

# Storia e Futuro

Rivista di storia e storiografia

Una breve storia della conservazione del paesaggio in Italia,  
(con particolare attenzione ai parchi naturali)

Francesco Silvestri

# Una breve storia della conservazione del paesaggio in Italia, (con particolare attenzione ai parchi naturali)\*

Francesco Silvestri

## Le origini: l'approccio estetico-ricreativo

La conservazione della natura è una necessità recente nella storia delle politiche territoriali, con una matrice duplice: se da un lato, soprattutto nell'Europa antropizzata, essa nasce come reazione élitaria a crescenti e sempre più evidenti fenomeni di pressione ambientale, legati in primo luogo all'imporsi della civiltà industriale, la maggiore motivazione in Paesi "giovani" quali gli Stati Uniti, i primi a istituire un vero e proprio sistema di aree protette, è la volontà di dotare la popolazione di un elemento di riconoscimento e di identità culturale (Dogliani, 1998).

Questa differenza interpretativa, che come vedremo non sussisterà a lungo, è visibile nella istituzione delle prime aree protette, nel corso del XIX secolo: in Francia, la progressiva spoliatura a fini speculativi della foresta di Fontainebleau, spinge scrittori ed artisti a fondare la *Ligue pour la conservation de sites pittoresque*; questa riuscì a favorire la tutela della foresta a partire dal 1856 e ad avviare il processo che portò, nel giro dei successivi 50 anni, all'approvazione della Legge sulla protezione di siti e monumenti naturali di carattere artistico (1906).

Negli Stati Uniti, invece, l'azione che porterà nella seconda metà dell'800 alla nascita del sistema di parchi nazionali e, all'inizio del '900, della prima agenzia per la protezione della natura del mondo (il *National Park System*), è a chiara regia del Governo federale: con una Storia nazionale di meno di un secolo alle spalle, appena uscita da una lunga guerra civile che ne ha incrinato nel profondo l'unitarietà e soggetta alle pressioni delle prime ondate di immigrazione, conseguenti al nuovo sforzo di industrializzazione post-guerra di secessione, la comunità *Wasp* statunitense necessita di forti riferimenti culturali in cui riconoscersi. Questi sono individuati nel mito della frontiera e nella valorizzazione-godimento del grandioso patrimonio naturale del sub-continente americano, due concetti fortemente interconnessi, a ben vedere, nella loro comune matrice di "scoperta" di nuovi territori che il Creatore ha messo a disposizione dell'uomo bianco per il benessere fisico di esso.

I protagonisti di questa impresa non possono che essere i vertici della Nazione: grazie all'interessamento diretto del Presidente Lincoln, nel 1864 è posto sotto prima tutela l'altipiano di Yosemite in California (che diverrà parco nazionale solo nel 1890); su proposta del Presidente Grant è istituito nel 1872 il primo parco nazionale del mondo, nel territorio del fiume Yellowstone; sotto le presidenze di Theodore Roosevelt, Taft e Wilson, nei primi 20 anni del XX secolo, il sistema è portato a compimento con la individuazione di nuovi parchi nazionali e con la menzionata istituzione (1916) di un'apposita agenzia, atto che sancisce ufficialmente la tutela federale sul sistema stesso.

La Storia dei parchi nazionali e delle aree protette americane continua ad incrociarsi

---

\* Un doveroso ringraziamento a Claudia Meschiari, studente del CdL in Scienze Geografiche, per l'interessante materiale che ha messo a mia disposizione.

con i principali avvenimenti della Storia nazionale e ad essere oggetto di programmi di portata federale; ciò avviene anche durante il *New Deal* di Franklin D. Roosevelt, quando il *National Park System* accoglie tra le proprie fila quasi 5.000 nuovi lavoratori, nel tentativo di fare fronte alla disoccupazione intellettuale – sono molti gli storici che entrano a far parte dell'agenzia in questo periodo – e giovanile; la politica di stimolo ai lavori pubblici propria di questo periodo, inoltre, introduce una nuova concezione “attiva” di conservazione della natura, secondo cui compito degli addetti non è la semplice vigilanza, ma anche l'intervento diretto per migliorare le condizioni dei luoghi e favorirne la fruizione da parte di una popolazione pronta ad esprimere una domanda crescente di *outdoor recreation*. Con l'Amministrazione di F. D. Roosevelt, pertanto, la concezione estetica della conservazione della natura si salda con quella ricreativa; il tutto, all'interno del quadro originario di costruzione e rafforzamento della coscienza nazionale, che consentirà allo stesso Roosevelt di proclamare: “*There's nothing so American as our National Parks!*” (Dogliani, 1998).



