

ISTITUTO DI STUDI GIURIDICI SULLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE  
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

**IL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO  
DELLE AREE PROTETTE**

*a cura di*  
**Gianfranco Tamburelli**

Roma, 2000

Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale - CNR  
Corso Vittorio Emanuele II, 251 - Roma, Italia  
Tel. ++ 39 06 6893009 - 68803415 - 6893021 - 6893057  
Fax ++ 39 06 68308307  
E-mail: [ici.segr@ici.rm.cnr.it](mailto:ici.segr@ici.rm.cnr.it)  
Home Page: [www.ici.rm.cnr.it](http://www.ici.rm.cnr.it)

Roma, 2000

Gabriella Donadio e Mario Schettini hanno collaborato alla predisposizione del volume.

COPERTINA: Piana di Castelluccio di Norcia, nel Parco Nazionale dei Monti Sibillini.

## INDICE

<b>Prefazione</b> <i>Sergio Marchisio</i> .....	VII
---	-----

### Interventi

<i>Lucio Bianco</i> .....	3
<i>Fausto Giovanelli</i> .....	6
<i>Sergio Marchisio</i> .....	12
<i>Vincenzo Starace</i> .....	16
<i>Carlo Alberto Graziani</i> .....	19
<i>Davide Morante</i> .....	27
<i>Carlo Desideri</i> .....	30
<i>Paolo Degli Espinosa</i> .....	34
<i>Fulco Pratesi</i> .....	40
<i>Giovanni Polidoro</i> .....	44
<i>Fabio Renzi</i> .....	48

### Contributi

<i>Giuseppe Galati</i> .....	59
<i>Francesco Lucarelli</i> .....	63
<i>Edo Ronchi</i> .....	66
<i>Valentina Della Fina</i> Il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza .....	74
<i>Gianfranco Tamburelli</i> I parchi transfrontalieri .....	83

## *Prefazione*

Questo volume contiene gli atti della Tavola Rotonda organizzata dall'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) per la presentazione del *Codice delle Aree Protette. Trattati internazionali, norme comunitarie e legislazione italiana* (edizioni Giuffrè, 1999), uno dei risultati della ricerca condotta dall'Istituto stesso nell'ambito del Progetto Strategico del CNR «Tutela dell'Ambiente. Parchi naturali e Aree protette».

Alla Tavola Rotonda, tenutasi a Roma il 25 maggio 1999, sono intervenuti o hanno fatto pervenire il loro contributo rappresentanti di istituzioni politiche (Commissione XIII – Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato; Commissione VIII – Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati), di ministeri (Ambiente e Affari esteri), di enti pubblici (CNR ed ENEA), di parchi nazionali (Parco nazionale d'Abruzzo; Parco nazionale dei Monti Sibillini) e di organizzazioni non governative (Legambiente e WWF Italia).

Interventi e contributi hanno consentito l'esame di alcuni temi ancora al centro del dibattito: i principi strutturali del sistema italiano delle aree protette, la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, l'autonomia dell'Ente Parco, la partecipazione dei cittadini alla gestione delle aree protette. È al riguardo da rilevare la diversità delle opinioni espresse sulle modifiche apportate con la L. 9 dicembre 1998, n. 426, *Nuovi interventi in campo ambientale*, alla L. 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*.

È stato inoltre evidenziato come la disciplina giuridica delle aree protette sia caratterizzata da due elementi di fondo: in primo luogo, lo stretto intreccio tra i vari livelli normativi (internazionale, comunitario e interno); in secondo luogo, la forte dinamicità che, soprattutto nell'ultimo decennio, ha contrassegnato l'evoluzione della normativa interna. Nel

corso del 1999 è proseguita infatti l'azione per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese: il 25 novembre è stato sottoscritto l'Accordo con Francia e Principato di Monaco per la creazione, nell'alto e medio Mar Tirreno, nel Mar Ligure e nel Mar Provenzale, del Santuario dei Cetacei; sono state individuate 159 nuove zone di protezione speciale che faranno parte della Rete europea « Natura 2000 »; sono stati istituiti un nuovo parco nazionale, quello delle Cinque Terre, e una nuova riserva naturale, quella delle Isole di Ventotene e Santo Stefano. Sono state inoltre avviate le procedure per l'istituzione di altri quattro parchi nazionali (Val d'Agri e Lagonegrese, Sila, Appennino Tosco-Emiliano e Alta Murgia) e di alcune riserve naturali (Isola di Linosa di Torre Guaceto e Valle Millecampi).

Il volume si articola in due parti: la prima propone gli interventi della Tavola Rotonda; la seconda contiene alcuni contributi, e in particolare quello del Ministro dell'Ambiente, on. Edo Ronchi, che attestano l'interesse suscitato dalla presentazione del Codice delle Aree protette, nonché due scritti prodotti successivamente nell'ambito delle attività di ricerca dell'Istituto sull'evoluzione della disciplina giuridica della materia. Essi hanno per oggetto il Protocollo alla Convenzione sulla diversità biologica relativo alla biosicurezza, adottato a Montreal il 29 gennaio 2000, e le questioni giuridiche concernenti i parchi transfrontalieri, tema questo della Conferenza annuale della Federazione EUROPARC (*Superare le frontiere: Parchi per l'Europa*, Zakopane, Parco dei Monti Tatra, tra Polonia e Slovakia, settembre 1999).

L'Istituto e il suo Direttore ringraziano il sen. Fausto Giovanelli e la Commissione XIII del Senato per la collaborazione prestata all'organizzazione della Tavola Rotonda. Ringraziano inoltre Gianfranco Tamburelli, ricercatore dell'Istituto, per aver curato la pubblicazione di questo volume.

*Sergio Marchisio*

## **INTERVENTI**

## **Lucio Bianco**

*Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR*

Quest'incontro ha sostanzialmente lo scopo di presentare il Codice delle Aree Protette, sia pure attraverso un dibattito sui vari aspetti che questa problematica comporta.

Farò solo un saluto introduttivo e vorrei cominciare ringraziando gli organizzatori di questa tavola rotonda: l'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale, il prof. Marchisio e i suoi collaboratori, il sen. Giovanelli, come Presidente della Commissione Territorio, Ambiente e Beni ambientali del Senato, perché credo che questa iniziativa sia un utile momento di riflessione sul problema della gestione delle aree protette e dei rapporti tra Stato e Regioni relativamente a queste problematiche ambientali.

Mi limiterò poi a due brevi considerazioni sull'impegno e il ruolo del CNR nel campo ambientale, che è antico, nel senso che l'attività di ricerca sui temi della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile sta nelle corde del CNR da molti anni, stante la sua vocazione multidisciplinare. Il CNR è infatti un ente di ricerca che si occupa di tutte le discipline scientifiche, e credo che la ricerca ambientale sia una di quelle in cui la multidisciplinarietà e la interdisciplinarietà costituiscono il tratto distintivo.

Qui oggi noi guardiamo ai problemi ambientali sotto un profilo particolare, che è quello delle scienze giuridiche. E proprio questo aspetto dei problemi ambientali è stato analizzato e trattato dal CNR con un Progetto strategico che, avviato nel 1995, riguardava appunto la tutela dell'ambiente, parchi naturali e aree protette. Progetto coordinato dal prof. Lucarelli, a cui hanno partecipato due nostri istituti di ricerca, l'Istituto di Studi Giuridici, che ha anche organizzato quest'incontro insieme alla Commissione Ambiente del Senato, e l'Istituto di Studi sulle Regioni, più tre dipartimenti universitari di Napoli, Pavia e Sassari.

Direi che il Progetto, a carattere multidisciplinare, ha portato ad un utile confronto fra giuristi che esaminano il problema ambientale dal punto di vista giuridico-normativo, e ricercatori di altri settori che,

viceversa, guardano alla ricerca ambientale più dal punto di vista tecnico o tecnologico.

I risultati di questo Progetto sono stati molti e interessanti sia nel campo del diritto comparato che di quello costituzionale ed amministrativo. Ha anche fornito spunti per i profili che oggi, forse, più interessano, che riguardano il diritto internazionale e comunitario, perché ovviamente i fatti ambientali travalicano i confini nazionali.

L'approfondimento degli aspetti internazionalistici è stato affidato al gruppo diretto da Marchisio ed ai ricercatori che fanno parte del suo Istituto. Questa ricerca ha portato a due risultati: una relazione generale sul coordinamento tra le normative di fonte interna e di fonte esterna in tema di aree protette, che è in via di elaborazione, e il Codice delle Aree Protette, che oggi viene qui discusso e commentato.

Rispetto al Codice vorrei fare un secondo tipo di considerazioni. Mi pare che il valore fondamentale di questo Codice risiede in due aspetti. Intanto nell'aver sistemato in modo organico, in un unico testo, tutta la normativa a partire dal Regio Decreto del dicembre '22, relativo alla costituzione del Parco Nazionale del Gran Paradiso, fino alla Legge n. 426 del dicembre '98 contenente i nuovi interventi in campo ambientale.

Questo è il primo aspetto, sicuramente positivo. Secondo aspetto, non meno rilevante, è la qualità dei saggi introduttivi che sono contenuti nel Codice, del quale il punto di riferimento essenziale, dal punto di vista del quadro normativo, resta la Legge quadro sulle Aree protette del dicembre del '91.

Queste analisi confermano sostanzialmente due elementi di fondo. Il primo, che c'è uno stretto intreccio tra i vari livelli normativi: internazionale, comunitario e interno. Il secondo è una certa maggiore dinamicità rispetto ad altri settori che ha contrassegnato l'evoluzione della normativa interna. Cosa che ha comportato, ovviamente, ripetuti interventi legislativi in una successione rapida nel tempo.

Relativamente alla Legge quadro sulle Aree protette occorre dire che, dopo venti anni di tentativi legislativi, settoriali, frammentati, indubbiamente è un punto di avvio per una politica di conservazione della natura non episodica ma continuativa e programmata.

Oggi questa legge è in discussione perché i fatti ambientali sono in continua evoluzione, e alcune lacune in essa contenute portano alla necessità di valutare talune esigenze di aggiornamento, stante anche il



mutato rapporto e la ripartizione delle competenze tra Stato ed Enti locali, Regioni in primo luogo.

Il fatto che oggi si presenti questo Codice e nello stesso tempo si rifletta sui limiti della legislazione esistente è un fatto positivo, e l'*output* di questo incontro dovrebbe appunto essere una sorta di programma, di prosieguo di questa riflessione per aggiornare la normativa. Resta il fatto che il Codice che oggi viene presentato consente di parlare di un sistema giuridico italiano delle aree protette che ha portato a dei risultati. Quelli più visibili sono l'estensione delle superfici protette e le diversificate forme di protezione, da quelle tradizionali dei parchi e delle riserve a quelle un po' più moderne, più attuali, delle aree marine, delle zone umide e dei vari tipi di zone speciali di conservazione; nonché le forme di cooperazione e di partecipazione fra Stato, Regioni e Enti locali, sulle quali l'attuazione della recente legge delega Bassanini ha comportato o prefigurato novità importanti.

Chiudo queste brevi considerazioni con la convinzione che una rete sempre più ampia di aree protette da un lato è uno strumento indispensabile per proteggere gli ecosistemi, e dall'altro un modo per preservare e conservare forme di vita sociale più a contatto con la natura e di sviluppo di attività economicamente sostenibili. Ciò perché la tutela ambientale va ormai di pari passo con l'attività economica e con l'economia sostenibile.

Confermo inoltre l'impegno del CNR a seguire, anche attraverso l'Istituto diretto dal prof. Marchisio, quelle che sono le evoluzioni in questo campo. Sottolineo anche che la recente riforma del Consiglio Nazionale delle Ricerche mantiene all'ente questo carattere di multi ed inter-disciplinarietà e gli consente quindi di approfondire queste problematiche di carattere trasversale difficili da affrontare con la normale organizzazione disciplinare della scienza e della tecnologia. Nello stesso tempo sembra oggi possibile definire meglio di quanto non sia stato fatto in passato i rapporti che l'ente mantiene con le istituzioni pubbliche e, in particolare, per esempio, con le Commissioni parlamentari, come quella che oggi ha organizzato, insieme al nostro Istituto, questo incontro.

## Fausto Giovanelli

*Presidente della XIII Commissione - Territorio,  
ambiente e beni ambientali del Senato*

Vorrei anzitutto ringraziare il Presidente Bianco per il lavoro svolto dal CNR e per la volontà espressa di rafforzare la collaborazione con le Commissioni parlamentari.

È in materie come quella ambientale, in cui le norme non nascono da una morale che si consolida, ma da aperti conflitti di valori e di interessi, che la legge assume talvolta l'ambizione di modificare i comportamenti sociali. Come legislatori sentivamo quindi il bisogno dell'approccio del giurista, non soltanto per una questione tecnica, ma anche per la necessità di applicare ad una normativa in formazione quella profondità e quell'atteggiamento culturale di cui solo il giurista dispone. Atteggiamento che consiste nel considerare le norme una forma di comando del tutto specifica, che deve avere una propria autorità, una propria accettabilità, un proprio equilibrio con l'esistente e una propria capacità di orientamento, e non meramente testimoniare una volontà che rimanga impotente. La necessità di ricordare la pluralità delle sollecitazioni si avverte infatti con particolare forza in un settore, quello dell'ambiente, ove il diritto è nato e sta crescendo rapidamente, attraverso grandi conflitti, così come in passato è stato per il diritto del lavoro.

Il Codice delle Aree Protette è una delle antologie, una delle espressioni di sintesi del Diritto dell'Ambiente così come è venuto maturando in questi ultimi trent'anni e sarà uno strumento di grande ausilio per il legislatore, spesso frastornato dalla rapidità e dalla tumultuosità dei cambiamenti. Esso è stato correttamente definito una « raccolta ragionata », che rappresenta un contributo alla definizione di un assetto giuridico più stabile di una materia ancora in forte evoluzione.

È al riguardo da osservare che la stessa *Legge quadro sulle aree protette*, n. 394/91, nasce a cavallo del passaggio dall'idea di protezione dell'ambiente all'idea di sviluppo sostenibile, nell'anno precedente a quello in cui la comunità internazionale ha adottato il concetto di sviluppo sostenibile. È una legge che si ispira e riprende le convenzioni internazionali allora in vigore, ma è anche una legge capostipite di un sistema

istituzionale e normativo, quello degli enti parco, che sono a loro volta produttori di nuove norme.

La L. 394, come potrà confermare il sen. Polidoro, il quale è stato relatore dell'indagine sulla sua attuazione, non è affatto rimasta lettera morta. Nell'arco di sei, sette anni ha prodotto il « sistema dei parchi e delle aree protette », che è sistema giuridico, sistema istituzionale ed anche perimetrazione geografica. In definitiva, un sistema di nuovi poteri amministrativi sul territorio, sui quali è aperto un confronto da cui è scaturita, tra l'altro, la Legge n. 426/98, *Nuovi interventi in campo ambientale*.

Gli autori del Codice hanno dovuto considerare quest'ultima legge con estrema rapidità, poiché l'opera era già al termine quando il testo legislativo era ancora *in itinere*. Mi permetto di dire che la L. 426 non va affatto considerata un infortunio da ricondurre alla pluralità delle fonti normative. Credo invece che venga a sviluppare i principi già contenuti nella L. 394, in modo più organico e in una direzione evolutiva, che adegua la normativa sulle aree protette ai principi dello sviluppo sostenibile, oltre il conservatorismo puro e semplice.

La L. 426, al tempo stesso, induce la formazione di un nuovo diritto. Si pensi alle disposizioni sul regolamento dei parchi, laddove si afferma che, piuttosto che un elenco di regole-tipo, esso debba essere un atto capace di individuare per ciascuna area protetta tradizioni, abitudini, cultura, identità locale, e stimolare l'equilibrio interattivo tra uomo e ambiente. Nella L. 426 non c'è solo la risposta al conflitto Stato-Regioni, né solo il braccio di ferro tra governo centrale e governi locali. C'è piuttosto, in maniera più puntuale di quanto non avvenga nei decreti Bassanini, un fortissimo accento sull'autogoverno e sulla specificità dei parchi, sull'identità, la cultura e gli interessi delle comunità locali.

C'è poi una complicazione – rilevata in uno degli scritti introduttivi contenuti nel Codice – dovuta al fatto che il tema della tutela paesistica non è ben distinto da quello della tutela naturalistica. È un limite che risale alla stessa Costituzione. Si tratta di un problema che, a mio avviso, dovrebbe essere oggetto di un'approfondita ricerca politica oltre che giuridica, perché comporta un intervento sull'assetto e sulle competenze dei diversi ministeri che operano sul territorio.

Con le indagini parlamentari sullo stato di attuazione delle Leggi n. 394/91, n. 344/97 (*Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale*), n. 426/98 e delle altre

norme istitutive dei parchi, siamo entrati in una fase politica diversa: da quella dell'istituzione a quella della gestione dei parchi. Tema, questo, che non dovrebbe riguardare esclusivamente l'adeguamento di sistemi territoriali a ordini giuridici provenienti da una fonte normativa esterna e superiore, quanto la costituzione di un modello di qualificazione della vita e dello sviluppo e di competizione tra sistemi territoriali.

Ma vorrei anche dire, con riguardo soprattutto all'attività del Parlamento in questi ultimi anni, che, istituite le aree protette, l'Italia non deve più temere confronti a livello internazionale. Ha fatto le proprie scelte. I parchi ci sono. Rimane una grande inadempienza circa il Parco del Delta del Po, il punto più debole dell'attuazione della L. 394, sul quale è in corso un inconcludente braccio di ferro Stato-Regioni.

Con l'entrata in vigore della L. n. 426/98, che invito a considerare attentamente, specie nella parte introdotta dal Senato, ci si muove oggi su tre punti basilari: autonomia dei parchi, politiche di sistema e promozione delle identità culturali locali. Sono innovazioni che non stravolgono la L. 394, anzi, la mettono meglio in relazione con i principi affermati in accordi e altri atti internazionali.

La L. 394, benché emanata un anno prima della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo, si ispira anch'essa all'idea di sostenibilità e non di puro conservazionismo. Essa disegna un modello unitario, ma articolato, di parco e di area protetta, tale da ricomprendere l'estrema varietà delle nostre aree protette – si va dal parco agricolo-metropolitano di Milano Sud, alla «quasi» riserva naturale delle Dolomiti bellunesi, consentendo al tempo stesso di sperimentare in maniera estremamente avanzata la compatibilità uomo-ambiente.

Il parco, così come è definito nella L. 426, è un progetto forte di tutela e vincolo. Vincolo, però, che va oltre l'aspetto puramente naturalistico per estendersi alla conservazione dei valori storici, antropologici e culturali. Una conservazione, questa, che non attenda allo sviluppo, ma lo assicura, perché valorizza le risorse umane.

In Europa, del resto, non è possibile separare, salvo rare eccezioni, le caratteristiche di un territorio della sua storia. Non c'è *wilderness*, ma piuttosto paesaggio culturale. I parchi non possono perciò essere istituiti contro le popolazioni locali, specie quando esse siano portatrici o eredi di una cultura in armonia con il paesaggio, il territorio, con quel tipo di pascolo e di bosco. Un conflitto con queste culture sarebbe un conflitto anche contro ogni idea di conservazione, una

forma di imperialismo culturale, di riconduzione nel mercato turistico di beni che vanno invece protetti e valorizzati come beni culturali ed ambientali fini a se stessi. A questa chiave di lettura, contenuta nella L. 426 – o perlomeno nell'interpretazione che la L. 426 dà della L. 394 – dovrebbero essere ricondotti anche i conflitti e gli accessi dibattiti tuttora in atto, come quelli sul Parco Nazionale d'Abruzzo e sul Parco del Gennargentu.

Perché la L. 394 conteneva la suggestione dell'incontro della protezione della natura con la conservazione della storia e della cultura, l'incontro dell'ambientalismo non solo con la biodiversità, ma con la diversità culturale della penisola italiana. In alcuni casi abbiamo infatti la necessità di tutelare (e penso a coste, isole, mari, Alpi); in altri casi (gli Appennini, la Sardegna) abbiamo invece il bisogno di recuperare e valorizzare la vocazione agro-silvo-pastorale, che rappresenta, questa, la vera conservazione.

L'idea di un modello di parco con amministrazione centralizzata, ministeriale o, peggio, regionale, è sbagliata. Di qui l'autonomia dei parchi, il direttore nominato congiuntamente, le novità sullo statuto e il regolamento. Insisto sulle disposizioni relative al regolamento, perché le ritengo l'elemento più innovativo della L. 426, quello che ha meglio sviluppato un punto insufficiente della L. 394. Tra una legge e l'altra vi è un passo in avanti da un punto di vista culturale: per la L. 394 il regolamento è vigilanza, un elenco di divieti posti agli abitanti; per la L. 426 il regolamento è garanzia di rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali proprie di ogni parco. Queste modifiche, che sono state viste all'inizio con sospetto, vanno meglio valutate, poiché, oltre che vietare e porre dei limiti, favoriscono la valorizzazione di usi, costumi, consuetudini, attività tradizionali delle popolazioni residenti, espressioni culturali proprie e caratteristiche identificative delle comunità locali.

L'elaborazione legislativa di questi ultimi anni ci consente quindi, oltre che di affrontare i conflitti, anche di evitare ai parchi un duplice rischio: quello di diventare una parte dell'amministrazione pubblica (una sorta di sede ministeriale periferica o una specie di sovrintendenza) e quello di diventare territori scarsamente caratterizzati, omologati nell'immagine e nell'interpretazione.

Persiste invece un altro problema, registrato dalle indagini conoscitive: quello dell'emorragia delle risorse umane presenti sul territorio.

Questa emorragia di risorse umane avviene nei parchi nazionali, soprattutto quelli delle zone interne, mentre nelle zone costiere le risorse umane non calano di numero, ma si trasformano completamente. A queste condizioni non avremo mai una conservazione di alcunché.

Nessuna politica seria oggi può prescindere dallo sviluppo, dall'orientamento e dalla motivazione delle risorse umane. I parchi dovrebbero rappresentare, in questo senso, un laboratorio di sostenibilità dello sviluppo, di promozione delle risorse umane. Il problema delle risorse umane, e quindi il problema delle nascite, della vivibilità, dei mestieri rinnovati, è il problema della sussistenza di queste aree nella loro identità. Problema per risolvere il quale occorrono politiche nazionali di sistema che, deve essere chiaro, vanno destinate ai parchi. Politiche orientate ad inserire la politica dei parchi come sperimentazione dello sviluppo sostenibile in quella intersettorialità delle politiche per l'ambiente che il V Programma di azione europeo ci raccomanda.

Non c'è dubbio che abbiamo bisogno di politiche orientate verso l'agricoltura, di conservazione o sviluppo forestale, di ripresa e continuità dell'allevamento, accanto a politiche di promozione delle risorse umane che possano essere fondate su un tipo di turismo sostenibile. È vero infatti che nei parchi arrivano e si spendono più soldi, ma anche in questo c'è un rischio.

Abbiamo costruito un sistema di parchi sostanzioso, robusto, fatto di istituzioni, fatto di flussi finanziari permanenti, fatto di interessi che si consolidano. Questo sistema, così come è stato costruito finora, ha come protagonisti quasi esclusivi dei soggetti pubblici. Con la L. 426 abbiamo esteso ai parchi i patti territoriali. Non sono più solo lo Stato, la regione, il comune, la provincia e l'ente parco che si assumono la responsabilità dell'indirizzo dello sviluppo nel territorio del parco, ma anche i soggetti privati firmatari, le associazioni professionali, i singoli operatori e imprenditori, cioè quei portatori di interessi locali che non sono identificabili nel « pubblico », né statale, né locale.

Si è introdotta così una novità rilevante nella normativa sui parchi, sottraendola alla logica per cui la politica che li riguarda appartiene solo allo Stato o alle regioni e affermando invece che essa appartiene alle forze sociali, culturali, economiche della società civile, che vivono nei parchi o attorno ad essi e là scommettono il loro futuro e il loro modo di vivere. Questa è la sfida della cosiddetta seconda fase dei parchi. Perché la costruzione istituzionale può essere migliorata, ma sostanzialmente è stata

completata. Ci sono gli enti, i soldi, gli organi. Le nomine vengono fatte, i meccanismi, più o meno, funzionano. Il Ministro Ronchi in questo senso ha fatto un buon lavoro. Ora però questo meccanismo – compreso nei primi articoli della L. 394 – deve incontrare la società che abita, che investe e che vede il proprio futuro nei parchi. È questa la scommessa più difficile, perché non dipende solo dal legislatore, ma dal governo dei singoli parchi, dalla loro capacità di orientare le risorse umane, di mobilitare forze giovani e nuove iniziative imprenditoriali.

