



Per una definizione delle competenze regionali in materia di aree protette

dal
Verbale n. 2/1992

PER UNA DEFINIZIONE DELLE COMPETENZE REGIONALI
IN MATERIA DI AREE PROTETTE

1. Antecedenti

La legge cornice sulle aree protette giunge nell'ultimo scorcio della X legislatura (1), a trent'anni dalla presentazione delle prime iniziative in materia (2), e un ventennio dopo che le regioni hanno comunque iniziato ad occuparsene (3). Gettare uno sguardo su quanto è accaduto in questi anni non ha un significato meramente storico: sia perché la nuova legge statale, seguendo la scia di una copiosa normativa regionale, ne avrà tenuto ben conto, e non solo nel definire i principi che vincoleranno il legislatore locale; sia perché l'assenza di una legge cornice, ma anche di una disciplina che rivestisse caratteri di organicità (4), ha certo favorito il nascere di un contenzioso ed il formarsi di una giurisprudenza costituzionale che, specie negli ultimi anni, ha svolto un ruolo di supplenza del legislatore e ha individuato dei criteri che talora danno indicazioni generiche, talora, più recisamente, sembrano voler vincolare il legislatore stesso nella sua azione futura.

Le regioni, come ho detto, hanno iniziato ad occuparsi della materia una ventina d'anni fa. In assenza, però, di un'attribuzione esplicita di competenza, e dato che la legislazione statale sui parchi nazionali, già vecchia di alcuni decenni, non teneva soverchiamente in conto l'esistenza di enti locali, né precostituiva strumenti aggiornati

di gestione, le regioni hanno messo da subito l'accento sul collegamento fra la potestà di istituire e regolare parchi naturali e diverse fra le materie elencate dall'articolo 117 della costituzione (5). Quest'impostazione dipende in primo luogo dalla riserva di poteri allo stato operata dai decreti Colombo (6); e anche se la dottrina ha fatto notare come gli stessi decreti facessero salvi, in materia di protezione della natura, interventi regionali non contrastanti con quelli dello stato (7), l'individuazione dei parchi come materia sottratta alla competenza delle regioni in ragione anche di un preminente interesse nazionale (confermata dalla corte costituzionale (8)) rendeva inevitabile ricercare la giustificazione di una normativa regionale nell'uso coordinato delle competenze in materie connesse (foreste, urbanistica, ecc.).

Quest'impostazione giunge in qualche misura fino ai nostri giorni, nonostante il quadro di riferimento sia mutato, e ciò da diversi punti di vista. In primo luogo, nell'idea dei parchi non come materia, ma come istituto tipizzato per la protezione della natura (9), ad indirizzare l'esercizio di funzioni in materie connesse. La stessa protezione della natura, quindi, potrebbe essere non tanto una materia, quanto una finalità che dovrà ispirare l'azione dei pubblici poteri (10). Quest'impostazione nasce dunque, più o meno consapevolmente, dalla necessità di fornire un puntello alla possibilità, per le regioni, di agire in difesa dell'ambiente; e trova credito in buona parte dalla dottrina, specie all'inizio degli anni ottanta (11). Di più: a parere di chi scrive, essa si rispecchia o almeno permette di leggere in maniera coerente le statuizioni in materia del D.P.R. n. 616/1977, dove esso parla di parchi all'interno di materie, anzi, settori organici diversi (12), e dal momento che la protezione della natura non rientra nell'elenco costituzionale delle materie di competenza delle regioni (che sia stata attribuita a queste ultime come materia affine, secondo

il dettato della legge n. 382/1975, può far nascere - come ha fatto nascere, in altri casi (13) - dubbi sul rispetto della delega).

A dire il vero, parte della dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale, in un secondo tempo, hanno sì confermato questa visione delle aree protette come non materia, ma si sono mosse in direzione opposta rispetto al secondo assunto, individuando o cercando di individuare una materia "protezione della natura" (o "tutela dell'ambiente") (14).

Quest'oscillazione è abbastanza comprensibile, dato che è difficile definire, in astratto, che cosa sia una materia. Per la verità, ho dei dubbi sulla fondatezza degli ultimi assunti, perché elemento caratterizzante la tutela ambientale mi sembra più un interesse, un fine quindi, che l'esistenza di funzioni amministrative tipiche e unificate: infatti, quelle relative a norme che in genere vengono riportate nel suo ambito (protezione della flora e della fauna, tutela del paesaggio, ecc.) sono diverse e separate le une dalle altre.

Comunque, anche l'impostazione in parola trova giustificazione entro una determinata temperie giuridica e sociale. Infatti, l'attribuzione esplicita di competenze alle regioni da parte del decreto 616 non rende più necessaria la valorizzazione dell'intreccio con altre materie di competenza regionale. Inoltre, un intervento più penetrante dello stato sembra trovar fondamento in fenomeni sociali e politici: basterà ricordare, negli anni ottanta, l'ascesa dei verdi, che non a caso, in materia, sono di norma favorevoli a un ruolo statale preminente. Comunque, non si mette più in discussione l'esistenza di attribuzioni regionali di tipo concorrente: piuttosto, la mancata citazione della materia in costituzione può giustificare ulteriormente un intervento centrale fondato sulla sussunzione di un prevalente interesse nazionale (15).

Sulla presenza di un interesse nazionale, infatti, si gioca

nella seconda metà dello scorso decennio il recupero di potestà da parte dello stato; dopo che l'articolo 83 del decreto 616 - non molto distante, qui, dall'impostazione della commissione Giannini (16) - sembrava preludere a un trasferimento complessivo. Questo recupero, il cui punto di arrivo, per l'appunto, è la nuova legge cornice sulle aree protette, è attuato dalla corte costituzionale e, meno coerentemente, da alcune norme poco organiche con cui lo stato ha ricominciato a muoversi nel settore, dopo un letargo ventennale (17).

Per la verità, una dottrina minoritaria (si trattava anzi, per lo più, di prese di posizione latamente politiche) dava già da subito un'interpretazione riduttiva del trasferimento operato dal 616 (18). Gli argomenti, però, erano giuridicamente deboli, tant'è vero che più di recente chi ha messo in luce l'esigenza di un intervento statale lo ha fatto su altre basi, ammettendo che i poteri residuati allo stato nel 1977 erano, in astratto, molto limitati (19). Comunque, il recupero di poteri da parte dello stato nella visione della corte costituzionale è fondato su argomenti degni di ben maggiore considerazione. Anche se, per la verità, ci sono state delle oscillazioni: in un primo tempo infatti la corte, pur giustificando un intervento statale a seguito dell'assunzione di obblighi internazionali (con soluzioni, però, che non avevano trovato il consenso della dottrina) (20), aveva chiaramente escluso che l'articolo 83 del 616, al quarto comma, giustificasse un intervento statale fondato sull'interesse nazionale (21). Successivamente, però, la consulta ha mutato opinione (22): con un ragionamento che non mi sembra convincente, se fondato su dati meramente testuali (si deduce dall'esistenza di un potere minore, quello di individuare parchi interregionali, un potere più penetrante; cosa logicamente poco conseguente, tanto più che le intenzioni del legislatore sembravano essere proprio di limitare il potere); ma che indubbiamente ha una sua coerenza se inserito in una linea di tendenza

la quale vede, anche per motivi extragiuridici, un recupero di ruolo dello stato, e soprattutto all'interno di una concezione dell'interesse nazionale costantemente sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale (23). Si può non essere d'accordo con tale concezione: e non nascondere che le opinioni sostenute in materia dalla dottrina regionalista (24) mi sembrano dimostrare maggior rigore intellettuale e fedeltà al testo della costituzione. Fatto è che su questo punto parmi essersi formata una costituzione materiale di costruzione per buona parte giurisprudenziale: e in questo caso la corte, con un intervento additivo piuttosto pesante, ha adeguato l'articolo 83 a tale costituzione.

Nel far ciò la giurisprudenza, con una serie abbastanza nutrita di sentenze, ha disegnato i rispettivi poteri di stato e regioni (25). Si tratta palesemente di interventi resi necessari dall'esistenza di una normativa (statale) molto frammentaria e incoerente, e dall'inerzia del legislatore di fronte a problemi, se non da stato di emergenza, certo molto maturi.

La corte quindi, sulla base dell'esigenza di protezione per valori di rango costituzionale (artt. 9 e 32 della carta fondamentale), ha svolto nella sostanza un ruolo di supplenza. In alcuni punti la ricostruzione giurisprudenziale ha interesse prevalentemente dottrinario: così dove identifica le varie categorie di riserve naturali, o i contenuti essenziali di una futura legge sui parchi (in maniera abbastanza generica, però, da non comportare enormi problemi di adeguamento) (26).

Più significativa l'individuazione di un principio di unitarietà dell'area protetta (qualcuno, in commento, l'ha definito principio generale dell'ordinamento, ma mi sembra preferibile farne un principio fondamentale, se non una norma di riforma economico-sociale (27)), o il postulato sulla necessità di un soggetto diverso dalle regioni per l'esercizio di funzioni legate a interessi non solo

superiori, ma anche parzialmente contrapposti a quelli delle regioni stesse (28). Massimo, infine, l'interesse insito nella determinazione dei poteri dello stato (29): nucleo minimo di poteri (programmazione, individuazione delle aree, ecc.) che dovrebbe essere rispettato anche dalla legge cornice, e che comunque va incontro a limiti dovuti dalla presenza (ormai assodata anche secondo la corte) di una competenza regionale concorrente in questo settore e in materie connesse. Rilevante, infine, il richiamo al principio di leale collaborazione nell'esercizio delle rispettive attribuzioni (30). La stessa corte costituzionale poi, in una sentenza relativa ad una materia affine (difesa del suolo) (31), ci avverte che quest'ultimo principio può trovare attuazione nella previsione di organi misti, di forme di intesa, ecc., in materie ove vi sia un chiaro intreccio fra poteri statali e regionali.

Il quadro che ne viene, e che si rispecchia nell'impostazione della legge cornice, è caratteristico in quanto presuppone, dunque, il mantenimento allo stato (o a organi misti stato-regioni) di poteri rilevanti, non solo a livello programmatico, ma di amministrazione attiva. Si aggiunga come sia la giurisprudenza costituzionale (32) che quest'ultima legge (nell'elenco delle aree in cui sono o potranno essere istituiti parchi, come risulta dai lavori parlamentari e dal testo definitivo) dimostrino di aver valutato la possibilità che aree protette d'interesse nazionale si sovrappongano - sostituendosi - ad aree regionali già istituite, e sarà facile attribuire credito ad uno spunto sull'esistenza di una competenza che ha tutte le caratteristiche della competenza concorrente suppletiva (e non surrogatoria) (33). Ne viene un richiamo alla "konkurrierende Gesetzgebung" dell'ordinamento tedesco (34): che, si badi, una volta intervenuta la regolamentazione statale potrebbe porre le fonti regionali in una posizione tipica più della competenza attuativa che di

quella concorrente (la quale ha, in Germania, un equivalente parte diverso nelle "Rahmenvorschriften" (35)). I limiti che incontra l'azione regionale, così, sembrerebbero quasi più conformi a queste disposizioni del "Grundgesetz" che a quelle della nostra costituzione. Aggiungiamo i richiami alla leale cooperazione (che pure sembra di origine tedesca) (36) e agli organi misti, nello spirito del federalismo cooperativo, e si vedrà che in questo settore la giurisprudenza costituzionale e (nella sua scia) la legislazione si muovono, se non sulla scorta di una costituzione materiale, verso una costituzione (che ci si augura, a questo punto, diventi almeno formale) abbastanza diversa da quella scritta (o almeno pensata) da noi nel 1948. Che ciò derivi da esigenze e da sviluppi storici obiettivi, e fino a che punto, non è qui luogo per discuterne.

