

## FOCUS

STORIA ED EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE  
SULLE AREE PROTETTE IN ITALIALa lunga gestazione e il compromesso  
per la legge 394/1991

L'Italia, fino ai primi anni Novanta, poteva contare su un limitatissimo numero di parchi nazionali (Sila, Circeo, Gran Paradiso, Abruzzo e Stelvio), istituiti per lo più negli anni 20 e 30 del secolo scorso.

A partire dalla metà degli anni Settanta, invece, la maggior parte delle Regioni italiane si era dotata di leggi quadro per organizzare l'istituzione e la gestione delle proprie aree protette e aveva dato vita a un buon numero di parchi. Oggi i parchi regionali sono oltre centocinquanta.

Le prime a farlo sono state la Provincia di Trento, il Piemonte, la Toscana, il Lazio e la Sicilia, seguite negli anni ottanta dalle Marche, dall'Emilia-Romagna, dalla Liguria, dal Veneto oltre che dalla Valle d'Aosta e dalla Provincia di Bolzano. Poi a seguire tutte le altre regioni, a eccezione del Molise.

Le Regioni, dunque, già nella prima fase della loro esistenza e senza attendere l'emanazione di una apposita legge quadro nazionale, avevano sentito il bisogno di proteggere i propri territori più ricchi di biodiversità.

Nei primi anni Ottanta, sollecitato dalle battaglie delle associazioni ambientaliste, il Parlamento iniziò a occuparsi dei parchi sulla base di diversi progetti di legge sulle aree naturali protette.

Schematizzando molto, si può dire che si contrapposero in quegli anni due diverse visioni politico-culturali, distinte tra di loro dal modello istituzionale e gestionale. Una, che possiamo definire "centralistica", rappresentata dalle posizioni della Democrazia cristiana, era volta a prevedere una gestione dei parchi nazionali incardinata sul ministero dell'Agricoltura e foreste (alias Cfs), e una "regionalista", proposta dal Partito comunista, che ipotizzava una gestione dei parchi nazionali da parte delle Regioni.

In quegli anni, il ministero dell'Ambiente era appena nato ed era, così come è ancora oggi, un dicastero molto debole. I Verdi si stavano timidamente affacciando sulla scena politica e il paese era ancora immerso in una fase di forti contrasti politici successivi alla stagione delle grandi intese.

Nella società, però, si stava già facendo sempre più largo un movimento di opinione per la tutela della salute nei luoghi di lavoro e per la difesa dell'ambiente, conseguente ai primi evidenti segni del diffuso inquinamento derivante dalla forte industrializzazione post-bellica e dell'affermarsi di una agricoltura intensiva e molto "chimicizzata".

Per tutti gli anni Ottanta si sviluppò, nelle varie commissioni di Camera e Senato, un dibattito cristallizzato su posizioni contrapposte, che purtroppo non riuscivano a trovare un componimento unitario.

La svolta che permise di smuovere le acque avvenne nella X legislatura quando, all'interno di una fase politico-parlamentare caratterizzata da governi deboli e di corto respiro, sia programmatico che in termini di durata, il Parlamento si "impossessò" di alcuni temi che riguardavano la programmazione del territorio e l'uso delle sue risorse, portando a conclusione l'approvazione di alcune leggi di grande importanza: nel 1989 la legge 183 sulla difesa del suolo, nel 1991 la legge 394 sulle aree naturali protette e subito dopo, nel 1992, la legge 157 sulla protezione della fauna selvatica e la gestione venatoria.

A proposito della legge 394, occorre ricordare che la sua approvazione avvenne quasi all'unanimità.

Il compromesso tra le diverse istanze di fondo che avevano fino ad allora connotato le posizioni dei partiti venne raggiunto sostanzialmente su tre punti strategici:

1) affermando il principio della leale e piena cooperazione tra i vari livelli dello stato: attraverso la previsione dell'intesa per la

nomina del presidente dell'ente Parco nazionale, la creazione della Comunità del Parco e l'introduzione nell'organizzazione territoriale dei parchi delle "aree contigue"

2) concretizzando la logica di programmazione unitaria del sistema italiano delle aree protette con la creazione del Comitato paritetico Stato-Regioni e con la previsione del *Programma triennale per le aree protette* (sia nazionali che regionali) che avrebbe dovuto stanziare fondi nazionali e regionali per azioni coordinate a favore dei parchi e delle riserve, indipendentemente dalla loro classificazione

3) prevedendo un equilibrato rapporto all'interno dei consigli direttivi dei parchi nazionali tra i rappresentanti del mondo scientifico, di quello associativo ambientalista, di quello delle istituzioni locali e dello stato centrale.

In conclusione si raggiunse un'intesa generale sul ruolo dei parchi che, superando una retorica vinciolistica ancora molto presente in alcune frange dei movimenti ambientalisti, vennero connotati attraverso la legge come strumenti di tutela del nostro patrimonio naturale più importante, ma anche come un motore di sviluppo sostenibile per favorire la crescita civile e culturale del paese.