Questa forse è la dimensione più interessante da indagare. E io vorrei concludere chiedendo al CNR di assumersi alcuni nuovi compiti. Quello di aiutare il legislatore parlamentare, e i legislatori dei parchi, a scrivere i regolamenti secondo il nuovo articolo 11; aiutarci a fare in modo che nei parchi si sviluppi l'orgoglio del proprio territorio, della propria professione, la consapevolezza del valore di ciò che si tutela, e quindi si partecipi alla tutela facendone un meccanismo attivo e non semplicemente un meccanismo vincolistico. I vincoli devono essere forti, ma solo su un limitato, ancorché decisivo numero di principi ambientali.

Il secondo compito che suggerirei riguarda una questione che il legislatore ha lasciato ancora irrisolta: quella del coordinamento con la normativa paesistica e con quella urbanistica. La distinzione, in questo campo, è ben poco chiara. È verissimo che il 50% del territorio nazionale è sottoposto a tutela paesistica. Abbiamo un concetto di paesaggio che comprende in una certa misura anche la dimensione ambientale, ma non è un concetto sufficientemente definito (non a caso il Codice delle Aree Protette dedica alcuni capitoli fondamentali alla normativa paesistica). Non è escluso che si debba persino giungere a modifiche costituzionali per chiarire questo concetto. Abbiamo una doppia pianificazione ed una doppia amministrazione. La ricerca giuridica dovrebbe aiutarci a trovare gli strumenti per giungere ad un coordinamento più efficace, laddove nella L. 426 si arriva solo alla ricollocazione dei compiti di pianificazione territoriale. Mi sembra occorra ben altro, perché va ricostruita la concettualizzazione di base tra tutela paesistica e tutela naturalistica e ambientale, tra area protetta e protezione paesistica, tenendo conto dei vari modelli di pianificazione, da quella urbanistica a quella di bacino.

Noi ci auguriamo che il CNR, così come ha dato questo contributo importante alla nostra riflessione, ci dia il supporto necessario per una ulteriore elaborazione della normativa per lo sviluppo sostenibile delle aree protette e la tutela del paesaggio italiano.

## **Sergio Marchisio**

*Direttore dell'Istituto di Studi Giuridici  
sulla Comunità Internazionale - CNR*

Vorrei evitare di entrare nel merito della questione del regime giuridico delle aree protette e limitarmi a fare alcune osservazioni di carattere generale. Anzitutto ringraziando tutti coloro che oggi sono qui per la presentazione di questo Codice, che è solo lo spunto per, mi auguro, un dibattito sul sistema giuridico italiano delle aree protette e le sue attualissime, talvolta contraddittorie, implicazioni.

Il secondo ringraziamento che voglio fare è quello ai collaboratori alla redazione del Codice: Tamburelli, Salberini, Ferrajolo, Della Fina, i quali hanno, quando iniziammo questo lavoro, compreso e fatta propria l'idea di assumere come punto di riferimento la Legge n. 394 del '91 e di approfondire i connessi problemi di coordinamento con la legislazione passata e con quella successiva, di origine tanto internazionale come interna.

Il problema del giurista non è tanto quello di risolvere le questioni di contenuto, ma soprattutto di risolvere le questioni di coordinamento tra legislazioni di fonte diversa. Viviamo tempi nei quali il problema del coordinamento tra legislazione interna e legislazioni di derivazione esterna, internazionale e soprattutto comunitaria, pone problemi rispetto ai quali gli strumenti tradizionali sono in larga misura inadeguati. In quasi tutti i seminari, gli incontri ai quali partecipiamo come studiosi del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, viene posto in luce questo aspetto: il problema dell'attuazione, degli strumenti attraverso i quali le norme esterne vengono attuate e coordinate con le norme interne; come, in altri termini, viene assicurata la *conformità* dell'ordinamento interno alle esigenze derivanti da ordinamenti esterni. Il controllo di conformità, tra l'altro, è adempimento previsto nell'istruttoria effettuata in fase preliminare di esame di tutti i progetti di legge.

Ora è indubbio che nella materia delle aree protette l'impulso che è venuto dall'esterno è stato particolarmente significativo negli ultimi anni. A partire dagli anni settanta, si è realizzato un movimento di sviluppo della protezione dell'ambiente a livello internazionale, che ha certo avuto



un'influenza determinante per aiutare a superare quella che Massimo Severo Giannini aveva definito – nella voce « Parchi nazionali » dell'Enciclopedia del Diritto – una delle più « vistose lacune » del nostro sistema giuridico, vale a dire l'assenza di una normativa sulle aree protette, una normativa sistematica.

Ora perché un Codice e perché un Codice delle Aree Protette? È evidente che non abbiamo voluto sostituirci al legislatore poiché un Codice lo può fare solo il legislatore. Questo è un Codice nel senso in cui si usa questa espressione tra gli studiosi del diritto: una raccolta sistematica e completa della legislazione vigente in una data materia.

Naturalmente, parlare di Codice delle Aree Protette pone il problema di sapere qual è la sfera di applicazione della nozione di aree protette. La scelta è stata quella di usare un criterio ampio, nel senso di comprendere tutti quei regimi giuridici che si riferiscono a *territori sottoposti a speciali regimi di tutela e di gestione*, al fine di realizzare fini di conservazione, promozione, difesa e, in una certa misura, sviluppo sostenibile.

Questo è un punto essenziale che vorrei sottolineare. Nel 1991 è stata adottata la Legge quadro sulle aree protette; negli stessi anni, si è consolidato a livello internazionale il principio dello sviluppo sostenibile, che ha trovato la sua definitiva affermazione negli atti della Conferenza di Rio de Janeiro del giugno 1992. Quindi, l'obiettivo è divenuto quello di contemperare interessi talvolta contrapposti: la tutela dell'ambiente, la promozione dello sviluppo e, come hanno sottolineato le Nazioni Unite nel 1995 con il Vertice di Copenaghen, anche, e soprattutto, lo sviluppo sociale. Perché questi due elementi, tutela dell'ambiente e sviluppo economico, non avrebbero senso se non fossero finalizzati all'eliminazione della povertà.

Esiste in Italia una normativa *organica* in materia di aree protette. Quello che il Codice vuole porre in evidenza, naturalmente attraverso la sistemazione di norme preesistenti, è l'idea che sia configurabile un sistema *giuridico* italiano delle aree protette, non solo un sistema italiano delle aree protette. Tale sistema si è realizzato, sia pure con fatica, tra il 1990 ed i giorni nostri. Leggo nel documento della Prima Conferenza Nazionale delle Aree Naturali Protette, che si è tenuta due anni fa, che tale sistema comprende 508 aree naturali, che sono ormai certo di più.

Il vero problema quindi è quello di una « fase due » del sistema giuridico italiano delle aree protette, la fase che si concentrerà soprattutto

sulla razionalizzazione dei regimi di protezione. Perché vi sono ancora vari elementi da meditare meglio, come la differenziazione tra le varie situazioni: parchi, riserve naturali statali e interregionali, zone di importanza internazionale, zone di protezione speciali, zone speciali di conservazione, e altre zone come le zone marine, di derivazione internazionale, come quelle previste dai Protocolli addizionali alla Convenzione di Barcellona.

Questo sistema, che è ormai delineato nei suoi tratti fondamentali, deve tuttavia pervenire ad una fase di chiarimento per quel che attiene alla gestione delle aree protette, e soprattutto dei meccanismi per coordinare ed equilibrare tra loro talune conflittualità latenti, spesso alla ribalta delle cronache. Non sono infatti del tutto chiari i motivi per i quali l'autorità centrale entra spesso in conflitto con le autorità locali e perché si parli spesso di mancata osservanza di procedimenti imposti dalla legge (tentativi di *escamotage* e altro).

Un altro elemento da considerare è che numerose volte il discorso della conformità al diritto internazionale o al diritto comunitario è stato utilizzato dall'autorità statale quale elemento a favore di una centralizzazione dei regimi giuridici di tutela delle aree protette.

Si tratta di un elemento che, a mio avviso, deve essere assolutamente smentito, come del resto ha già fatto la Corte costituzionale. È vero che la tutela internazionale richiede una visione unitaria, e quindi rende indispensabile il ruolo dello Stato, ma ciò non esclude che le forme specifiche di protezione assumano veste di normativa locale, regionale o sub-regionale. È da ricordare al riguardo la questione sollevata dall'attuazione della Convenzione di Ramsar, che singolarmente veniva interpretata nel senso di vietare la creazione di zone umide di importanza internazionale a carattere regionale. Quello che la Convenzione impone è *la tutela tout court* da parte degli Stati contraenti, non che la tutela assuma veste di normativa statale o regionale.

Il Codice delle Aree Protette pone in rilievo altri problemi e, anzitutto, quello dei caratteri della legislazione interna. Si tratta di una legislazione che si è susseguita negli ultimi anni, non solo attraverso normative specifiche sulle aree protette, ma anche attraverso provvedimenti aventi altro scopo ed altra natura. Ne risulta, come notavo prima, un sistema organico, che presenta tuttavia alcune incoerenze e disorganicità. Basta pensare al rapporto tra alcune norme di attuazione della Legge Bassanini (L. n. 59/1997) e la L. n. 426/1998 (*Nuovi interventi in*

*campo ambientale*). Evidentemente, la nostra speranza è che questo Codice si riferisca ad una « fase uno », e per questo, come tutti i codici che non sono i codici napoleonici, sia destinato nel tempo ad un'evoluzione. Saranno quindi necessarie modifiche ed integrazioni, che imporranno probabilmente una nuova edizione del volume.

L'auspicio è non solo che di questa nuova edizione possa occuparsi il nostro Istituto, ma che queste modifiche vadano nel senso di realizzare effettivamente quello che il sen. Giovanelli chiamava lo *spirito di cooperazione* nel perseguimento di un obiettivo di carattere nazionale, attraverso la piena osservanza delle sensibilità e delle esigenze locali che sono alla base della diversità biologica, culturale e di pensiero del nostro Paese.

## **Vincenzo Starace**

*Presidente del Consiglio scientifico dell'Istituto di Studi Giuridici  
sulla Comunità Internazionale - CNR*

Non credo sia mio compito considerare singoli aspetti della problematica dell'ambiente – una problematica da lunghi anni ormai all'ordine del giorno –, quanto piuttosto soffermarmi, e brevemente, sull'utilità che presenta questo volume, risultato di un lodevole impegno collettivo dell'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale.

Un primo motivo di utilità scorgo nel carattere sistematico della raccolta, in esso contenuta, di testi normativi propri di ordinamenti diversi, quali l'ordinamento internazionale, l'ordinamento comunitario e quello italiano. In questo modo si supera la dispersione che inevitabilmente consegue all'appartenenza della disciplina a ordinamenti diversi e si rende agevole la conoscenza e, quindi, l'applicazione della disciplina medesima.

Un secondo, più rilevante motivo di utilità della raccolta è – come ha osservato anche l'amico prof. Marchisio, che della stessa è stato ottimo coordinatore – che essa mette nella giusta evidenza il ruolo che la disciplina internazionale e quella comunitaria svolgono in questo campo. Ciò assume particolare significato in un ordinamento come quello italiano nel quale i progressi nel campo della tutela ambientale sono largamente tributari dei risultati conseguiti in sede internazionale e comunitaria. Invero, è alle acquisizioni internazionali in materia che, in buona misura, deve attribuirsi, accanto alla formazione di una coscienza ecologica, l'individuazione da noi dell'esigenza di una protezione giuridica dell'ambiente.

Se si pensa, ad esempio, che nella Costituzione repubblicana (1948) l'ambiente non viene in rilievo che sotto l'aspetto di « paesaggio » (articolo 9), valore essenzialmente estetico (ancorché da non considerare alla stregua di mera amenità) e che anzi si rinvencono in essa enunciazioni che appaiono addirittura contrastare con la protezione dell'ambiente – come l'enunciazione secondo cui « al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo ... la legge ... promuove e impone la bonifica delle terre » (articolo 44), la quale reca un trasparente riferimento a terre, come paludi, acquitrini, stagni, ecc., che successivamente sarebbero state

considerate « zone umide » di cui conservare le proprietà naturali –, si ha la misura di quanto fosse distante dalla mentalità comune, riflessa nella Carta costituzionale, l'idea di proteggere l'ambiente. E, per rimanere nell'esempio appena fatto delle terre da bonificare, è stato soprattutto grazie alla Convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale (Ramsar, 2 febbraio 1971), ratificata dall'Italia alla fine del 1976, che l'esigenza di non alterare la funzione di regolatrici di delicati equilibri ecologici cui provvedono siffatte zone è stata individuata da noi come un'esigenza da non trascurare e da rispettare. Del resto, sulle scelte costituzionali nella materia in discorso non poca influenza ha esercitato la Legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, tuttora vigente, che certo non risponde allo scopo di proteggere l'ambiente in quanto valore in sé.

Nel nostro Stato – e più in generale nella nostra società – all'epoca dell'approvazione della Costituzione repubblicana l'esigenza di proteggere l'ambiente non era percepita; era diffusa l'indifferenza al riguardo. Se si tiene conto di questa condizione iniziale, si comprende bene quale significativo ruolo abbia avuto la « pressione » internazionale, in specie quella concretatasi in convenzioni e in atti comunitari a efficacia vincolante, diretta ad apprestare la difesa dell'ambiente dalle molteplici cause della sua degradazione.

Convieni peraltro non perdere di vista che la « pressione » internazionale, per quanto forte, non può superare, per sua natura, un certo limite, non può giungere cioè a sostituire l'attività realizzatrice propria dello Stato (inteso come insieme di istituzioni). A livello internazionale, invero, si formulano, assai spesso, indirizzi politico-ambientali (come quello dello sviluppo sostenibile), si enunciano linee programmatiche, si stipulano convenzioni-quadro, si stabiliscono metodologie di protezione, che sono iniziative certamente utili, e talora indispensabili, quale base di partenza per orientare i comportamenti degli Stati –, nonché delle persone fisiche e degli enti che in essi operano – verso determinati risultati di protezione dell'ambiente. Ma è poi agli Stati – normalmente, ai singoli Stati – che compete di tradurre in attività concrete detti indirizzi, linee programmatiche e convenzioni-quadro, come di applicare metodologie di protezione, assumendo le necessarie iniziative a livello legislativo e amministrativo; senza di che indirizzi politici, linee programmatiche, convenzioni-quadro, metodologie di protezione appaiono destinati a restare nel limbo delle belle intenzioni.

In termini analoghi sono da considerare, per la massima parte, le direttive comunitarie che, come si sa, obbligano gli Stati, di regola, « per quanto riguarda il risultato da raggiungere », lasciando agli organi statali la scelta della forma e dei mezzi utili al raggiungimento del risultato (articolo 249 Trattato CE). Invero l'ordinamento comunitario è dotato sì di strumenti efficaci per l'accertamento delle violazioni delle sue norme, con connessa applicazione di sanzioni pecuniarie agli Stati inadempienti (articoli 226-228 Trattato CE), ma ciò non esclude che l'attuazione delle direttive nello Stato spetti a quest'ultimo.

Conviene tenere presente poi che nella competenza dello Stato rientrano anche, in genere, la comminazione e, in ogni caso, l'infrazione delle sanzioni per violazioni, da imputare a soggetti sottoposti alla sua autorità, delle norme ambientali di origine internazionale. L'esercizio di tale competenza assume importanza tutt'altro che secondaria per un'effettiva realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali norme (anche se quella ambientale è notoriamente una materia alla quale si attaglia assai più il metodo della prevenzione che quello sanzionatorio).

Quanto detto fa intendere come l'azione internazionale in difesa dell'ambiente non possa affatto considerarsi un surrogato dell'azione statale e come, dunque, da quest'ultima non possa prescindersi al fine del conseguimento di concreti risultati.

Dato ciò, ritengo sia senz'altro da approvare il criterio, adottato nell'opera in esame, di fare precedere le singole articolazioni della raccolta di testi normativi da commenti, affidati ad autori qualificati, che, oltre a illustrare la disciplina vigente – compito che è svolto con accuratezza e precisione –, indagano, per quanto richiesto dalla materia trattata in ciascun commento, sulla conformità o non conformità dell'ordinamento italiano agli impegni internazionali e comunitari del nostro Stato, segnalando al contempo gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un pieno adeguamento.

A me pare che i motivi sinteticamente indicati portino a considerare il *Codice delle aree protette* un'opera preziosa per molte categorie di « utenti » (studiosi, politici, funzionari, pratici del diritto, ecc.) e un rilevante contributo alla diffusione delle conoscenze giuridico-ambientali. Non posso pertanto che compiacermi vivamente con i suoi autori per il brillante risultato conseguito e rivolgere loro, con un plauso, un profondo ringraziamento per l'opera messaci a disposizione.

## Carlo Alberto Graziani

*Presidente del Parco Nazionale dei Monti Sibillini*

Intervengo come Presidente del Parco Nazionale dei Monti Sibillini, ma anche a nome della Federazione italiana dei Parchi e delle Riserve naturali, che associa la maggior parte dei parchi nazionali e gran parte delle aree protette regionali; nel contempo non posso prescindere dalla mia veste di giurista. È in questo duplice ruolo – di operatore dei parchi e del diritto – che voglio esprimere il mio più vivo apprezzamento per il lavoro svolto dall'Istituto diretto da Sergio Marchisio: è un vero e proprio dono fatto a noi che ci occupiamo di ambiente e di parchi. E non mi fanno certo velo l'amicizia e la lunga consuetudine anche di lavoro che da anni ho con Sergio Marchisio se dico che «il Codice delle aree protette» rappresenta non solo uno strumento utilissimo, ma anche qualche cosa di più perché ci offre un forte stimolo sia dal punto di vista della riflessione teorica, sia dal punto di vista della gestione concreta, quotidiana, delle aree protette.

In questo duplice ruolo mi permetto di svolgere due ordini di riflessioni che il «Codice» mi ispira.

1. Il primo ordine di riflessioni riguarda le aree protette come sistema. Tra gli addetti ai lavori si parla molto di sistema italiano delle aree protette e si comincia anche a parlare di sistema europeo, quanto meno nell'ambito dell'Unione Europea. Marchisio oggi ci ha detto che si può parlare di sistema anche dal punto di vista giuridico; ne è prova in un certo senso la stessa pubblicazione del «Codice» che, grazie al lavoro dei redattori, presenta un *corpus* normativo sufficientemente compiuto.

Del sistema delle aree protette il «Codice» ci disvela innanzitutto l'intreccio delle fonti. Da questo punto di vista esso si pone alla confluenza di due filoni.

Un primo filone, interno, è quello che si conclude con la Legge quadro del 1991 (L. n. 394): esso chiude una fase particolarmente travagliata e ne apre una nuova (all'interno della quale va vista la Legge n. 426 del 1998). La Legge quadro ha avviato il processo istitutivo di

nuove aree protette – che si è svolto e continua a svolgersi con una rapidità superiore a ogni previsione – e ha innescato inediti e complessi meccanismi di gestione grazie ai quali oggi possiamo parlare del sistema in termini non solamente formali. Per questo mi sento di correggere l'analisi pessimistica che in uno dei commenti contenuti nel «Codice» viene data della Legge quadro: in realtà si tratta di una legge che ha dato i suoi frutti, anzi i suoi fecondi frutti.

L'altro filone, sfuggito ai protagonisti del dibattito che aveva portato all'emanazione della Legge quadro e ancora oggi largamente assente nella riflessione degli operatori, è quello legato alle fonti internazionali e alle fonti comunitarie. Il «Codice» ha il merito di dare un ordine ad esse richiamando con ciò stesso l'attenzione sul loro ruolo gerarchicamente sovraordinato e sui conseguenti problemi di coordinamento, anche dal punto di vista della gestione delle aree protette, che esigono di essere seriamente affrontati.

I due filoni, così contestualizzati, ci offrono una base assai utile per disegnare il sistema delle aree protette. A tal fine, però, occorre affrontare il problema della individuazione dei principi generali del sistema. Alla luce di una riflessione teorica inevitabilmente appena delineata e di una stimolante esperienza gestionale, mi permetto di individuarne alcuni su cui comunque occorrono riflessioni ben più approfondite.

Il primo principio è quello dell'*unitarietà*. L'elemento dell'*unitarietà* è legato al concetto stesso di area protetta, e in particolare di parco, così come viene accolto dal nostro ordinamento. Dal quale si evince (e in alcuni commenti contenuti nel «Codice» è detto in modo molto chiaro) che la tipologia introdotta, pur dando vita a differenti regimi giuridici, non corrisponde a diversità di carattere ontologico.

È vero che l'ordinamento parla di interessi internazionali, nazionali, regionali e locali. Ma l'interesse è elemento che resta esterno alla natura del bene (area protetta) ed è legato al contingente. Se esaminiamo in maniera approfondita la normativa possiamo renderci conto che essa non introduce alcuna diversità circa la natura del bene, ma si limita a fare riferimento alla diversità degli interessi: è questa diversità che porta ora la legge nazionale a istituire le aree protette nazionali (parchi nazionali o riserve statali), ora la legge regionale a istituire le aree protette regionali (parchi regionali o riserve regionali), ora la normativa internazionale e comunitaria – ma su questo punto il problema diventa più complesso – a istituire aree protette diverse, diciamo non tradizionali.



Dunque, almeno nel nostro sistema, queste aree non si diversificano a seconda della diversa natura del bene, cioè del diverso valore intrinseco delle risorse in esse contenuto. Tutto ciò dà una forte unitarietà al sistema: così quando noi parliamo del sistema delle aree protette, non possiamo non parlare delle aree protette nazionali e insieme delle aree protette regionali nonché delle aree protette di diritto internazionale e soprattutto di diritto comunitario.

Sul fronte di queste ultime, che ho qualificate non tradizionali e per lo più sconosciute anche tra gli addetti ai lavori, si affacciano, e diventano ormai *ius* interno, altre tipologie: penso in particolare alle zone speciali di conservazione legate ai siti di interesse comunitario, di cui alla Direttiva n. 92/43 CEE, e alle zone di protezione speciale di cui alla Direttiva n. 79/409 CEE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici.

Occorre a questo proposito uno sforzo di riflessione e di approfondimento sia dal punto di vista tecnico – giuridico, sia (se così possiamo dire) dal punto di vista tecnico – politico, perché altrimenti si rischia di creare delle diversificazioni pericolose e forse anche delle rotture nel sistema. È significativo che il fronte regionale, nel momento in cui si è reso conto che i siti di interesse comunitario potevano creare nuovi problemi di gestione, abbia cominciato a manifestare le sue perplessità.

Lo sforzo da fare, a livello di sistema, è quello di confrontare sui problemi concreti e in particolare su quelli della gestione le nuove aree protette con quelle tradizionali, che comunque possiedono una forte carica di innovatività, come la prassi gestionale sta dimostrando.

Un altro principio generale del sistema è quello della *sostenibilità*.

Preliminarmente occorre risolvere il problema del conflitto tra esigenze diverse: ci si chiede normalmente quali esigenze debbano prevalere, quelle di tutela ambientale oppure quelle dello sviluppo, e di fatto ci si risponde che la soluzione va vista caso per caso, nel segno di un equilibrato e sano compromesso.

Un tentativo di soluzione interessante, ma non convincente, è quello che fa leva sui concetti di diversità, sostenibilità e compatibilità e che introduce per le aree protette il concetto di tutela rafforzata (una sostenibilità rafforzata, come dice Giuliano Salberini in uno dei commenti contenuti nel «Codice»). Sono convinto che il problema della sostenibilità ci pone di fronte a una questione che va risolta non nel segno della supremazia di un'esigenza rispetto a un'altra e neanche del compromesso, ma nel senso della ricerca di una sintesi a più alto livello. Dove la tutela,

la più rigorosa possibile, è intrinsecamente compatibile, altrimenti non potrebbe essere rigorosa, con un alto livello di sviluppo sostenibile (che non è solo economico, ma è anche e prima di tutto sociale, civile, culturale).

Questa del resto è l'esperienza che facciamo nella gestione dei parchi, dove su ogni problema è possibile trovare, se vogliamo affrontarlo in termini nuovi e nello stesso tempo concreti, un livello di sintesi più alto all'insegna non del compromesso, ma della soddisfazione più autentica delle vere esigenze in questione.

Un altro principio generale è legato al nodo delle competenze istituzionali e dei rapporti interistituzionali: potremmo chiamarlo principio dell'*interistituzionalità* o del coinvolgimento interistituzionale, che si oppone al principio delle competenze ripartite.