Figura 1: Turisti a Yosemite

In Italia, i primi abbozzi di discussione parlamentare sulla questione della conservazione della natura si devono all'azione di due deputati: il ravennate Luigi Rava – allora Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio – ed il fiorentino Giovanni Rosadi, estensori della Legge 441 del 1905 sulla inalienabilità dei relitti della pineta costiera di Ravenna, cantata da Lord Byron ed Henry James nel XIX secolo. In occasione della votazione finale del provvedimento, il Governo stesso fu invitato dalla Camera a “presentare un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettono alla letteratura, all'arte, alla Storia d'Italia”, a dimostrazione della concezione estetico-culturale che permeava la questione della tutela della natura (Ceruti, 1996).

Rosadi legherà il suo nome alla presentazione di una serie di progetti di legge per la tutela nel 1909 (Legge 364) e nel 1910 (Progetto n. 496 A); in questi atti, precorrendo in parte i tempi, il semplice approccio in termini di difesa del “patrimonio culturale” sembra superato in favore di una visione più ampia, che ha nel paesaggio il proprio oggetto privilegiato e che anticipa il tema della contrapposizione tra tutela ambientale e sfruttamento economico del suolo. L'opera di Rosadi culminerà nella estensione, in qualità di presidente della Commissione parlamentare preposta, del disegno di legge “Croce”, che sarà promulgato come Legge 778 nell'aprile del 1922. L'atto normativo, nonostante i suoi meriti, mantiene l'impostazione strettamente estetica propria del dibattito di quegli anni, con scarsa attenzione per la protezione dell'ambiente a fini scientifici o in considerazione del valore intrinseco del patrimonio naturale.

A pochi mesi dalla Legge 778, ma con il fondamentale intermezzo della Marcia su Roma e del conseguente insediamento di Mussolini al Governo, si apre anche per l'Italia la stagione dei grandi parchi nazionali. Nel dicembre del 1922 è istituito il Parco del Gran Paradiso in Valle d'Aosta, seguito a distanza di un mese dal Parco d'Abruzzo e, con un ritardo di una decina di anni, dal Parco del Circeo (1934) e dal Parco dello Stelvio (1935).

Le motivazioni dell'istituzione di questi quattro parchi, che rimarranno per più di 30 anni le uniche aree protette del nostro Paese, sono piuttosto eterogenee: se il Parco del Gran Paradiso nasce a seguito dell'azione ultra-decennale di circoli scientifici e culturali piemontesi, che convinsero fin dal 1913 il Re a cedere allo Stato una storica riserva di caccia sabauda con lo scopo di preservarne i preziosi *habitat*, gli altri tre parchi devono la propria istituzione al disegno del regime di dare vita a grandi aree deputate a fornire ristoro e

ricreazione ai primi flussi turistici nazionali, alla maniera dei grandi parchi americani. Come per questi ultimi, inoltre, nel caso dei due parchi degli anni '30 non era affatto estranea la volontà di celebrare con la loro istituzione la recente Storia patria: la conquista dei nuovi confini nazionali a seguito della vittoria nella Grande Guerra per lo Stelvio e l'operosità fascista – che bonificando l'agro pontino aveva consegnato al Paese terre non solo agricole, ma anche per lo svago ed il turismo – con il Circeo (Dogliani, 1998).