## Successi e involuzione

Gli anni che seguirono al varo della legge furono segnati da tre importanti risultati:

- l'istituzione di un alto numero di parchi nazionali e di aree marine protette, che portarono in Italia dal 3 al 10% la superficie protetta attraverso i parchi

- l'emanazione o la revisione da parte di quasi tutte le Regioni delle proprie leggi per disciplinare le politiche a favore delle aree protette, in linea con i principi dettati dalla legge quadro nazionale, a cui seguirono la creazione di molti importanti parchi regionali, soprattutto al centro e al sud Italia

- l'approvazione dei primi programmi nazionali triennali per le aree protette che permisero di finanziare importanti investimenti volti a fare affermare in positivo il ruolo dei parchi rispetto alle comunità locali, che spesso li avevano vissuti con sospetto, se non con aperti contrasti.

Quel decennio si caratterizzò inoltre per l'approvazione, nel 1998, della legge 426 (*"Nuovi interventi in campo ambientale"*) che, tra le altre cose, rafforzò il ruolo delle comunità dei parchi, introdusse la necessità dell'intesa preventiva con le Regioni per l'istituzione di nuovi parchi e aree marine protette e infine diede il *la* alle politiche a favore della conservazione e valorizzazione della natura per grandi ambiti geografici: le Alpi, gli Appennini, le isole minori e le aree marine protette, attraverso gli accordi di programma

Fu di quegli anni anche l'avvio del primo tentativo di mettere in pratica quella logica "di sistema" introdotta con la 426 attraverso il progetto Ape (Appennino Parco d'Europa) che trovò anche un suo suggello in una apposita delibera del Cipe, con la quale vennero stanziati 35 miliardi per un primo gruppo sperimentale di interventi a favore dei parchi della dorsale appenninica.

È indubbio che quella stagione molto positiva fu dovuta in gran parte a due fattori concomitanti:

- l'entusiasmo e l'interesse della società e delle istituzioni, locali e regionali, per lo sviluppo dei parchi visti anche come un mezzo per modernizzare il paese e avvicinarlo alle grandi nazioni più avanzate nel campo della protezione e dall'altro l'impulso decisivo per il raggiungimento di questi successi impresso dall'allora ministro dell'Ambiente Edo Ronchi.

Gli anni Novanta, se da un lato sono caratterizzati dall'esplosione numerica dei Parchi (tanto da portare la percentuale di superficie protetta dell'Italia dagli ultimi ai

primi posti tra i paesi europei), dall'altro segnano anche l'inizio, soprattutto alla fine del decennio, di una serie di provvedimenti legislativi nazionali che modificano indirettamente e negativamente alcune delle parti più innovative della legge 394.

Ne cito solo due, i più importanti.

Il primo è il dlgs n. 112 del 1998, che, facendo seguito alle cosiddette *leggi Bassanini*, ha abolito tutti gli strumenti di programmazione previsti dalle varie leggi nazionali riguardanti le cosiddette *"materie concorrenti"* e insieme a ciò anche tutti gli organismi misti Stato-Regioni esistenti fino a quel momento.

In omaggio ai principi della riforma del Titolo V e ai contenuti dei provvedimenti a essa collegati, sono stati così soppressi il comitato paritetico Stato-Regioni e il programma nazionale per le aree protette, rimettendo le rispettive funzioni alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie.

L'effetto è stato quello che da allora la Conferenza unificata non ha mai affrontato in specifico il tema delle aree naturali protette e non è stato mai emanato alcun provvedimento concertato tra lo Stato e le Regioni per finanziare i parchi. In altre parole, ognuno ha fatto per sé, senza parlarsi e senza nessuna logica di programmazione di scala nazionale in questo campo che, vale la pena ricordarlo, oggi riguarda, considerando le aree protette e i siti della rete natura (Sic e Zps), una superficie pari circa al 22% dell'intero territorio nazionale, al quale va aggiunto un 3% della superficie marina. Il secondo è il Dlgs n. 42/2004, cioè il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, che ha ridotto drasticamente la portata del Piano del parco, subordinandolo, sia per i parchi regionali che per quelli nazionali, ai Piani paesaggistici regionali.

A questi provvedimenti, per molti versi peggiorativi del testo originario, vanno poi aggiunte le mancate attuazioni di alcune parti molto importanti della legge 394.

Tre soprattutto:

- 1) la mancata applicazione dell'art.7 (misure di incentivazione) che ha ridotto notevolmente la credibilità degli enti gestori dei parchi rispetto alle aspettative delle comunità locali, soprattutto quelle delle zone interne e di montagna
- 2) la mancata predisposizione della Carta della natura (comma 3, art. 3), che costituisce lo strumento conoscitivo indispensabile per potere svolgere consapevolmente una ben che minima politica nazionale per conservare la biodiversità
- 3) la mancata istituzione di importanti parchi e aree marine protette previsti e elencati agli artt. 34, 35 e 36 della stessa legge 394; parchi che a distanza di 25 anni sono ancora lettera morta.