Come è noto, durante la lunghissima discussione parlamentare che ha preceduto l'avvento della L. n. 394 era esploso lo scontro tra c.d. centralisti e c.d. regionalisti: in un'ottica regionalistica si configurava il rischio, qualora si fosse accolto il modello Parco nazionale, della violazione dei principi costituzionali; di tanto in tanto, in maniera quasi serpeggiante, questo rischio viene ancora adombrato.

L'esperienza dei parchi nazionali dimostra che gli strumenti di gestione, così come previsti dalla L. n. 394, non sono tali da ridurre le competenze costituzionalmente attribuite in capo agli enti preesistenti (enti locali, regioni). Tutt'altro.

È illuminante la vicenda dei piani: se è vero che la legge afferma, con riferimento ai parchi nazionali, il principio della supremazia del piano del parco rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione, la realtà mostra come l'elaborazione del piano comporta il coinvolgimento di tutti gli enti locali e le regioni territorialmente interessati nella veste di co-protagonisti della pianificazione, cioè di co-pianificatori: il ruolo dell'ente parco non è quello di ritagliarsi una competenza pianificatoria più o meno ampia nell'ambito del sistema previgente, ma quello di creare una nuova dinamica nel rapporto interistituzionale, tale da portare l'attività di pianificazione a un più alto livello qualitativo legato ai nuovi obiettivi fissati dalla legge e ad attribuire quindi a esso un respiro più alto e cioè quello non del compromesso, ma della sintesi tra esigenze di tutela ed esigenze di sviluppo. Questa è la realtà straordinaria dei parchi, che impongono a tutti di innalzare il livello della riflessione, della ricerca e degli interventi.

Tale principio generale discende direttamente dalla natura mista dell'organo di gestione. Si è discusso molto sui rapporti tra interessi e loro rappresentanze all'interno degli enti parco, sulla necessità o meno che prevalgano determinate rappresentanze (quelle locali o quelle centrali).

Si tratta di un falso problema. La prassi dei parchi, che comincia ormai a essere abbastanza rilevante dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, dimostra come il conflitto non si ponga mai, o quasi mai, tra c.d. interessi locali e c.d. interessi centrali. Parlare in questi termini significa parlare di cose che non esistono nella realtà. Il problema è diverso ed è quello della compresenza e della sintesi di interessi diversi, tra i quali è, come subito vedremo, deviante distinguere tra interessi particolari (di cui sarebbero titolari i rappresentanti degli enti locali) e interessi generali (di cui sarebbero titolari gli altri rappresentanti). Nella prassi dei parchi questa compresenza di interessi diversi si sta dimostrando un elemento dinamico e stimolante: la partecipazione delle rappresentanze locali non crea inerzia e rallentamento, ma, anzi, assai spesso un dinamismo nuovo e fecondo, soprattutto laddove i rappresentanti degli enti locali si rendono conto delle nuove sfide (e spesso se ne rendono conto più degli altri).

Il problema su cui occorre riflettere, anche sul piano dell'interpretazione delle norme, è quello della natura e della gerarchia degli interessi. Esistono, nel processo istitutivo delle aree protette e soprattutto in quello gestionale, interessi gerarchicamente sovraordinati agli altri? Si possono configurare interessi generali da contrapporre a interessi particolari? Esistono e quale natura hanno gli interessi ambientali? Il tema è affascinante e meriterebbe un'ampia riflessione. Mi limito ad alcune considerazioni più intuitive che elaborate, comunque influenzate da una specifica esperienza gestionale e che pertanto corrono il rischio di essere parziali. Prescindo dall'analisi degli interessi coinvolti nel processo istitutivo delle aree protette (problemi cui ho già accennato, ma che meriterebbero un ben altro approfondimento) e mi limito agli « interessi rappresentati » nell'organo di gestione dei parchi nazionali, così come previsto e disciplinato dall'articolo 9 della L. n. 394, che è, di fatto, modello tipo anche per i parchi regionali.

Interpretare le vicende dei parchi utilizzando come categoria la gerarchia degli interessi o la dicotomia tra interessi generali e interessi particolari sarebbe un'operazione errata dal punto di vista concettuale e

mistificante da quello dell'esperienza concreta, che non consente certo una lettura di questo genere.

Limitandomi all'aspetto teorico osservo che nessuno dei rappresentanti nominati nel Consiglio direttivo degli enti parco può essere considerato portatore di interessi particolari: non quelli ministeriali, il cui compito non è di far valere interessi di una parte di cittadini, cioè interni di categoria (es., per il rappresentante del Ministero delle Risorse agricole il compito non è quello di far valere gli interessi degli agricoltori), ma di portare il contributo dello Stato centrale attraverso i suoi settori amministrativi più direttamente coinvolti (e competenti) nelle questioni relative ai parchi; non i rappresentanti delle istituzioni scientifiche, perché l'interesse della scienza e della ricerca non può certo qualificarsi come particolare; non i rappresentanti espressi dalla Comunità del Parco, cioè i rappresentanti degli enti locali, perché l'ente locale è portatore di interessi generali e non certo particolari. Paradossalmente il dubbio potrebbe porsi per i rappresentanti delle associazioni ambientaliste, proprio in quanto rappresentanti di una parte della collettività (oltre tutto spesso in conflitto con altre parti della collettività). Ma la scelta del legislatore, pur opinabile (anche qui sarebbe necessario un approfondimento), di coinvolgere negli enti i rappresentanti delle associazioni, sembra fondata proprio sulla natura generale degli interessi (interessi ambientali) di cui tali associazioni sono portatrici e che trova un fondamento giuridico preciso nella trasversalità della tematica ambientale accolta dall'ordinamento soprattutto sulla base di precise indicazioni del diritto comunitario: l'ambiente non è settore, ma è elemento che attraversa tutti i settori.

Dalla considerazione della natura mista dell'organo di gestione dei parchi può allora ricavarsi un altro principio che a ragione deve considerarsi come generale: quello della *compresenza dialettica di interessi generali*. Il sistema delle aree protette si costruisce nel segno del temperamento, e perciò della complessità, e non della gerarchia, e perciò della semplicità.

Infine, il sistema delle aree protette, per come si sta realizzando, è un sistema aperto; e non potrebbe essere altrimenti: proprio in ragione del loro complesso ruolo le aree protette devono ricercare effettivi collegamenti con le altre istituzioni, aprirsi ad esse, coinvolgerle. L'*apertura* diventa quindi un altro principio generale del sistema.

Se pensiamo alla rete ecologica nazionale, ai progetti regionali che si vanno costruendo attorno alle aree protette o comunque ispirati alla

filosofia delle aree protette (Ape, Itaca, le Alpi, ecc.), se vogliamo attuare progetti anche comunitari che si innovano a livello di sistemi, dobbiamo fare riferimento a una complessità istituzionale che non può limitarsi solo alle aree protette.

Oggi, però, vedo il rischio che in questi progetti di sistema le istituzioni tradizionali, per la loro forza oggettiva, finiscano per soffocare o comunque porre al margine le aree protette con tutta la loro carica di novità e di vitalità. Perderemmo in tal modo l'aspetto più significativo di quei progetti e soprattutto vanificheremmo quello sforzo che i Parchi stanno compiendo per affrontare i problemi a un più alto livello qualitativo.

2. L'altro ordine di riflessioni suscitate in me dal « Codice », proprio perché si presenta come *corpus* normativo compiuto, porta al di là di esso e della sua compiutezza e pone questioni *de iure condendo*, legate innanzitutto al ruolo delle aree protette. Si aprono in proposito ampi spazi tanto all'elaborazione teorica quanto all'indagine pratica legata alle scelte gestionali da effettuare ai differenti livelli, istituzionali e non.

Sul ruolo delle aree protette ciascuno offre la sua interpretazione. Secondo la mia interpretazione – che peraltro si inserisce all'interno di un movimento culturale di cui uno dei protagonisti autorevoli è la Federazione italiana dei parchi e delle riserve naturali, che, pur non costituendo, ovviamente, una fonte di interpretazione autentica, è comunque un operatore particolarmente significativo per la sua rappresentatività –, le aree protette sono luoghi di sperimentazione dello sviluppo sostenibile nel senso a cui ho fatto riferimento in precedenza e cioè luoghi di ricerca di soluzioni dei problemi a livello alto.

Se si accoglie questa interpretazione ci si deve chiedere se sia sostenibile la tendenza assai diffusa, presente anche nelle indicazioni del Ministero dell'Ambiente, di considerare le aree protette come delle specie di agenzie che devono produrre reddito e che pertanto possono esigere finanziamenti pubblici solo entro certi termini, perché per il resto prima o poi devono essere in grado di autofinanziarsi. Si tratta di un'interpretazione che era apparsa anche nel dibattito sulla Legge quadro, ma che oggi deve essere verificata alla luce degli interessi generali oltre che del dettato normativo.

Se il parco è luogo di sperimentazione di uno sviluppo sostenibile, non è possibile attestarsi su una definizione di parco come agenzia che deve produrre reddito.

Vi è preliminarmente un ostacolo concettuale: se il parco è luogo (territorio), non può essere agenzia (ente, soggetto, persona). Né questo ostacolo potrebbe essere superato facendo leva sulla distinzione, peraltro corretta, fra parco territorio e parco persona, perché la finalità del parco persona, cioè dell'ente parco, fissata dall'ordinamento, non è certo quella di diventare produttore di reddito (imprenditore?), bensì di operare perché nel parco territorio si inneschi un meccanismo di sviluppo che abbia come protagonisti gli operatori del territorio, pubblici e privati.

In altri termini lo sviluppo sostenibile previsto dal legislatore, in termini a volte espliciti, a volte impliciti, e comunque voluto oramai dalla coscienza collettiva, non viene realizzato dal parco persona (ente parco), ma dall'intera società del parco: compito dell'ente parco è quello di stimolare, porre nuovi obiettivi, coordinare, individuare percorsi, trovare canali finanziari, controllare, ma non certo « guadagnare ».

Ciò non significa che l'ente parco non possa, o non debba, trovare autonome fonti di reddito (autonome rispetto ai finanziamenti statali o regionali e in genere ai finanziamenti pubblici), non debba offrire sul mercato servizi anche a pagamento (è la legge stessa a prevedere, ad esempio, la concessione dell'uso dell'emblema e della denominazione), ma non può essere questo tipo di attività a caratterizzare la politica del parco né il nuovo modello di sviluppo. Il parco dovrà invece operare perché nel suo territorio si inneschi quel meccanismo di sviluppo sostenibile che può rappresentare un modello anche per il resto del territorio.

Questo operato non ha oggi un valore di mercato e pertanto deve essere sostenuto fortemente dai finanziamenti pubblici. L'efficacia dell'azione del parco si misurerà pertanto non dal « reddito » che direttamente esso riuscirà ad ottenere, ma dal grado di efficacia del meccanismo di sviluppo che avrà saputo innescare e che, questo sì, dovrà avere valore di mercato e produrre reddito.

## **Davide Morante**

*Ministero degli Affari Esteri - Segreteria Ambiente*

Il Ministero degli Affari esteri partecipa a varie attività nel campo delle aree protette, e soprattutto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo ci occupiamo delle aree protette dei Paesi in via di sviluppo, mentre siamo di supporto al Ministero dell'Ambiente per i negoziati internazionali multilaterali e bilaterali, che includono anche le aree protette.

Cominciando dalla cooperazione allo sviluppo, abbiamo scelto soprattutto di promuovere la realizzazione di aree protette transfrontaliere, date le particolari caratteristiche che esse contengono. Un modello che vorrei citare è quello di *Park for Peace*, che abbiamo realizzato in Africa insieme ad altri paesi, e soprattutto insieme all'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN). È un'iniziativa che nasce nel '97 alla Conferenza di Somerset West, vicino a Cape Town in Sudafrica, e continua nel '98 alla Conferenza di Bormio, centrata soprattutto sul Parco italo-svizzero dello Stelvio. Adesso c'è un vero e proprio progetto di cooperazione allo sviluppo che riguarda quattro paesi africani – lo Zimbabwe, il Botswana, la Repubblica Sudafricana ed il Mozambico – che noi riteniamo un progetto di avanguardia e al quale speriamo seguano altri.

I problemi della gestione comune dei parchi transfrontalieri derivano dall'estrema diversità dei sistemi legislativi e amministrativi e qualche volta anche civili e sociali dei paesi interessati. Mentre la natura non ha confini, le leggi hanno confini forti e le prassi amministrative molto forti. Bisogna quindi cercare di aiutare questi paesi ad uniformare, nella misura del possibile, la loro normativa per arrivare ad una gestione comune di queste aree protette.

Quanto alla cooperazione internazionale, vengono solitamente richiamate le grandi convenzioni multilaterali, che vanno dalla Convenzione sulla diversità biologica del '92 alla Convenzione di Ramsar, alla Convenzione di Bonn, ecc. Sono delle convenzioni di un'importanza estrema, però certamente hanno un limite: la loro universalità. Esse sono infatti negoziate da numerosissimi paesi, in genere superano i 100, naturalmente

basandosi sul consenso. Si tratta inoltre di convenzioni quadro, che quindi devono contenere delle norme estremamente generiche: da qui l'importanza degli accordi bilaterali sull'ambiente in generale e sulle aree protette in particolare.

Le aree protette si prestano molto a questo tipo di accordi. Ne vorrei citare uno, che spero servirà da modello per gli altri, che è quello che stiamo realizzando insieme al Ministero dell'Ambiente, al Ministero dell'Agricoltura e altri ministeri interessati, e che è l'Accordo per il santuario dei mammiferi marini del Mediterraneo, insieme alla Francia ed al Principato di Monaco.

Quello che vorrei sottolineare è che gli accordi bilaterali, per quanto siano difficili, hanno un futuro per le aree protette e in particolare per quelle transfrontaliere. E, come voi sapete, proteggendo i mammiferi marini nelle zone che si trovano nelle acque prossime all'Italia e alla Francia, noi proteggiamo in realtà i mammiferi marini di tutto il Mediterraneo, perché si tratta di zone di riproduzione e di nutrimento.

In ultimo, vorrei ricordare le aree umide e per due ragioni. In primo luogo, perché proprio in questi giorni si è tenuta a San José, in Costa Rica, la Conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar sulle zone umide (*wet lands* in inglese).

Secondo, perché io personalmente vengo da Grosseto, centro di una regione abbastanza celebre per l'ambiente e ricca di aree umide. Le zone umide hanno dei problemi specifici e sono in grandissima parte aree protette, ma sono anche un tipico esempio delle difficoltà che affrontiamo noi, come Ministero degli Esteri e Ministero dell'Ambiente, a livello internazionale. Prendiamo ad esempio le aree umide costiere, che sono poi la maggioranza. Alcune sono all'interno di un solo paese. Nella misura in cui questo paese è ambientalmente avanzato, i problemi sono minimi. Prendo l'esempio più clamoroso, quello del Canada, che da solo ha il 25 per cento delle aree umide costiere mondiali, senza che ciò crei grossi problemi. Diversa è la situazione se consideriamo le aree umide costiere che si trovano in paesi ambientalmente più arretrati, adesso non voglio fare scortesie nei confronti di nessun paese, ma insomma il delta del Nilo certamente si trova in un paese non estremamente avanzato dal punto di vista tecnologico e quindi dal punto di vista ambientale. E, restando nel Mediterraneo, dei quattro grandi delta che vi sboccano e quindi delle quattro grandi aree umide costiere del Mediterraneo, quella del Rodano naturalmente ci crea pochi problemi, il Po qualcuno, moltissimi il



Danubio, di cui voi potete immaginare la rilevanza internazionale, con 9 paesi che vanno ad insistere sullo stesso fiume e circa 30 dighe, la cui disciplina è sancita in una serie di trattati che vanno a comporre un puzzle quasi inestricabile.

Poiché bisogna cercare assolutamente di tutelare il delta del Danubio, è facile comprendere che non può essere sufficiente nessuna Ramsar, nessuna convenzione sul delta e nemmeno sul fiume, ma occorre tutta una serie di sistemi che vadano ad incidere anche sugli scarichi industriali e di origine umana e non umana che si riversano nel fiume e successivamente nel mare.

Questo è semplicemente per darvi un'idea della complessità del lavoro a livello internazionale: complessità che non ci deve assolutamente scoraggiare perché naturalmente lavorando per le aree protette, per le zone umide, si lavora per la biodiversità futura e quindi per il futuro dei nostri figli.

## **Carlo Desideri**

*Istituto di Studi sulle Regioni - CNR*

Penso che il Codice delle Aree protette realizzato dall'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale sia un contributo estremamente importante, che merita il massimo apprezzamento, non solo perché è un comodo e utile strumento di conoscenza della materia, ma perché rappresenta in sé un fatto culturale significativo, grazie anche ai saggi introduttivi che accompagnano le varie parti del Codice, facendone un vero e proprio libro di studio e riflessione.

A questo proposito vorrei fare alcune brevi considerazioni sollecitate dalla lettura del Codice. La prima considerazione è che appaiono determinanti per lo sviluppo del diritto interno il contributo e l'impulso che vengono dal diritto internazionale e dal diritto comunitario. Vorrei, però, sottolineare un aspetto che mi sembra molto importante, già rilevato da Starace, e cioè il fatto che il ruolo propulsivo del diritto internazionale e comunitario non vuol dire – almeno nel campo che stiamo qui considerando – per forza uniformità, appiattimento, omogeneità del diritto interno. Al contrario – e questo mi sembra utile sottolinearlo – nelle sedi e nei testi internazionali e comunitari non si chiede al legislatore interno di farsi da parte; anzi, il legislatore interno viene spinto, spesso in qualche modo obbligato, ad intervenire e a trovare soluzioni nuove ed originali, per tradurre in istituti concreti i principi e gli indirizzi che vengono dal diritto internazionale e comunitario.

Quindi, la crescita del ruolo del diritto internazionale e comunitario non può assolutamente diventare un alibi per il legislatore interno per non fare e non impegnarsi. Al contrario, l'impegno necessario, per certi versi, deve crescere.

La seconda considerazione è che il Codice delle Aree protette segna un passaggio culturale molto importante. Perché ancora non molto tempo fa, pochi anni fa, un Codice delle Aree protette, con le caratteristiche di specificità e sistematicità di quello che stiamo considerando, in qualche modo non era nemmeno concepibile: al suo posto ci sarebbe stato un Codice dell'urbanistica o, forse, un Codice del « territorio », e basta solo

pensare all'impostazione del Decreto legislativo n. 616/1977 per comprendere il perché di questo fatto. Qual è allora il segnale che lancia il nuovo Codice? È quello che la materia e la disciplina delle aree protette hanno raggiunto oggi una dignità a sé, ed è merito degli autori di questo volume aver colto l'importanza di questo evento culturale e sostanziale.

Non solo la materia delle aree protette assume una dignità a sé, ma – e questo mi pare vada sottolineato – per molti versi si ribalta la situazione: è la disciplina delle aree protette che ora prende il posto che prima era della pianificazione territoriale urbanistica. Oggi noi sappiamo, in effetti, che quando vogliamo realmente tutelare un'area, una zona, dobbiamo attingere alla disciplina delle aree protette. Questo il Codice lo mette molto bene in rilievo: considera l'importanza della Legge Galasso, ma sottolinea che questa legge è rimasta fortemente inattuata ed inefficace. Ci dice, insomma, che l'ultimo grande tentativo di pianificazione territoriale è inefficace, e che, per essere efficaci, bisogna fare le aree protette, perché – anche questo aspetto emerge dalla lettura del Codice – fare un'area protetta oggi non è solamente fare normative e vincoli, ma è soprattutto creare e far funzionare un sistema di gestione e realizzare una tutela attiva, attraverso appositi enti e organismi in grado di stabilire, e in certi casi di esprimere nella loro stessa struttura, rapporti di collaborazione tra più soggetti istituzionali e tra interessi diversi.

La terza considerazione riguarda il fatto che il Codice mostra chiaramente come le aree protette non siano più oggetti isolati, « isole » di conservazione, ma elementi di un sistema. Di un sistema, come ha sottolineato Graziani, nel duplice senso che, da un lato, non c'è più – come accadeva in passato prima della Legge Quadro – una disciplina diversa per ciascuna area protetta, ma ci sono un regime e un modello di gestione tipici delle aree protette, e, dall'altro, che assumono grandissima importanza gli elementi di collegamento e di coordinamento di tutto il sistema, vale a dire tra le stesse aree protette e tra queste e vari soggetti e organismi politici e tecnici, a livello nazionale, regionale e locale.

Vorrei sottolineare, però, che il Codice, in particolare nei saggi introduttivi, mette in evidenza che molti di questi elementi di sistema non hanno funzionato. Sappiamo, inoltre, che – in attuazione della L. n. 59 del 1997 – alcuni organismi e alcuni procedimenti e atti sono stati di recente soppressi o sono stati trasformati o sostituiti da altri elementi e che L. n. 426 del 1998 ha aggiunto nuovi elementi di sistema, come per esempio gli accordi di programma, che però ancora sono da sperimentare.

C'è poi il rischio, che segnalava anche Graziani, di una separazione tra aree protette nazionali e aree protette regionali, tra Stato e regioni, rischio che nasce, purtroppo, anche da alcune incomplete o poco chiare formulazioni normative.

Credo, insomma, che una risposta istituzionale chiara a questa esigenza di sistema e alla situazione un po' confusa che, invece, si è venuta a determinare ancora non sia stata data.

Va tenuto conto, inoltre, che le aree protette oggi fanno – o dovrebbero fare – sistema anche in un altro senso. Cioè, non solo nel senso di costituire un insieme coordinato di aree, ma in quello di essere elementi fondamentali della più ampia politica di tutela dell'ambiente. Come precisava Graziani, esse sono, devono essere, la punta più avanzata di questa tutela. Le aree protette, però, per avere tale ruolo devono, appunto, essere inserite dentro un'idea generale, unitaria di tutela ambientale. Mi sembra che, ancora una volta, un grande impulso in questa direzione possa venire dal diritto internazionale e comunitario, nel momento in cui, ad esempio, uno degli obiettivi fondamentali a tale livello diventa la tutela della biodiversità, qualcosa cioè che non può essere realizzato solamente all'interno di « isole » chiuse di protezione, e richiede invece il collegamento più stretto tra le politiche delle aree protette e le politiche generali e settoriali di tutela dell'ambiente. Vorrei ricordare, a questo proposito, l'indirizzo contenuto nella Comunicazione del 1998 della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento sulla strategia per la diversità biologica, dove appunto si insiste sull'importanza di considerare tutti i fattori che, nelle varie politiche settoriali (trasporti, industria, ecc.), incidono sulla tutela della biodiversità.

Un'altra considerazione mi sembra vada fatta, anche in relazione all'importanza di avere una strategia unitaria di tutela ambientale. Ebbene, dalla lettura del Codice viene chiaramente in luce che, se per un verso (tenendo conto anche della spinta del diritto internazionale e comunitario) c'è stata nel nostro Paese una straordinaria crescita della normativa e di principi innovativi, in particolare negli ultimi anni, per altro verso non solo la normativa appare spesso confusa, ma soprattutto è attuata con molti limiti e difficoltà o è sostanzialmente inattuata.

E non solo: in uno dei saggi introduttivi contenuti nel Codice viene anche ricordato che, se da un lato sono cresciuti la normativa e i principi della protezione, dall'altro è cresciuto, però, anche l'impatto delle attività umane sull'ambiente. Un dato, questo, che è confermato da tutti i

documenti e gli studi fatti in questo campo, dall'ultima relazione del Ministero dell'Ambiente sullo stato dell'ambiente in Italia alle relazioni dell'Agenzia europea dell'ambiente. Inoltre, mentre in passato la pressione sull'ambiente veniva soprattutto dall'industria, va oggi ampliandosi il numero dei settori e delle attività che hanno un impatto sempre più forte sulla natura: i trasporti innanzitutto, ma non ultimo anche il turismo.

Una delle strategie per la tutela della natura, in questa situazione, può essere quella di ampliare il più possibile il numero e l'estensione delle aree protette. Mi sembra che, in effetti, questa strategia sia stata portata avanti in Italia dal Ministero dell'Ambiente in questi anni, anche per colmare un ritardo del nostro Paese rispetto ad altri.

A proposito di questa strategia, vorrei sottolineare, però, che il successo delle aree protette è legato inevitabilmente al successo della loro gestione, alla capacità di gestirle. Un ampliamento delle aree protette senza affrontare bene il problema di come gestirle (a cominciare dalla dimensione delle piante organiche e dalla qualità del personale addetto) potrebbe avere conseguenze estremamente negative, fino alla delegittimazione delle aree protette stesse.