La preminenza del criterio di alto valore estetico nella tutela paesaggistica informa anche la Legge 1497 del 1939, un provvedimento di natura organica, più completo dei precedenti; quest'ultimo, tuttavia, pur riconoscendo al principio di "bellezza naturale" il principio discriminante nell'indirizzare le politiche di conservazione della natura, per la prima volta introduce a fianco di esso un carattere di rilevanza scientifica, rappresentato dalla "singolarità geologica" del bene destinato a tutela.

La legge del 1939 sarà l'ultimo atto normativo italiano sulla tutela ambientale ispirato principalmente a criteri estetico-ricreativi. Con la promulgazione della Costituzione repubblicana, infatti, le finalità scientifiche della conservazione prendono il sopravvento, con innegabili vantaggi – ma anche con notevoli rigidità e forti contrasti – per la tutela del patrimonio ambientale nazionale.

### L'evoluzione: l'approccio scientifico-conservazionista

La Costituzione del 1948, pur non menzionando direttamente la conservazione della natura, inserisce la tutela del paesaggio tra i principi fondamentali dello Stato (articolo 9), demandando nel contempo alla competenza legislativa delle Regioni la gestione territoriale: qui nasce, pertanto, il sovra-ordinamento della materia paesaggistico-ambientale, d'interesse nazionale, a quella urbanistica, un principio le cui conseguenze saranno riprese con maggiore attenzione nel prosieguo della trattazione.

In breve, grazie anche all'interessamento di numerosi teorici e uomini di scienza, l'interpretazione giurisprudenziale del principio di tutela paesaggistica propria del testo costituzionale, si estenderà a ricomprendere il criterio di tutela dell'ambiente.

Le prime richieste in questo senso datano addirittura 1911, ai tempi cioè del menzionato progetto di legge Rosadi, quando la Società Botanica Italiana rivolge un appello formale agli estensori del provvedimento affinché la "tutela ambientale" prevista nel testo sia finalizzata non solo alla maggiore qualità del paesaggio, ma anche alla difesa di aree e beni ambientali di valore sotto il profilo meramente scientifico.

Nel dopoguerra, queste istanze trovano nuovi fautori in esponenti della comunità scientifica e dell'incipiente associazionismo ambientale. A questo riguardo, va ricordato come risalga al 1950 la fondazione di Italia Nostra, che annovera tra i propri membri fondatori intellettuali quali lo scrittore Giorgio Bassani; nel 1959, dalla Società Emiliana *Pro Montibus et Silvis* (fondata nel 1899) scaturisce la Federazione Nazionale Pro Natura; tra il 1966 ed il 1975, infine, è la volta delle grandi organizzazioni ambientaliste, con diramazioni e contatti internazionali: la Sezione italiana del *World Wildlife Fund* (Wwf), il Fondo dell'Ambiente Italiano (Fai), la Lega Italiana per la Protezione Uccelli (Lipu) e Legambiente.

Questa "nuova alleanza" tra uomini di scienza e sostenitori dell'ambiente ha una prima anticipazione nella decisione di ridare vita nel 1947, dopo anni di controllo diretto del Corpo Forestale dello Stato, ad un ente di gestione autonomo per il Parco nazionale del Gran Paradiso, che versava in condizioni quasi disastrose, visto lo stato di abbandono, il prelievo forestale indiscriminato e l'attività di bracconaggio compiuti al suo interno. A fare parte della nuova struttura gestionale sono chiamati rappresentanti del Touring Club Italiano (Tci), del Club Alpino Italiano (Cai), dell'Ente regionale per il Turismo valdostano e della *Pro*

*Montibus et Silvis*, a testimoniare che, a fianco della promozione delle attività turistico-ricreative, iniziano ad essere riconosciute alla tutela anche finalità di valorizzazione scientifica ed ecologica.