Comunque, tornando alla giurisprudenza costituzionale, bisogna rilevare come essa si sia espressa anche sulla normativa statale in materia di parchi intervenuta, frammentariamente, nell'ultimo scorcio degli anni ottanta, e sul modo in cui il ministro dell'ambiente (in primo luogo) ha esercitato i poteri dello stato: riportando queste norme - dove in esse vi erano passaggi equivoci - nell'ambito dei principi individuati dalla corte, e pure annullando degli atti statali (37).

In effetti, anche dottrina abbastanza favorevole allo stato ha messo un'evidenza come gli organi centrali abbiano agito un po' al di là di quanto previsto dalle norme (38): cosa che la corte sembra voler far capire, incidentalmente, anche in qualche questione dove non le era possibile (per motivi procedurali) pronunciarsi in maniera netta (39). Mi sembra così che, secondo gli indirizzi giurisprudenziali, i parchi recentemente istituiti con decreto ministeriale (40) avrebbero dovuto esserlo (nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento) con atto del consiglio dei ministri. Può essere che le regioni, da questo punto di vista, si siano lasciate sfuggire qualche occasione, che

avrebbe potuto essere meglio sfruttata qui che insistendo su posizioni magari condivisibili, ma prive di una grande udienza nella giurisprudenza costituzionale - forse perché è questione ormai di una costituzione materiale diversa. Come sembra essere, a prima lettura, per il ricorso presentato contro la legge cornice dalla provincia di Bolzano (mentre quello della Sardegna non contesta radicalmente l'esistenza di poteri dello stato in materia) (41).

Prima di esaminare i contenuti di quest'ultima legge, mi si permetta un altro salto indietro nel tempo, che credo utile all'analisi successiva. Ho già detto dell'individuazione dei parchi come strumenti per gestire in maniera coordinata competenze regionali in diverse materie (anziché come materie a sè). Ora, quest'impostazione non è dovuta semplicemente allo sforzo di assicurare alle regioni una possibilità per intervenire in questo campo. Essa si rifletteva anche nell'uso di strumenti sconosciuti ai parchi nazionali allora esistenti, e primariamente di origine urbanistica (anche perché a tale materia si fece primariamente riferimento) (42). Inoltre, poteva comportare una ricomposizione, all'interno dell'area protetta, di funzioni amministrative altrimenti spettanti a soggetti diversi, per differenti materie appunto (43). Si tratta insomma di questioni non solo di competenza, ma di articolazione della normativa e delle funzioni.

Il collegamento con l'urbanistica e la configurazione degli strumenti per il governo del territorio a parco come strumenti essenzialmente urbanistici è preminente nelle prime leggi regionali in materia. Ciò è dovuto sia - come si è detto - all'incerta competenza, sia a una tendenza esageratamente chiamata, in un momento successivo, "panurbanistica". Dico esageratamente perché nella dottrina (44) e nella stessa legislazione (in seguito) non ne è rimasta la traccia che farebbe pensare la lettura di interventi successivi (che forse accentuavano le cose con intento dialettico). Nella stessa redazione di questi

strumenti, infatti, già da subito ci si discosta dal modello astrattamente definito nelle prime leggi, per adottare criteri più intersettoriali e naturalistici (45).

Il collegamento con le altre materie è rimasto spesso più oscuro. Questo mi sembra un limite di diverse leggi regionali, che sorvolano sull'argomento, o prevedono semplicemente misure vincolistiche, o nulla-osta del soggetto gestore dell'area protetta (46). Un limite sotto diversi punti di vista: anzitutto perché questa connessione legittimava le competenze regionali, e quindi, se ben usata, avrebbe potuto dare un contributo al ruolo giocato dalle regioni di fronte agli interventi statali. In secondo luogo, almeno dove gli interessi principali in gioco erano i medesimi, per esigenze di razionalità amministrativa (semplificare procedimenti e diminuire soggetti pubblici, e non viceversa, come si rischia di fare in questi casi).

La questione, però, ci sposta già sul contenuto concreto delle leggi regionali e della nuova legge cornice, nel gioco di reciproche influenze di cui ho detto.

2. L'iter della legge

A questo punto si potrebbe raccontare un'altra storia - quella, cioè, dei trent'anni di disegni di legge su questa materia. Ma se l'operazione avrebbe un interesse storico, mi sembra meno importante per la definizione dell'attuale istituto "aree protette". In ogni caso ci sono diversi contributi della dottrina (47), che nel corso degli anni ha avuto modo di esaminare il contenuto delle proposte che man mano si succedevano. Basterà ricordare, qui, come esse non giungessero mai

neppure all'approvazione di uno dei due rami del parlamento; e come, ciò nondimeno, il lavoro fatto non sia andato del tutto perduto, poiché in questa legislatura come nella precedente delle proposte di legge riprendono il testo elaborato in commissione prima dello scioglimento delle camere (48). Comunque, sia al parlamento sciolto pochi mesi fa che a quello precedente erano giunte diverse iniziative di origine parlamentare, ma nessuna governativa; iniziative provenienti da buona parte dai gruppi politici. L'impostazione, naturalmente, era abbastanza diversa; a prescindere da proposte limitate a singoli parchi (talora di sapore elettoralistico, come dimostrano i finanziamenti spropositati (49)), si va dalle iniziative del partito comunista (50), che sembrano seguire in misura maggiore la linea del D.P.R. n. 616/1977 in senso regionalistico (ma abbastanza oltre in questa direzione vanno anche, ad esempio, le proposte di parlamentari del PRI (51)), ad impostazioni più centralistiche, come quella dei verdi (52).

Il progetto, comunque, ha avuto un iter travagliato: negli atti parlamentari ho rintracciato la stesura, in comitato ristretto (presso la competente commissione della camera) di quattro successivi testi unificati, lamentate di deputati su ritardi nell'esame (in sede consultiva) da parte di altre commissioni, e perfino, una di seguito all'altra, due dichiarazioni di opposto tenore sull'opinione governativa rispetto all'opportunità del provvedimento, da parte di due sottosegretari. Comunque, lo spazio accordato alle regioni si fa via via più ampio e preciso: aumentano, nei testi successivi, gli articoli specificamente dedicati ai parchi regionali (da uno a cinque), mentre si segnala l'intervento del presidente della commissione affari costituzionali (che in anni precedenti aveva partecipato al dibattito dottrinale (53), sostenendo curiosamente - ma forse non senza significato, se è vero quanto ho detto prima sulla "konkurrierende Gesetzgebung" - la presenza di potestà meramente attuative, in ritardo

su altre opinioni di questo tipo (54) e sullo sviluppo degli eventi). Sembra infatti che il suo peso sia stato determinante nell'imporre (nella sua commissione e presso la commissione competente, visto che essa lavorava in sede legislativa) alcune modifiche che denotano indubbiamente una maggiore attenzione al rapporto stato-regioni, e più considerazione per il ruolo giocato da queste ultime.

Il testo è giunto in senato nell'estate del 1991, e forse a questo punto, dopo tre anni di discussioni e a meno di un anno dalla fine della legislatura, ci si sarebbe potuti aspettare un'altra fine ingloriosa. Invece, da questo momento c'è stata una brusca accelerazione dei lavori: il senato ha approvato rapidamente un testo con varianti raramente di sostanza (e comunque, in qualche punto, ancora un po' più favorevoli alle regioni ordinarie), il secondo passaggio alla camera s'è presto risolto. Del tutto verosimile, dunque, una spinta politica decisa, dopo anni di attendismo.

3. La legge cornice

Il testo della legge è diviso in quattro titoli. Il primo contiene disposizioni di carattere generale (definizioni, finalità) e procedure programmatiche, e in quanto tale ha influenza sull'attività regionale, nonostante alla posizione di norme di cornice valide per le regioni sia specificamente dedicato il titolo terzo. Quanto al titolo secondo, esso s'incentra sulla disciplina delle aree protette di interesse nazionale, secondo moduli di collaborazione fra stato e regioni.

In generale si può dire che la ripartizione delle

competenze rispetta fundamentalmente le indicazioni della corte costituzionale: lo stato, insomma, non detta solo norme di principio per l'istituzione di parchi e riserve da parte delle regioni, ma interviene in via programmatica; e soprattutto, per una categoria di aree, in cui viene ritenuto preminente l'interesse nazionale, lo stato provvede all'istituzione ed entra, assieme agli enti locali, nelle autorità di gestione; mentre per l'esercizio delle potestà amministrative attinenti c'è un delicato, talora complesso dosaggio nell'intervento delle diverse istanze (governo, ente di gestione, regione, altri enti locali).

Dell'articolato vorrei, più che fare una parafrasi o fornire una sistemazione, mettere in evidenza alcuni aspetti problematici; nella speranza che le difficoltà nel ricostruire il quadro antecedente l'approvazione della legge non mi abbiano portato a leggere oltremisura incoerenze altrui in incomprensioni mie.

3.1. Principi generali

Dall'articolo 1 si possono ricavare una definizione delle aree protette, delle loro finalità, e si desume l'esistenza di un principio generale di cooperazione fra i soggetti chiamati ad operare nel campo (comma 5); ad esso si collega strettamente l'articolo 2, che definisce una tipologia delle aree protette.

Vi è anzitutto un rinvio agli articoli 9 e 32 della costituzione, già suggerito dalla dottrina e dalla giurisprudenza (55). L'ormai rituale rinvio alle finalità che, secondo la migliore dottrina (56), tali norme impongono a tutti gli enti pubblici, e il contemporaneo accenno al rispetto degli accordi internazionali, possono essere intesi

però anche come richiamo a due fattori (il rispetto di obblighi internazionali e l'esistenza di valori primari individuati dalla carta fondamentale e quindi alla base di interventi fondati sull'interesse nazionale) limitativi, secondo la giurisprudenza costituzionale, delle competenze regionali - anche di tipo primario (57).

Segue una definizione di patrimonio naturale (58): termine che è usato in senso generico, non di appartenenza - ma semmai può avere riflessi sulla funzionalizzazione del diritto di proprietà, che nei parchi, secondo la giurisprudenza, nasce naturalmente soggetto a limiti (59). La definizione, comunque, fa rinvio a conoscenze e valutazioni di tipo extragiuridico. I territori che costituiscono patrimonio naturale, in quanto sottoposti a uno speciale regime per il perseguimento di determinati fini, diventano area protetta.

Tali fini, poi, non sono sostanzialmente diversi da quelli individuati nelle leggi regionali (che naturalmente li modulano in relazione alle caratteristiche della singola area): semplificando, tutela dell'ambiente, fruizione (da quella ricreativa a quella per attività scientifiche) e promozione di attività economiche compatibili. Anche culturalmente rilevante, comunque, la ricerca di un'integrazione fra uomo e ambiente (60). Spesso (ma non sempre), anche nelle leggi regionali c'è una precisazione (come qui la "compatibilità") che rende il terzo obiettivo recessivo rispetto agli altri (61). In qualche caso, per la verità, la recessività maggiore sembra insita nell'obiettivo di fruizione (62): ma la cosa, specificata in relazione a singole aree, non mi sembra incompatibile con queste disposizioni.