Penso, poi, che, se vogliamo fermare l'impatto sempre più forte delle attività umane non sostenibili sulla natura, occorre collegare strettamente la politica per le aree protette alla politica generale di tutela ambientale su tutto il territorio, rendendo effettivamente operante e utilizzando quel fondamentale principio del Trattato della Comunità europea secondo il quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni settoriali.

Infine, la lettura del Codice sollecita l'interrogativo se, in Italia, il sistema istituzionale al quale a livello nazionale fanno capo le funzioni della protezione della natura sia in grado di seguire, non in modo episodico ma con la necessaria continuità, strategie evidentemente difficili e delicate. Attualmente abbiamo il Ministero, la Conferenza Stato-regioni, alcuni organismi tecnici, alcuni atti di portata generale la cui adozione ritarda da anni (come la Carta della Natura). Ci si può chiedere, però, se non sarebbe ora di pensare ad un riordino funzionale e organizzativo, introducendo nel sistema uno strumento di connessione e supporto, di natura fundamentalmente tecnica, che sappia seguire, giorno per giorno, i problemi delicati della protezione della natura, con un ruolo simile – ad esempio – a quello delle *Countryside Commissions* dell'Inghilterra e del Galles.

## Paolo Degli Espinosa

*Consigliere di Amministrazione dell'ENEA*

Anzitutto vorrei ringraziare, non formalmente, gli autori di questo Codice delle Aree Protette perché è effettivamente utile. Io l'ho consultato, mi richiama l'esigenza che in Italia ci sia una legge quadro sull'ambiente. In questo Codice in diversi punti si parla di legislazione ondivaga, per esempio, cosa della quale abbiamo già discusso con, tra gli altri, Marchisio e Tamburelli in un convegno organizzato da Legambiente circa tre anni fa.

Vengo alla questione, sistema delle aree protette e sviluppo sostenibile. La base del mio discorso è centrata su una domanda, a quali livelli istituzionali si percepisce realmente il bene ambiente come un bene prioritario e da contemperare con il bene industria, con il consumo, l'occupazione e tanti altri beni di tipo economico. Bisogna tenere conto, infatti, che tutta la questione ambientale si è aperta a livello planetario.

In questo caso, la teoria va d'accordo con la pratica, perché è presente nel mondo una questione ambientale di tipo globale, sintetizzabile come conflitto tra la specie umana e le altre specie. È proprio vero, la specie umana, ad esempio, invade i luoghi su cui gli uccelli migratori hanno bisogno di fermarsi a riposare, per cui o quei posti vengono protetti oppure gli uccelli muiono. Quindi il fatto che la specie umana sia invadente è un fatto che si sperimenta, purtroppo, su molte specie. Ci sono dei calcoli fatti da Vithousek (citati da Herman Daly in «*For the Common Good*») che attestano che la specie umana si appropria del 25 per cento di tutta l'energia solare destinata ai sistemi viventi. È troppo. Tra la specie umana e le altre specie, c'è conflitto ! Solo che le altre specie non possono reagire. Quindi è un conflitto che siamo noi a dover regolare.

Si capisce, dunque, che la legislazione ambientale «viene dal tetto». In particolare, in Italia non avremmo fatto nulla o quasi, si dice, se non ci fosse stata nel '72 la Conferenza di Stoccolma; e poi via via Rio de Janeiro, Kyoto ecc. Al di sotto del livello mondiale è importantissimo il livello istituzionale europeo, e si vede benissimo che noi facciamo legislazione ambientale e politiche ambientali perché abbiamo l'obbligo di

ottemperare ai nostri compiti di componente del sistema europeo. In sostanza tutto funziona così: andiamo lì, partecipiamo alla definizione delle leggi e delle politiche, poi queste vengono varate. Si ritorna in Italia e si afferma l'obbligo di ottemperare alle norme europee. Questo obbligo poi lo osserviamo solo in parte, ma il meccanismo è questo e se dovessimo rivolgerci direttamente al Parlamento e al Governo italiano la situazione sarebbe peggiore.

Intendo quindi affermare che la sensibilità operativa per il contemperamento dei diversi interessi va dall'alto in basso. Man mano che si scende, purtroppo, diminuisce, con tutte le eccezioni, naturalmente.

Questo è un problema grossissimo! È forse un dei più grossi problemi con cui abbiamo a che fare, come movimento ambientalista. Infatti, questa situazione entra in contraddizione con tutti i discorsi della democrazia dal basso, entra in contraddizione con il federalismo democratico, come pensiero pieno, come pensiero dell'integrazione, per cui si pensa che il contemperamento, la sintesi alta di tutti i valori che ci interessano – e sono tanti: qualità sociale, qualità urbana, occupazione, tutti i valori che si possono immaginare – si faccia al livello più basso possibile, in una città, in una provincia, in un'area, in una regione, cioè al livello che corrisponde al più basso livello possibile in grado di affrontare il problema (sussidiarietà). Mi pare che finora non si riesca a fare questo.

Questo è il punto che voglio sottolineare. Ho fatto parte, qualche anno fa, di un gruppo di lavoro, che era tra l'altro abbastanza attrezzato, per i Castelli romani. Si voleva fare un parco urbano naturale comprendente l'intera area del cono Vulcanico. È stata una sconfitta. Questo gruppo ha fatto un programma abbastanza ampio, c'erano molte competenze, l'idea era di fare una sola città, articolata sui paesi attuali, la città dei Castelli.

Quindi, una specie di comprensorio urbano naturale che creava anche sviluppo di qualità controllata. Siamo stati sconfitti alle elezioni, perché ha vinto una parte che non desiderava tutto questo. E tre giorni dopo questa consultazione elettorale abbiamo ricevuto una lettera di licenziamento, la Commissione è stata sciolta. Abbiamo così sperimentato il sapore di un riscontro elettorale negativo. Perché è avvenuto questo? Perché gli elettori hanno pensato, in parte giustamente, che certi affari non avrebbero potuto più andare avanti, che so, il vino dei Castelli. Noi dicevamo «qualificazione del prodotto locale». «Un momento – hanno pensato – qui trattiamo anche quintali di vino che non sono di grande

qualità». Analogo è il caso dell'edilizia controllata. Io, per esempio, sostenevo apertamente che anche la ruspa è un elemento di riordino del territorio. Perché se guardate i Castelli, ebbene, ci sono degli edifici, singoli edifici, che hanno un effetto di distruzione del paesaggio che è veramente insopportabile, perché ad un vantaggio privato relativamente piccolo corrisponde un danno forte al bene pubblico. Non si capisce, in certi casi, perché un costruttore doveva fare un grosso albergo, o quello che è, proprio in cima ad una collina. Distruggerlo diventa, quindi, conveniente per la comunità. Tutto questo non è piaciuto, non ha prodotto vantaggi elettorali. Queste cose bisogna dirle chiaramente, altrimenti non afferriamo il problema.

Altro esempio citabile è il caso di Portofino. Gli operatori economici più vicini non pensano che avranno «una migliore qualificazione del prodotto locale», pensano che diminuiranno gli utenti, che nei bar ci andrà meno gente, perché le barche non potranno attraccare nel punto più bello. Arcipelago Toscano. Agrigento. Non possiamo dare per scontato il temperamento al livello più basso. Perché darlo per scontato vuol dire che non vediamo il problema principale che dobbiamo invece affrontare. Meglio guardarlo.

Da parte mia, ritengo che il sistema dei parchi prima di tutto svolga una funzione di protezione diretta, e questo è evidente. È come proteggere i luoghi dove gli uccelli si fermano, e questo, bisogna riconoscerlo, è protezione, pura, semplice e indispensabile protezione. Gli uccelli possono nidificare, gli animali e gli alberi possono vivere, vengono protetti, si creano zone per la loro tranquillità. Se però, oltre alla parola protezione vogliamo mettere la parola sperimentazione, allora entriamo in un campo di estrema complessità, perché si parla del rapporto tra il parco e lo sviluppo locale. E l'opposizione ai parchi presente in diversi punti non dipende solo dagli interessi «direttissimi» che vengono toccati, ma anche da più lontano. L'impedimento viene più da lontano, è più strategico, viene da quelle parti politiche che puntano su un tipo di sviluppo economico che vede il parco come una scheggia dentro un occhio. Magari ti concederebbero il parco se tu dicessi «faccio il parco punto e basta». Cioè se fosse in gioco solo quella specifica protezione al di fuori della quale ciascuno fa quello che gli pare. È proprio il rapporto che c'è tra la protezione che si fa lì ed il concetto di sperimentazione di qualcosa di nuovo, è proprio questo concetto transitivo che non si vuole fare passare.



Allora il problema non risolto, anche da questo Governo, è il contemperamento tra i diversi livelli di interesse, tra i diversi livelli istituzionali. Da una parte, occorre mantenere dei controlli ambientali a livello nazionale perché in certi casi non è possibile affidarsi astrattamente al livello regionale. Non si può fare del federalismo a buon mercato, quando, considerata la realtà del livello regionale, è chiaro che il Ministro dell'Ambiente ha le sue ragioni, di difensore a livello nazionale dell'ambiente. Dall'altra, va detto però che le ragioni di interesse regionale e locale allo sviluppo sostenibile non sono state abbastanza elaborate e attrezzate. Il responsabile di ciò non è il Ministro Ronchi in quanto singolo Ministro dell'Ambiente, ma il Governo italiano nel suo insieme una responsabilità ce l'ha. Questo vale anche per il Governo Prodi, non solo per il Governo D'Alema. O noi costruiamo anche all'esterno del parco determinate condizioni per il contemperamento degli interessi per lo sviluppo sostenibile o il nostro problema è insolubile.

Per delineare ciò che si potrebbe fare, dirò qualcosa su un'impostazione generale e qualcosa su quello che penso di proporre all'ENEA, sperando che il prof. Rubbia – Presidente – e gli altri responsabili siano d'accordo. Il punto da considerare è che se si scende ai livelli regionali e locali, il discorso che facciamo sempre che l'ambiente non è un vincolo, ma è un bene che rende l'impresa competitiva non viene accettato tanto facilmente. Non credono facilmente a questa idea e alcuni vedono l'ambiente proprio come un vincolo. Allora dobbiamo costruire queste condizioni, e le possiamo costruire in varia maniera, con degli standard, con dei controlli, con norme e aspetti costrittivi, o con aspetti positivi, cioè incentivanti. Come si fa? Prendiamo il Protocollo di Kyoto che stabilisce per il 2010 una certa riduzione delle emissioni di anidride carbonica, che producono le alterazioni climatiche. Ebbene, almeno metà degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto si realizza sul territorio oppure il protocollo non sarà realizzato. Le fonti rinnovabili, l'uso razionale, il trasporto locale, tutte queste iniziative, non si possono realizzare da Roma, anche volendo non si può, ma da Roma si possono creare le condizioni. L'unico modo di riuscire è creare le condizioni perché le regioni e gli enti locali si muovano su questi temi. E queste condizioni, per ora, non sono state create. Le regioni sono tiepide, le regioni non reagiscono, non vedono il loro vantaggio sociale e politico a prendersi seriamente una parte del carico del Protocollo. Bisogna, quindi, che dal centro si costruisca un sistema così fatto: primo, un sistema di

indicatori decentrato, per esempio l'indicatore CO<sub>2</sub>, che da solo è un indicatore grossolano, ma in prima approssimazione sufficiente. Ciò significa che dobbiamo sapere da ogni regione come sta andando il suo indicatore di emissioni ai fini del Protocollo di Kyoto. L'Italia ha firmato un Protocollo per cui entro il 2010 dobbiamo realizzare una riduzione del livello delle emissioni del 6% rispetto al 1990, mentre la tendenza attuale è a superare le emissioni del 1990. Quindi ci vuole una svolta. E chi la fa questa svolta? Occorre ottenere da tutte le regioni il loro indicatore Kyoto, cioè un impegno sul presente e sul futuro in termini concreti.

Le regioni, di fatto, vogliono oggi fare del protagonismo istituzionale, economico, ambientale. Quando si fa la Conferenza energetica ambientale, organizzata dall'ENEA alla fine del 1998, dicono «vogliamo essere protagonisti». Occorre però che al protagonismo politico corrisponda una quota dell'impegno per Kyoto. A questo scopo il Governo deve chiamare le regioni ad applicare un sistema uniforme degli indicatori per Kyoto. Regioni, Province, città importanti, ciascuno deve avere il suo impegno con l'indicatore Kyoto perché così diventa responsabile di quello che fa e che non fa.

Come secondo punto, bisogna creare vantaggi di incentivazione a fronte di programmi *pro* Kyoto su fondi nazionali. In questo modo gli attori che si muovono di più fruiranno di un prelievo maggiore da risorse nazionali. Ciò significa che attraverso lo strumento fiscale, tutti gli italiani mettono insieme risorse che costituiscono un fondo. Da questo fondo «tot» prelevano quelli che fanno i progetti migliori. In questo modo si ha un sistema premiante per le regioni più attive, dato che i fondi provengono anche dalle regioni che non si muovono.

Occorre creare le condizioni per una convenienza regionale e locale a cambiare, a fare una svolta. È questa una questione che si pone in modo strategico. Altrimenti a livello centrale si sarà obbligati a scegliere: tra la protezione dell'ambiente con metodi tutti dall'alto, in conflitto con gli interessi presenti nei territori, oppure la continuazione del vecchio tipo di sviluppo, con il danno all'ambiente.

Passo alla questione ENEA. L'Italia sta perdendo terreno nella tecnologia a livello internazionale. Siamo indeboliti nelle tecnologie di punta, ma cominciamo ad avvertire dei problemi anche nelle nostre produzioni tradizionali, quelle sulle quali la notte dormiamo tranquilli: le scarpe, i mobili, i prodotti alimentari ecc. Non possiamo più

dormire tranquilli, perché anche in questi settori c'è competizione nel mondo.

Credo che bisogna veramente scommettere sulla tematica tecnologia-ambiente! E in concreto mi riprometto di portare al Consiglio d'amministrazione una proposta di intervento dell'ENEA, ente che ha avuto una legge di riforma che gli attribuisce compiti importanti per l'innovazione finalizzata allo sviluppo sostenibile. L'ENEA già si occupa di queste cose mantenendo una molteplicità di rapporti con le amministrazioni pubbliche, organizzando la conferenza energia-ambiente, conducendo ricerche, promuovendo il ricorso a fonti rinnovabili. La mia idea è di concentrare l'attenzione sui distretti industriali che sono tipici della realtà italiana. Cioè stabilire dei rapporti tra l'ENEA e quelle zone industriali produttive che ci sono nel Sud, nel Centro, a Civita Castellana, in Emilia Romagna, e verificare se è possibile costruire dei patti di sostenibilità triangolari, basati sull'associazione della qualità ambientale con i vantaggi di competitività. Tutto questo richiede una triangolazione tra ENEA, gruppi imprenditoriali e regioni.

Questa è l'idea. È un'idea sulla quale bisogna lavorare, ma naturalmente bisogna anche convogliare dei mezzi, delle risorse finanziarie pubbliche, in maniera tale che ci sia un certo vantaggio per gli operatori economici che accettano questo gioco.

Avviandomi a concludere, devo osservare che altrettanto importante è il rilancio del piano energetico ambientale nelle città che hanno più di 50.000 abitanti, piano che è assolutamente disatteso e che va invece articolato sulla trasformazione dei servizi a forte componente energetica: trasporti, rifiuti, riscaldamento.

Su queste basi, la sperimentazione dello sviluppo sostenibile verrà portata fuori dal sistema parchi, diventerà qualcosa di operativo sul territorio italiano e si creerà un certo grado di corrispondenza tra l'impegno nei parchi e quello relativo all'insieme dello sviluppo.

## Fulco Pratesi

*Presidente del WWF Italia*

Visto che sono una persona anziana, vorrei raccontare una storia che è bene conoscere quando si parla di parchi nazionali. Allora, nel '66, non esistevano parchi nazionali. Praticamente c'era un Parco d'Abruzzo quasi completamente abbandonato, gli altri parchi non erano altro che – grazie ad un Ministero dell'Agricoltura e foreste che se ne disinteressava completamente – privi di qualsiasi funzione. E c'era invece un'associazione che si chiamava Italia Nostra che aveva creato un piccolo gruppo di studiosi, di interessati, anche di giuristi, tra i quali Filippo Satta, Gianluigi Ceruti, Carlo Alberto Pinelli, io, Franco Tassi ed altri, per vedere di mettere in piedi, come nel '21 aveva chiesto Benedetto Croce, una legge sui parchi nazionali.

E comincio da lì, tutto quello che c'è in questo Codice (devo complimentarmi con chi l'ha fatto, sarà veramente un libro di continua consultazione, importante ed utile). Nascono da qui, da questo salotto del dott. Stringher, Vicepresidente d'Italia Nostra, queste idee, dalla comunità del parco all'ente autonomo, dalla zona-azione al Consiglio direttivo fatto a più voci. Nel corso del dibattito comparivano a volte, a Italia Nostra, due deputati, Edo Ronchi e Tannino, una specie di coppia indistruttibile, che venivano tranquilli, timidi, però bravi. Ora Ronchi per fortuna è Ministro dell'Ambiente e la materia la conosce bene. E non conosce solamente la materia, ma sa anche come è nata, sa come questi parchi sono nati e come sono vissuti.

A questa materia teorica in fermento continuo (continue proposte di legge ed altro, da La Malfa in poi) si affiancava una sperimentazione. La sperimentazione si faceva *in corpore vili* nel Parco Nazionale d'Abruzzo, ente autonomo, il Direttore Franco Tassi veniva dalle fila di Italia Nostra e del WWF. E là è cominciata la grande battaglia tra interessi locali, naturalmente assolutamente legittimi, e gli interessi superiori della conservazione della natura, di specie animali uniche, come il camoscio d'Abruzzo, l'orso marsicano, il lupo ed altro, che l'Europa ed il mondo ci chiedevano di proteggere.

Furono anni di fuoco. Mi ricordo perfettamente, tutti voi siete troppo giovani per ricordarlo. Quando Tassi denunciò il taglio di 17.000 faggi sulla pista del Monte delle Vitelle a Pescasseroli, o quando chiuse le strade: in quell'occasione i sindaci con la fascia tricolore andarono a sfasciare le sbarre.

Una serie continua di contrasti tra un interesse generale unitario europeo mondiale, e interessi legittimi di chi invece di quel territorio voleva fare altre cose. Naturalmente impianti di sci sul Marsicano e altrove, case, tunnel, etc. Andate a vedere cos'è la piana di Pescasseroli, oppure i dintorni di Scanno per vedere cosa sarebbe successo se non ci fosse stato quel pazzo « autoritario e antidemocratico » di Tassi. Ancora pochi mesi fa, sul muro di Villetta Barrea si leggeva una bella scritta: « Come il duce appesi Franco Tassi e Pratesi ». Questa è ancora realtà! Noi stiamo difendendo non interessi nostri, ma gli interessi di tutti noi, dei nostri figli, dei nostri nipoti, di specie animali che sono oggi completamente rivitalizzate, in un territorio in cui non si tagliano più alberi.

L'ultima dell'altro giorno. Le guardie hanno scoperto un tagliatore abusivo che rubava la legna del comune, l'abbiamo denunciato. Il Comune di Pescasseroli si è costituito parte civile contro il Parco per difendere quello che rubava la sua legna. Questi signori trovano sempre chi li difende e presenta interrogazioni, denunce: Tassi ne ha 800, io ho 8 avvisi di garanzia e 2 rinvii a giudizio per sottrazione di corpo di reato, abuso di ufficio e, naturalmente, peculato. E tutte le edicole di Sulmona qualche anno fa esponevano locandine in cui si diceva che Pratesi e Tassi erano stati rinviati a giudizio per peculato e altre cose spiacevoli.

Per cui c'è oggi, purtroppo (l'ha notato Degli Espinosa, ma anche lui probabilmente è un *out*, uno che non conta niente perché porta avanti i discorsi del buonsenso), la grande difficoltà di difendere qualcosa. Quali sono i fini di questa legge? La conservazione di specie animali e vegetali, di associazioni vegetali e forestali, di singole unità geologiche, delle formazioni paleontologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici, idrogeologici, ecologici. Non parla degli impianti di neve artificiale, non parla degli impianti sul Marsicano o del tunnel tra Pescasseroli e Sora per collegare il bellissimo Parco del Circeo al Parco d'Abruzzo e di altri progetti che rovinerebbero la natura.

Ciò premesso, voglio sottolineare che la gestione del Parco Nazionale d'Abruzzo ha però stranamente portato – insieme ai vincoli, alle

bastonate, alle denunce – del benessere diffuso, dappertutto. Anche i nostri nemici lo dicono. Il sindaco di Pescasseroli mi ha detto poco fa: « quest'anno abbiamo fatto tilt » (io non so cosa voglia dire, ma per lui significa « avere turisti dappertutto »).

Una ricerca fatta dalla Nomisma e da altri per conto del WWF dimostra che quelli che abitano il Parco d'Abruzzo hanno un reddito medio annuo di 25 milioni a testa; quelli fuori, di 17 milioni; quelli delle zone dal Mugello fino a Salerno di 15 o 16 milioni. Questo prova che c'è un benessere concreto, diffuso, garantito tutto l'anno. E questa è la cosa che molta gente non vuole capire: che c'è veramente, malgrado, e forse grazie anche a queste impostazioni autoritarie, autocratiche, di due « nazifascisti » come Tassi e Pratesi, c'è benessere e tutela.

L'altro giorno mi domandava uno del Parco del Casentino: « ma voi come fate con il taglio dei boschi ? ». Gli ho risposto: « noi i tagli di boschi non li facciamo, perché nei parchi nazionali i boschi non si tagliano! ». « Ma come non si tagliano? ». « Non si tagliano! Come facciamo? Spendiamo 2 miliardi l'anno (e continueremo a pagarli se il governo ci darà i quattrini), tutti gli anni, per dare i soldi ai comuni affinché non taglino i boschi. Loro sono contenti, hanno i loro soldi. I loro boschi continuano a crescere, diventano bellissimi, sono i più bei boschi d'Italia. E ultimamente in una ricerca della DOXA, eseguita per il Ministero, è detto che il Parco d'Abruzzo è il più conosciuto e il più amato dagli italiani. Certamente non è amato da chi si vede impedito di fare impianti di neve artificiale o altro.

E così anche le regioni. Le regioni sono molto brave. Però anche loro, se guardiamo bene, per quanto riguarda la caccia, queste regioni così civili, ci obbligano ogni anno a presentare decine di ricorsi contro la riapertura della caccia al fringuello, alla peppola, contro la caccia fino alla fine di febbraio. Qui ci sono direttive europee – conservate e consegnate in questo bellissimo libro – che dicono ciò che è possibile fare.

In compenso due comuni, Ortona dei Marsi e Bisegna, vogliono entrare nel Parco, ed hanno adottato delibere ufficiali per entrare in questo Parco che li affama. Altri due comuni dove noi vogliamo ampliare il Parco, ed anche il Ministro lo vuole, perché ci ammazzano gli orsi, ci ammazzano i camosci e tutto, sono invece contrari all'ampliamento.

Ci sono problemi, ma ci saranno sempre problemi.

Ricordiamoci che nel '66 i parchi nazionali erano lo 0.63 per cento del territorio, una piccolissima, infima frazione. Nell'80 dicemmo, in un

Convegno a Camerino, che avremmo dovuto arrivare nel 2000 al 10 per cento di parchi. Ci stiamo arrivando! Perché malgrado questa oppressione dei parchi, si stanno creando come funghi dappertutto. Dovunque vado incontro amministratori che vogliono fare un parco lì, un parco là, un parco per le zone golenali del fiume Saltapicchio, tutti vogliono i parchi, perché i parchi stranamente rendono. Rendono anche perché c'è della gente che ha il coraggio, l'arroganza, di fare delle scelte che molte volte sembrano antidemocratiche. Ma che servono a mantenere in linea un sistema che ha un grosso impatto positivo sull'economia, un grosso impatto sull'occupazione, un grosso impatto sulla civiltà di questo Paese che, ultimo per altre cose, sta diventando il primo Paese d'Europa come creazione di parchi. Oggi noi abbiamo fatto parchi seri.

Basta vedere ad esempio il Parco del Mercantour in Francia: sembra un budello, tutto sulle alte cime, 2.500 m, per non toccare, non sia mai, gli impianti di sci!

Guardate i parchi inglesi, parchi bellissimi, parchi che interessano il 10 per cento della nazione, ma sono parchi con case, con gente, con pecore, con abitazioni, con pinete coltivate e poco o nulla « wilderness ».