Nel 1952, la rilevanza scientifica della materia è resa esplicita dalla nomina all'interno del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr) di una commissione incaricata di mettere a punto una proposta di normativa unitaria per i parchi nazionali; della commissione faranno parte, nei sei anni del suo mandato, docenti universitari, esponenti di Italia Nostra e delle altre organizzazioni ambientaliste, membri del comitato scientifico del Tci, direttori di parchi e di giardini botanici e zoologici. Il lavoro della commissione culminerà nella proposta di legge 4158, del 1962, che decadde a seguito della fine della legislatura. La proposta, nonostante non sia trasformata in legge, palesa la maturazione di un approccio scientifico-conservazionista per la materia della tutela della natura: essa, infatti, contiene il principio secondo cui l'istituzione di un parco nazionale deve riguardare ambienti rilevanti per rarità, interessi geologici, zoologici, botanici, oltre che estetici. Tra le finalità dell'area protetta "resiste" la contemplazione delle bellezze della natura, ma ad essa si affiancano con nuovo e maggiore spessore la conservazione dell'ambiente naturale nel suo equilibrio ecologico e l'offerta di un campo di osservazione e studio (Ceruti, 1996).



**Figura 2: Cascata Saent, Stelvio**

Il valore scientifico della natura, pertanto, comincia a prevalere su quello puramente estetico e gli esperti di scienze naturali lanciano i primi segnali di allarme sul progressivo degrado ambientale, chiedendo contestualmente l'istituzione di aree dedicate allo studio ed alla conservazione. Il mutamento definitivo di ottica si avrà con la Legge 431 del 1985, la cosiddetta "Legge Galasso", che sancisce il concetto di paesaggio come entità unitaria di ambiente e territorio, con superamento della figurazione prettamente estetica di "bellezza naturale".

Il dibattito sulla conservazione della natura, nel frattempo, si è arricchito fin dai primi anni '70 di un duplice contributo, che avrà un'incidenza non banale sulle decisioni future in materia. Il primo, di dimensione specificatamente italiana, riguarda finalmente la istituzione nel 1970 delle

Regioni a statuto ordinario, previste come amministrazioni autonome fin dall'approvazione del testo costituzionale, ma trascurate per più di 20 anni. Ad esse sono trasferite le competenze urbanistiche e – a partire dal 1972 – su agricoltura e foreste, mentre le competenze in merito a difesa del suolo, tutela ambientale e parchi nazionali resta in capo allo Stato.

La distinzione in materia ambientale scatena le reazioni del nutrito fronte regionalista, che individua nello Stato centrale, nella sua latitanza amministrativa e nel suo disinteresse le condizioni di degrado del patrimonio naturalistico nazionale; non è un caso, allora, che proprio nel 1972 una campagna indetta da Italia Nostra per l'istituzione di un parco regionale lungo l'asta fluviale del Ticino lombardo raccolga in pochi giorni ben 5.000 firme e che siano presentati in Senato due disegni di legge (122 e 473), entrambi senza seguito, che prevedono l'assegnazione di compiti di protezione dell'ambiente alle Regioni, con relativo benessere all'istituzione di aree protette di interesse locale.

Il secondo contributo al dibattito, di portata invece internazionale, riguarda la progressiva presa di coscienza della questione ambientale come problema globale: nel 1972,

infatti, il sociologo Barry Commoner pubblica un famoso volume, *Il cerchio da chiudere*, in cui lancia il grido di allarme sull'elevato impatto delle nuove tecnologie, soprattutto di quelle chimiche adoperate in agricoltura; Dennis H. Meadows ed un gruppo di economisti del Mit di Boston pubblicano il molto discusso *The Limits to Growth*, che partendo da posizioni malthusiane denuncia l'incompatibilità latente tra politiche di protezione ambientale ed i tassi (e gli obiettivi) di crescita economica dei paesi sviluppati; nello stesso anno, infine, si svolge a Stoccolma la prima Conferenza sull'Ambiente indetta dall'Onu.

Il tentativo di trovare una sintesi efficace tra le esigenze della tutela ambientale e quelle della prosperità economica, fa emergere progressivamente la nozione di "sviluppo sostenibile". Tale concetto, che fa i propri esordi a metà anni '80 ed è divenuto ormai di uso comune, evidenzia come condizioni di benessere non effimero siano perseguibili soltanto raggiungendo un equilibrio soddisfacente tra la dimensione economica, rappresentata dalla capacità di generare reddito ed occupazione in modo duraturo, quella ecologica, attenta al mantenimento dell'ecosistema in condizioni tali da esercitare la propria funzione di sostegno alla vita, e quella culturale-sociale, relativa alla garanzia per ogni cittadino di potere godere di pari condizioni di sicurezza, salute ed istruzione.