Qualche preoccupazione in più, data la definizione generica di area protetta, sollevano le sue specificazioni all'articolo 2. A parte che la differenza fra parchi e riserve - nella legislazione regionale giuridicamente fondata, pare, su un tipo più intenso di protezione per le seconde, su un'area loro più ristretta e strumenti

gestionali più snelli (63) - vi è affermata in modo poco perspicuo, e non è illuminata neppure dalle disposizioni successive che, quanto alle riserve, sono sommarie, il problema è soprattutto nella mancata menzione di altri tipi di aree protette, variamente previste dalle leggi regionali (64). Il seguito della legge dimostra che questo fatto, probabilmente, era conosciuto al legislatore, dato che esso parla di aree verdi urbane e suburbane, di riserve biogenetiche, ecc. D'altra parte, il comitato per le aree protette di cui all'articolo 3 ha fra le sue attribuzioni quella di specificare la tipologia (art. 3, comma 4, lettera a)). Ciò sembra necessario, perché se in alcuni casi le difformità terminologiche a livello regionale derivano semplicemente da mancato coordinamento (65), talora corrispondono a un oggetto diverso da quello dei parchi e riserve: così per i monumenti naturali (Lombardia, Lazio, ecc.), o per le altre aree di rilevanza ambientale sottoposte a un regime meno speciale dei parchi da diverse regioni (Liguria, Toscana, ecc.). Visto che le regioni stesse sono rappresentate nel comitato per le aree protette è auspicabile che esse, magari previo un accordo informale che garantisca proposte non scollegate e frammentarie, agiscano in questa sede. La cosa non è priva di rilevanza concreta: se infatti mi sembra possibile che le regioni, nell'esercizio delle loro competenze, stabiliscano regimi di tutela anche diversi da quello della legge cornice (quali confluenza di regolamentazioni relative a diverse materie), l'inclusione nelle aree protette definite ai sensi di quest'ultima è condizione per percepire finanziamenti dallo stato (articolo 5, comma 3).

Mentre i primi 5 commi dell'articolo 2 parlano di classificazione come tipologia, i tre commi successivi sembrano usare lo stesso termine, in modo equivoco, per indicare l'assegnazione di una specifica area ad una classe. Si tratta di disposizioni non ben coordinate fra di loro e con gli articoli successivi, a mio parere. I

commi 6 e 7 riguardano solo le regioni a statuto speciale. Per parchi e riserve di interesse nazionale si richiede, per l'istituzione, un'intesa con dette regioni: ipotesi disciplinata però anche dall'articolo 8, che inoltre tratta delle regioni ordinarie. Lo stesso vale pure per la classificazione, non solo di parchi e riserve, ma genericamente di aree protette (evidentemente di altro tipo). Però non è detto chiaramente chi classifica le aree, e quindi il soggetto con cui si deve pervenire all'intesa: potrebbe trattarsi del comitato per le aree protette, in sede di approvazione del programma triennale (art. 4), dato il contenuto di quest'ultimo. Quest'intesa assorbirebbe l'eventuale aggregazione al comitato, con voto consultivo, di un rappresentante della regione interessata (art. 3, comma 1); ipotesi che riguarderebbe, quindi, le sole regioni ordinarie.

Infine, al comma 8 si chiarisce che per le aree protette regionali (e locali) a classificare e istituire provvederanno le regioni. Ora, sembra che il programma triennale debba contenere anche indicazioni sulle aree protette regionali (art. 4, lettera a)). Quindi, o esso, in questo caso, si limiterà ad individuare senza classificare, oppure recepirà una precedente classificazione delle regioni, che potrebbe avvenire informalmente in sede di consultazioni precedenti la predisposizione del programma o, meglio, con autonomi atti di programmazione. Solo che di questi atti, diffusi nell'esperienza regionale (66), non v'è traccia nella legge, tutta incentrata sul programma statale (che anzi potrebbe coprire il contenuto principale che hanno avuto tali atti).

Una certa confusione, come si vede, che potrebbe causare difficoltà applicative e contenzioso. Sintomo forse di incertezze che non si sono risolte, e di cui potrebbe essere indice il fatto che l'art. 3, parlando del programma, non nomina le aree regionali, come fa, invece, l'art. 4. In commento a quest'ultimo, comunque, tornerò fra poco

su tali questioni.

L'articolo 3 è una delle disposizioni caratterizzanti la legge. Vi si istituisce un comitato per le aree protette, composto paritariamente di ministri e di presidenti (o assessori) regionali, assistito da una consulta tecnica (a funzioni individuate con una certa genericità). Si tratta dunque di un organo che inserisce a pieno titolo le regioni nel circuito decisionale della programmazione statale, secondo il modello cooperativo di cui già si è parlato. Da notare specialmente il comma 2 dell'articolo, il quale, nell'attribuire funzioni al comitato, usa le medesime parole che si ritrovano all'articolo 81 del decreto 616, riferite lì alla funzione di indirizzo e coordinamento. Si tratta, quindi, di partecipazione all'esercizio di questa funzione? Bisognerà vedere, poi, in che cosa tali determinazioni si distingueranno dal programma per le aree protette, che sembra essere l'atto più rilevante del comitato, e che è disciplinato, quanto a procedimento e contenuti, dal successivo articolo 4.

Per ciò che concerne il contenuto del programma, c'è da segnalare, anzitutto, la formulazione poco chiara del comma 1, lettera a) di quest'ultimo articolo, che parla di aree "individuate nelle vigenti disposizioni di legge, statali e regionali". Potrebbero essere i tipi di area individuati dalle leggi (regionali a carattere generale, più che statali): ma poiché esse dovrebbero riprendere la tipologia della legge cornice, come integrata dal comitato per le aree protette, si tratterebbe per lo meno di un'improprietà. Dovrebbe trattarsi, altrimenti, delle leggi istitutive delle aree; o ancora di leggi generali, ma nei punti in cui esse hanno contenuto programmatico o rinviano a un programma regionale per l'individuazione delle aree. Nel qual caso però saremmo in presenza, sul punto, di un documento consuntivo più che di un programma, e sarebbe equivoco il cenno, nella stessa lettera, a una delimitazione dei confini che dovrebbe già

esistere. L'interpretazione preferibile (perché solleverebbe meno problemi applicativi) mi pare l'ultima, che lascerebbe poi uno spazio ad eventuali programmi regionali. Assenti questi, o qualora si affermasse una lettura diversa, si dovrebbero comunque far salvi i poteri classificatori delle regioni, di cui ho detto: il programma statale, cioè, individuerrebbe ma non classificherebbe. Tirando le somme ci sarebbero, sul punto, diverse incongruenze; che mi sembrano dovute anche ad emendamenti approvati senza porsi eccessivi problemi di ricaduta su altri punti del testo. Sarebbe auspicabile, dunque che il legislatore riscrivesse la norma in modo più perspicuo.

Infine, ci si potrebbe porre il problema della legittimità di leggi regionali che istituiscano aree al di fuori di quelle individuate dal programma. Se non in assenza o prima della stesura di un programma (caso verificatosi (67)), la questione si sarebbe già potuta sollevare per difformità rispetto a programmi regionali, con riguardo ad una violazione del principio del giusto procedimento (68). Non credo che la cosa sia diversa qui, poiché la presumibile presenza di un interesse nazionale all'attuazione del programma statale vincolerebbe ad istituire, ma da sola non impedirebbe di istituire fuori dal programma.

Quanto alle successive lettere c) e d), in cui sono previsti interventi finanziari nelle aree protette (contributi sono previsti anche dal comma 3), mi sembra si possa sollevare il dubbio di un'eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria regionale, pur trattandosi di contributi aggiuntivi e controllati da un organo misto. In maniera più chiara, ciò, per la lettera d), che prevede direttamente contributi in conto capitale per attività e progetti: salvo non si tratti di attività in aree di competenza statale. In modo meno palese per la lettera c), che prevede un riparto di contributi per area, ma non dice se si tratta di aree statali o anche regionali. Il rischio resta comunque quello di un intervento diretto dello stato in materie di

competenza regionale, giustificato dal prevalente interesse nazionale e talora dal riparto di competenze qui attuato, ma non dai caratteri di straordinarietà e di urgenza usati a volte dalla corte costituzionale per far salve disposizioni di questo tipo (69).

Alla lettera e), ancora, c'è una parziale sovrapposizione con l'analoga attività di indirizzo svolta dal ministro dell'ambiente ai sensi della legge n. 349/1986 (art. 5, comma 3), che può essere risolta attribuendo a quest'ultima norma carattere residuale.

Da rilevare poi, nel prosieguo dell'articolo, non tanto le norme procedurali ordinarie (che prevedono un potere d'impulso del ministro dell'ambiente, e l'approvazione da parte del comitato), quanto i poteri sostitutivi di cui al comma 7, correttamente situati a livello governativo.

Infine, le disposizioni finanziarie (comma 8) non mi sembrano perfettamente coordinate con quelle dell'articolo 3, comma 3, che hanno, in parte, lo stesso oggetto.

Ai poteri sostitutivi relativi non più all'approvazione, ma all'attuazione del programma è dedicato l'articolo 5. Scontato un rinvio, qui, alla questione dell'esistenza di simili poteri nell'ambito di materie trasferite (e non solo delegate) alle regioni (70).

Al comma 3 poi (similmente all'articolo 4, comma 4) la disposizione cui ho già accennato, che condiziona il godimento di contributi statali all'iscrizione nell'elenco ufficiale delle aree protette (71); condizione che naturalmente non vale per le aree in via di istituzione, e che possono essere egualmente finanziate (almeno) ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera d).

L'articolo 6 prevede una serie di misure di salvaguardia, secondo una tecnica (di origine urbanistica) ben collaudata dalle regioni (72). Quelle del comma 1 sono indipendenti anche dall'individuazione dell'area in sede programmatica; i commi 2 e 3 si

riferiscono alle aree programmate, ma non ancora istituite; il comma 4 le prevede dopo l'istituzione dell'area, fino all'approvazione del regolamento che disciplina le attività. I contenuti delle misure, parallelamente, sono determinati (o determinabili) in maniera diversa.

L'articolo presenta, a mio giudizio, alcuni passaggi controversi, dal punto di vista tecnico. Il comma 1 anzitutto, che si richiama ai poteri di ordinanza attribuiti al ministro dell'ambiente dalla legge n. 59/1987 e giustificati dalla sentenza costituzionale n. 617 dello stesso anno, parrebbe mal raccordato con questa legge e la legge n. 349/1986. Queste norme, infatti, vengono dichiarate salve: ma dal contenuto della disposizione in parola e di altre non sembra affatto debbano esserlo. L'articolo 5 della legge n. 349, anzitutto, non ha a che fare con le misure di salvaguardia ed è in buona parte incompatibile con il resto della legge in commento, che per l'individuazione di aree protette attua un sistema diverso. Ciò vale anche per l'articolo 7 della legge n. 59/1987, il cui contenuto è parzialmente ripreso dal comma 1, ma in una fase diversa (che nel caso della legge n. 59/1987 va collegata piuttosto a quella del comma 2), ed estendendo i poteri di ordinanza di cui ho detto alle regioni (si tratterà del presidente della giunta). A meno che non si voglia tenere in piedi, in via eccezionale ed in maniera oscura, un sistema di individuazione e di salvaguardia diverso da quello instaurato da questa legge, e rispetto ad esso concorrente; il che mi pare eccessivamente incongruo.

D'altra parte, anche la norma secondo cui la proposta di istituzione deve essere subito dopo portata in comitato aree protette non è ben chiara; mi sembra piuttosto trattarsi di un parere (causa la mancata programmazione), cui seguirà l'istituzione secondo le normali procedure, qui non espressamente derogate.

Di non facile lettura anche il comma 4; bisognerà intenderlo nel senso che per derogare le misure di salvaguardia ivi previste si

dovrà seguire la procedura di cui all'art. 11 (aggiungerei, per chiarezza, comma 6), identica a quella per l'approvazione dei regolamenti alla cui salvaguardia sono poste le misure; cosa un po' strana, e non certo sintomo di snellezza (73). Incongruo pure il contenuto del comma 6, che attribuisce dei poteri al ministro e all'autorità di gestione (perché non alla regione, parallelamente al comma 1?) in un momento precedente all'istituzione (misure di salvaguardia in attesa di quest'ultima), e quindi quando di autorità di gestione non ce n'è ancora.

Non è una novità infine, alla luce di quanto si è detto e fatto finora in materia di parchi (74), l'articolo 7, che opportunamente prevede priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali a favore di comuni, province e soggetti privati che operano in aree protette.