Da noi ci sono parchi seri, bellissimi, con zone selvagge, con gole rupestri, con grandi carnivori, con avvoltoi. Questo è un patrimonio unico, che può essere messo a rischio se andiamo a dare un po' troppo ascolto alle istanze di chi sta più vicino agli interessi personali.

Ci capita ad esempio tra capo e collo l'altro anno un Piano Neve della Regione Abruzzo: impianti di sci nel Parco d'Abruzzo, impianti di sci nel Parco Velino Sirente, un parcheggio per migliaia di macchine nel Velino Sirente e impianti a Campo Imperatore. Si è fatta la riunione con tutte le associazioni e i parchi: tutti contrari. Però naturalmente la Regione Abruzzo doveva farlo perché c'erano delle spinte in tal senso.

Posso pure capirlo, ma continueremo a combattere. Su questo non ci sono dubbi, anche se verremo appesi come il duce! L'importante per noi è tener presente che stiamo difendendo un patrimonio di tutti, non solamente del Sindaco di Barrea, anche perché i maggiori vantaggi vanno proprio alle persone che vivono nei parchi nazionali. Su questo ci batteremo per sempre, su questo non cederemo mai! E faremo, come facevamo nel '66, continua fronda a quei provvedimenti di legge o altro che cercheranno di ridurre il potere dei parchi nazionali.

## **Giovanni Polidoro**

*Commissione XIII - Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato*

È scontato che non saprò essere così pirotecnico come il Presidente Pratesi. Tuttavia gli voglio rimproverare qualcosa: non mette nel bilancio positivo delle grandi battaglie che conduce da oltre 30 anni il fatto che molti, tiepidi o anche giovani a quel tempo, oggi si sono infine convinti che le sue erano battaglie giuste. Talmente giuste che noi apprezziamo, per esempio, i dati molto incoraggianti raccolti da Nomisma sul Parco Nazionale d'Abruzzo. Quindi siamo interessati a questa prospettiva dell'Italia.

Io sono abruzzese, di una regione che è all'avanguardia rispetto a questo tema e che si compiace del lavoro maturato fino ad oggi. Il dato è, caro Presidente Pratesi, che proprio perché le cose vanno bene non potete gestirle da soli. Questo è il dato.

Il problema è nel concetto nuovo, evolutivo, di gestione di queste realtà, come hanno notato i prestigiosi giuristi che hanno predisposto questo Codice, utilissimo anche per me, nonostante ne abbia letto, per ora, solo i commenti introduttivi.

I ricercatori del CNR hanno colto in una certa misura lo spirito con il quale abbiamo lavorato in sede legislativa. Voglio ricordare il giudizio, che condivido, dato da Salberini, il quale dice: legislazione ondivaga, disorganica, permangono dissonanze interne foriere di conflittualità, forse anche non completamente eliminabili neppure con le innovazioni che in maniera sofferta abbiamo apportato più recentemente.

Infatti ancora non siamo riusciti, nonostante lo sforzo dei due rami del Parlamento, a trovare la sede in cui l'evoluzione culturale anche di chi non era, non è, forse non sarà mai addetto a queste questioni, possa avvertire compiutamente le sensibilità in movimento. Si tratta di persone che si avvicinano a queste ipotesi così suggestive di sviluppo ecocompatibile e che vogliono parteciparvi anche perché direttamente eletti dalle proprie comunità, le quali però, dal basso, non riescono a dividerne la prospettiva illuminante e illuminata.



Non possiamo addossare colpe alle comunità che comunque sono lì da sempre e che spesso ci ricordano anche che, tutto sommato, se abbiamo ereditato questa natura e perché loro l'hanno tramandata integra. Allora io non posso credere che gli speculatori, gli imprenditori proprietari di impianti di sci, i bracconieri, i tagliatori abusivi di legna e i cacciatori di frodo siano solo nel Parco d'Abruzzo.

A me sembra che l'idea data, per esempio, dal Presidente del Parco dei Sibillini, il prof. Graziani, sia tutta diversa, e sul piano della convivenza civile, e sul piano dell'utilizzo della legislazione vigente e delle prospettive che probabilmente questa apre.

Legislazione che, sicuramente incompleta, dovrà comunque essere aggiornata, giacché è arrivata a margine della nostra inchiesta sull'attuazione della L. n. 394 che voleva stimolare un aggiornamento funzionale della normativa quadro sulle aree protette del nostro Paese, normativa che ha rappresentato una grande innovazione e che ha raccolto un diffuso consenso.

Non siamo riusciti ad introdurre tutte le modifiche utili a rendere più agile la convergenza tra le sensibilità ancora pigre e quelle certe dei militanti, necessarie perché il disegno interessasse una più larga opinione pubblica italiana.

È vero, come osservava Desideri, che soltanto il 10% del territorio è interessato ai parchi, però certamente le idee di conservazione e di tutela hanno camminato in questi anni anche al di fuori dei territori interessati dai parchi e la sensibilità per le questioni concernenti la salvaguardia anche del territorio non protetto si è diffusa tra gli amministratori pubblici.

Io sono stato amministratore, spesso per suggestionare o anche per accattivarci un po' la platea diciamo che l'opinione pubblica è migliore degli amministratori: non è quasi mai vero! Lo dico anche con un pizzico di voluta polemica con gli ultimi amministratori, cioè quelli che per accattivarsi ancora di più le platee dicono: « voi potete affidarvi a noi, eletti in questi ultimi sette-otto anni, saremo sicuramente bravi in quanto non abbiamo mai fatto nella vita quello che ora siamo chiamati a fare, nel senso che veniamo dalla società civile, non dalla politica ». Quelli sono i peggiori! Perché non si sono esercitati a guidare ed orientare l'opinione pubblica, che non è vero mandi sempre buoni messaggi.

Oggi qualcuno parla di deriva plebiscitaria, le derive in effetti ci sono. Sicché se ne deduce che molte volte l'amministratore è migliore della sua opinione pubblica.

La L. n. 426/98 è stata per una serie di ragioni un po' estemporanea. Dovevamo fare una modifica, un aggiornamento della L. n. 394/91 sulla base degli studi e delle indagini che la Camera e il Senato avevano fatto. Sennonché da una parte le pressioni, i timori di alcuni che la L. 394 potesse essere stravolta, dall'altra l'opinione che fosse comunque utile introdurre qualche innovazione, hanno spinto non il Senato (che aveva cominciato l'indagine conoscitiva in merito) ma la Camera ad introdurre inattese modifiche, poi accettate dal Ministro.

Modifiche che al Senato non abbiamo ritenuto sufficienti e comunque poco sistematiche. Abbiamo quindi cercato di migliorare l'impianto. È venuta fuori questa « ondivaga e dissonante » ipotesi, che tuttavia mi sembra sia risultata tutto sommato gradita, soprattutto perché prevede la contestualità tra il piano del parco e il piano socioeconomico e la libertà di modulare i singoli regolamenti.

Ma, attenzione, lo Statuto, il Piano del Parco, deve farli anche il Parco Nazionale d'Abruzzo! E non li ha fatti! Questo è un altro grande problema, perché la rigidità rispetto a queste questioni va nell'interesse contrario alla convergenza complessiva che si sta verificando sulla politica della protezione delle aree protette e sta generando una miriade di incontri e convegni contro i parchi in tutta Italia. Così ritorniamo alle contrapposizioni degli anni '70. Questo noi non lo vogliamo.

Nella filosofia della mia relazione al Senato in merito all'indagine conoscitiva sui parchi della XIII Commissione c'era in fondo il tentativo di scongiurare un rigurgito anti parchi, anti aree protette, anti politica della protezione e della tutela, di rafforzare l'idea della realizzabilità di uno sviluppo sostenibile e respingere gli interessi contrari, speculativi che certamente non ci appartengono e non appartengono neppure alla maggior parte degli amministratori dei comuni che si trovano all'interno dei Parchi.

Io credo che questo sia il clima nel quale si colloca la pubblicazione del Codice delle Aree protette. Bisogna cogliere questa coincidenza che poi collima con la mia idea di « *parvenu* » della politica dei parchi. Io sono più giovane, non l'ho costruita quella politica, mi interessavano altre cose, adesso mi interessano anche queste tematiche, voglio partecipare.

Il frutto dell'operazione compiuta, insieme alla promessa di esaminare ancora sistematicamente questa disciplina, questa realtà credo vada incontro alla diffusione di una sensibilità che trenta anni fa, venti anni fa, forse anche quindici anni fa non c'era. Questo è un dato indiscutibile.

In questo caso, è vero che noi rincorriamo le direttive europee, però lo stiamo facendo in questi ultimi anni con grande accelerazione, e in qualche caso abbiamo anche anticipato condizioni e determinazioni su cui in Europa non si giunge ancora ad un accordo (per esempio sui prodotti propellenti di uso quotidiano la nostra legislazione è tra le più avanzate).

Nell'attuale situazione politica, nella condizione di comune sentire civile intorno alle questioni ambientali, l'innovazione legislativa che il Parlamento ha varato deve essere apprezzata e occorre ricercare ulteriori strumenti regolamentari per sviluppare concretamente i segnali che anche da queste ultimissime disposizioni della L. n. 426 derivano.

E se fosse necessario (ne ho parlato nella mia citata Relazione al Senato), se ci può essere una « fase due » dei parchi e delle aree protette che coinvolga un'opinione pubblica sempre più larga, amministratori in numero sempre crescente, in modo da procedere ad un'armonizzazione, pur sempre nel rispetto dei presupposti culturali di base di questa politica, non ci vedrei nulla di male a rendere più coerenti sul piano legislativo gli interventi recenti che in maniera forse improvvisata abbiamo dovuto fare, ma che sono convinto si riveleranno complessivamente utili.

## **Fabio Renzi**

*Responsabile nazionale ufficio aree protette e territorio di Legambiente*

Prima di entrare nel merito della discussione sul Codice delle Aree protette, vorrei riprendere alcune questioni affrontate da Paolo Degli Espinosa e da Fulco Pratesi. Condivido la riflessione di Degli Espinosa sull'importanza della discussione locale e regionale sulle politiche di sviluppo. Legambiente su questi aspetti ha lavorato molto e ha costruito un sistema di alleanze e di relazioni dove un ruolo importante lo hanno gli attori locali, istituzionali e non, dello sviluppo.

Bisogna anche riconoscere che in questi anni sono stati messi in campo strumenti e risorse per favorire uno sviluppo sempre più legato alle vocazioni e alle caratteristiche delle diverse realtà territoriali (vedi i patti territoriali, i gruppi di azione locale per lo sviluppo rurale e gli stessi parchi). Tuttavia è anche vero che alcuni di questi strumenti (in particolare i patti) sono stati usati in modo contraddittorio e tradizionale, nel senso della riproposizione di vecchi progetti calati dall'alto d'infrastrutturazione territoriale e di industrializzazione di aree nelle quali le esigenze e le opportunità di sviluppo sono ben altre.

Per rimanere in un campo caro a Degli Espinosa, quello dell'energia, basti pensare all'operazione petrolio in Val d'Agri in Basilicata, che oltre a comportare gravi rischi ambientali, frena un processo di sviluppo rurale nell'area avviatosi grazie alla valorizzazione di prodotti tipici e di qualità riconosciuti anche dall'Unione Europea, ritarda fino quasi ad impedire l'istituzione del Parco Nazionale della Val d'Agri, deprime la vocazione turistica dell'area, rappresenta anche l'esatto contrario di quello che l'Italia dovrebbe fare per rispettare gli impegni sottoscritti a Kyoto. Non c'è bisogno di elaborare prima e di applicare poi nessun indicatore per capire i rischi e i risvolti negativi dell'operazione petrolio in Val d'Agri, dove oggi si stanno creando aspettative e illusioni verso un improbabile sviluppo industriale.

Tutto ciò in un'area dal grande patrimonio naturale e storico-culturale che, grazie anche alla istituzione del Parco Nazionale, potrebbe diventare un laboratorio dove sperimentare quell'integrazione tra le

politiche di conservazione della natura, di sviluppo rurale, di valorizzazione di beni storico-culturali e di turismo sostenibile che sono il futuro di molte aree del paese, in particolare appenniniche, alpine e insulari. Un laboratorio ancora più importante e significativo se pensiamo al ruolo del Parco Nazionale della Val d'Agri nel sistema delle aree naturali protette quale cerniera tra i Parchi Nazionali del Cilento e Vallo di Diano e del Pollino.

Solo con l'istituzione di questo Parco si può dar vita nell'Appennino meridionale ad un sistema territoriale analogo a quello che nell'Appennino centrale si organizza attorno ai Parchi dei Monti Sibillini, del Gran Sasso-Monti della Laga, della Maiella, del Sirente Velino, d'Abruzzo e ad altre aree protette. Sistemi territoriali che assumono una rilevanza strategica nella realizzazione del progetto APE (Appennino Parco d'Europa), grazie alla contiguità tra le diverse aree protette che consente il raggiungimento di una dimensione territoriale di scala, data dall'estensione del territorio protetto e di quello circostante soggetto alla sua capacità di attrazione e di coordinamento, tale da rendere significativo e rilevante l'avvio di azioni coordinate in grado di realizzare l'obiettivo storico di un riequilibrio territoriale centrato sull'uso sostenibile delle risorse naturali.

Così, l'approccio con il quale Legambiente ha affrontato la questione della Val d'Agri è di carattere strategico, tenuto conto del ruolo dell'area nel quadro delle nuove politiche di conservazione della natura, di sviluppo rurale e di promozione turistica. Un approccio ben diverso da quello fatto proprio dal Ministero dell'Ambiente, sostanzialmente riconducibile alla somma di tante singole valutazioni d'impatto ambientale dei pozzi petroliferi da attivare. Inoltre, ritardando l'istituzione del Parco Nazionale si finirà con il subordinare la sua perimetrazione a quella del campo petrolifero.

Quanto alle vicende del Parco Nazionale d'Abruzzo mi permetto di fare solo alcune considerazioni. Legambiente ha « voluto », favorito e sostenuto più di altri la presidenza Pratesi come quella che meglio e più di altre (per la verità neanche paragonabili con quella di Pratesi, seppure all'epoca gradite ad autorevoli ambienti interni all'Ente Parco) poteva allo stesso tempo rappresentare e valorizzare il ruolo del PNA, guidandone l'adeguamento alla Legge n. 394/91. Adeguamento che presuppone l'apertura di una nuova stagione di confronto e di leale collaborazione, così recita la legge, con le istituzioni e le comunità locali.

Vorrei anche ricordare come abbiamo sostenuto il PNA contro la ventilata separazione dei comuni delle Mainarde e ultimamente con la

richiesta di inserimento della Valle del Giovenco, il famoso cuneo della morte, nel perimetro del Parco. Tutto ciò avendo con il Parco un rapporto dialettico e anche critico quando lo abbiamo ritenuto necessario.

In questi anni abbiamo poi più volte invitato quelle amministrazioni critiche con la gestione dell'Ente, ma non ostili al Parco, ad evitare di riproporre vecchie e consuete argomentazioni e ad impegnarsi per avviare un confronto aperto e sincero sulle prospettive di crescita e di sviluppo del PNA in questa nuova fase della sua esperienza. Nuova fase relativa all'adeguamento della vecchia organizzazione del Parco agli istituti previsti dalla L. 394: lo statuto, il regolamento, il piano per il parco, il piano pluriennale economico-sociale, la giunta esecutiva.

Per questo mi rivolgo al Presidente del Parco, conoscendone la sensibilità personale e la disponibilità al confronto e al dialogo, affinché le tensioni presenti vengano superate e siano vinte quelle resistenze che fisiologicamente, e qualche volta patologicamente, vengono a formarsi in ogni organizzazione burocratica, soprattutto quando è chiamata a misurarsi con riforme e cambiamenti.

Venendo finalmente al Codice delle Aree protette devo innanzitutto fare i complimenti agli autori e all'editore per averci fornito uno strumento di cui sentivamo il bisogno, che finora ci era mancato e che sicuramente sarà di grande utilità per il numero crescente di politici, amministratori, tecnici, esperti, professionisti, ricercatori, che si occupano di aree protette.

Un numero crescente come quello delle aree protette che in questi anni sono state istituite nel nostro paese grazie al delinearsi di un quadro normativo a livello nazionale, comunitario ed internazionale. La Legge quadro del 1991 ha costituito lo strumento principale per avviare la realizzazione nel nostro paese di un sistema di aree naturali protette che oggi interessa:

19 Parchi nazionali

7 Riserve marine

147 Riserve naturali statali

71 Parchi naturali regionali

171 Riserve naturali regionali

94 Altre aree protette

per un totale di 2.106.225 ha. a terra e 106.204 ha. di superficie marina, che rappresentano circa il 7% della superficie del territorio nazionale.

Sulla base degli aggiornamenti effettuati e dei nuovi Parchi istituiti, nel terzo aggiornamento dell'Elenco ufficiale in corso di istruttoria, la superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette supera i 2.300.000 ha a terra, a cui si aggiungono i 166.587 ha delle altre 8 riserve marine che portano a 238.399 ha a mare.

In attuazione della Direttiva per la costruzione della rete Natura 2000 (Direttiva n. 92/43 CEE - *Habitat*), sono stati individuati 2.508 siti di importanza comunitaria (SIC) per un totale di 4.469.992 ha e 202 zone di protezione speciale (ZPS) per un totale di 898.038 ha, che partecipano in quota parte all'ampliamento del territorio protetto del nostro paese (stimabile in circa 1.600.000 ha), considerando che le ZPS e i SIC spesso si sovrappongono o ricadono nelle aree protette dell'Elenco ufficiale.

Le quantità territoriali complessive che partecipano, come sistema delle aree protette ai diversi livelli e come aree di particolare sensibilità, alla formazione della Rete ecologica nazionale, si possono stimare in:

2.300.000 ha delle aree dell'elenco ufficiale;

1.600 ha delle aree SIC/ZPS;

circa 500.000 ha di aree cuscinetto e aree contigue (per il 20-25% dell'estensione delle aree protette);

circa 1.550.000 ha di corridoi di connessione, considerando i soli ambiti fluviali di pregio, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio più integri e sensibili.

Nell'insieme, si può valutare in modo prudente, sottostimando le aree di connessione, la dimensione della Rete in circa il 18-20% del territorio nazionale (ha 5.900.000).

Quindi, oggi nel nostro paese abbiamo un sistema nazionale di aree naturali protette che è il risultato dell'attuazione di leggi nazionali e di direttive europee. Direttive che in Italia hanno trovato una loro « collocazione », una loro applicazione e anche finanziamenti grazie agli strumenti di programmazione e di pianificazione previsti dalla L. n. 394/91.

Per questo il Codice, come notava Carlo Alberto Graziani, è utile nel suo essere una sorta di « testo unico » delle aree naturali protette nel quale confluiscono il filone della legislazione nazionale e quello delle fonti internazionale e comunitaria che ispirano le attuali strategie di conservazione della natura.

Strategie che indicano come le aree protette debbano essere individuate e gestite non solo sulla base dei processi ecologici operanti su scala locale, ma in accordo con gli obiettivi di conservazione e di sviluppo a livello di grandi sistemi ambientali e territoriali. Nel nostro paese, essi sono:

- le Alpi, con la Convenzione per la protezione delle Alpi, interessate da 4 parchi nazionali, da 32 parchi regionali per 729.285 ha, ai quali vanno aggiunti sul versante francese 3 parchi nazionali, 6 regionali ed una riserva naturale; sul versante tedesco un parco nazionale ed una riserva naturale; sul versante austriaco 4 parchi nazionali ed una riserva naturale; sul versante svizzero un parco nazionale ed uno sul versante sloveno;

- la Pianura Padana, interessata da 14 parchi regionali e 46 riserve naturali per 189.671,24 ha;

- l'Appennino con il progetto APE - Appennino Parco d'Europa, interessato da 9 parchi nazionali, 28 parchi regionali e 86 riserve naturali per 1.193.423,71 ha;

- le Isole minori, con il progetto Itaca, la rete delle Isole minori del Mediterraneo, interessate da 3 parchi nazionali e 6 tra riserve naturali e marine per 101.233,96 ha;

- le Coste, con il progetto CIP - Coste italiane protette, interessate da 3 parchi nazionali, 10 parchi regionali e da 55 tra riserve naturali e marine per 834.114,46 ha;

- la Sicilia, interessata da 3 parchi regionali e 3 riserve marine, 13 riserve regionali e 7 zone umide per 273.777,92 ha;

- la Sardegna, interessata da 2 parchi nazionali, 3 riserve marine e 18 tra monumenti naturali e zone umide per 77.219,79 ha.

All'interno di questi sistemi, le aree protette svolgono il ruolo di veri e propri nodi di una rete di spazi naturali, che attraversa e disegna il paese. Un « sistema infrastrutturale ambientale » ad altissima densità di diversità naturale e culturale, di tipicità manifatturiera e agricolo-alimentare, di identità locali, di presidi territoriali e di specifiche modalità insediative, in grado di competere, condizionare ed integrare i sistemi infrastrutturali tradizionali (le reti dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni). Un approccio grazie al quale il progetto di conservazione esce dalla singola area protetta e in forme e gradi diversi interessa e



coinvolge tutto il territorio, e che trova sicuri riferimenti anche a livello comunitario, quali:

– la Direttiva *Uccelli* (Direttiva n. 79/409), che regola la protezione di esemplari, uova, nidi ed habitat, e che prevede l'identificazione delle ZPS;

– la Direttiva *Habitat* (Direttiva n. 92/43), che prevede l'identificazione dei SIC;

– la Strategia Pan-Europea per la diversità ecologica e paesaggistica del Consiglio d'Europa del 1995, finalizzata alla realizzazione di *un Pan-European Ecological Network*, costituito da *core areas*, corridoi ecologici, *buffer zones*, aree restaurate, e che vede il paesaggio come risultante di fattori naturali e usi del suolo compatibili che generano biodiversità;

– la *Community Biodiversity Strategy* formulata dalla Commissione Europea, sulla base della Convenzione di Rio sulla diversità biologica, e comunicata nel febbraio 1998 al Consiglio e al Parlamento europeo. Strategia che individua quattro tematiche: conservazione ed utilizzazione sostenibile della diversità biologica *in situ* ed *ex situ*; ripartizione dei vantaggi derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche; ricerca, determinazione, controllo e scambio di informazioni; istruzione, formazione e sensibilizzazione. Vengono inoltre individuate otto aree di intervento politico e relativi obiettivi principali, dalla conservazione delle risorse naturali, all'agricoltura, alla pesca, alle politiche regionali e di pianificazione territoriale, alle foreste, all'energia e trasporti, al turismo, ed infine sviluppo e cooperazione economica. La strategia prevede che vengano elaborati piani d'azione specifici, settoriali e intersettoriali, quali strumenti concreti di integrazione della biodiversità nelle politiche settoriali.

In definitiva, le due direttive, insieme alle due strategie, propongono un approccio che prende in considerazione più livelli di organizzazione della natura, del paesaggio e del territorio, individuando un complesso di relazioni tra le specie, gli habitat e gli ecosistemi fino ad arrivare a designare l'obiettivo della Rete ecologica europea.

Con l'approvazione della L. n. 394/91 e la previsione della redazione di strumenti quali la Carta della Natura e le Linee fondamentali di assetto del territorio, e con la ratifica della Convenzione sulla biodiversità, avvenuta con la L. n. 124/94, da attuarsi attraverso il Piano nazionale sulla biodiversità, l'Italia si è dotata già da alcuni anni di strumenti istituzionali

e pianificatori in grado di contribuire alla costruzione della Rete ecologica nazionale (REN) quale articolazione della Rete europea. Purtroppo, però, questi strumenti sono ancora in fase di gestazione e il contributo dell'Italia, comunque significativo, è assicurato dal sistema nazionale delle aree naturali protette.

Recentemente un forte impulso alla costruzione della REN è venuto dalla L. n. 426/98, *Nuovi interventi in campo ambientale*, e dall'avvio della Programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. La legge in questione prevede che il Ministero dell'Ambiente promuova per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi – dell'arco alpino, dell'Appennino, delle isole minori e delle aree marine protette – accordi di programma per lo sviluppo sostenibile con altri Ministeri, con le Regioni e con altri soggetti pubblici e privati. Un approccio quindi ispirato ai principi di sussidiarietà, di *partnership*, di condivisione delle responsabilità e di integrazione della politica ambientale con le altre politiche. È già stato firmato l'accordo di programma per l'APE (Appennino Parco d'Europa), è prossima la firma dell'accordo per ITACA (la rete delle isole minori del Mediterraneo) e con la ratifica della Convenzione per la protezione delle Alpi anche queste ultime avranno il loro strumento operativo.