In questo periodo, pertanto, si affaccia nel dibattito sulla tutela ambientale un'ottica nuova, che rifiuta tanto la concezione estetica quanto l'approccio strettamente conservazionista in favore di una visione ampia ed omnicomprensiva, egualmente attenta alle esigenze della natura e alle necessità di chi vive sul territorio.

### L'approdo: sviluppo sostenibile ed ottica sistemica

I limiti del conservazionismo puro portano più di uno studioso a teorizzare la necessità di un nuovo rapporto tra uomo ed ambiente. In Italia, questo principio è propugnato da un professore di Brescia, Valerio Giacomini, che nel 1981 dà alle stampe con il suo allievo Valerio Romani, *Uomini e parchi*, un testo molto all'avanguardia per i suoi tempi e destinato a numerose riedizioni, l'ultima delle quali avvenuta ancora nel 2002.

Conscio che il paesaggio europeo ha nella forte antropizzazione il suo carattere peculiare e distintivo rispetto a quello statunitense, patria dei primi grandi parchi nazionali, Giacomini vede il territorio come un macrosistema le cui variabili costitutive devono trovare un equilibrio dinamico, risultato di un "compromesso" rispetto agli obiettivi settoriali di breve periodo (la tutela integrale per la risorsa naturale, lo sviluppo predatorio per l'uomo), ma foriero di vantaggi reciproci in un orizzonte temporale più lungo.

Da questa visione emerge anche un'idea nuova di area protetta, intesa ora come strumento di tutela e valorizzazione di un territorio modellato nel corso dei secoli dall'opera dell'uomo. Il parco perde così la finalità puramente conservativa per acquisire un ruolo più complesso, di realtà che mette la propria visibilità al servizio di una strategia complessiva di sviluppo sostenibile del territorio. Questo archetipo di area protetta prende forma nel sistema dei parchi regionali francesi, avviato già all'inizio degli anni '60 e più volte citato come esempio di un felice connubio tra le esigenze della conservazione e quelle del benessere economico in ambito rurale.

I parchi regionali francesi nascono intorno ad una *charte constitutive*, sorta di contratto stipulato tra enti pubblici di diverso livello (Comuni, Dipartimenti, Regione), ognuno dei quali mantiene la propria autonomia. La *charte* fissa un insieme di obiettivi che uniscono i diversi partecipanti, tra i quali, per prassi ormai consolidata, soggetti privati e associazioni di categoria, imprenditoriali e di mestieri. Il Ministero dell'Ambiente decide se gli obiettivi segnalati sono congruenti con la definizione di parco regionale (la protezione delle risorse, il mantenimento e l'incentivazione delle attività economiche locali, l'educazione ambientale e



l'accoglienza dei visitatori) e, in caso di responso affermativo, e riconosce il parco per un periodo di 10 anni, trascorsi i quali deve essere elaborata una nuova charte. A tutt'oggi, nessuno dei 31 parchi regionali francesi ha mancato di confermare l'accordo una volta scaduti i 10 anni, né ha visto decadere il proprio *status*.

Quello dei parchi regionali francesi è un sistema in grado di assicurare la tutela dell'ambiente senza sostanziali poteri coercitivi, facendo leva sulla capacità di offrire consulenze qualificate per l'avvio ed il consolidamento di attività economiche sostenibili alle comunità locali; è un sistema in grado di orientare lo sviluppo anche grazie alla presenza di figure professionali specifiche inviate direttamente dal ministero dell'Ambiente: gli animatori. Il loro compito è quello di interessare al progetto i gruppi locali, cercando di creare un clima favorevole intorno all'istituzione del parco ed a mediare principali conflitti che questa comporta. L'opera degli animatori viene poi proseguita dall'ente di gestione del parco, un consorzio misto di soggetti pubblici e privati o, più raramente, un'associazione o una fondazione.