3.2. Aree protette nazionali

L'articolo 8 definisce le modalità per l'istituzione dei parchi e delle riserve, in cui diverso è il ruolo delle regioni: quelle ordinarie sono solo sentite, mentre con quelle speciali, in virtù delle loro competenze esclusive, è richiesta un'intesa (75). Ora, a parte questo, anche quest'articolo contiene alcuni aspetti problematici. Anzitutto, il comma 5 si sovrappone parzialmente (con una prescrizione molto generica) al comma 4 dell'articolo 6, dal momento che ambedue prevedono misure di salvaguardia successive all'istituzione dell'area protetta. L'istituzione, poi, avviene con decreto del presidente della repubblica, su proposta del ministero dell'ambiente; ma non si dice chi deliberi la proposta poi emanata con decreto. Nel sistema previgente, e secondo le interpretazioni della corte costituzionale, tale potere

spettava al consiglio dei ministri (nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento) (76). In tal senso dunque, considerato poi che quelle fonti non sono espressamente abrogate (né, qui, incompatibili), e data la scelta, coma forma, del decreto presidenziale può essere colmata la lacuna. C'è però un intoppo ulteriore: se il comma 1 regola come si è detto l'istituzione e delimitazione del parco, il comma 6 disciplina in maniera diversa l'istituzione del relativo ente di gestione, che deve avvenire "sulla base di apposito provvedimento legislativo". Non si capisce quindi, a prima vista, che cosa sia l'istituzione di cui al comma 1, se è vero che l'ente di gestione è elemento essenziale (l'elemento soggettivo) dell'esistenza di un parco (77), e viene istituito separatamente. Del resto, un meccanismo in due fasi di questo tipo non ha alcun precedente. Forse si pensava, per il comma 1, che strumenti quali l'intesa si attagliassero meglio ad un procedimento amministrativo. E certamente si può argomentare sull'esistenza di una riserva di legge in materia organizzativa (78); ma che sia una riserva relativa è confermato dall'esperienza regionale (79) e dalla deroga a tale norma sancita nello stesso comma 6 (anche se è vero che qui si tratta di parchi già individuati in legge). Bisogna notare però come la previsione sia nata in sede di parere della commissione bilancio (e non affari costituzionali): prevalenti, dunque, le preoccupazioni finanziarie? In ogni caso, ne viene un procedimento istitutivo problematico.

Il ponderoso articolo 9 definisce la struttura e gli elementi fondamentali dell'ente parco. Non vi sono, qui, particolarità di spicco, anche rispetto ad analoghi soggetti già esistenti; se si prescinde dalla "comunità del parco". Nel consiglio direttivo la rappresentanza degli enti locali è lievemente minoritaria, ove si vogliano considerare "centrali" - un po' impropriamente ma non ingiustificatamente, di fatto - i membri designati da associazioni

ambientalistiche e istanze scientifiche. Non del tutto chiare le funzioni della giunta esecutiva - che infatti è solo eventuale - visto poi che funzioni del consiglio possono essere delegate al presidente, il quale adotta anche i provvedimenti urgenti (sottoposti a ratifica), coprendo uno spazio che altrimenti potrebbe essere proprio della giunta. A questi organi si aggiunge il collegio dei revisori dei conti. Rilevanti inoltre, al comma 11, le norme dedicate al direttore, vertice dei servizi amministrativi del parco.

La comunità del parco di cui ho detto, e che è regolata all'articolo 10, è, a mia memoria, una novità. L'organo, costituito di rappresentanti degli enti locali, ha funzioni consultive (pareri obbligatori) in relazione specialmente ad una serie di atti fondamentali del parco, per cui, evidentemente, gli interessi locali sono considerati secondari; mentre svolge un ruolo determinante nella promozione economica e sociale - come si vedrà dopo - , che interessa palesemente, in via primaria, gli enti locali. Il meccanismo dunque, da questo punto di vista, è molto conseguente.

Gli articoli 11 e 12 definiscono i due strumenti fondamentali per la gestione dell'area protetta: il regolamento e il piano del parco. Si tratta di strumenti già presenti nelle realtà regionali (80), dove però essi si affiancano ad altri (che in genere potrebbero rientrare, qui, nell'ambito del regolamento) (81), o assumono un contenuto parzialmente diverso (82).

L'articolo 11 per la verità, oltre ai regolamenti, definisce alcuni "standars", cioè divieti per attività che, salvo deroga da parte dei regolamenti, si giudicano fin d'ora incompatibili con l'esistenza del parco. Qualche urbanista, invero, ha dubitato dell'opportunità di simili disposizioni, poco elastiche e non adattabili alle singole situazioni, indagate nella predisposizione degli strumenti di gestione (83). In via generale, comunque, mi sembra che il regolamento abbia un

contenuto meglio specificato rispetto a quelli previsti dalle regioni; che però sembrano privilegiare spesso strumenti di piano a carattere meno urbanistico, quindi più ampio del piano parco di cui all'articolo 12 (84). Queste caratteristiche, comunque, sembrano andar d'accordo con le competenze, con un intervento degli enti locali meno accentuato per il regolamento (più spiccatamente naturalistico, quindi con un aggancio più forte all'interesse per la tutela, che trascende l'ambito locale: anche se rimane la relazione con competenze regionali quali foreste e caccia, qui messa in ombra, in maniera dubbia, per prevalenti ragioni di tutela ambientale), e più per il piano, vista l'attribuzione della materia urbanistica. In quest'ultimo caso, però, la regione agisce su iniziativa dell'ente gestore, e se pare che possa poi variare i contenuti deve comunque ottenere, poi, l'intesa (per determinate aree è richiesta anche l'intesa con i comuni). Diverse intese, quindi, che per la verità appesantiscono il procedimento; ma anche le ultime sembrano necessarie alla luce del comma 7, secondo cui il piano sostituisce ogni strumento urbanistico e paesistico. Dal tenore dell'articolo mi sembra si voglia dire che nel territorio dei parchi non esistono altri strumenti che il piano di parco; cosa atipica, dato che nella legislazione regionale, in maniera più rispettosa delle autonomie locali, piani analoghi si sostituiscono solo a previsioni difformi, o addirittura impongono soltanto un obbligo di adeguamento (85).

La sostituzione complessiva sembrerebbe poco opportuna anche dal punto di vista tecnico, perché richiede un grado di dettaglio notevole, assieme a disposizioni molto generali e, come si è visto, una procedura più complessa a salvaguardia - relativa - degli enti locali; potrebbe prefigurare, insomma, uno strumento molto complesso e poco elastico (86). In ogni caso, se il ruolo preminente nel procedimento sembra essere quello dell'ente-parco, non del tutto rispettate si possono dire le competenze regionali (che secondo la corte

costituzionale, qui, avrebbero dovuto essere piene) (87).

Ma dimenticavo un altro contenuto importante dell'articolo 12: il ricorso, nel comma 2, alla tecnica di azionamento. Anche qui vi sono state, in passato, osservazioni di origine urbanistica sull'inopportunità di prevedere già in legge un numero limitato di grandi zone in cui dividere il parco, e di cui siano prefigurate le caratteristiche fondamentali (88). In effetti, le regioni sono state più elastiche sul punto, spesso. Non ho conoscenze del tutto aggiornate sulla questione: se però quanto ho detto fosse ritenuto vero, l'impostazione della legge, qui, rispecchierebbe posizioni piuttosto arretrate, risalenti (anche per la pianificazione delle aree protette) ad esperienze vecchie (89).

L'articolo 13 prevede un nulla osta dell'ente per concessioni o autorizzazioni da rilasciare sul suo territorio (da parte dei soggetti competenti). E' una disposizione generica, che sembra sintomo di un'insufficiente considerazione del problema dei rapporti con materie connesse, secondo quanto ho già detto in precedenza con riguardo alle regioni; epperò, da un'altro punto di vista, può essere ritenuta coerente ad una maggiore autonomia dell'istituto, parallela al recupero di competenza da parte dello stato. Inoltre, è poco chiaro chi sia il soggetto competente al rilascio: sembrerebbe implicitamente, dal comma 3, il consiglio direttivo (ma la cosa potrà essere chiarita nello statuto dell'ente (90)).

L'articolo 14 disciplina un ulteriore strumento, anch'esso presente nella legislazione delle regioni (91): il piano economico sociale, in cui è prevalente, com'è naturale, il ruolo degli enti locali. Il piano è destinato ad attuare le finalità di sviluppo delle attività compatibili con la tutela dell'ambiente, e la verifica di compatibilità è garantita dalla presenza di un parere vincolante del consiglio direttivo dell'ente parco. Da notare, incidentalmente, come

nelle regioni sia spesso presente (a livello di area o regionale) un comitato scientifico, che - con pareri talora vincolanti - dovrebbe garantire una simile considerazione del dato ambientale (92).

Spicca invece la mancata previsione di altri strumenti di carattere attuativo, quali programmi di intervento, ecc., presenti invece nella realtà regionale (93).

L'articolo 15 è dedicato alle espropriazioni e agli altri modi di acquisto della proprietà da parte dell'ente (si ricorderà in proposito la possibilità di esercitare un diritto di prelazione). Non sono norme che dovrebbero creare particolari problemi di ordine giuridico, in presenza di una giurisprudenza costante sui limiti al diritto di proprietà nei parchi (94), che secondo alcuni è espressione dello statuto o della funzionalizzazione del diritto (95). Rilevante comunque, sia per motivi sociali, equitativi o di consenso, sia alla luce della stessa giurisprudenza sul contenuto essenziale del diritto di proprietà (96), l'indennizzabilità dei vincoli alle attività agro-silvo-pastorali (97). Su qualche imperfezione tecnica di questo ed altri articoli ritengo si possa stendere un velo, dal momento che non dovrebbe procurare problemi.

Non credo valga la pena soffermarsi sulle entrate del parco (art. 16); mentre qualcosa bisognerà dire dell'articolo 17, l'unico specificamente dedicato alle riserve. E' una disposizione molto scarna, che parla genericamente di un organismo di gestione, di strumenti, ecc., senza però definirne i contenuti. Significato comunque che non si parli di semplici piani - come avviene nei parchi - ma di piani di gestione, quasi a sottolinearne il carattere urbanistico minore, insito nelle dimensioni e nella naturalità dell'area, e parallelo ai maggiori poteri dello stato.

La genericità lascia piuttosto insoddisfatti, anche per la salvaguardia delle competenze regionali; visto poi che se è vero che le

riserve dovrebbero essere aree più ristrette e meno antropizzate dei parchi, e dunque con meno problemi di incidenza sulle competenze regionali, questa stessa caratterizzazione si può dedurre dalla prassi (e dalla legislazione regionale) più che dalla legge cornice. Non mi sembra poi il miglior modo, questo, per risolvere i problemi di un settore che in passato ha visto un comportamento del ministero dell'agricoltura (e in parte della stessa corte costituzionale) che, a prescindere da nobili intenti, ha tutto l'aspetto di una commedia all'italiana (98).

Problematica pure la scarsa attenzione al momento vincolistico, visto che qui è massima l'incidenza sul regime dei beni e in particolare sulla proprietà (di nuovo oggetto di riserva relativa di legge).

E' poi sintomo di una disciplina affrettata il comma 2 del medesimo articolo, che prevede "standards" minori rispetto a quelli dei parchi: mentre avrebbe dovuto essere precisamente il contrario.