Per quanto riguarda la programmazione dei fondi strutturali, la REN è stata individuata quale progetto strategico di riferimento per la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali nel Mezzogiorno e sono state individuate delle linee di intervento relative ai seguenti sistemi territoriali: spazio montano (APE – Appennino Parco d'Europa); isole minori (ITACA – la rete delle isole minori del Mediterraneo); ambiti urbani e costieri. Sistemi nei quali realizzare azioni di: valorizzazione delle risorse naturali e culturali; valorizzazione delle risorse umane; valorizzazione dei sistemi locali; miglioramento della qualità dei centri abitati, delle istituzioni locali e della vita associata; rafforzamento delle reti e dei nodi di servizio.

Naturalmente, un progetto di questa portata può realizzarsi solo se si assume il metodo del coordinamento tra soggetti istituzionali, della sussidiarietà verticale e orizzontale e della copianificazione (basti pensare alle riflessioni proposte da Fausto Giovannelli sulla tutela e pianificazione paesistica).

Un aiuto importante per muoversi in questa direzione ci viene, come ricordavo prima, dalla L. n. 426/98, che recupera e rilancia la politica delle aree protette come una politica di sistema (è quanto prevede in

particolare il comma 7 dell'articolo 2), aspetto che si era indebolito dopo lo scioglimento del comitato per le aree naturali protette (organismo interministeriale e di cui facevano parte sei Regioni) e la soppressione del programma triennale. Si ripropone insomma il terreno della leale collaborazione e della sussidiarietà tra i diversi soggetti istituzionali, prevenendo inoltre il diretto coinvolgimento degli enti di gestione delle aree protette nazionali che non era previsto in origine nemmeno dalla L. 394. Si tratta sicuramente di un riconoscimento della capacità dei parchi nazionali, soprattutto di quelli nuovi, di affermare in questi anni, pur tra ritardi e contraddizioni, il loro ruolo basato su una crescente capacità autonoma di governo del territorio.

È pure significativo che la concertazione per la realizzazione di queste politiche di sistema venga allargata alle associazioni ambientaliste più rappresentative e ad altri soggetti pubblici e privati. Anche in questo caso, con la riforma della legge quadro viene sancito il ruolo avuto finora dall'associazionismo ambientalista nella costruzione di nuove interlocuzioni con il mondo agricolo, imprenditoriale, dell'artigianato, del commercio, della cooperazione e del sindacato. Un'attività che ha visto come protagonisti anche il Ministero dell'Ambiente e lo stesso mondo dei parchi. Dopo questa riforma esce rafforzata l'autonomia degli enti e il ruolo della comunità del parco, alla quale vengono assegnate importanti responsabilità nell'approvazione di strumenti fondamentali come lo statuto, il regolamento e il piano per il parco. È un ulteriore passo in avanti nel rapporto di collaborazione tra gli enti parco e il sistema delle autonomie regionali e locali, rapporto necessario e fondamentale per realizzare il sistema nazionale delle aree naturali protette e la Rete Ecologica Nazionale.

È chiaro che le aree protette devono essere e sono in questa visione il cuore di questo progetto. Al riguardo, Graziani ha espresso il timore che le politiche di sistema finiscano con l'indebolire il ruolo delle aree protette. Io penso che questa invece è la sfida, cioè che le politiche di sistema costituiscano un'esaltazione del ruolo delle aree protette nelle politiche di sviluppo territoriale. Da questo punto di vista, così come notava Desideri, anche io penso che l'esperienza del Ministero dell'Ambiente, così come l'abbiamo conosciuta in questi anni, è forse consumata. E quindi dobbiamo trovare nuovi strumenti più agili ed efficaci di confronto, di collaborazione e di copianificazione tra il Ministero dell'Ambiente e le altre amministrazioni centrali, le Regioni, gli stessi Enti Parco, le Autorità di Bacino e gli Enti locali.

Legambiente ha già proposto in altre sedi di ragionare sull'idea di un'Agenzia nazionale per le aree protette e per la conservazione della natura, che si articoli in una struttura centrale, che svolga essenzialmente funzioni di coordinamento generale, e in autonome strutture regionali. Insomma un'Agenzia nazionale, che non sia sinonimo di centrale o peggio ancora di centralistico, aperta al contributo dell'associazionismo ambientalista, dei parchi e della comunità scientifica e di tutti quei soggetti pubblici e privati che credono nella politica dei parchi come un momento importante della modernizzazione del nostro Paese.

## **CONTRIBUTI**



## **Giuseppe Galati**

*Commissione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici  
della Camera dei Deputati*

Il Codice delle Aree protette sarà molto utile. Si tratta infatti di un'opera che va ben oltre la semplice raccolta di atti normativi e consente di avere un quadro dell'intreccio fra i diversi livelli normativi internazionale, comunitario e nazionale.

L'occasione consentirebbe di dilungarsi molto su aspetti che riguardano le politiche nazionali di tutela dell'ambiente, con riferimento naturalmente allo strumento specifico dell'area protetta. Si tratta tuttavia di questioni complesse, in quanto occorre collocare tali politiche negli scenari internazionali ed in ambito comunitario, e mi limiterò dunque ad alcune brevi riflessioni.

La prima riflessione riguarda il volume presentato. Già ad una prima scorsa, devo dire che ho apprezzato non solo l'utilità di disporre del quadro della disciplina generale in uno strumento di consultazione agile, dotato di un indice analitico molto articolato, ma anche l'utilità delle introduzioni che aprono le singole sezioni e forniscono una chiave di lettura della normativa.

Il fatto di poter ricostruire le relazioni tra ordinamento internazionale, comunitario e nazionale aiuta ad avere una visione « globale » del problema della salvaguardia dell'ambiente attraverso lo strumento giuridico dell'area protetta. Una visione globale del problema indispensabile in una materia nella quale la definizione di strategie comuni ed uniformi e la sensibilizzazione degli Stati e dei cittadini alle problematiche ambientali costituiscono il presupposto di base per l'attuazione di politiche efficaci.

A tal proposito vorrei manifestare l'importanza che l'opposizione attribuisce alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio naturalistico del Paese. Siamo infatti favorevoli ad uno sviluppo delle politiche che abbiano tale obiettivo, anche se non incondizionatamente: *a)* le strategie seguite devono essere efficaci; *b)* le strategie devono essere rispettose degli interessi delle comunità locali.

Siamo quindi contrari a misure che limitino l'uso del territorio senza che sussistano i necessari presupposti. Mi riferisco a politiche integraliste che non tengano conto del fatto che quando si interviene introducendo vincoli e restrizioni al libero utilizzo del territorio questi debbono essere ampiamente motivati da esigenze di tutela ambientale.

Siamo invece d'accordo con politiche che intervengano per salvaguardare il patrimonio naturale del Paese tenendo conto delle esigenze anche economiche e di sviluppo delle popolazioni che risiedono all'interno delle aree protette.

Siamo convinti che la partecipazione delle comunità locali attraverso un'adeguata informazione, ma soprattutto attraverso politiche di sostegno economico non di tipo assistenziale, ma per l'avvio di attività produttive eco-compatibili, siano le premesse per il corretto funzionamento del sistema. A nostro giudizio la tutela dei valori naturali, talvolta unici, presenti nelle aree protette deve necessariamente passare al vaglio delle istituzioni più vicine ai cittadini e può essere realizzata solo con la partecipazione di questi ultimi.

In tal senso non mancano le previsioni nella legislazione e, tendenzialmente, il quadro che emerge dopo le ultime riforme è volto a migliorare questi meccanismi. Tuttavia, si deve fare ancora molto per passare dalla mera previsione teorica ad una realizzazione pratica di tali principi. Per questo riteniamo indispensabile seguire con attenzione gli sviluppi e soprattutto la fase applicativa delle recenti riforme in materia.

Con questo vengo alla seconda riflessione, che riguarda il quadro giuridico attuale e le prospettive future. Il *corpus* di norme contenuto nel volume può essere considerato come punto di arrivo, in quanto con le ultime riforme sono state introdotte innovazioni che recepiscono istanze da tempo presenti, e come punto di partenza, in quanto ancora una volta sarà l'applicazione concreta delle disposizioni a chiarire se gli strumenti normativi sono stati in grado di raggiungere gli obiettivi fissati.

Credo che in Italia l'opposizione, nelle ultime vicende politiche, si sia assunta le proprie responsabilità consegnando al Governo gli strumenti per le riforme. Non ci siamo chiusi nemmeno di fronte all'esigenza di approvare la L. n. 426/98, anche al fine di evitare la perdita di risorse economiche. Una Legge con la quale sono state introdotte alcune disposizioni importanti. Ad esempio, ha un grosso valore simbolico la disposizione che consente al Ministro per l'Ambiente di chiudere definitivamente la vicenda dell'Hotel Fuenti, simbolo dell'abusivismo edilizio



in un'area, la costiera amalfitana, che fa parte dei siti iscritti nella lista del patrimonio culturale e naturale mondiale ai sensi della Convenzione UNESCO.

Altre disposizioni possono aumentare la partecipazione delle popolazioni locali, ma non entro nel merito in quanto non condivido la tecnica adottata. Si è infatti dato un contributo al processo di inflazione normativa con due fonti legislative che modificano in varie parti la Legge quadro.

Il problema dell'attuale fase è che non c'è chiarezza sulle politiche. Troppo spesso sembra che all'interno della maggioranza vi siano diverse anime anche su questa materia. Questo forse può spiegare i cambiamenti di rotta e il motivo per il quale sono state introdotte, in un provvedimento che aveva un obiettivo specifico, quello di consentire l'utilizzo di risorse economiche, una serie di disposizioni di modifica della Legge quadro che certo sarebbe stato meglio trattare in altra sede.

Una situazione che ha comportato scelte difficili per l'opposizione in una legislatura dove si è registrata una pericolosa tendenza all'uso-abuso dello strumento della delega legislativa. Tale situazione sembra essere una reazione allo « Stop » della Corte Costituzionale al ricorso massiccio alla decretazione di urgenza che fino a ieri costituiva il principale strumento del Governo per « Legiferare ».

Non mi sembra che la nuova soluzione sia più rispettosa della Costituzione, che affida il potere legislativo al Parlamento. Il discorso ci porterebbe lontano. In questo contesto, voglio solo sottolineare che il comportamento dell'opposizione e del CCD, quale componente del Polo, per quanto riguarda la riforma del regime giuridico delle aree protette, non è stato un atto di rinuncia, ma un atto di responsabilità a seguito del quale intendiamo svolgere un ruolo di controllo e verifica nella fase applicativa.

Quello che ci sta più a cuore, considerato che siamo convinti dell'esigenza di favorire e promuovere politiche a tutela del patrimonio naturale, e considerata la situazione occupazionale drammatica che affligge il Paese ed in particolare la Calabria, è che si raggiungano anche gli obiettivi di sviluppo.

La cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali deve portare le comunità locali a vivere nel loro territorio beneficiando del patrimonio naturalistico che appartiene loro e utilizzando tutti gli strumenti utili per l'avvio delle attività economiche « sostenibili », ovvero compatibili con l'interesse della salvaguardia del patrimonio naturale, ma anche con le esigenze di sviluppo sociale e culturale delle popolazioni stesse.

In questi giorni che ci vedono impegnati nella campagna elettorale per il Parlamento europeo, il CCD non ha mancato di delineare nei propri programmi una politica di promozione in Europa dell'immenso patrimonio costituito dai beni culturali ed ambientali presenti in Italia.

Concludo dicendo che mi sembra importante che l'Italia svolga un ruolo propulsore anche in sede internazionale ed europea affinché tutti gli Stati si assumano le proprie responsabilità accettando di attuare politiche per la salvaguardia degli ecosistemi, delle specie di flora e fauna e della biodiversità e per il mantenimento degli equilibri naturali dell'intero pianeta. Credo sia importante esercitare una pressione, in quanto le numerose convenzioni in vigore, riportate nel Codice, introducono obblighi di risultato per gli Stati allo scopo di non pregiudicare in nessun modo la sovranità di questi. Sarebbe invece opportuno introdurre e far accettare obblighi più specifici. In questa direzione l'opposizione intende seguire con attenzione l'evoluzione in atto a livello internazionale esercitando la sua funzione di indirizzo verso il Governo.

## **Francesco Lucarelli**

*Coordinatore del Progetto Strategico del CNR « Tutela dell'ambiente - Parchi naturali e Aree protette »*

La L. n. 394/91 – relativa all'istituzione dei parchi, alle misure di salvaguardia ed alla regolamentazione delle funzioni dei parchi e delle aree naturali protette a carattere nazionale o regionale – ha sollecitato l'attenzione di vasti settori di esperti interessati a garantire studi interdisciplinari. A tal fine, l'Università di Napoli, in coordinamento con l'Università di Pavia e di Sassari, nonché con centri di eccellenza del CNR di Roma e di Firenze, ha promosso iniziative che si sono concretizzate nell'approvazione da parte del CNR del Progetto Strategico « Tutela dell'Ambiente, Parchi naturali ed Aree protette ».

Le ricerche condotte nell'ambito di tale Progetto hanno dato luogo a numerose pubblicazioni di vario carattere giuridico, ma tutte intese a sottolineare la interdisciplinarietà della tematica ed i suoi profili di diritto pubblico, privato, amministrativo, comparato e internazionale.

Nello svolgimento di tale ricerche costanti sono stati i contatti con organismi internazionali, soprattutto con l'Unesco, che svolge da oltre un ventennio attività specifiche nell'ambito della tutela dei beni naturali e delle aree protette. È su questo aspetto che intendo soffermarmi.

Il concetto di riserva di biosfera è introdotto nel 1974 dal gruppo di lavoro del programma sull'uomo e la biosfera dell'Unesco (MAB, *Man and Biosphere*). Nel 1976 viene lanciata la « Rete mondiale di riserve di biosfera », ritenuta la componente chiave per realizzare l'obiettivo del MAB: un equilibrio che duri nel tempo e che concerne la necessità di conservare la diversità biologica, di promuovere lo sviluppo economico e di salvaguardare i valori culturali connessi. Nel 1996 la rete mondiale include 329 riserve in 82 Paesi.

Le riserve di biosfera sono aree dove questo obiettivo è testato, affinato, applicato e divulgato: « aree portanti su degli ecosistemi o su combinazioni di ecosistemi terrestri e costiere/marine riconosciute a livello internazionale nell'ambito del MAB » (Quadro statutario delle Rete Mondiale delle Riserve di Biosfera).

Fisicamente ciascuna riserva di biosfera comprende:

una o più aree centrali che beneficiano di protezione a lungo termine e che permettono di conservare la diversità biologica, di preservare gli ecosistemi meno perturbati, di condurre ricerche ed altre attività che però concilino la tutela con la protezione dell'ambiente naturale;

una zona tampone, ben identificata, normalmente circostante o nei pressi delle aree centrali, utilizzata per attività compatibili con pratiche ecologicamente durature, compresa l'educazione all'ambiente naturale, l'ecoturismo e la ricerca applicata;

una zona di tutela dinamica (area di cooperazione), che può comprendere un certo numero di attività agricole e la creazione di organizzazioni attraverso cui le comunità locali, gruppi scientifici, culturali, economici, lavorino insieme per gestire uno sviluppo sostenibile e durevole.

Le riserve di biosfera dal 1995 (Convenzione di Siviglia – Risoluzione 28 c/2.4 – Conferenza Generale dell'Unesco) assumono un nuovo e più decisivo ruolo, quello di sollecitare le popolazioni che ivi vivono, o che vivono nelle loro periferie, a svilupparsi in equilibrio con l'ambiente naturale, contribuendo ai bisogni della società in generale, individuandone un avvenire più sicuro: questo approccio, precisato quale «sostenibilità ambientale» è al centro della visione futura per le riserve di biosfera del XXI secolo.

In particolare, secondo l'articolo 3, ciascuna riserva di biosfera deve adempiere a tre funzioni complementari:

*conservazione*: per conservare la diversità biologica, le risorse genetiche, le specie, gli ecosistemi e i paesaggi;

*sviluppo*: per promuovere uno sviluppo sostenibile economico e umano;

*logistica*: per supportare progetti di studio, educazione all'ambiente e addestramento, ricerca e monitoraggio collegati a bisogni di conservazione e sviluppo sostenibile locali, nazionali e globali.

La tutela della biosfera e delle zone oggetto di protezione consente di effettuare un bilancio del passato attraverso l'applicazione di un concetto innovativo e dinamico di riserva ambientale, al fine di determinare per il presente e l'avvenire quale importanza dovrà essere attribuita alle tre funzioni di conservazione, sviluppo e supporto logistico; per

istituire delle riserve di biosfera in un'ampia varietà di situazioni naturali, economiche e culturali, operando in vaste regioni non perturbate così come nelle stesse zone urbane.

Progettare la gestione di una riserva di biosfera implica prioritariamente un « patto » all'interno della comunità locale e della società nel suo insieme: la gestione deve essere aperta, evolutiva e suscettibile di adattamento. Essa si deve collegare in un ambito più ampio, transnazionale e mondiale, per garantire quei collegamenti tra ecosistemi connessi o simili che caratterizza il concetto stesso di « Rete ».

Questo tipo di approccio permette di assicurare che le riserve e la loro popolazione locale siano poste al centro dell'attenzione per rispondere alle pressioni esterne, politiche, economiche e sociali, garantendo che tutti i soggetti ed i settori operativi siano coordinati per la promozione di riserve di biosfera a livello locale e a livello di rete.

L'obiettivo è d'investire nel futuro: le riserve di biosfera dovranno essere utilizzate per approfondire le nostre conoscenze sulle relazioni dell'umanità quali centro naturale di tutela della persona, grazie a programmi di divulgazione, informazione e addestramento in una prospettiva a lungo termine interattiva.

È evidente che la ricerca scientifica relativa alla determinazione della rete dovrà assumere carattere interdisciplinare attraverso la partecipazione di dipartimenti umanistici e tecnico scientifici.

## **Edo Ronchi**

*Ministro dell'Ambiente*

Non posso non esprimere la mia più profonda soddisfazione nel vedere realizzato il primo Codice delle Aree protette. Una compilazione che dieci anni fa nessuno – anche il più ottimista tra coloro che hanno sempre riconosciuto l'urgenza e l'improcrastinabilità di una disciplina sulla conservazione della natura – riteneva realizzabile. Oggi, invece, constatiamo la nascita di un testo che racchiude tutta la normativa di settore che direttamente o indirettamente trova la sua applicazione nel nostro ordinamento giuridico.

Voglio quindi ringraziare il CNR e l'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale per la produzione di quest'opera, alla quale va riconosciuto anche il merito di aver proposto una stimolante esposizione sistematica, suddivisa non solo per argomenti, ma per originarietà della fonte normativa. Dalla sua lettura si può notare infatti che vengono dedicate le prime due parti ai trattati internazionali e alle norme comunitarie, separatamente dalla normativa interna. Di ciò sembra trovarsi spiegazione all'interno delle relazioni introduttive, nelle quali viene sottolineato che la produzione normativa italiana è stata soprattutto figlia di quella internazionale. Questa osservazione non può non provocare una riflessione in capo al lettore, anche se bisogna aggiungere che questo non è l'unico stimolo che genera il «Codice delle Aree protette», poiché molte altre considerazioni meritano di essere svolte, discusse ed elaborate per vedere dove la normativa di settore è finora giunta e quali obiettivi meritano di essere individuati per il futuro.

Si deve anzitutto notare che il grosso della produzione normativa di settore sviluppata in Italia si concentra negli anni compresi dal 1991 fino ad oggi. Tradotto in termini numerici, si può osservare che la produzione svolta in questo periodo racchiude i tre quarti della normativa italiana. A differenza, invece, di quella generata nelle sedi internazionali, che si concentra soprattutto negli anni Settanta (in riferimento alle convenzioni) e negli anni Ottanta (in riferimento alle norme comunitarie).

L'Italia è pertanto giunta a recepire in circa sette anni le prime e le seconde normative con un ritardo medio rispettivamente di venti e di dieci anni. È pertanto ben comprensibile l'osservazione che apre il commento introduttivo alla Parte III del Codice, laddove in questa materia si lamenta un certo disordine evolutivo del diritto interno.

Non condivido, però, l'asserzione secondo la quale tale caotico sviluppo viene fatto risalire agli ultimi cinquanta anni. Il vero e proprio sviluppo normativo di questa materia si realizza negli anni Novanta. Si deve rilevare, infatti, che precedentemente alla Legge n. 394/91 in Italia non era presente una vera e propria normativa afferente alla conservazione della natura. Esisteva, invero, un evidente vuoto normativo che non poteva ritenersi riempito solo sulla base del fatto che esistevano cinque parchi nazionali – che a loro volta incontravano non pochi problemi sia di gestione che di riconoscimento –, qualche decina di riserve naturali dello Stato (nate dopo gli anni Sessanta) e qualche parco regionale (nato negli anni Ottanta), che peraltro tra loro assumevano il principio di conservazione in maniera differente l'uno dall'altro e spesso non rispondente a quello riconosciuto in sede internazionale.

La Legge n. 394/91 costituisce una pietra miliare proprio perché afferma per la prima volta, in maniera organica e non sporadica, il principio di conservazione nel nostro Paese. Un principio che si basa sul *facere*, sull'azione, sul dinamismo dell'amministrazione. Un principio differente dal mero vincolo, dal *non facere*, dall'imposizione.

La differenza appare chiara osservando il modello di protezione previsto per le aree naturali protette e quello invece indicato per le bellezze naturali, risalente al periodo antecedente alla II Guerra mondiale e ancora oggi in vigore. Il primo, disciplina le attività che possono essere esercitate in un dato territorio, privilegiando e valorizzando quelle di tutela o comunque compatibili con la stessa; il secondo, impone solo il divieto, eventualmente derogabile, di mutare lo stato dei luoghi. Mentre nei parchi l'amministrazione diventa il motore della salvaguardia, nelle aree sottoposte al vincolo « Galasso » essa è la guardiana della tutela.

Quindi gli anni Novanta possiamo legittimamente definirli gli anni della conservazione, perlomeno sotto il profilo della produzione normativa. E rispetto ad un'attività così concentrata in pochi anni, che doveva recuperare ritardi di decenni, è lecito attendersi che il tragitto percorso risulti non sempre lineare. Ciò non ci esime comunque dal verificare i risultati finora raggiunti.

Oggi vantiamo quasi l'8% di territorio nazionale sottoposto a forme di conservazione: 31 parchi nazionali (di cui due, l'Asinara e le Cinque Terre, provvisoriamente delimitati), oltre 150 riserve naturali dello Stato, 171 riserve regionali, 163 riserve marine, 94 tra biotopi e oasi. A questo va aggiunto il crescente numero dei Siti di interesse comunitario e delle Zone a protezione speciale, migliaia di aree per un'estensione di territorio che è di qualche milione di ettari (solo per le ZPS la Commissione dell'Unione Europea chiede il riconoscimento di oltre tremila aree ricadenti all'interno del territorio italiano). La cifra è impressionante. E ricordo ancora che questo sviluppo è stato accelerato soprattutto negli anni Novanta.

Una simile ridefinizione del nostro territorio ha creato inevitabilmente delle frizioni, andandosi a scontrare con una più antica e differente concezione di utilizzo dei terreni, basata sul principio del mero sfruttamento e sull'illusoria convinzione della illimitatezza delle riserve naturali, che a sua volta trova numerosi riconoscimenti normativi, a cominciare dalla Costituzione, dove è vero che si tutela il paesaggio, ma è vero che il paesaggio non riesce a comprendere interamente il concetto di ambiente, così come è vero che la stessa Costituzione non riconosce la dignità di paesaggio ad alcuni territori di notevole pregio naturalistico.

Si pensi poi all'articolo 44, che impone e promuove la bonifica dei terreni. Nonostante la comunità mondiale – Italia compresa – 23 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana, abbia approvato la Convenzione sulla protezione delle zone umide, noi dobbiamo riscontrare ancora la presenza di una simile disposizione all'interno del corpo giuridico di più alto valore cogente. Questa constatazione serve, anche se solo in parte, a far comprendere i conflitti che si sono presentati a seguito della modifica delle Legge quadro sulle aree naturali protette.

Non si può negare che sia in atto uno scontro tra culture. Non tra culture nazionali o locali, bensì tra differenti visioni concernenti le modalità di sfruttamento o l'utilizzo delle risorse naturali. Tale conflitto – riduttivamente definito tra centralisti e autonomisti – fa temere che si possa giungere ad una modifica della Legge n. 394/91, tale da vanificare il principio di conservazione. E molte delle proposte di legge presentate per la modifica della L. 394 confermano questa preoccupazione.

