirebbe invece, finalmente, la soluzione concreta a molte sperequazioni, discriminazioni ed errori, verificabili con procedure prive di una valutazione globale e complessiva del problema.

Strumenti di gestione sono individuabili nel piano del parco, che rappresenta il cosiddetto piano regolatore generale; nel regolamento applicativo del piano del parco e, infine, nel piano di sviluppo, che inquadra attività economiche compatibili con la conservazione degli ambienti naturali.

Si deve introdurre anche, nella trattazione, la questione della valutazione d'impatto ambientale (VIA). Il nostro Paese non ha infatti ancora recepito la sostanza delle indicazioni internazionali circa lo studio di impatto ambientale, che dovrebbe accompagnare tutte le richieste di autorizzazioni per opere all'interno di un'area protetta. In definitiva, per silos, serbatoi, discariche, impianti di allevamento, ecc. si renderebbe necessario uno studio volto ad accertare le ripercussioni sull'ambiente. Tale studio inizialmente dovrà avere una funzione sperimentale, essendo introdotto solo in merito alle aree protette; successivamente se ne può prevedere l'estensione, generalizzata, a tutto il territorio nazionale.

Si dovrà dare maggiore articolazione, di quella solitamente adottata, al capitolo «fi-

**Tab. I - Parchi nazionali esistenti (1-5) e proposti (6-15), con estensione in ettari. Il segno \* indica, nell'ambito dei parchi proposti, iniziative statali o regionali già in atto attraverso parchi o riserve, parziali o locali, da riconvertire o ampliare** (da Tassi, 1982).

DENOMINAZIONE	ESTENSIONE
<i>Esistenti:</i>	
1. Gran Paradiso . . . . .	70.000
2. Stelvio . . . . .	135.000
3. Abruzzo . . . . .	40.000
4. Circeo . . . . .	8.400
5. Calabria . . . . .	16.000
<i>Proposti:</i>	
6. Alpi Marittime . . . . .	30.000
7. Dolomiti Bellunesi . . . . .	30.000*
8. Alpi Tarvisiane . . . . .	25.000*
9. Delta Padano . . . . .	30.000*
10. Foreste Casentinesi . . . . .	10.000*
11. Monti Sibillini . . . . .	35.000
12. Maremma . . . . .	10.000*
13. Pollino . . . . .	50.000*
14. Etna . . . . .	50.000*
15. Gennargentu . . . . .	100.000

**Tab. II - Parchi e riserve regionali in Italia; situazione aggiornata al 1983** (da Censis, 1983).

REGIONE	PARCHI	RISERVE
	complessivi	istituiti dal 1980
Piemonte . . . . .	28	18
Lombardia . . . . .	51	47
Liguria . . . . .	1	1
Trentino Alto Adige . . . . .	6	—
Emilia Romagna . . . . .	1	1
Toscana . . . . .	3	1
Lazio . . . . .	4	3
Umbria . . . . .	3	3
Campania . . . . .	1	1
Basilicata . . . . .	1	—
Puglia . . . . .	1	1
Sicilia . . . . .	1	1

nanziamento». Al sovvenzionamento del programma di sviluppo di un parco non deve, in effetti, essere tenuta solo l'autorità istitutiva del parco stesso. Al contrario, debbono concorrervi tutti gli organismi che, in maniera diretta o indiretta, abbiano interesse al migliore funzionamento del parco, anche riguardo le istanze delle comunità locali. Sarà opportuno prevedere la priorità per i finanziamenti ad Enti pubblici e a privati, che operino all'interno del parco, per la realizzazione di opere compatibili con le finalità dell'area da tutelare.

Appare ovvia la conclusione che i principi normativi debbano porsi all'avanguardia nell'ambito delle moderne strategie di tutela dell'ambiente; debbano quindi vedere oltre la semplice disciplina dei parchi esistenti, fornendo strumenti adeguati per la costituzione di nuove aree protette e recependo le più recenti teorie in materia di politica ambientale.

Considerando parchi nazionali, regionali, aree protette, oasi, riserve naturali e boschi demaniali, in Italia si arriva appena a 450 mila ettari sottoposti a vincolo di tutela, che corrispondono a circa l'1,5% del territorio nazionale. Altri Paesi come è noto, anche alcuni del Terzo Mondo, ci superano sensibilmente: si va dall'8% di territorio tutelato in Francia, Venezuela e Zambia, al 17% di Paesi africani come il Botswana; in Islanda, considerando ulteriori esempi, la superficie protetta arriva al 9%, mentre in Inghilterra e Germania si tutela circa il 21% dell'intera nazione (TASSI, 1982; PRATESI, 1984).

La nuova legislazione dovrà occuparsi direttamente dell'aumento del territorio protetto. Le aree individuate e proposte come parchi nazionali, anche se una piccolissima parte di esse non potesse divenirlo per la difficoltà ben nota del cammino parlamentare, potranno comunque essere un tangibile contributo in questo senso. Assegnando infine senza ambiguità le competenze gestionali, e contemperando le esigenze delle collettività locali con gli interessi di tutela, potremo condurre il nostro Paese fuori dalla situazione di obiettivo ritardo in cui si trova nei confronti di quella risorsa, tra le più meritevoli di attenzione e valorizzazione in una nazione civilmente e socialmente evoluta, che è l'ambiente naturale.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, 1964: *Atti del Convegno Nazionale «La protezione della natura e del paesaggio»*, Quaderni, n. 70.
- CENSIS, 1983: *XVII Rapporto/1983 sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Milano: 625-642.
- CNR, 1971: *Libro Bianco sulla Natura in Italia (a cura di L. Contoli & S. Palladino)*, Quaderni de «La ricerca scientifica», n. 74.
- CNR, 1977: *Parchi e riserve; territorio, popolazioni (Atti del Convegno tenuto al CNR - Roma dal 10 al 12 giugno 1974)*, Quaderni de «La ricerca scientifica», n. 98.
- DACLON C.M., 1985: *Appunti di politica ambientale*, Economia e Ambiente.
- DI FIDIO M., 1982: *Tutela dell'ambiente naturale*, Pirola Editore, Milano.
- ISTAT, 1981: *Annuario statistico della zootecnia, della pesca e della caccia*, Roma.
- ITALIA NOSTRA, 1969: *Studio per una legge quadro per i parchi nazionali e le riserve naturali*, Quaderni di «Italia Nostra», n. 4.
- ITALIA NOSTRA, 1983: *La procedura di valutazione di impatto ambientale: esperienze a confronto*, Quaderni di «Italia Nostra», n. 16.
- PAVAN
- PRATESI F., 1984: *Nuovi parchi per la natura superstite*, Corriere della Sera, n. 150 (29/6/84): 3.
- ROSSI G. & CIMINI N., 1982: *I benefici economici e sociali della tutela delle aree montane*, Parco Nazionale d'Abruzzo, Roma.
- TASSI F., 1982: *Comitato Parchi: un lustro di attività*, Parco Nazionale d'Abruzzo, Roma.
- UNIVERSITÀ DI CAMERINO, 1983: *Atti del Convegno Nazionale Strategia 80 per i parchi e le riserve d'Italia*, Camerino.
- ZANGHERI P., 1970: *L'ambiente naturale e l'uomo*, Calderini, Bologna.

---

### Gli Autori:

Dott. Corrado Maria Daclon, Sen. Leonardo Melandri - Casella Postale 7038, 00100 Roma.

---