### Finalmente la legge! La 394/1991

Quando anche l'Italia decide di dotarsi di una legge quadro di regolamentazione delle aree protette, il sistema francese – con la sua distinzione tra parchi nazionali, più attenti alla conservazione di ambienti pregiati sotto il profilo naturalistico, e parchi regionali, intesi come strumenti di valorizzazione e sviluppo compatibile dello spazio rurale – fungerà da importante punto di riferimento.

Le tappe di avvicinamento alla promulgazione della Legge 394, avvenuta nel dicembre del 1991, fanno registrare l'obiettivo di dotarsi di un provvedimento organico di disciplina dei parchi nazionali entro il 31 dicembre del 1979 (Dpr 616 del 1977), la presentazione di un disegno di legge che prevede l'istituzione di enti di gestione autonomi per tutti i parchi nazionali e le aree protette esistenti, sull'esempio di quanto già avvenuto per Gran Paradiso e Parco nazionale d'Abruzzo, la suddivisione del territorio protetto in "zone" a diverso regime di conservazione e l'invito a fissare nel 10% della superficie nazionale la quota di territorio da sottoporre a tutela (Proposta 711 del 1980, altrimenti nota come "disegno di legge Marcora"), l'istituzione nel 1986 del ministero dell'Ambiente e – a dimostrazione di quanto la questione ambientale fosse entrata ormai nelle coscienze, anche sull'onda emotiva del disastro di Chernobyl – l'elezione per la prima volta nella storia della Repubblica di esponenti di un partito ad ideologia dichiaratamente ambientalista (X Legislatura, 1987-1992).

In questo nuovo clima, inizia il percorso che porterà, proprio in dirittura di arrivo della legislatura, alla promulgazione della Legge Quadro sulle aree protette, la già citata 394/1991. La legge disciplina direttamente la materia dei parchi nazionali, istituendone otto *ex-novo* e definendo forma giuridica, competenze e strumenti degli enti preposti alla loro gestione; essa, inoltre, funge da provvedimento d'indirizzo per parchi e riserve locali, finalmente riconosciute, demandandone individuazione e definizione della forma gestionale a leggi da emanare a livello di singola regione.

Secondo quanto affermato dalla legge, l'ente di gestione di un parco nazionale è un



**Figura 3: escursionista dell'inizio del secolo scorso, Gran Paradiso**

ente autonomo di diritto pubblico, superiore per prerogative di pianificazione ad ogni altro ente locale sul territorio; questi ultimi sono chiamati allora ad uniformare i propri strumenti di gestione e pianificazione a quelli dell'ente parco, che esercita su di essi controllo preventivo ed esprime parere vincolante tramite nulla-osta.

Gli organi di gestione obbligatori di un ente parco nazionale sono il Presidente, il Consiglio direttivo e la Comunità del parco, tutti in carica per cinque anni. La nomina del Presidente e di sette dodicesimi del Consiglio direttivo, così come la stessa istituzione del parco nazionale, è decisa con apposito decreto dal ministro dell'Ambiente, seppure d'intesa con le regioni interessate; i membri del Consiglio sono scelti su segnalazione ministeriale (uno del ministero dell'Agricoltura, due di quello dell'Ambiente), delle principali associazioni scientifiche nazionali (Accademia dei Lincei, Società Botanica Nazionale, Unione Zoologica Italiana, Cnr e delle Università con sede nelle province interessate dal parco), delle associazioni ambientaliste. Per ovviare al rischio di "isolamento" dell'ente parco dal territorio e dalla comunità locale, la legge prevede che il Consiglio direttivo sia affiancato da un organo consultivo, la "Comunità del parco", che comprende i vertici elettivi degli enti locali (regioni, Province e Comuni) compresi all'interno dell'area protetta. Questi ultimi, rappresentanti della popolazione residente nelle aree interessate dal parco, designano inoltre i cinque membri rimanenti del Consiglio direttivo.