Gli articoli 18, 19 e 20 sono dedicati alle aree protette marine, e possono essere citati come pessimo esempio di tecnica legislativa. Essi infatti si sovrappongono alle disposizioni della legge n. 979/1982, titolo V (specie gli articoli 26, 27 e 28), senza specificare quali parti di questa legge devono intendersi abrogate e sostituite con la nuova disciplina. Ironia della sorte, dato che queste ultime disposizioni erano state stralciate da una proposta di legge organica in materia di aree protette (99), e approvate all'interno del provvedimento che ora le comprende. Comunque l'articolo 18, comma 1 - ad esempio - sembra sostituire, nella legge del 1982, il comma 1 dell'articolo 26, e modificare non testualmente il comma 2 del medesimo articolo. Spicca, dal punto di vista che ci interessa, che la nuova disposizione non preveda più il parere delle regioni e dei comuni interessati. Le disposizioni successive, oltre all'istituzione,

disciplinano l'ente di gestione, le attività (divieti) e gli strumenti per regolarle.

Di rilievo, rispetto alla precedente disciplina, è l'attribuzione "ex lege" della gestione dell'area al soggetto gestore di un'area protetta (nazionale o regionale) confinante. Per il resto non voglio soffermarmi su una disciplina che contiene minori caratteri di novità e coinvolge le regioni in misura minore (fatta eccezione, semmai, per la Sicilia e la Sardegna (100)).

Quanto all'articolo 21, sulla vigilanza, sottolineerò solo il riciclaggio del corpo forestale dello stato in campo ambientale, attuato garantendo comunque la dipendenza delle guardie dall'ente parco.

3.3. Aree protette regionali

Il titolo dedicato espressamente alle regioni inizia con un atto di buona volontà: l'individuazione esplicita, nell'articolo 22, commi 1 e 2, di principi fondamentali e addirittura, separatamente, di norme di riforma atte a limitare le competenze regionali. Solo che il buon proposito è prontamente smentito dalle disposizioni successive, che dettano altre norme: norme non di dettaglio, poiché richiedono una conforme attività (legislativa) regionale, e neppure meramente esplicative delle precedenti. Che esse vogliano vincolare le regioni, quindi, è indubbio: quali di esse, poi, vogliano essere anche norme di riforma (eventualmente) non è dato sapere.

I principi affermati al comma 1 non dovrebbero costringere le regioni a un grande lavoro per il loro recepimento, anche perché le leggi regionali, più o meno, si muovono già nella linea indicata, dato che si trattava di esigenze comunemente sottolineate. Ciò vale anzitutto

per la partecipazione di cui alle lettere a), b) (sostanzialmente) e c) - ripresa in termini più generali al comma 2, per le regioni a statuto speciale -, che pur con modalità piuttosto varie si può dire generalmente soddisfatta dalle leggi regionali vigenti. Per la verità, la lettera a) va un po' oltre, prevedendo meccanismi abbastanza precisi di partecipazione alla fase istitutiva. Comunque, se la legislazione prevede già forme partecipative diverse (che evidentemente dovrebbero essere adeguate), bisogna sottolineare come la previsione di meccanismi piuttosto complessi per l'istituzione (e questo sembra esserlo) abbia causato ritardi di tutto rilievo, e spinto talvolta le regioni a rivedere la questione in termini forse meno garantistici, ma più efficaci (101). Quanto alla partecipazione nella gestione, vi dovrebbero essere casi isolati (per aree ristrette, magari di proprietà di un solo soggetto) in cui essa non si realizza neppure sotto forma di organi consultivi - ma non è detto che questo, in presenza di situazioni particolari, fosse proprio inopportuno, dato poi che l'istanza partecipativa è proprio acquisizione, in gran parte, dell'esperienza regionale.

Da segnalare inoltre il rinvio all'art. 14 della legge n. 142/1990, inserito tardivamente per probabili motivi di faccia o di facciata, perché la generica attribuzione di competenze in materia di aree protette alle province, che ricorre in tale disposizione, non trova molta eco nella legge cornice - anche se poi si potrà realizzare, almeno parzialmente, in sede applicativa.

Quanto alla previsione di regolamenti, secondo la lettera d), v'è da dire che essi nella legislazione regionale sono normalmente, ma non unanimemente presenti(102); qualche problema potrebbe dare poi la presenza di contenuti (e di altri strumenti) parzialmente diversi da quelli di questa legge, se il rinvio ai principi di cui all'art. 11 deve intendersi rivolto ai contenuti. Mi auguro che in casi del genere

prevalga una certa elasticità, senza formalizzarsi se, ad esempio, altri strumenti occupano in parte lo spazio qui assegnato ai regolamenti.

La previsione della lettera e), infine, mi sembra francamente molto particolare e di scarso rilievo (è stata inserita nel testo all'esame del parlamento abbastanza tardi, probabilmente per contingenze politiche): comunque, in certi casi era già presente nella prassi delle regioni (103).

Nei commi successivi si affrontano questioni diverse. La norma del comma 3, che vorrebbe vedere i parchi istituiti anzitutto in aree di proprietà pubblica, mi sembra poco meditata o poco chiara, poiché se la proprietà pubblica può facilitare la gestione dell'area, è ormai unanime convinzione che l'appartenenza pubblica o privata (almeno finché non si tratti di vincoli a contenuto espropriativo) non abbia influenza sul regime dei beni. Inoltre, è noto come le aree in mano pubblica non siano sempre adeguatamente estese: e di fatto, non certo su questo presupposto si è potuta fondare un'organica politica regionale dell'aree protette (104). A meno che qui non si voglia intendere invece, da un punto di vista diverso e con un'espressione impropria, che il patrimonio forestale in mano pubblica è utilizzato prioritariamente per l'istituzione di aree protette, trasformandosi quasi in un demanio naturalistico (nella linea del D.M. ambiente 20 luglio 1987 (105)).

Il comma 4 sembra fare rinvio a quelle che nel D.P.R. 616 erano le aree protette interregionali; per non dire niente di nuovo, però (la precisazione sull'unitarietà già esisteva). Da notare comunque come neppure qui, nella legge, vi sia un accenno esplicito ai parchi interregionali: indice del fatto che la categoria, in effetti, aveva rilievo prevalente in assenza (o blocco) di parchi statali, checché ne dica la corte costituzionale?

Da notare poi il comma 5, sull'impossibilità di istituire aree regionali in zone anche parzialmente coincidenti con aree statali.

Qualche legge regionale prevede casi parzialmente simili ma - sembra - in maniera non irrispettosa del riparto di competenze (106).

Al comma 6, infine, una questione di rilievo, quella sulla caccia nei parchi. Tanto più rilevante in quanto numerose leggi regionali sono, su questo divieto, piuttosto elastiche (107). Ci si potrebbe poi chiedere se si tratta di norma di riforma, vincolante pure le autonomie speciali. Il fatto che la nuova legge cornice sulla caccia (legge 11.2.1992, n. 157 - art. 21), nel riprendere la questione per rinviare l'applicazione della norma (dando tempo alle regioni per riperimetrare in connessione ad essa, eventualmente, i propri parchi) parli di regioni ma non di province autonome dà un appiglio testuale, ma piuttosto esile per sé solo, a chi neghi si sia in presenza di una norma di riforma.

Il successivo art. 23 definisce anzitutto il contenuto delle leggi regionali istitutive di parchi, ma non dovrebbe provocare patemi d'animo per le regioni, che già agiscono nel senso della norma. Di rilievo semmai la previsione di due forme di gestione, l'ente pubblico e il consorzio: ma sembra essere un'indicazione di preferenza più che una norma cogente. Anche se, di fatto, sono queste due le soluzioni preferite dalla regioni (108). L'art. 24 sviluppa queste indicazioni sull'organizzazione, e anch'esso non dovrebbe provocare problemi, poiché si tratta di cose già abbastanza standardizzate. Contraddittoria, comunque, la presenza di una comunità di parco, per il caso (almeno) che soggetto gestore sia un consorzio (la disposizione quindi, in tale ipotesi, va ignorata).

L'art. 25 si sofferma sugli strumenti di gestione dell'area protetta, nominando il piano di parco e il piano economico-sociale (del regolamento, ricordo, si dice prima). Non credo che ciò impedisca di prevedere altri strumenti; mentre i due nominativi, d'altra parte, sono pressoché sempre presenti (almeno nelle aree a parco; non nelle riserve,

per cui anche in queste disposizioni, però, non vi è specifica attenzione). Comunque, il procedimento e le competenze sommariamente delineate dal comma 2 non sono sempre quelle scelte dalle regioni (109). Inoltre è ripresa la previsione, poco rispettosa delle autonomie locali e poco opportuna tecnicamente, di un piano che sostituisce ogni altro strumento urbanistico; mentre il rinvio per valore al piano urbanistico è troppo generico (che tipo di piano urbanistico?).

Da ricordare ancora, all'art. 26, un accenno agli accordi di programma (presenti anche in altre disposizioni), già da tempo inseriti nei disegni di legge, e ancor prima menzionati dalla dottrina (110).

All'art. 28 un termine annuale per l'adeguamento delle leggi regionali: termine fortunatamente più lungo di quello della legge Scelba, ma in relazione al quale, per ulteriori discussioni, basterà rinviare al dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul valore del termine e sugli effetti di nuovi principi fondamentali sulle leggi delle regioni (111).

3.4. Altre disposizioni

Il titolo quarto contiene disposizioni finali. Un "pout-pourri", quindi, di norme piuttosto diverse le une dalle altre, che almeno in un paio di casi (particolarmente articoli 29 e 32) avrebbero ben potuto essere inserite nei titoli precedenti.

L'aspetto più rilevante dell'art. 29 mi sembra essere l'attribuzione all'ente gestore di poteri di autotutela: rilevante se non altro perché la cosa, nell'ordinamento dei parchi nazionali già esistenti, era molto dubbia, e pure sarebbe stata necessaria; da cui una dottrina e una giurisprudenza (con tutta la buona volontà) incerte

(112). Da sottolineare poi, anche in relazione alle sanzioni dell'articolo successivo, come le regioni siano spesso più specifiche sul punto, con la previsione magari di tre casi (possibilità di ripristino totale, oppure parziale, ovvero impossibilità accompagnata però dal recupero ambientale o da opere di valorizzazione ambientale equivalenti), di un legame fra tali casi e le sanzioni, oltre che fra queste e il profitto economico scaturente dalla violazione (113). Maggiore è la precisione delle regioni, inoltre, nel delineare una più ampia gamma di violazioni e correlative reazioni dell'ordinamento.

Interessante il comma 8, che prevede un'integrazione, da parte del legislatore regionale, di una fattispecie penale. Poco chiara l'estensione delle sanzioni con riguardo alla violazione dei regolamenti, perché il comma 1 dell'articolo 30, cui si rinvia, non fa riferimento tanto ai regolamenti dei parchi nazionali, quanto agli "standards" legislativi di protezione; ai regolamenti si riferirebbe invece il comma 2, che però prevede semplici sanzioni amministrative. Una certa confusione, che secondo me dev'essere risolta (anche per motivi di legittimità costituzionale) ritenendo che ci si volesse riferire anche nel comma 8 agli "standards" legislativi, che il parlamento ha erroneamente confuso con i regolamenti per il fatto che, in questa legge, sono trattati entro il medesimo articolo. In questi termini, le sanzioni penali dovrebbero valere già a tutela delle leggi regionali vigenti (e ciò anche per le misure di salvaguardia), salva la loro compatibilità con i principi del titolo III. Inoltre, mi sembra che la tutela penale debba essere riferita a fattispecie identiche a quelle della legge statale, e non altre fattispecie (ad esempio: ulteriori "standards") poste dal legislatore regionale, data la sua limitata competenza in materia (114). Come si vede, la scarsa precisione delle norme richiede un'attività interpretativa piuttosto pesante, che si dovrebbe riprodurre sul piano amministrativo (circolari) e

giurisprudenziale.

Tanto per non perdere il gusto di scoprire qualche incongruenza ricorderò poi il comma 9 dell'art. 30, che, oltre ad essere nel posto sbagliato, con un rinvio interno riferisce ad un parco, per derogarli, divieti non del tutto coincidenti relativi alle riserve.