Studi statistici svolti dimostrano come la creazione di un'area protetta accresce i valori immobiliari di una media del 25%. Allo stesso modo la creazione di un marchio di qualità sulle merci prodotte all'interno della



medesima area genera un margine di plusvalore rispetto a quelle prodotte all'esterno. È comprensibile, quindi, che si manifestino spinte per ridefinire il principio di conservazione in maniera tale da aprire quelle aree ai modelli produttivi operanti all'esterno.

Si dà il caso che la maggior parte dei territori oggi sottoposti a conservazione siano aree definite marginali. Ossia zone sottoposte a scarsa industrializzazione, prevalentemente agricole e nelle quali si è verificata, prima dell'istituzione dell'area protetta, una pesante emorragia demografica. Va da sé che queste siano aree – tralasciando i parchi storici ed alcune altre zone – dove gli indici economici indicano valori più bassi rispetto alle medie nazionali. Quindi si presentano come zone appetibili per coloro che abbiano mire esclusivamente speculative, promettendo guadagni immediati, ma anche poco duraturi.

Osservando molte delle manifestazioni di protesta contro i parchi, ci si accorge che esse evidenziano questo aspetto e si riducono in genere alla semplice richiesta di non apporre vincoli, di favorire lo sviluppo solo mediante meccanismi di incentivazione economica. Ci si può rendere conto che un intervento basato solo su questa leva non consentirebbe il raggiungimento degli obiettivi della conservazione.

Si aggiunga che le scarse attività economiche e spesso l'alto tasso di disoccupazione che si registrano in queste aree rendono le comunità locali più deboli rispetto alle promesse di facile e immediato guadagno offerte dagli speculatori, a discapito però della ricchezza naturale che rende una singola area particolare e meritevole di tutela. Ed è qui che si pone il problema del maggior riconoscimento delle autonomie locali. Non si tratta di limitare le competenze, bensì di rafforzare le peculiarità culturali. Soprattutto quelle che hanno consentito la conservazione di quell'ecosistema.

E non si capisce come questo possa essere limitato dalla rappresentanza dello Stato all'interno dell'ente di gestione. Piuttosto è vero che questa presenza rafforza gli enti locali, poiché consente di apporre maggior resistenza alle scelte più demagogiche e di assicurare un tipo di sviluppo conservativo delle tradizioni e dei valori naturali. Si tratta di vedere le cose sotto la giusta angolazione.

Sempre riguardo alle polemiche che fino allo scorso anno hanno investito la modifica della L. n. 394/91 desidero fare un ulteriore approfondimento. Si è detto che la creazione di un sistema di aree naturali protette nasce sulla base di un'istanza maturata in sede internazionale. I

compilatori del Codice delle Aree protette hanno avuto ben chiaro questo aspetto da sentire il bisogno di sottolinearlo anche sotto il profilo espositivo. Occorre, però, chiedersi per quale motivo questo bisogno nasce da una visione globale e non solo locale. Questo lo possiamo comprendere dalle premesse dei vari trattati. Dove ci accorgiamo di una serie impressionante di fenomeni che visti solo localmente non riusciremmo mai a percepire.

Ci dimentichiamo spesso che dietro ogni trattato (tutela delle zone umide, salvaguardia degli uccelli, tutela degli habitat, conservazione della biodiversità, etc..) esistono dei veri e propri allarmi, delle urgenze, di fronte alle quali occorre assumere le necessarie misure per impedire la distruzione del pianeta.

A titolo di esempio basti pensare alla Convenzione di Parigi sulla protezione degli uccelli, stipulata nel 1950, ossia cinque anni dopo la fine della più distruttiva guerra che si sia mai svolta. Nessuno si domanda per quale motivo mentre tutti i paesi erano afflitti da pesanti lutti, la comunità internazionale si riuniva per proteggere gli uccelli? Evidentemente il rischio di estinzione di queste specie animali era talmente pressante da richiamare fortemente l'attenzione internazionale. E nonostante questa emergenza ancora oggi stiamo discutendo sull'apertura anticipata della caccia o dell'attivazione delle deroghe per scopi venatori.

Così la Conferenza di Kyoto ha dimostrato la necessità di un intervento congiunto da parte di tutti i paesi del mondo per far fronte ai cambiamenti climatici.

Le convenzioni appena citate – ma molte altre possono essere portate ad esempio – costituiscono la prova della consapevolezza assunta a livello planetario della necessità di adottare dei sistemi di gestione del territorio idonei a conservare le risorse ambientali.

I processi di impoverimento alimentare, gli effetti della scomparsa di specie viventi, la perdita di interi ecosistemi provocano a loro volta delle ripercussioni, altri fenomeni di degrado ambientale, che si riescono ad osservare globalmente.

Questa consapevolezza è resa possibile solo attraverso una distinzione di ruoli, nella quale gli Stati costituiscono un momento essenziale per verificare e assicurare il raggiungimento degli obiettivi assunti nelle sedi internazionali. Non si può negare questo ruolo, poiché si rischia di vanificare gli impegni assunti e quindi rendere vani i trattati medesimi. Il federalismo non può, quindi, essere spinto oltre un certo limite, anche

perché risulterebbe in controtendenza alle limitazioni di sovranità che in materia di ambiente gli Stati condividono di fronte agli organismi internazionali.

Lo Stato, pertanto, deve essere un soggetto attivo nella protezione della natura, non solo nella vigilanza. E ciò si ottiene quando negli organismi di gestione lo Stato non solo rappresenta l'interesse nazionale e internazionale, ma riesce anche ad essere arbitro tra i differenti interessi di cui sono portatori gli enti locali e le regioni. Non è pensabile, infatti, di riprodurre all'interno del paese gli stessi conflitti che si registrano tra gli stati.

Chiunque abbia osservato le difficoltà incontrate nella definizione di modalità di gestione di entità ecosistemiche transfrontaliere, ricorderà i problemi legati alla gestione dei grandi fiumi o delle catene montuose. Come, ad esempio, le difficoltà che tutt'oggi si incontrano nella definizione dei trasporti attraverso l'arco alpino: ogni paese ha assunto posizioni differenti, perché ha differenti interessi da proteggere, lasciando ancora insoluto il problema. Da ciò dobbiamo trarre insegnamento nella determinazione della ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, soprattutto in campo ambientale e soprattutto in relazione all'attuazione di convenzioni internazionali. Di fronte alle emergenze che esse sottendono non si può consentire la proliferazione dei conflitti che nascono all'interno del paese senza che nella definizione degli stessi sia tenuto presente l'interesse dell'intera popolazione.

Questa definizione dei ruoli e delle rappresentanze dei diversi interessi ritengo che il legislatore del 1991 l'abbia tenuta ben presente e come tale merita di essere mantenuta. Del resto la Legge quadro nasce in un periodo durante il quale la coscienza regionalista, di cui io sono un convinto assertore, era già sviluppata.

Ciò nonostante alcune modifiche richieste dalle regioni sono state da me condivise. La soppressione del programma triennale, la sostituzione del Comitato con la Conferenza Stato-Regioni, l'introduzione dell'intesa per la creazione di nuove aree naturali protette di rilievo nazionale, oppure la previsione del diritto alla gestione delle riserve naturali dello Stato da parte delle Regioni e degli enti locali, ritengo siano disposizioni che consentono di responsabilizzare tutte le amministrazioni territoriali per il raggiungimento degli scopi previsti dalla legge. Il principio per il quale mi batto è quello della tutela delle rappresentanze per una giusta composizione degli interessi.

Perché gli interessi sono molteplici. Al riguardo, non bisogna dimenticare che la L. n. 394/91 nasce con lo specifico scopo di conservare il patrimonio naturale e ambientale esistente nel nostro Paese, attraverso un modello di gestione che non si basa solo sul vincolo, ma sulla promozione, l'incentivazione e la valorizzazione. Il progetto più ambizioso di questa legge è quello di dimostrare che un tipo di sviluppo che mira ad armonizzare gli interessi dell'uomo con quelli della natura può essere esportato al di fuori delle aree protette e divenire un modello al quale far riferimento.

Questo non significa che le aree protette debbano essere una palestra o un laboratorio di utopie; tutt'altro, ci si attende che nella gestione di quei territori protetti si conservino i valori e le tradizioni che hanno contraddistinto quelle popolazioni, e che nel far questo si tenga sempre presente il patrimonio di cui dispongono. Un patrimonio che costituisce una ricchezza economica e che, come abbiamo notato, produce posti di lavoro e reddito.

Perché questo venga assicurato si è proceduto alla creazione di un apposito ente di gestione che rappresenta l'interesse alla conservazione, che a sua volta garantisce la rappresentanza degli enti statali, regionali e locali al proprio interno, ma che sappia anche rappresentare all'esterno l'interesse di cui è portatore. Proprio per questo io credo che la scommessa sulle aree naturali protette passi attraverso un ruolo sempre più attivo dell'ente gestore. Ferme restando le competenze dello Stato in merito alla vigilanza e delle regioni riguardo all'approvazione degli strumenti di programmazione e di pianificazione, dovrà in futuro essere garantita la migliore operatività a tale soggetto.

In merito, la L. n. 394 segna due diversi momenti. Il primo, riguarda la nascita dell'ente, che passa attraverso la definizione del territorio, la determinazione delle misure di salvaguardia e la creazione dell'ente; il secondo, invece, è quello della sua operatività, attraverso la definizione degli strumenti di governo.

Gli anni Novanta hanno segnato la nascita e la crescita degli enti, e spero che i prossimi anni ne consacrino la definitiva piena operatività. Quindi oggi ci troviamo in un momento delicato, siamo alla vigilia del risultato degli sforzi finora sostenuti. La riuscita di questo passaggio segnerà lo sviluppo della conservazione nel nostro paese. Questo deve far riflettere sulle scelte che occorrerà proporre in questa materia.

Occorrerà rafforzare l'operatività degli enti di gestione, in modo tale da renderli interlocutori solidi, affidabili e autorevoli per tutti i soggetti

che si trovano ad operare su di un dato territorio, sia pubblici che privati. Questo significa assicurare agli enti di gestione una continua assistenza, affinché trovino il sostegno amministrativo e tecnico necessario per affrontare compiti certo gravosi. La loro piena operatività avverrà quando diventeranno soggetti propulsivi anche al di fuori del loro contesto territoriale e saranno messi in grado di partecipare alle scelte di politica nazionale.

# IL PROTOCOLLO DI CARTAGENA SULLA BIOSICUREZZA

di *Valentina Della Fina* (\*)

1. Il 29 gennaio 2000, a Montreal, i rappresentanti di oltre 130 Stati hanno adottato il primo strumento addizionale alla Convenzione sulla biodiversità, il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, dopo un iter negoziale durato quattro anni. Il Protocollo è stato aperto alla firma degli Stati e delle organizzazioni d'integrazione economica regionale nella sede dell'UNEP a Nairobi, dal 15 al 26 maggio 2000, in occasione della quinta Conferenza delle Parti alla Convenzione (COP) (1).

La stessa Convenzione sulla diversità biologica prevedeva l'elaborazione di un protocollo al fine di stabilire delle procedure – compreso il previo consenso basato su un'informazione adeguata – per il trasferimento, la manipolazione e l'uso in condizioni di sicurezza di qualsiasi organismo vivente modificato (OVM) derivante dalle biotecnologie che sia in grado di produrre effetti nocivi sulla conservazione e sull'uso sostenibile della biodiversità (articolo 19, par. 3).

L'esigenza di avviare i lavori negoziali si è avvertita già durante la prima COP (Nassau, 28 novembre-4 dicembre 1994). In tale occasione, infatti, i rappresentanti degli Stati contraenti – che attualmente sono 174 oltre la Comunità europea (CE) – si sono dichiarati favorevoli all'adozione di un protocollo e hanno creato un Gruppo *ad hoc* di esperti sulla biosicurezza. Tuttavia, solo con la seconda COP (Jakarta, 6-17 novembre 1995) sono state poste le basi per l'effettivo avvio dei negoziati. Con Decisione II/5, le Parti hanno dichiarato infatti di voler elaborare uno strumento addizionale alla Convenzione relativo alla «sicurezza nel trasferimento, manipolazione e utilizzo degli organismi viventi modificati» ed hanno istituito il Gruppo di lavoro a partecipazione intergovernativa aperta sulla biosicurezza (BSWG), con il compito di predisporre, entro il 1998, il testo del Protocollo. È da segnalare, al riguardo, il cambiamento di posizione dell'Unione europea (UE) che, se in un primo momento si era mostrata contraria all'adozione di uno strumento internazionale in

---

(\*) Dottoranda in Organizzazione internazionale presso l'Università di Teramo.

(1) Al 26 maggio 2000, 65 Stati (tra cui l'Italia) hanno firmato il Protocollo.

materia, a causa dell'opposizione di taluni Stati membri (Francia, Germania e Regno Unito), ha poi affermato l'esigenza di elaborare un protocollo finalizzato a disciplinare il solo movimento transfrontaliero degli OVM, senza contemplare obblighi per le Parti di adottare standard comuni sul piano interno.

2. La prima riunione del BSWG (Aarhus, Danimarca, 22-26 luglio 1996) ha segnato l'inizio del negoziato, mettendo in luce, come era del resto prevedibile, divergenze di opinioni sulle questioni che avrebbero dovuto essere disciplinate dal Protocollo e sulla stessa opportunità di concludere un accordo internazionale in materia.

Nel corso dei lavori si è delineata una chiara contrapposizione tra i paesi a reddito medio (in maggioranza paesi latino-americani) e quelli in via di sviluppo (soprattutto africani) appartenenti al Gruppo dei 77/Cina sugli aspetti economici connessi alle biotecnologie. I paesi appartenenti al primo gruppo hanno infatti interessi commerciali diretti nel settore, in quanto produttori di derrate contenenti organismi transgenici; mentre i paesi in via di sviluppo, pur essendo i principali fornitori delle risorse genetiche necessarie alla sperimentazione biotecnologica, non hanno la possibilità di godere dei benefici derivanti da tale ricerca. Essi hanno dunque insistito sull'equa distribuzione della ricchezza derivante dallo sfruttamento delle risorse genetiche attraverso le nuove tecnologie, questione particolarmente delicata ripropostasi in tutta la sua complessità nel corso dei negoziati.

Va ricordato, inoltre, che nel corso della riunione di Aarhus alcuni Stati (Australia, Germania, Giappone, Olanda, Regno Unito e Stati Uniti) hanno espresso forti perplessità circa l'esigenza di dare vita ad uno strumento di carattere vincolante sulla prevenzione dei rischi connessi alle biotecnologie, mentre altri paesi (Austria, Danimarca, Spagna e Svezia) hanno appoggiato l'iniziativa anche in seno all'UE.

Tali contrasti non hanno impedito al BSWG di fornire alcune indicazioni sulla prosecuzione dei lavori negoziali. Tre aspetti, in particolare, sono stati considerati prioritari. Anzitutto, la definizione di alcune espressioni, che secondo le indicazioni emerse nel corso della trattativa avrebbero dovuto riprendere quelle utilizzate in altri atti internazionali, come la Convenzione sulla diversità biologica, le *International Technical Guidelines for Safety in Biotechnology* adottate dall'UNEP nel dicembre 1995, e la Direttiva comunitaria n. 98/44/CE del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche. In secondo luogo,

l'elaborazione di procedure relative al previo consenso informato in relazione al movimento transfrontaliero di OVM; e, infine, l'identificazione delle principali categorie di OVM, risultato delle moderne biotecnologie. Questi temi sono trattati nell'Annesso al rapporto della prima riunione del BSWG, contenente la proposta relativa ai possibili contenuti del Protocollo (2).

Dopo ulteriori negoziati, il progetto è stato consolidato solo in occasione della quinta sessione del BSWG, mentre la redazione definitiva è stata rinviata alla sesta riunione. Nel frattempo, la quarta COP del maggio 1998 prendeva atto del lavoro svolto dal BSWG e adottava la Decisione IV/3, che fissava altre due riunioni del Gruppo di lavoro, l'ultima nel febbraio 1999, per la definitiva adozione del Protocollo da parte della prima COP straordinaria.

Secondo il programma tracciato a Bratislava il negoziato avrebbe dovuto dunque concludersi agli inizi del 1999.

3. La sesta sessione del BSWG, tenutasi a Cartagena il 14-22 febbraio 1999, ha rappresentato il punto d'approdo dell'*iter* negoziale avviato tre anni prima. Infatti, nonostante il disaccordo emerso in seno ai due Sottogruppi di lavoro e ai due Gruppi di contatto su taluni punti particolarmente rilevanti quali il commercio di OVM ed il trattamento delle materie prime, la sesta riunione ha adottato il progetto di Protocollo sulla biosicurezza (*testo del Presidente*) suddiviso in 42 articoli e due allegati, trasmesso alla prima COP straordinaria, apertasi nello stesso giorno (3).

Ma il dibattito finale ha riservato ulteriori sorprese: cinquanta Stati, in maggioranza paesi in via di sviluppo, e l'UE hanno dichiarato che il testo del Presidente non rifletteva un compromesso equilibrato tra esigenze ambientali e commerciali. Anzi, alcuni paesi in via di sviluppo hanno qualificato il progetto « trattato sul bio-commercio », in quanto destinato a facilitare gli scambi commerciali di OVM tra paesi industrializzati piuttosto che a salvaguardare la diversità biologica, contestando inoltre la trasparenza degli stessi negoziati.

Il disaccordo è stato maggiormente evidente nel corso della prima COP straordinaria che doveva adottare il Protocollo sulla biosicurezza. Per facilitare il negoziato sulle questioni ancora aperte, il Presidente Juan

---

(2) Cfr. doc. UNEP/CBD/BSWG/1/4.

(3) Cfr. doc. UNEP/CBD/BSWG/6/2; doc. UNEP/CBD/Ex/COP/1/2.



Mayr, Ministro colombiano dell'ambiente, ha istituito un gruppo di lavoro informale, il cd. Gruppo dei dieci, composto dai rappresentanti dei diversi schieramenti: America centrale e Caraibi; Europa centrale e orientale; Gruppo di Miami (paesi esportatori di OVM, quali Argentina, Austria, Canada, Cile, Stati Uniti e Uruguay); Gruppo dei paesi *like-minded* (G-77 e Cina, eccetto i paesi in via di sviluppo appartenenti al Gruppo di Miami) e, infine, Unione europea. L'intesa è stata tuttavia impossibile e il 24 febbraio il Presidente, consapevole dell'insuccesso della COP straordinaria, ha richiesto alle diverse delegazioni indicazioni chiare sulla procedura da seguire.

In tale contesto si inquadra la proposta dell'UE volta ad accettare il testo del Presidente con l'aggiunta di un pacchetto di articoli che modificava, ed in parte eliminava, talune disposizioni sulle quali non si era giunti ad un accordo. In particolare, avrebbero dovuto essere soppresse le norme relative ai rapporti tra il Protocollo e gli altri accordi internazionali (articoli 22 e 31) ed inserito nel preambolo un riferimento generico agli obblighi che derivano alle Parti da altri trattati internazionali; inoltre, andavano apportate modifiche alla procedura riguardante il previo consenso informato (articolo 5) e alle misure da adottare per la lavorazione, il trasporto e il confezionamento dei prodotti contenenti OVM (articolo 15).

La soluzione di compromesso promossa dall'UE è stata accolta positivamente dai *like-minded*, dai paesi dell'Europa centrale e orientale e da un terzo schieramento, detto Gruppo di compromesso, formato da Messico, Norvegia, Repubblica di Corea e Svizzera; mentre il Gruppo di Miami, guidato dagli Stati Uniti, respingeva la proposta.

Appariva ormai chiaro che le posizioni sul progetto di Protocollo erano troppo distanti per continuare il negoziato. La COP straordinaria veniva pertanto sospesa e con una decisione *ad hoc* le Parti si impegnavano a riprendere i lavori in tempo utile per la quinta COP del maggio 2000; veniva inoltre deciso che il nuovo strumento addizionale alla Convenzione sulla biodiversità avrebbe assunto la denominazione di Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza.

4. Il lungo *iter* necessario per giungere all'adozione del Protocollo sulla biosicurezza testimonia la complessità delle questioni connesse alle biotecnologie e la rilevanza degli interessi economici in gioco. L'insuccesso di Cartagena, non a caso, è stato determinato dall'opposizione dei paesi appartenenti al Gruppo di Miami, composto da produttori di derrate

contenenti OVM, quali l'Australia, il Canada, tre paesi del Mercosur (Argentina, Cile e Uruguay) e gli Stati Uniti, che non hanno ancora ratificato la Convenzione sulla biodiversità. Le ragioni alla base di tale atteggiamento ostile sono numerose, ma, in particolare, ha pesato il timore di restrizioni commerciali ai prodotti geneticamente modificati in ragione della tutela ambientale intesa come esigenza imperativa d'interesse pubblico. L'industria biotecnologica temeva che il Protocollo imponesse limiti alla commercializzazione dei prodotti transgenici, facendo venir meno il principio della libera circolazione delle merci quale stabilito nell'ambito degli accordi dell'Uruguay Round del 1994, in particolare nell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale concernenti il commercio (TRIPS). Alcuni partecipanti alla riunione di Cartagena hanno infatti evidenziato che il dibattito era prevalentemente incentrato su questioni di carattere economico, allo scopo di porre in secondo piano le tematiche connesse alla protezione dell'ambiente e della salute umana.

Un forte contrasto tra Stati Uniti ed Europa sulle biotecnologie è emerso anche nel corso della terza Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), svoltasi a Seattle dal 30 novembre al 3 dicembre 1999, che doveva condurre all'avvio di un nuovo ciclo di negoziati, il *Millenium Round*. In particolare, gli USA, insieme ai paesi esportatori di OVM appartenenti al gruppo *Cairns* (Argentina, Australia, Canada, Brasile, Messico, Thailandia e Nuova Zelanda), hanno sostenuto l'esigenza di istituire un Gruppo di lavoro dell'OMC per definire i rapporti tra commercio, sviluppo sostenibile, salute e ambiente nel campo delle biotecnologie; mentre l'UE, soprattutto Danimarca, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Svezia, insieme alla maggior parte dei paesi in via di sviluppo si sono dichiarati contrari alla creazione di tale organismo nella convinzione che avrebbe vanificato il Protocollo sulla biosicurezza. Tali paesi temono, infatti, che il controllo dell'OMC sulle questioni connesse alle biotecnologie possa condurre ad una prevalenza degli interessi commerciali su quelli relativi all'ambiente e alla salute umana, obiettivi prioritari dello strumento addizionale alla Convenzione sulla biodiversità.

5. Malgrado le indicate divergenze non inducessero certo all'ottimismo, gli Stati Uniti e l'Unione europea sono riusciti in breve tempo a superare ostacoli che sembravano insormontabili e giungere in tal modo, il 29 gennaio 2000, all'adozione del Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza.

Il Protocollo, che si compone di 40 articoli e tre allegati, costituisce il primo strumento internazionale destinato a porre limiti all'introduzione nell'ambiente di OVM che possano avere effetti negativi sulla diversità biologica ovvero risultare rischiosi per la salute umana. Nel preambolo e nell'articolo 1 del Protocollo v'è infatti un richiamo al principio di precauzione come sancito nella Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, in base al quale «in caso di rischio di danno grave e irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale»; è espressa altresì la preoccupazione per i rischi connessi alle biotecnologie – delle quali si riconoscono peraltro le potenzialità positive – se utilizzate con adeguate misure di sicurezza per garantire la preservazione dell'ambiente e la tutela della salute dell'uomo.

L'applicazione del metodo precauzionale nel settore della biosicurezza risulta particolarmente rilevante, in quanto consente agli Stati parti di introdurre restrizioni alle importazioni di prodotti geneticamente modificati al fine di prevenire eventuali danni gravi o irreversibili che tali prodotti possono arrecare alla biodiversità, anche in assenza di dati scientifici certi (articolo 10, par. 6). Scopo principale dell'accordo è infatti quello di assicurare un livello adeguato di protezione nel trasferimento, trattamento e utilizzo in condizioni di sicurezza degli OVM, risultato delle moderne biotecnologie, che possono produrre effetti negativi sulla conservazione e sull'uso sostenibile della biodiversità, avendo riguardo ai rischi per la salute umana (articolo 1; dello stesso tenore l'articolo 4 relativo all'ambito di applicazione).

L'aspetto maggiormente qualificante del Protocollo risulta tuttavia dai limiti posti ai movimenti transfrontalieri tra gli Stati parti di prodotti geneticamente modificati potenzialmente dannosi per l'ambiente e la salute. Al riguardo, è previsto l'espletamento di rigorose procedure (disciplinate agli articoli 8-13, Allegati I e II) che si basano sul previo assenso informato e consentono ai paesi importatori, fondandosi sul principio precauzionale, di impedire l'ingresso nel proprio territorio di taluni prodotti quando vi sia il dubbio fondato che essi contengono OVM nocivi alla diversità biologica e alla salute umana.