## La fase della stagnazione e le prospettive future

Con l'inizio di questo secolo e ben prima dell'esplosione della crisi economica e finanziaria mondiale è iniziata una lunga e purtroppo perdurante fase di stagnazione della politica a favore delle nostre aree protette, tanto sul versante dello stato centrale, che su quello regionale, salvo rare eccezioni.

Sono infatti molto pochi i parchi che sono stati istituiti in questo primo scorcio di secolo, poche le leggi regionali varate, capaci di produrre una vera innovazione, pochi i casi di parchi, sia nazionali che regionali, in grado di fornire con le loro attività esempi di buone pratiche per porsi così come precursori per una nuova stagione di azioni a favore del patrimonio naturale.

E dire che gli stimoli delle istituzioni e del mondo scientifico internazionale, sia sui pericoli derivanti dai cambiamenti climatici che sulle ragioni della continua perdita della biodiversità nel mondo, non sono mancati. Tutt'altro.

Nuove strategie in materia di aree protette e di lotta alla crescente perdita della biodiversità sono state prodotte sia da parte delle Nazioni unite che dell'Unione europea, così come da parte dei panel scientifici più autorevoli a cominciare dall'Iucn.

Negli ultimi 25 anni sono state poi emanate anche alcune importanti direttive da parte dell'Unione europea per gli

habitat naturali, per tutti va ricordata la direttiva Habitat, il paesaggio, il mare, la qualità delle acque ecc.

La crisi economica, che ha subito una violenta accelerata nel 2008, ha fatto il resto, anche se quasi mai lo stato di vera e propria crisi in cui versano le politiche nazionali e regionali e la gestione di alcuni parchi dipende dalla carenza dei finanziamenti.

Dipende piuttosto dalla mancanza di una moderna e lungimirante prospettiva di sviluppo della società che dovrebbe essere promossa anche attraverso la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche, soprattutto per un paese come il nostro che ne è così ricco.

Il segno più evidente del "cono d'ombra" che ristagna oggi nel campo delle aree protette è ben rappresentato dal fatto che quasi sempre l'interesse e il dibattito intorno allo "strumento parco" si accende solamente in vista della nomina dei suoi organi di gestione, per la scelta dei propri vertici tecnici, a prescindere dai risultati conseguiti e dai programmi e dai progetti per lo sviluppo delle loro azione futura.

Qualcosa però si muove, ed è lì che bisogna guardare, con la speranza di trovare la strada per andare avanti.

Sono i tentativi, pur tra mille difficoltà, in atto in alcune regioni per rilanciare la missione dei parchi, come nel caso dell'Emilia-Romagna, sono gli sforzi di alcuni parchi per allargare e sviluppare il loro raggio d'azione attraverso il conseguimento di importanti riconoscimenti internazionali, come nel caso delle riserve *Man and Biosphere*, e infine la speranza è che il progetto di legge in discussione al Senato per la riforma della legge 394 vada avanti, possibilmente migliorandone alcune parti. Un testo che ha l'indubbio merito di fare riaccendere i riflettori sulla politica a favore della nostra natura più preziosa.

### Enzo Valbonesi

Servizio Aree protette, foreste e sviluppo della montagna, Regione Emilia-Romagna

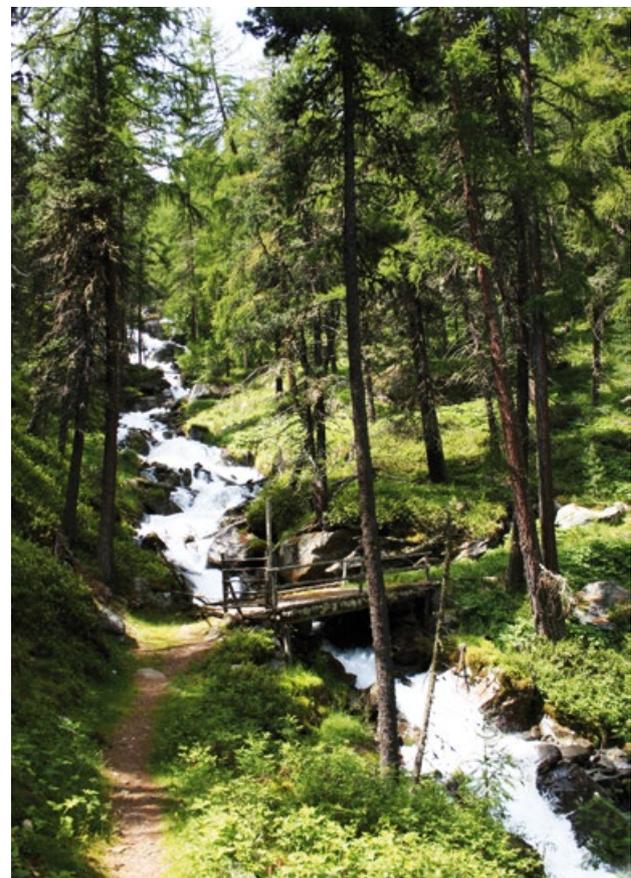


FOTO: FRANCESCA - FLICKR, CC