Non può mancare, sulla stessa linea, l'attenzione all'ennesimo ritorno da parte dell'art. 31 sull' istruttiva questione del trasferimento dei beni forestali: con un curioso accenno ai "territori delle riserve parziali destinati ad attività produttive", quando appunto l'assenza di scopi produttivi, in passato, aveva giustificato il rifiuto di trasferire (115).

L'art. 32 reca una disciplina delle aree contigue ai parchi; lo scopo evidente, e giustamente sottolineato dalla letteratura in materia, è graduare la disciplina del territorio, nella considerazione che i confini costituiscono quasi sempre un limite convenzionale (116). Un accenno in questo senso era già nella legislazione sul parco nazionale d'Abruzzo (117), e graduazioni di questo tipo si hanno anche in leggi regionali (118). Non credo che tali aree, comunque, si possano avvicinare alle contestate zone di pre-parco dell'esperienza francese (119). Non m'è chiaro comunque, al comma 5, il rinvio per le intese all'ultimo comma dell'art. 66 del D.P.R. 616, che tratta di demanio armentizio e reca solo un cenno generico alle intese.

Nell'art. 34 vengono istituiti alcuni nuovi parchi nazionali, e sono individuate altre zone, per cui il programma per le aree protette dovrà valutare in via prioritaria la possibilità di istituire dei parchi (non si specifica se regionali o nazionali, ma proprio questo, verosimilmente, dovrà fare il programma). Ancora una volta quindi, si è scelto di anticipare delle scelte che più opportunamente dovrebbero avvenire in fase programmatica. Forse per sfiducia degli stessi organi statali nelle proprie capacità

programmatorie?

E' interessante, comunque, come rispetto alle proposte iniziali si siano stralciate un paio di aree in cui funzionano già (più o meno) dei parchi regionali; mentre altre sono rimaste, fra le aree di reperimento (120).

Anche se ciò porta verso considerazioni di carattere extragiuridico, vorrei osservare come, mentre per le aree istituite negli scorsi anni le proposte di istituzione (espresse anche nei disegni di legge (121) venivano da lontano, per la maggior parte di queste la scoperta è recente (tanto che sono stati approvati diversi emendamenti sulla scrittura dei nomi geografici). Il fatto curioso, comunque, è l'elevata concentrazione di parchi in alcune regioni (soprattutto Abruzzo e Campania, ma anche Puglia): curioso perché coincide abbastanza con la geografia delle regioni che, finora, sembrano aver attuato una politica delle aree protette di tono minore. E certo, si è ancora sostenuto un intervento dello stato da collegare ad inefficienze nell'azione delle regioni, indubbiamente presenti in diversi casi. Si tratterebbe di una scorciatoia non molto rigorosa, tanto più adesso, in presenza di rilevanti poteri di impulso e sostituzione da parte dello stato. Però il dubbio che, di fatto, si sia agito o si possa agire in tal modo dovrebbe costituire uno stimolo alle regioni per proseguire con maggior decisione su una strada che (quasi sempre) hanno già imboccato.

Quest'impressione, e quella di una certa approssimatezza nelle scelte, legate spesso a motivazioni politiche più che - nella logica della legge - alla presenza di valori e interessi ben determinati, è rafforzata da una curiosa vicenda, che potrebbe chiamarsi del "parco di riserva". Il comma 2 dell'art. 34, infatti, prevede che l'istituzione di un parco nel Gennargentu (area da tempo indicata allo scopo) sia subordinata ad un' intesa con la regione Sardegna. Qualora

però l'intesa non si formasse entro 6 mesi (cosa che comunque non sembra impedire passi successivi nella stessa direzione) verrà istituito un parco in Basilicata. Lo stesso si farebbe, ai sensi dell'articolo successivo, commi 4 e 5, se nel delta del Po si formasse (come la legge preferisce) un parco interregionale anziché un parco nazionale. La stessa intercambiabilità di definizioni per quest'ultimo parco rende evidente come le scelte, più che su obiettive considerazioni di valore e interesse (condivisibili o meno, poi le scelte di far conseguire da esse determinate scelte gestionali (122)), si basino su valutazioni di ordine diverso, e per di più niente affatto esplicite.

Resta da dire dell'adeguamento dei parchi già esistenti, urgente in particolare per quelli di antica istituzione e, quindi, di arretrata normativa. Il caso è regolato dall'art. 35, ma - di nuovo - in maniera poco perspicua. Anzitutto perché l'adeguamento è previsto per i parchi d'Abruzzo, del Gran Paradiso e dello Stelvio, ma non per quelli del Circeo e di Calabria, per cui il comma 2 detta solo norme per la gestione dei beni demaniali. Né la legge dà esca alle possibilità di un declassamento per queste due ultime aree protette (nate male e vissute peggio), pure proposto in passato. Altra curiosità, il fatto che per il parco dello Stelvio e del Gran Paradiso le regioni Lombardia e Piemonte siano non solo sentite, come le altre regioni ordinarie, ma sia richiesta un'intesa. Un'altra scelta politica, o dovuta alle particolarità di questi parchi (che comprendono anche regioni ad autonomia speciale)? Forse ambo le cose.

L'art. 36, infine, è dedicato ancora alle aree marine, e integra qui - non testualmente - l'art. 31 della citata legge nazionale n. 979/1982 (mentre nella prima versione si sovrapponeva implicitamente ad esso, assorbendolo). Da notare che alcune aree sono adiacenti a parchi regionali (così, a memoria, le lettere a), b) e h)), e quindi, secondo quanto si è detto, dovrebbero essere gestite da questi ultimi.

Sorvolerò, anche perché poco competente, sugli articoli 37 (che stabilisce alcuni detrazioni fiscali) e 38 (disposizioni finanziarie).

4. Conclusioni

Che dire dunque, in generale, di questa legge?

Ho già rilevato, in primo luogo, alcune imperfezioni di ordine tecnico, sia sotto forma di incoerenza interna o di scarsa chiarezza che di irrisolto rapporto con la pur scarsa normativa previgente. Indice forse, questo, di una certa frettolosità e trascuratezza, anche se i tempi parlamentari avrebbero dovuto permettere di operare in maniera più meditata. In qualche caso tali imperfezioni potrebbero causare difficoltà applicative.

D'altro lato, la disciplina è forse fin troppo particolareggiata in alcuni punti, ma passa velocemente sopra altri che a mio parere (spesso sulla scorta delle legislazione regionale) avrebbero richiesto maggiore attenzione. Questo vale, ad esempio, per le riserve naturali.

Così, se pure altri contenuti (ad esempio: tecniche d'azzonamento) tradiscono, a mio modo di vedere, uno studio preparatorio insufficiente, ho l'impressione che i tempi lunghi dell'iter non siano sempre serviti ad approfondire le questioni, e che forse non ci fosse una grande volontà di portare a casa un buon risultato; mentre l'accelerazione finale fa supporre che a un certo punto si sia deciso che, comunque, bisognava arrivare a fine legislatura con qualcosa in tasca.

Vero o meno quanto ho affermato, e ammesso pure che in qualche punto io non abbia visto bene, la normativa avrebbe bisogno di

aggiustamenti un po' prima del 2020, anno che, dati i tempi finora rispettati, potrebbe essere statisticamente individuato come termine per una revisione. E questo anche se diverse incoerenze, verosimilmente, potranno essere risolte dalla prassi.

Quanto alla sostanza del provvedimento, dal punto di vista delle regioni, mi sembra che della parte riguardante la programmazione, pur con le riserve sollevate nei singoli punti, non si possa dare un giudizio negativo: il coinvolgimento degli enti locali, anzi, è abbastanza effettivo. Altro il fatto che, qui e in altri punti, sembri esserci una certa pesantezza nelle procedure, che speriamo non porti e palleggi di responsabilità.

Questo vale anche per le norme specificamente dedicate alle regioni. Vero è che vi si rintraccia qualche disposizione stranamente e inopportuna particolareggiata (sulla pianificazione e sul procedimento istitutivo): inopportuna sia perché non mi pareva così importante, sia perché dubito che sia tecnicamente corretta. Ma in generale, salvi alcuni principi che già trovano accoglienza, per lo più, nella legislazione regionale, resta abbastanza spazio per delineare forme e strumenti di gestione anche abbastanza difformi da quelli individuati con riguardo ai parchi nazionali. Cosa questa molto opportuna, per elasticità nell'adattamento a situazioni particolari, e perché le esperienze sono tutt'altro che consolidate, per cui un certo "pluralismo" non guasta. Certo, un qualche irrigidimento potrebbe venire pure dall'uso troppo puntuale dei poteri programmatori: ma in questa sede, come ho già detto, le regioni hanno abbastanza opportunità - teoricamente - di far sentire la loro voce.

La parte più controversa, com'era da aspettarsi, è quella che riguarda i parchi nazionali (anche perché in alcune regioni zone rilevanti del territorio verrebbero gestite da soggetti e con strumenti in cui il peso regionale è relativo). E' chiaramente distante dalle

proposte più favorevoli alle regioni, e comunque potrebbe dar adito a qualche critica (che talora, nei singoli punti, ho evidenziato). Però è coerente, nel complesso, rispetto al riparto di competenze delineatosi sul finire degli anni '80, appoggiato e in buona parte costruito dalla corte costituzionale, e che a questo punto si può considerare vincente. Quindi, credo che qui si debba prendere atto della realtà. Che poi, in un'altra temperie politica, siano possibili dei mutamenti nel rapporto fra stato e regioni, in questo campo e nel complesso, è cosa che va un po' troppo oltre. Gli aspetti controversi, dunque, ricadono su singoli momenti: e su questi, allora, andrebbero concentrati gli sforzi per ottenere, in una sede o nell'altra, dei miglioramenti.

- Mauro Ceccato -

Mauro Ceccato

Note

- (1) Si tratta della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (gazzetta ufficiale 13 dicembre 1991, n. 292 - serie generale - supplemento ordinario n. 83).
- (2) Disegni di legge 22 luglio 1963, n. 264 e 22 luglio 1964, n. 1564, presentati alla camera dei deputati.
- (3) L.R. Lombardia 17 dicembre 1973, n. 58; L.R. Toscana 5 giugno 1975, n. 65; e via via seguendo.
- (4) P.G. Ferri, "Parchi", in "Enciclopedia del diritto", volume XXXI, pp. 623 - 624.
- (5) Si vedano gli studi commissionati dalla regione Lombardia a V. Italia ("Primi appunti in ordine alle competenze della regione Lombardia in materia di parchi naturali", in "I parchi della Lombardia", ed. consiglio regionale della Lombardia) e a U. Pototschnig ("Parchi naturali e possibilità di intervento delle regioni", in "I parchi della Lombardia", cit.); e inoltre G. Torrani, "I poteri delle regioni in materia di parchi", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1973, p. 1927 ss..
- (6) Sul punto, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 4, lettera s).
- (7) D.P.R. n. 11/1972, art. 4, lettera h). V. Italia, op. cit., p. 42; P. Barile, "Parchi e riserve: la legge-cornice", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1974, p. 1383.