Al fine di prevenire eventuali effetti negativi prodotti dagli organismi viventi geneticamente modificati, il Protocollo contempla altresì la possibilità per le Parti di compiere una valutazione dei rischi degli OVM

prima che vengano importati e di dar vita a meccanismi o strategie in grado di gestire e controllare tali rischi (articoli 15-16, Allegato III). Incombe alle Parti, inoltre, l'obbligo di adottare una serie di misure per quanto concerne la lavorazione, il confezionamento e il trasporto degli OVM in condizioni di sicurezza. In particolare, l'articolo 18, par. 2, lett. a), prevede che nella documentazione relativa al trasporto di organismi geneticamente modificati destinati all'alimentazione o ad ulteriori processi di lavorazione sia specificato che il carico « può contenere OVM ». Al riguardo, va osservato che il Protocollo limita l'etichettatura ai soli organismi viventi, mentre a livello comunitario è richiesta l'espressa menzione nelle etichette anche per i prodotti geneticamente modificati non viventi, quali proteine e DNA.

L'accettazione di tali clausole, volute dall'UE e dai paesi in via di sviluppo, da parte degli USA e dei suoi cinque alleati (Argentina, Australia, Canada, Cile e Uruguay) non è stata facile, anche se, a Montreal, hanno pesato le forti contestazioni di Seattle che gli Stati Uniti non potevano ignorare. Va ricordato tuttavia che, su pressione americana, il preambolo dell'accordo stabilisce che « il Protocollo non deve essere interpretato nel senso di implicare un cambiamento nei diritti e doveri di una Parte che discendono da altri trattati internazionali esistenti », benché si affermi subito dopo che « tale espressione non deve essere intesa nel senso di subordinare il Protocollo ad altri accordi internazionali ».

Dalla clausola di conformità inserita nel preambolo discende che le Parti sono tenute ad interpretare il Protocollo in modo conforme ad accordi precedentemente conclusi. Al riguardo, vengono in rilievo soprattutto i trattati stipulati nell'ambito dell'OMC, in cui vigono regole liberiste che vietano la possibilità per gli Stati di introdurre restrizioni al commercio, salvo la possibilità di adottare misure restrittive non discriminatorie « necessarie alla protezione della salute e della vita delle persone, degli animali o alla preservazione della natura » ovvero « relative alla conservazione delle risorse naturali esauribili... » in base al regime delle eccezioni generali contemplato dall'articolo XX dell'Accordo generale sul commercio e le tariffe (GATT).

La conservazione della biodiversità e la protezione della salute umana giustificano, del pari, le deroghe ammesse dal Protocollo sulla biosicurezza al principio che vieta comportamenti restrittivi da parte degli Stati in campo commerciale. Al riguardo, va ricordato che la possibilità di introdurre divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al

transito di prodotti è prevista anche nell'ambito della CE (*ex* articolo 36 del Trattato CE) qualora vi siano giustificati motivi «... di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali ...» e a condizione che non sia un mezzo di restrizione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha infatti ritenuto legittima, sulla base dell'*ex* articolo 36 del Trattato CE, una normativa nazionale volta a vietare l'importazione in un determinato territorio di una specie animale diversa da quella indigena al fine di preservare la vita di quest'ultima (sentenza del 3 dicembre 1998, causa C-67/97). La conservazione di una specie, e in via indiretta della biodiversità, rappresenta dunque per la Corte un obiettivo che giustifica restrizioni commerciali di carattere non discriminatorio.

Nell'ambito dell'OMC, la questione del rapporto tra gli accordi commerciali e i trattati ambientali si era già posta nel *round* negoziale di Marrakech dell'aprile 1994, allorché venne deciso di istituire un Comitato sul commercio e l'ambiente con il compito, tra l'altro, di fare raccomandazioni volte a coordinare i due settori allo scopo di realizzare lo sviluppo sostenibile. L'esigenza di un coordinamento tra la Convenzione sulla biodiversità e gli accordi stipulati in seno all'OMC, in particolare TRIPS e Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, è stata evidenziata in più occasioni dagli stessi Stati membri dell'Organizzazione (soprattutto Canada e Stati Uniti), nonché dalla CE ed è stata riaffermata nell'ultima riunione del Comitato dell'ottobre 1999.

In considerazione dei possibili contrasti tra le disposizioni del Protocollo sulla biosicurezza e i trattati che regolano il commercio, le Parti hanno infatti inserito nel preambolo una clausola in base alla quale « *trade and environment agreements should be mutually supportive with a view to achieving sustainable development* », a conferma della necessità di interpretare i diversi strumenti in modo da raggiungere comunque l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Resta, infine, da esaminare il rapporto tra il Protocollo e la Convenzione sulla biodiversità. Al riguardo, va osservato che il Protocollo costituisce uno strumento integrativo della Convenzione, destinato a regolare i movimenti transfrontalieri di OVM in condizioni di sicurezza. La Convenzione si configura infatti come un accordo quadro che necessita di successivi accordi volti a disciplinare specifici settori ovvero a precisare ulteriormente gli obiettivi dell'azione internazionale nel campo della

conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità. Lo stretto collegamento tra i due accordi emerge dall'articolo 37 del Protocollo che limita la ratifica solo agli Stati e alle organizzazioni d'integrazione economica regionale già Parti alla Convenzione sulla biodiversità. Poiché è improbabile che si realizzi una perfetta coincidenza tra le Parti contraenti, in tal caso si avrà una disparità tra le stesse quanto agli obblighi assunti nel settore del trasferimento di OVM. Si determinerà infatti una situazione tale per cui talune Parti saranno vincolate al rispetto di norme puntuali in materia di biosicurezza, mentre per le Parti che non ratificheranno il Protocollo rimarranno applicabili le disposizioni più blande della Convenzione sulla biodiversità.

In conclusione, se restano comunque aperti gli interrogativi circa il futuro ambito di applicazione soggettivo del Protocollo di Cartagena, vanno accolti positivamente i risultati raggiunti attraverso la conclusione di tale strumento e la nuova prospettiva che si apre per la realizzazione di un equilibrio tra obiettivi diversi e solo apparentemente incompatibili.

# I PARCHI TRANSFRONTALIERI

di *Gianfranco Tamburelli* (\*)

1. Si può oggi rilevare l'esistenza di un complesso di norme di diritto internazionale e di diritto comunitario e l'avvenuta formazione di un sistema giuridico italiano delle aree protette. Tali norme e tale sistema configurano le aree protette come luoghi di sperimentazione dello sviluppo sostenibile, come promotrici di attività di riqualificazione ambientale e di valorizzazione delle risorse umane.

In tale contesto, grande importanza assumono i numerosi parchi in zone di confine e la cooperazione tra parchi sottoposti a giurisdizioni nazionali diverse: il *Waterton Lakes National Park* in Canada, creato nel 1895, e l'opposto *Glacier National Park* negli USA (1910), si sono uniti simbolicamente come prima riserva internazionale per la pace fin dal 1932; per quel che riguarda l'Italia, il gemellaggio tra il Parco del Gran Paradiso, primo parco nazionale, istituito nel 1922, e il *Parc national de la Vanoise* francese (1963), risale al 1972.

Sembra utile, al riguardo, fornire qualche precisazione sulle nozioni di area protetta transfrontaliera e di area protetta o parco internazionale. Con la prima, si può indicare uno spazio transfrontaliero caratterizzato dall'esistenza di due o più aree protette o parchi che, pur sottoposti ad almeno due differenti giurisdizioni nazionali, hanno avviato forme di cooperazione per una migliore gestione del territorio e un più efficace perseguimento delle rispettive finalità istituzionali. L'area protetta transfrontaliera si configura quindi a nostro avviso come realtà diversa dal mero insieme di aree protette territorialmente contigue in zone di confine, in ragione della messa in atto di forme più o meno avanzate di cooperazione tra gli organismi preposti alla sua gestione.

Per area protetta internazionale o parco internazionale dovrebbe invece intendersi uno spazio caratterizzato dall'esistenza di un unico regime di protezione e gestione, definito da un apposito accordo internazionale adottato da Stati limitrofi. Il parco internazionale si

---

(\*) Ricercatore dell'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale - CNR.

distingue quindi e sotto il profilo normativo, per l'unitarietà della disciplina, e sotto il profilo istituzionale, per la presenza di un organismo internazionale di gestione.

Ciò premesso, è da osservare che la cooperazione tra parchi sottoposti a giurisdizioni nazionali diverse tende ad imporsi da un punto di vista essenzialmente pragmatico, configurandosi come la soluzione più adatta al perseguimento di finalità condivise. Tuttavia, mentre la natura non ha confini, le leggi e le prassi amministrative hanno confini precisi: la diversità dei sistemi giuridici rende talvolta molto complessi i problemi della cooperazione transfrontaliera tra parchi. Si tratta, per un verso, di armonizzare gli ordinamenti interessati, per altro verso di cercare soluzioni che tengano conto delle differenze esistenti. Occorre quindi che i potenziali partner di accordi transfrontalieri identifichino similarità e differenze per tenerne conto nella definizione di finalità e strumenti della cooperazione.

**2.** La cooperazione tra parchi in zone di confine trova spesso fondamento in mere intese tra gli organi direttivi dei parchi o in dichiarazioni congiunte rilasciate dalle competenti autorità nazionali; talvolta si fonda invece su accordi internazionali veri e propri.

Nel caso di intese e dichiarazioni, siamo in presenza di atti programmatici non vincolanti di diversa portata: mentre infatti le intese tra gli organi direttivi stabiliscono obiettivi e azioni per lo sviluppo della loro cooperazione; le dichiarazioni delle autorità competenti a livello nazionale, oltre ad avere maggior rilievo politico, consentono l'avvio di forme di cooperazione più complesse, che richiedano la partecipazione di enti ed organismi diversi da quelli preposti alla gestione delle aree protette.

La cooperazione presenta in genere tre diversi stadi, eventualmente corrispondenti a tre successive fasi temporali: una prima fase pragmatica e a breve termine; una seconda fase di armonizzazione a medio termine; una terza fase di unificazione e gestione a lungo termine. Ciascuna di esse è fondata sui diversi atti ai quali si è fatto riferimento. La prima si caratterizza per l'avvio di azioni comuni da parte delle aree protette interessate e si basa su intese, carte di gemellaggio o altri atti programmatici.

Nella seconda, che in genere si basa su dichiarazioni o altri atti delle autorità nazionali competenti, le azioni comuni messe in atto nella fase precedente consentono la sperimentazione di forme di gestione comune



e la definizione di misure di armonizzazione degli elementi normativi e delle procedure operative. In questa fase si può arrivare all'elaborazione di un trattato internazionale specifico.

Nella terza, sulla base di un accordo internazionale, si può pervenire alla creazione di una struttura giuridica unica e al riconoscimento della personalità giuridica di tale struttura negli ordinamenti interni degli Stati coinvolti. Nel caso di aree protette o parchi nell'ambito dell'Unione europea, il nuovo soggetto istituzionale sarà in grado sia di ricevere e gestire finanziamenti, sia di prendere decisioni riguardanti l'intero territorio protetto.

In realtà, non sembra possibile predeterminare quale dei differenti livelli ipotizzabili di cooperazione sia da ritenere appropriato, poiché vengono in rilievo, come già notato, realtà locali, situazioni e aspirazioni a volte molto differenti se non addirittura contrastanti.

**3.** Peraltro, va detto che in molti casi le intese informali tra gli organi di gestione hanno dato vita, soprattutto in presenza di forti elementi di similarità tra le aree protette interessate, ad apprezzabili forme di collaborazione. Tuttavia, tra i parchi situati nelle zone di confine possono aversi differenze importanti quanto a finalità, regolamentazioni, strutture, risorse umane e finanziarie e proprio tali differenze rendono necessario il coinvolgimento dei ministeri interessati e il ricorso ad altri strumenti giuridici.

Intese ed atti meramente programmatici non consentono infatti di superare gli ostacoli alla cooperazione derivanti da differenze attinenti agli obiettivi statuari delle aree protette confinanti, alla base giuridica della loro istituzione, al diverso grado di autonomia degli organismi di gestione (può trattarsi di parchi regionali o nazionali in sistemi che attribuiscono ad altre autorità funzioni più o meno penetranti di controllo ed indirizzo).

Possono poi esservi difformità concernenti la configurazione e il peso decisionale degli organi di gestione; le responsabilità, i poteri e gli obblighi ad essi attribuiti (i direttori, che sono in genere i garanti del rispetto delle norme contenute nell'atto istitutivo del parco, possono essere titolari o essere sprovvisti di poteri di polizia). Ancora, diversi possono essere i soggetti responsabili dei processi di pianificazione relativi all'area protetta o agli spazi immediatamente contigui (zona periferica e oltre), le regolamentazioni relative allo svolgimento di attività (si pensi alla disciplina applicabile alla caccia, alla pesca, alla protezione della flora e della

fauna, alla circolazione dei mezzi motorizzati, alla pubblicità), nonché le modalità di coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali.

Infine, le stesse condizioni socio-economiche delle aree interessate e la differente disponibilità di risorse finanziarie possono implicare divergenti valutazioni con riguardo alla determinazione delle azioni prioritarie per il perseguimento degli obiettivi di tutela e sviluppo sostenibile. È in relazione alla portata di tali differenze che gli enti di gestione dei parchi devono valutare l'idoneità dei possibili strumenti giuridici della cooperazione.

4. La decisione relativa all'opportunità o alla necessità di un vero e proprio accordo internazionale richiede dunque un approfondito esame da parte dei potenziali partner transfrontalieri delle difficoltà che si frappongono alla realizzazione degli scopi comuni. Ciò premesso, sembra opportuno chiedersi se siano applicabili alle aree protette transfrontaliere (aree dove siano comunque in atto, secondo la definizione data, forme di cooperazione transfrontaliera) i principi affermatasi nel diritto internazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Ciò pone un problema preliminare, quello di verificare l'effettiva affermazione ai vari livelli ordinamentali del fondamentale principio dello sviluppo sostenibile.

Il percorso compiuto nel diritto internazionale da tale principio trova espressione nella stessa denominazione della disciplina del settore: se la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano (1972) ha segnato la nascita del diritto internazionale dell'ambiente, la Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo (1992) ne ha infatti sancito la sostituzione con il diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. Negli ultimi anni il concetto di sviluppo sostenibile è stato poi ampliato fino a ricomprendervi lo sviluppo sociale (UNGASS - *United Nations General Assembly Special Session*, New York, 1997).

Con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam il principio dello sviluppo sostenibile ha trovato pieno riconoscimento anche nel diritto dell'Unione Europea e negli stessi anni è andato affermandosi nei diritti degli Stati membri, Italia compresa. Esso stenta però a farsi strada nel settore della conservazione della natura, tradizionalmente caratterizzato dal più limitato principio della protezione. In diversi Stati membri dell'Unione non si è cioè ancora realizzata appieno la richiesta revisione della disciplina giuridica delle aree protette.

Solo un esplicito richiamo contenuto in un accordo internazionale *ad hoc* può quindi garantire l'applicazione del principio dello sviluppo

sostenibile e dei principi ad esso collegati. Sotto tale aspetto, appare deludente la Convenzione per la protezione delle Alpi (1991), il cui articolo 2, relativo agli obblighi generali, se da un lato ribadisce chiaramente i principi tradizionali della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità per danni ambientali, dall'altro si limita ad un richiamo indiretto del principio dello sviluppo sostenibile, stabilendo che le Parti stesse assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi «utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole».

5. Si possono a questo punto identificare talune ragioni – ulteriori rispetto a quelle già evidenziate – che rendono preferibile il ricorso ad un accordo internazionale rispetto ad intese di altra natura. Al riguardo, è anzitutto da tenere presente che un accordo formale rende la cooperazione transfrontaliera tra aree protette meno dipendente dai singoli individui che la pongono in essere e meno soggetta al mutare degli orientamenti politici.

In secondo luogo, data la pluralità delle competenze (ambiente, agricoltura, turismo, artigianato, trasporti ed altro) di cui tenere conto, solo l'accordo può costituire la base per l'armonizzazione delle normative e delle prassi nazionali, consentire la formulazione di piani di gestione unitari e l'amministrazione congiunta. È bene osservare, quanto alla cooperazione tra aree protette in zone di confine sottoposte alla giurisdizione di Stati membri dell'Unione europea, che si tratta di tenere conto anche delle competenze – in alcuni settori esclusive – dell'Unione stessa (sono almeno tre le direzioni generali della Commissione che hanno competenze in materia: la DG VI, Agricoltura; la DG XI, Ambiente; la DG XVI, Sviluppo regionale).

Ancora, a nostro avviso, lo stesso processo di negoziazione dell'accordo, la definizione degli obblighi delle Parti e delle procedure di controllo sulla loro attuazione possono avere un ruolo non secondario nell'affermazione di una consapevolezza e di una cultura del bene comune, indispensabili per il conseguimento di un'effettiva tutela e una piena valorizzazione delle aree interessate.

Infine, è da rilevare che l'accordo può facilitare (o addirittura fungere da precondizione per) la concessione di fondi addizionali sia da parte dei governi interessati, sia da parte di altri organismi internazionali.

Va tuttavia precisato che spesso un trattato, pur costituendo la base indispensabile di un più articolato processo di cooperazione, non è

sufficiente per risolvere la pluralità di problemi, anche specifici, che la cooperazione transfrontaliera tra parchi solleva. Ciò induce a ritenere preferibile un accordo quadro di lungo periodo che sancisca il principio di cooperazione, stabilisca gli obiettivi strategici e affronti il problema del finanziamento delle attività concordate.

Esso dovrebbe inoltre assicurare che ci sia una chiara, comune definizione delle nozioni rilevanti, giacché termini come « parco nazionale », « conservazione », « gestione » possono assumere significati differenti nelle legislazioni interne.

Infine, dovrebbe determinare la composizione degli organi ai quali affidare la gestione del territorio protetto. Tale composizione dovrebbe in particolare assicurare un'adeguata rappresentanza degli Stati, un bilanciato rapporto tra rappresentanza dei governi centrali e delle autorità regionali e locali e una qualificata rappresentanza scientifica.

L'accordo quadro dovrebbe essere integrato da protocolli (potrebbe esser prevista anche la stipulazione di patti territoriali o accordi di programma) concernenti i problemi comuni ai partner. Essi dovrebbero essere specifici quanto ad azioni, responsabilità e costi ed includere: una chiara enunciazione degli scopi; un appropriato livello di definizione delle azioni concordate; l'indicazione delle normative e degli standard applicabili; disposizioni relative al monitoraggio dell'efficacia e alla revisione della disciplina stabilita, la predisposizione di un meccanismo per la soluzione delle controversie.

6. Le considerazioni che precedono consentono di affermare che la disciplina giuridica di un parco internazionale, che trova la sua fonte nell'accordo istitutivo e nei relativi protocolli, viene ad essere integrata dai diritti nazionali in materia di aree protette, ambiente e sviluppo sostenibile degli Stati coinvolti. Nel caso di parco internazionale costituito sul territorio di Stati membri dell'Unione europea, sarà opportuno assicurare la partecipazione dell'UE al sistema pattizio internazionale, considerate le sue competenze in materia ambientale e in altri settori rilevanti per la determinazione del regime giuridico dell'area protetta.

Venendo, brevemente, all'esperienza italiana, abbiamo già ricordato l'unione simbolica tra il Parco Nazionale del Gran Paradiso e il *Parc national de la Vanoise* francese; è ora da osservare che il Ministero dell'Ambiente e il Ministero degli Affari Esteri (MAE), quest'ultimo soprattutto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, partecipano a varie iniziative internazionali nel campo delle aree protette. Grazie

all'attività di tali ministeri (ma anche di altri, tra i quali il Ministero delle Risorse agricole e forestali) sono stati conclusi accordi importanti come la menzionata Convenzione per la protezione delle Alpi e l'Accordo per il Santuario dei mammiferi marini del Mediterraneo, al quale l'Italia partecipa insieme alla Francia ed al Principato di Monaco.

Altra esperienza, di minore ampiezza, ma indicativa della possibilità di far ricorso a strumenti diversi e di procedere da uno stadio all'altro della cooperazione transfrontaliera, è quella del Parco Naturale delle Alpi Marittime e del *Parc National du Mercantour*. I due parchi e le loro rispettive autorità di tutela (la Regione Piemonte da una parte e il *Ministère de l'Environnement* dall'altra) si situano in due sistemi nazionali amministrativi e giuridici che presentano caratteristiche differenti: centralizzazione dell'amministrazione pubblica francese e autonomia delle regioni italiane, che rende i parchi regionali italiani simili a dei piccoli parchi nazionali francesi, con prerogative ridotte, ma con processi di codecisione meglio stabiliti. Ebbene, i due parchi hanno adottato una Carta di gemellaggio e hanno istituito un «Comitato di riflessione sull'avvenire comune dei due parchi», che ha il compito di definire, sulla base delle conclusioni dell'analisi giuridica comparata, modalità e strumenti di armonizzazione delle politiche condotte da una parte e dall'altra della frontiera, come già sperimentato in altri parchi transfrontalieri. Tra le azioni comuni previste, v'è l'iniziativa per la creazione di una riserva internazionale della biosfera, sulla base del Programma *Man and Biosphere* elaborato dall'UNESCO nel 1971.

7. In conclusione, molteplici sono i fattori che spingono ad instaurare un dialogo tra i parchi situati in zone di confine: le comuni caratteristiche naturali proprie delle regioni e del loro ecosistema, le necessità indotte dalle relazioni di vicinato, la percezione dei benefici derivanti da uno sviluppo economico coordinato ed equilibrato e, soprattutto, la consapevolezza di un bene comune da proteggere e preservare per l'avvenire.

Gli accordi bilaterali o regionali sulle aree protette vanno dunque assumendo sempre maggior rilievo. Essi consentono di realizzare forme più avanzate di integrazione muovendo da una valutazione globale e integrata dei problemi e delle loro possibili soluzioni. Sul punto, sembra utile richiamare l'articolo 34 del Progetto di Accordo internazionale sull'Ambiente e lo Sviluppo adottato nel 1995 dalla IUCN (*The World Conservation Union*), secondo cui gli Stati che condividono uno stesso sistema naturale devono gestirlo come un unico sistema ecologico

nonostante i confini nazionali. Essi devono quindi cooperare, « *on the basis of equity and reciprocity, in particular through bilateral and multi-lateral agreements, in order to develop harmonised policies and strategies covering the entire system and the ecosystems it contains* ».

In Europa, accordi di cooperazione sono stati conclusi per proteggere spazi regionali ben determinati e per mettere in opera politiche più efficaci di conservazione della natura e di promozione di attività compatibili. In prospettiva, è da auspicare che tali accordi possano essere stipulati anche fra parchi situati ai confini dell'UE, ove eventuali accordi fra Stati membri e non membri dell'Unione dovrebbero superare – soprattutto nella definizione della disciplina relativa allo svolgimento di attività turistiche e all'accesso di stranieri da confini nazionali diversi – taluni ostacoli tecnici derivanti dagli obblighi assunti dai Paesi UE in materia di controlli alle frontiere in base agli Accordi di Schengen.

Anche l'Italia ha stipulato alcuni accordi internazionali e partecipa alla realizzazione di progetti relativi ad aree protette transfrontaliere. Tale evoluzione è il risultato della definitiva affermazione dell'idea che una rete sempre più ampia di aree protette sia da un lato uno strumento indispensabile per proteggere gli ecosistemi, e, dall'altro lato, un modo per preservare e conservare forme di vita sociale più a contatto con la natura.

Al riguardo, sarà bene tener presente che i parchi internazionali, anche se relativi ad aree di modesta estensione, sollevano problemi complessi non solo in fase di avvio della cooperazione, ma anche e soprattutto in fase di attuazione dei programmi concordati o delle normative stabilite. Essi richiedono l'impegno di adeguate risorse umane e finanziarie, altrimenti si corre il rischio di dar origine solo ad aspettative disattese e a reazioni di rigetto delle popolazioni interessate.

Anche in questo settore del diritto internazionale può comunque ravvisarsi una tendenza alla formazione di accordi internazionali che, volti ad assicurare un'efficace gestione comune di aree protette sottoposte a giurisdizioni nazionali diverse, appaiono destinati ad incidere sul tradizionale principio della sovranità territoriale degli Stati e sull'esercizio dei poteri da essa derivanti.



*Finito di stampare nel mese di luglio 2000  
presso gli Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo  
Via Roberto Malatesta, 296 - Roma*