

N. 2807

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MIGNONE, NIEDDU, UCCHIELLI,
VEDOVATO, MURINEDDU, CADDEO, BRUNO GANERI,
BERTONI, LOMBARDI SATRIANI e STANISCIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 1997

Modifica della legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante
legge quadro sulle aree protette

ONOREVOLI SENATORI. — La politica dei parchi nazionali non ha riscosso buona disponibilità da parte delle popolazioni interessate per le lungaggini che hanno caratterizzato e caratterizzano l'espletamento delle funzioni di competenza propria del Ministero dell'ambiente e tra queste la nomina del direttore e del presidente degli Enti parchi.

L'unitarietà strutturale e funzionale dei parchi è sancita dall'articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che limita l'autonomia delle regioni per la definizione di un «interesse nazionale» e attribuisce allo Stato funzioni sulla organizzazione, gestione e pianificazione di territori dotati di caratteri particolarmente vulnerabili. Ma la Corte costituzionale (con sentenza 18 febbraio 1988, n. 177), riferendosi all'«interesse nazionale», afferma che «si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari» e «proprio in considerazione di questa sua particolare natura (...), se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve essere sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza del suo contenuto semantico, potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali». La più recente elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte costituzionale (sentenza 15 luglio 1994, n. 302) riconosce un'area protetta «quale centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, di una

corretta e moderna concezione d'ambiente», riconoscendo con ciò un ruolo anche alle comunità locali, riconfermato, peraltro, dall'articolo 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, a proposito del piano per il parco, predisposto dall'Ente ed adottato dalla regione dopo aver sentito gli enti locali.

Nonostante queste pronunce della Corte costituzionale sul criterio della dimensione nazionale o regionale dell'«interesse», al momento permane invariata la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in merito alla tutela della natura, che viene considerata non suscettibile di frazionamenti territoriali e, perciò, la insistenza di un parco all'interno di una regione non comporta di per sé la rilevanza locale dell'interesse. Pur tuttavia l'interferenza con interessi nazionali non preclude la possibilità per le regioni di gestire democraticamente attività nell'area protetta.

Volgendo lo sguardo verso un altro canto, in settori di importantissima rilevanza strategica nazionale e con grosso impatto ambientale — come l'attività estrattiva petrolifera — si nota una contraddizione dello Stato, che permette a compagnie private, con fini di lucro, di sfruttare senza molti limiti il territorio, vanificando di fatto un auspicabile controllo da parte degli enti locali interessati, che sono sempre e comunque più direttamente interconnessi con gli organi dello Stato. Se lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi viene dato in concessione a compagnie private, a maggior ragione si può sollecitare per le regioni — in una prospettiva di Stato federale — la gestione autonoma dei parchi nazionali in osservanza, ovviamente, di norme dettate dallo Stato.

Se così non sarà, si correrà il rischio che una ristretta burocrazia ministeriale potreb-

be gestire risorse ingenti di interesse nazionale, che dovrebbero, invece, essere gestite con una più armonica concertazione tra Stato e regioni. Solo nei casi in cui le regioni manifestassero chiaramente la loro inerzia lo Stato dovrebbe intervenire a sanare l'inadempienza con i poteri surrogatori. Pur non disconoscendo, quindi, la fondatezza del compito dello Stato di inserirsi nella rete dei meccanismi di protezione della natura - anche per poter dar conto delle proprie responsabilità derivanti dal diritto internazionale - non si può non dare attuazione al principio del «pluralismo istituzionale», garantendo agli enti regionali un ruolo di effettiva partecipazione nei processi decisionali.

L'articolo 5 - che riconosce e promuove le autonomie locali sancendo con ciò il «pluralismo istituzionale» - e l'articolo 9 della Costituzione sono, dunque, le coordinate nell'ambito delle quali si deve procedere per l'attribuzione dei ruoli nella disciplina naturalistico-ambientale garantendo un equilibrio ordinatore dei rapporti tra centro e periferia, non potendosi, per di più, ignorare il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, e ratificato dall'Italia ai sensi della legge 3 novembre 1992, n. 454, ove si afferma che «la Comunità ha il compito di promuovere (...) una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», cioè una «politica non più soltanto ordinata al controllo e al funzionamento delle regole dell'economia di mercato ma anche verso forme di sviluppo», che sono di stretta competenza locale. Gli obiettivi di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali devono essere perseguiti secondo il principio di «sussidiarietà» - ribadito, peraltro, nella legge 15 maggio 1997, n. 127, - individuando l'intervento più efficace tra il livello comunitario, nazionale o regionale.

La protezione della natura appare, dunque, funzione sovranazionale, che non può essere esercitata con provvedimenti slegati, adottati in piena autonomia da autorità comunitarie, statali o regionali. Essa va riservata in prima battuta al livello inferiore di governo, prevedendo l'intervento dei livelli superiori nel caso in cui vengano ignorati criteri da predeterminare nella Conferenza Stato-Regioni nel rispetto delle indicazioni internazionali. In definitiva, agli enti locali dovrebbe essere attribuita la facoltà a procedere alla delimitazione provvisoria, alla istituzione del parco o della riserva naturale, all'adozione delle riserve di salvaguardia, alla delimitazione definitiva e alla nomina dell'autorità di gestione; solo la loro eventuale inadempienza dovrebbe far scattare i poteri sostitutivi dello Stato.

Lo spirito della legge n. 394 del 1991 è ampiamente condivisibile, ma non si può negare che in questi primi anni di sua attuazione si siano accumulati ritardi per diffidenze ed ostilità tra le popolazioni residenti nelle zone dei parchi, oltre che per difficoltà di rapporti tra Stato ed enti locali, specie sulla istituzione di nuovi parchi. Tra le cause di questi ritardi è da considerare il centralismo dello Stato, che, quindi, dev'essere diluito per poter imprimere una reale accelerazione alla politica delle aree protette.

Poichè la tutela della flora, della fauna, dell'ambiente nel suo complesso non può essere decisa, programmata e gestita da chi in quell'ambiente non vive - ignorandone tradizioni, abitudini, cultura, progetti di sviluppo sostenibile - si rivendica maggiore autonomia nei processi decisionali per le regioni e province autonome, sedi di parchi nazionali.

Il disegno di legge, che viene proposto, va in questa direzione e se ne chiede l'approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 3, il primo periodo è sostituito dai seguenti: «Il Presidente è nominato dalla regione tra soggetti di chiara esperienza in materia naturalistico-ambientale. Nel caso di parchi il cui territorio ricada in due o più regioni, o nelle province autonome di Trento e Bolzano, il Presidente viene nominato da una sola delle regioni o delle province autonome, d'intesa con le altre, applicando, per equilibrio di rappresentanza, il criterio della rotazione e dell'alternanza tra le nomine di Presidente e di Direttore del parco di cui al comma 11»;

b) al comma 11, le parole: «Il Direttore del parco è nominato dal Ministro dell'ambiente» sono sostituite dalle seguenti: «Il Direttore del parco è nominato dalla regione»;

c) al comma 11 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso di parchi il cui territorio ricada in due o più regioni, o nelle province autonome di Trento e Bolzano, ha titolo di nomina del Direttore del parco una sola delle regioni o province autonome ma d'intesa con quelle che non ha esercitato il diritto di nomina del Presidente, di cui al comma 3».