- (8) Sentenza 24.7.1992, n. 142.
- (9) D. Serrani, "Parchi naturali e regioni ordinarie", Giuffré, p. 46; G. Rolla, "Parchi e regioni ad autonomia speciale: una competenza contrastata", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1982, p. 1168; consiglio di stato, sez. VI, sentenza 4.3.1980, n. 289.
- (10) Con riferimento, per esser precisi, alla tutela del paesaggio vedi G. Morbidelli, "La disciplina del territorio fra stato e regioni", Giuffré, p. 155 ss.; F. Levi, "Italia" in "La tutela del paesaggio", Utet, p. 9 ss.
- (11) G. Rolla, op. loc. cit.; L. Andreani, "Regioni e parchi naturali", Giuffré, p. 69.
- (12) Agli articoli 66 (sviluppo economico: agricoltura) e 83 (territorio: protezione della natura).
- (13) Ad esempio per la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti: M. Buccello, "Articolo 101" in "Commento al decreto 616", Giuffré, p. 1718 ss.
- (14) Vedi ad esempio B. Caravita, "Diritto pubblico dell'ambiente", Il mulino; corte costituzionale, sentenza 28.5.1987, n. 210 e sentenza 15.11.1988, n. 1029.
- (15) Sempre in via esemplificativa, vedi sentenza della corte costituzionale 15.11.1988, n. 1031; si noti inoltre che mentre la sentenza n. 233/1984 sembra pretendere una definizione legislativa

- di tale interesse, la n. 346/1990 ne cerca l'espressione in un semplice decreto ministeriale. Per la dottrina vedi per esempio M. Libertini, "Note di politica legislativa in tema di parchi naturali", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1982, p. 577.
- (16) Proposizione normativa IX, settore agricoltura e foreste, da "Materiale di lavoro della commissione Giannini per il completamento dell'ordinamento regionale", in "Comune democratico", 1976, n. 4, p. 73.
- (17) L. 8.7.1986, n. 349, art. 5; l. 3.3.1987, n. 59, art. 7; l. 11.3.1988, n. 67, art. 18; l. 28.8.1989, n. 305, art. 10; deliberazione CIPE 5.8.1988, n. 87, sezione III; deliberazione CIPE 3.8.1990, punto 6.
- (18) Vedi ad esempio F. Cassola, "Parchi e riserve naturali: problemi giuridici", in "Atti del convegno 'Strategia 80 per i parchi e le riserve in Italia'", ed. università degli studi di Camerino, p. 45.
- (19) B. Caravita, op. cit., p. 250 ss.
- (20) Sentenza 23.7.1980, n. 123, in "Regioni", 1980, p. 1225, con nota di A. Robecchi Majnardi; F.C. Rampulla, "La corte invoca la legge-quadro in tema di parchi e riserve naturali", in "Regioni", 1984, p. 1386.
- (21) Sentenza 25.7.1984, n. 223.

- (22) La giurisprudenza è abbastanza nutrita, ma capisaldi ne restano le due sentenze n. 1029 e 1031 del 1988, già citate.
- (23) Mi si consenta di rinviare ai dati contenuti in E. Gizzi, "Manuale di diritto regionale", VI edizione, Giuffr  (p. 420 ss.). Alcune di tali sentenze riguardano anche la tutela dell'ambiente e i parchi.
- (24) Vedi soprattutto A. Barbera, "Regioni e interesse nazionale", Giuffr .
- (25) Prima della sentenza n. 223/1984, che segna in qualche misura il punto di maggior regionalismo della corte, vedi la gi  citata sentenza n. 142/1972, la n. 79/1972, n. 219/1972, n. 175/1976, n. 72/1977, n. 123/1980. Successivamente, vedi le sentenze n. 94/1985, n. 167/1987, n. 191/1987, n. 210/1987, n. 344/1987, n. 617/1987, n. 565/1988, n. 830/1988, n. 956/1988, n. 1029/1988, n. 1031/1988, n. 337/1989, n. 125/1990, n. 346/1990, n. 148/1991, n. 422/1991 e n. 464/1991. Ve n'  sommaria rassegna (a parte le ultime tre) in M. Libertini, "Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale", in "Rivista giuridica di urbanistica", 1991, n. 1, p. 111.
- (26) Sentenza n. 1031/1988, ai punti 4.2 e 6.1 delle considerazioni in diritto.
- (27) R. Barbagallo, "Corte costituzionale e parco nazionale del Gran Paradiso" (nota alla sentenza n. 1029/1988), in "Foro amministrativo", 1988, pag. 2749.

- (28) Sempre nella sentenza n. 1029/1988, al punto 5 delle considerazioni in diritto.
- (29) Sentenza n. 1029/1988, punto 4 delle considerazioni in diritto.
- (30) Ricorre in diverse sentenze costituzionali in materia di parchi: valga per tutte la n. 344 del 1987, anche per la severità con cui condanna un comportamento degli organi statali.
- (31) La n. 85 del 1990.
- (32) Sentenza n. 346/1990, punto 2.3 delle considerazioni in diritto.
- (33) M. Libertini, op. cit., p. 137.
- (34) Art. 72 della legge fonfamentale.
- (35) Art. 75 della legge fondamentale. Vedi P.G. Lucifredi, "Appunti di diritto costituzionale comparato: il sistema tedesco (la repubblica federale)", V edizione, Giuffrè, p. 28 ss.
- (36) E. Gizzi, op. cit., p. 381
- (37) Sentenze n. 210/1987, 125/1990, 346/1990, 148/1991, 422/1991, 464/1991.
- (38) B. Caravita, op. cit., p. 267.
- (39) Sentenza 15.6.1989, n. 337, punto 2 delle considerazioni in diritto; e sentenza 12.4.1991, n. 148, ai punti 5 e 6 delle

considerazioni in diritto (poteri di direttiva al consiglio dei ministri, e non al ministro dell'ambiente).

- (40) Vedi ad esempio il D.M. 20 aprile 1990, relativo alle Dolomiti bellunesi.
- (41) Ricorsi depositati il 16 gennaio 1992, n. 6 e n. 7 (gazzetta ufficiale 5.2.1992, n. 6 - I serie speciale).
- (42) Vedi la ricostruzione di D. Serrani, "Parchi naturali e regioni ordinarie", Giuffrè, p. 48 ss.; e L. Andreani, op. cit., p. 79 ss.
- (43) L'indicazione, che può essere fatta derivare dall'impostazione dei primi scritti in materia (vedi nota 5), si esprime bene in alcune leggi regionali: vedi particolarmente la L.R. Toscana 29.6.1982, n. 52; o la L.R. Veneto 10.10.1989, n. 38.
- (44) Vedi primariamente G. Berti, "Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale", in "Rivista amministrativa della repubblica italiana", 1970, parte I, p. 623.
- (45) F.C. Rampulla, "Regioni e territorio", in "Regioni", 1980, p. 1201, s.; L. Andreani; op. cit. p. 96 ss.
- (46) Per un nulla osta vedi ad esempio L.R. Veneto 16.8.1984, n. 40; per un'impostazione di vincoli "ex lege" L.R. Piemonte 24.4.1990, n. 49. Resta indubbio che gli strumenti di programmazione del parco potranno recuperare (ma in sede programmatica più che nell'esercizio di singoli atti amministrativi) una considerazione

- unitaria delle materie coinvolte: basterà leggere il contenuto dei regolamenti di parco secondo la L.R. Sardegna 7.6.1989, n. 31, e S. Amorosino, "La tutela dell'ambiente tra stato e regioni (a dieci anni dal D.P.R. 616/77)", in "Atti del convegno 'Seicentosedici dieci anni dopo'", Ragno, p. 430.
- (47) Vedi, fra tutti, D. Serrani, "Sviluppi e tendenze nel dibattito sui parchi naturali", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1973, p. 1875; R. Salimbeni, "La proposta di legge-quadro sui parchi naturali", in "Regioni", 1981, p. 114; A. Fioritto e C.A. Graziani "I parchi nazionali: un'analisi critica dei disegni di legge", in "Parchi nazionali e regioni", Monteverde, p. 233 ss., P. Urbani, "Territorio e ambiente", in "Annuario delle autonomie locali" 1981 e 1983, Edizione delle autonomie, rispettivamente a p. 600 e 717; F. Tortorelli, "I parchi naturali tra tutela e sviluppo", Cedam, p. 91 ss.; P. Caretti e U. De Siervo, "La riforma della legislazione sui parchi nazionali", in "Regioni", 1986, p. 18 ss.
- (48) Sono rispettivamente il d.d.l. 6.10.1987, n. 510, presentato al senato della repubblica; e i disegni di legge 20.2.1984, n. 534 e 20.3.1984, n. 607, presentati alla camera dei deputati.
- (49) Camera dei deputati, d.d.l. 2.2.1989, n. 3599.
- (50) Senato della repubblica, d.d.l. 22.7.1987, n. 255.
- (51) Al senato d.d.l. 26.1.1988, n. 796; alla camera d.d.l. 21.1.1988, n. 2212.

- (52) Al senato d.d.l. 26.1.1988, n. 809; alla camera d.d.l. 26.11.1987, n. 1964.
- (53) S. Labriola, "Parchi e riserve naturali nel diritto pubblico italiano", in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1983, p. 1437.
- (54) D. Serrani, "Sviluppi e tendenze nel dibattito sui parchi regionali", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1973, p. 1891; L. Paladin, "Parchi regionali e parchi nazionali secondo due recenti iniziative parlamentari", in "Regioni", 1973, p. 607.
- (55) Un cenno è nelle sentenze della corte costituzionale n. 210/1987 e n. 1031/1988.
- (56) D'obbligo il rinvio ad A. Predieri, "Paesaggio", in "Enciclopedia del diritto", vol. XXXI, p. 507 ss.
- (57) Oltre alla citata sentenza n. 123/1980 vedi quella del 10.6.1988, n. 633, e la nota di F. Gabriele, "In tema di verifica e di tutela dell'interesse nazionale", in "Regioni", 1989, p. 737 ss.
- (58) Questa definizione, assieme a un richiamo della citata sentenza n. 1029/1988 al regime dei beni (particolarmente ai punti 6 e 7 delle considerazioni in diritto) e, volendo, allo stesso fatto che i parchi vengono da alcuno trattati assieme ai beni ambientali (T. Alibrandi e P. G. Ferri, "I beni culturali e ambientali", Giuffrè), potrebbe avvalorare il suggerimento di inquadrare la normativa sui parchi, primariamente, nell'ambito della salvaguardia di determinati beni, facendo seguire da questa

caratteristica, e non tanto da un collegamento con altre materie o meno, l'individuazione dell'istituto. L'idea, che comunque andrebbe approfondita, può (ma non è detto debba) servire a determinare le competenze di stato e regioni, in virtù dell'interesse nazionale alla protezione di certi beni. Da questo punto di vista essa, come le precedenti, trova ragione nell'utilità sua a giustificare scelte e fenomeni (decentramento, spinte ambientaliste) che la precedono. In tutti i casi, le limitazioni alle competenze regionali derivano dall'interesse nazionale, ed è da verificare se alle concezioni corrispondano aspetti concreti della normativa.

- (59) Giurisprudenza costituzionale (sentenza 26.4.1971, n. 79, nell'indirizzo della sentenza 29.5.1968, n. 56, e più recentemente sentenza 11.7.1989, n. 391), cui si allinea la giurisprudenza amministrativa (TAR Abruzzo, sez. L'Aquila, sentenza 28.9.1979, n. 396, in "TAR", 1979, parte I, p. 3556; consiglio di stato, sez. VI, sentenza 4.3.1980, n. 289, in "Consiglio di stato", 1980, parte I, p. 318; ecc.).
- (60) Sulla scia ad esempio di U. Giacomini e V. Romani, "Uomini e parchi", Angeli .
- (61) Vedi ad esempio L.R. Lombardia 30.11.1983, n. 86, art. 1. Però sembrerebbe proprio l'opposto (in maniera poco opportuna) secondo la L.R. Abruzzo, 13.7.1989, n. 54, art. 1.
- (62) L.R. Lombardia 15.9.1989, n. 58, art. 3. Così L. Conti, "Quale protezione e chi deve decidere", in "Regione aperta", 1983, n. 1, p. 6.

- (63) Vedi, sempre in via esemplificativa, L.R. Sardegna 7.6.1989, n. 31, o L.R. Emilia-Romagna 2.4.1988, n. 11.
- (64) L.R. Lombardia 30.11.1983, n. 86; L.R. Lazio 28.11.1977, n. 46; L.R. Liguria 12.4.1977, n. 40; L.R. Toscana 29.6.1982, n. 52; L.R. Sardegna 7.6.1989, n. 31; e altre ancora.
- (65) Così per "aree protette", "zone di particolare rilevanza naturale e ambientale", "aree di rilevante interesse naturalistico ed ambientale", ecc. (nelle leggi succitate). Più uniforme, ma non sempre presente, la categoria "monumento naturale".
- (66) A partire dalle prime esperienze: L.P. Trento 12.9.1967, n. 7; L.R. Piemonte 4.6.1975, n. 43; e a seguire.
- (67) Vedi la Lombardia per il secondo caso; leggi regionali 9.1.1974, n. 2, 11.6.1975, n. 78 e 18.8.1977, n. 36. Esempio del primo, la Toscana (L.R. 5.6.1975, n. 65 e altre ancora, fino al 1982).
- (68) Con particolare riguardo alle aree protette vedi F.C. Rampulla, "Parchi naturali, regioni e giusto procedimento", in "Regioni", 1980, p. 202.
- (69) E. Balboni, "Festina lente: tempo a due velocità e concorrenza di fonti normative nell'emergenza parcheggi", in "Regioni", 1990, p. 1838 s.
- (70) E. Gizzi, op. cit., p. 648 ss.

- (71) Anticipato nel D.M. ambiente 10.5.1991 (G.U. 12.6.1991, n. 136).
- (72) Pescando qua e là: L.R. Valle d'Aosta 30.7.1991, n. 30, art. 19; L.R. Calabria 5.5.1990, n. 48, art. 7; L.R. Lombardia 15.9.1989, n. 57, art. 10.
- (73) Per una diversa interpretazione L. Scano, nel commento alla legge pubblicato in "Prime note", 1992, n. 1, p. 92 s.
- (74) A mo' d'esempio: L.R. Veneto 10.10.1989, n. 38, art. 37; L.R. Emilia - Romagna 2.4.1988, n. 11, art. 36.
- (75) Nello stesso senso sentenza della corte costituzionale 15.6.1989, n. 337, punto 3.2 delle considerazioni in diritto.
- (76) Vedi da ultimo la sentenza 22.11.1991, n. 422
- (77) P.G. Ferri "Parchi", cit., p. 627 s.
- (78) L. Scano, op. cit., p. 86; e più in generale P.G. Ferri, op. cit., p. 624. Vedi anche la legge 20.3.1975, n. 70.
- (79) L.R. Emilia-Romagna 24.1.1977, n. 2, art. 5; L.R. Lombardia 30.11.1983, n. 86, art. 12.
- (80) L.R. Lazio 28.11.1977, n. 46; L.R. Lombardia 30.11.1984, n. 86; ecc.
- (81) Così ad esempio in Piemonte (da ultimo L.R. 22.3.1990, n. 12).

- (82) Ancora L.R. Lombardia n. 86/1983, art. 17, comma IV.
- (83) V. Giacomini e V. Romani, op. cit., p. 166; G. Ferrara e G. Campioni, "I parchi nazionale della seconda generazione in Italia: dalle certezze della cultura ufficiale ai dubbi della sperimentazione", in "Città e società", 1982, n. 1, p. 81.
- (84) Vedi ad esempio (anche perché frutto di un'esperienza abbastanza affermata) L.R. Piemonte 22.3.1990, n. 12, artt. 23 - 26.
- (85) Nel primo senso, ad esempio, L.R. Piemonte 22.3.1990, n. 12, art. 23; nel secondo L.R. Lazio 28.11.1977, n. 46, art. 14.
- (86) Vedi anche L. Scano (che è un urbanista), op. cit., p. 95.
- (87) Vedi la sentenza costituzionale 12.4.1991, n. 148.
- (88) V. Giacomini e V. Romani, op. cit. p. 134 ss.; P. Jaccod e R. Gambino, "Il parco nazionale del Gran Paradiso: esperienze e problemi di pianificazione", in "Città e società", 1992, n. 1, p. 98 s.; G. Campioni e G. Ferrara, "Rapporto da un parco regionale ligure", in "La pianificazione dei territori montani", Giuffrè, p. 225 s.
- (89) F. Tassi, "Parchi nazionali e riserve naturali", Angeli, p. 28. Critiche in V. Giacomini e V. Romani, op. cit. , p. 132 ss.
- (90) Vedi anche L. Scano, op. cit. , p. 95 s.
- (91) In dottrina vedi M. Libertini, "Note di politica legislativa in

- tema di parchi naturali", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1982, p. 579 s. A livello regionale, L.R. Sicilia 6.5.1981, n. 96, artt. 19, 24 e 25, L.R. Emilia-Romagna 2.4.1988, n. 11, art. 16, ecc.
- (92) L.R. Sicilia 6.5.1981, n. 98, artt. 11 e 16.
- (93) Pescando qua e là, di nuovo: L.R. Sardegna 7.6.1989, n. 31, art. 15; L.R. Emilia - Romagna 2.4.1988, n. 11, artt. 18 - 19; ecc.
- (94) Vedi la giurisprudenza citata alla nota 64, e inoltre L. Gotti Porcinari "Compatibilità costituzionale dei vincoli alla proprietà privata nei parchi nazionali", in "Giurisprudenza agraria italiana", 1970, p. 143; e A.M. Sandulli, "I limiti della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale", in "Giurisprudenza costituzionale", 1971, p. 962.
- (95) D. Serrani, "Parchi naturali e regioni ordinarie", cit., p. 67; L. Andreani, "Statuto della proprietà, parchi naturali e poteri delle regioni", in "Quaderni regionali", 1983, n. 1, p. 89.
- (96) Particolarmente sentenza costituzionale 29.5.1968, n. 55; per una critica a questa e alle successive in argomento vedi, naturalmente, S. Rodotà, "Commento all'art. 42", in "Commentario alla costituzione", Zanichelli, vol. VI, tomo II, p. 69.
- (97) A livello locale vedi ad esempio L.R. Toscana 8.11.1979, n. 52; L.R. Puglia 21.3.1977, n. 8.
- (98) D. Serrani, op. ult. cit., p. 36 ss.; A. Abrami, "La disciplina

- normativa dei terreni forestali", Giuffrè, p. 156 ss. Vedi anche la sentenza della corte costituzionale 25.7.1984, n. 223, particolarmente al punto 5 delle considerazioni in diritto.
- (99) Nell'ottava legislatura: vedi il testo unificato presentato in aula al senato il 4.8.1981, al titolo III.
- (100) Vedi comunque L. Fanelli, "Riserve naturali nel mare", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1975, p. 1997; M. Casanova, "La legge sulla difesa del mare e le riserve marine: alcuni spunti critici", in "Quaderni regionali", 1983, p. 407; M. Libertini, "La legge regionale siciliana sui parchi e le riserve naturali", Giuffrè, p. 20.
- (101) Ciò sembra avvenuto, ad esempio, in Liguria: L.R. 12.9.1977, n. 40; L.R. 9.4.1985, n. 16; L.R. 4.12.1986, n. 32.
- (102) L.R. Abruzzo 20.6.1980, n. 61; L.R. Friuli-Venezia Giulia 17.7.1972, n. 30.
- (103) L.R. Veneto 22.3.1990, n. 21.
- (104) Dati in S. Cavalli, "Le aree protette regionali : analisi organizzative e territoriali", in "I parchi regionali in Italia", UPI, p. 109 ss. Vedi inoltre, in generale, D. Serrani, "La disciplina normativa dei parchi nazionali", Giuffrè, p. 77 ss.; e F. Tassi, op. cit., p. 31 ss.
- (105) Pubblicato nella gazzetta ufficiale 29.7.1987, n. 175; reca "Istituzione di riserve naturali statali in zone demaniali", e si

rivolge anche, nell'art. 2, alle regioni (in via esortativa).

- (106) L.R. Emilia-Romagna 2.4.1988, n. 11, art. 7, comma 5.
- (107) L.P. Trento 6.5.1988, n. 18; L.R. Marche 23.4.1987, n. 21, ecc.; vedi anche TAR Lombardia, sez. Brescia, sentenza 3.2.1981, n. 53, in "Regioni", 1981, p. 800, con nota di F. Pizzetti, "La caccia nei parchi tra stato, regione ed ente gestore"; e L. Andreani, "Parchi naturali e regioni", cit., p. 159. Nonostante ciò, il governo, in sede di controllo sulle deliberazioni legislative regionali, sembrava farsi via via più attento alla questione già nel sistema previgente (legge 27.12.1977, n. 968, art. 20, lettera b)).
- (108) Significativa anzi, dopo un'esperienza più che decennale, la decisa scelta del Piemonte per gli enti funzionali (anche dove prima esistevano consorzi): L.R. 22.3.1990, n. 12. Vedi anche A. Albinati, "Aspetti giuridici, istituzionali e organizzativi nella gestione dei parchi", in "Confronti", 1982, n. 4/5, p. 49 ss.; D. Serrani, "Parchi naturali e regioni ordinarie", cit., p. 78 ss.; F. Tortorelli, "I parchi naturali tra tutela e sviluppo", Cedam, 1984, p. 132.
- (109) Vedi ad esempio L.R. Emilia - Romagna 2.4.1988, n. 11, art. 9; L.R. Piemonte 22.3.1990, n. 12, art. 23.
- (110) S. Amorosino, "L'organizzazione del territorio", Cedam, p. 348.
- (111) Vedi fra gli altri F. Cuocolo, "Diritto regionale italiano", UTET, p. 137 ss.

- (112) A. Postiglione, "Attività edilizia nei parchi e nelle riserve naturali", in "Cassazione penale - Massimario annotato", 1981, p. 287; D. Serrani, "Osservazioni sul regime proprietario dei beni privati ricompresi nei parchi nazionali italiani", in "Giurisprudenza di merito", 1970, p. 65 s.; corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20.2.1985, n. 1503, in "Consiglio di stato", 1985, parte II, p. 808; e altri ancora.
- (113) Per esempio in L.R. Lombardia 30.11.1983, n. 86, artt. 28, 29 e 30.
- (114) E. Gizzi, op. cit., p. 403 s.; e in particolare sentenze della corte costituzionale 29.12.1982, n. 239 e 25.10.1989, n. 487.
- (115) D. Serrani, "Parchi naturali e regioni ordinarie", cit., p. 43.
- (116) Vedi P.L. Cervellati, "Il progetto delta", in "Problemi della transizione", 1984, n. 15, p. 99 ss.; e le opere citate alla nota 90.
- (117) L. 12.7.1923, n. 1511, art. 2.
- (118) Vedi per tutte L.R. Piemonte 24.4.1990, n. 50; e nella letteratura sui parchi V. Giacomini e V. Romani, op. cit., p. 122.
- (119) J. Florent, "I parchi nazionali francesi", in "Parchi regionali verso l'attuazione di aree per la tutela ambientale e lo sviluppo", Italia Nostra - regione Liguria; A. Abrami, "La regione Toscana istituisce il parco della Maremma", in "Regioni", 1975, p.

1033.

(120) Sono state stralciate Adamello-Brenta e Uccellina; sono rimaste Alpi Apuane ed Etna.

(121) Così da ultimo, nella IX legislatura, d.d.l. 20.3.1984, n. 607 (presentato al senato), agli artt. 35 e 36. Vedi inoltre F. Borella, "Nuove filosofie della conservazione della natura e legge-quadro sui parchi e le riserve in Italia", in "Città e società", 1981, n. 1, p. 24.

(122) Vedi A. Postiglione, "L'ampliamento dei parchi nazionali con particolare riferimento al parco d'Abruzzo", in "Impresa, ambiente e pubblica amministrazione", 1980, parte I, p. 98 e p. 105; e in senso opposto, più in generale, S. Cassese, "Burocrazia ed economia pubblica", Il mulino, p. 259 s.