Da questa sommaria analisi pare dunque evidente la volontà del legislatore di individuare due insiemi di interessi per la istituzione di un parco: quelli della comunità nazionale ed internazionale, rappresentati dalla ricerca scientifica, dalla preservazione della bio-diversità o, più genericamente, dalla conservazione della natura; quelli della comunità locale, rappresentati dallo sviluppo economico compatibile con la tutela. Con tale forma funzionale, il parco sembra aderire appieno a quell'ottica sistemica teorizzata da Giacomini, assommando competenze tanto sull'assetto urbanistico-ambientale dell'area, quanto sulle attività economiche in essa localizzate. Un'analisi più approfondita sugli strumenti di gestione a disposizione del parco e sulla suddivisione di compiti e poteri al suo interno, tuttavia, consente di verificare una certa ritrosia nel riconoscere alle comunità locali un effettivo potere decisionale sulle politiche dell'ente parco: l'unico organo decisionale dell'ente, infatti, è il Consiglio Direttivo, che vota a maggioranza con l'aggiunta del Presidente; ciò significa che gli interessi della comunità locale sono difesi da appena cinque votanti su 13. Considerata la procedura di nomina degli altri sette membri e del Presidente, esponenti del mondo scientifico e dell'associazionismo ambientale, si può affermare senza forzature che, a ben vedere, l'ottica che informa la legge quadro è ancora quella conservazionista piuttosto che quella sistemica.

Il limite della tutela separata dalla valorizzazione risulta evidente nella mancanza di una visione condivisa sulle politiche da realizzare; il mancato accordo si traduce così in momenti di aperta ostilità a livello locale, spesso ingigantiti ad arte per scopi pretestuosi, a cui si risponde con politiche di comando e controllo di difficile attuazione e di scarsa efficacia, per lo sviluppo come per la conservazione, oppure con iniziative finalizzate principalmente a mediare i conflitti, magari per cooptazione o con una logiche di scambio e risarcimento, piuttosto che a risolvere i problemi.

A più di 10 anni dalla promulgazione della Legge 394/1991, il sistema della conservazione ambientale in Italia è costituito da 21 parchi nazionali, 110 parchi regionali, 16 riserve marine statali, 143 riserve naturali statali, 252 riserve naturali regionali e 128 altri tipi di aree protette locali, per una quota complessiva di territorio nazionale protetto che supera l'obiettivo del 10% ventilato al momento dell'entrata in vigore della legge stessa; a completamento del quadro, va anche ricordato che a tutt'oggi la sola Calabria non ha promulgato una legge regionale di disciplina della aree protette di interesse locale, mentre Emilia-Romagna e Piemonte hanno aggiornato le proprie normative regionali, precedenti alla



L. 394/1991, al dettato della Legge Quadro.

### Lo stato del sistema: felicità a momenti e futuro incerto

A fronte di questi innegabili quanto spesso misconosciuti successi, il sistema delle aree protette, e con esso le politiche di tutela ambientale, in Italia mostra più di un motivo di malfunzionamento. Il difficile rapporto con le comunità locali crea ad un tempo problemi di isolamento-frammentarietà delle politiche di conservazione della natura e di scarsa legittimazione degli enti parco.

Lo sforzo compiuto per istituire l'area protetta – percepibile anche nella definizione dei confini, spesso attenta ad escludere dalla protezione le zone a vocazione turistica o i centri abitati, come avvenuto per esempio per i parchi nazionali del Gargano e dell'Arcipelago Toscano – rappresenta spesso il faticoso approdo piuttosto che il punto di partenza per la realizzazione di politiche di tutela e valorizzazione territoriale; l'esito finale di un simile processo, allora, è la nascita di una serie di oasi naturalistiche non collegate tra loro ed isolate dal resto del territorio.



Figura 4: Yellowstone

Per ovviare a questa situazione, l'Unione Europea ha deciso fin dal 1992 di impostare una nuova politica di conservazione della natura, basata non solo sulla difesa dei punti di eccellenza del sistema, rappresentati dalle aree protette e dai "monumenti naturali", ma soprattutto sulla individuazione di corridoi di collegamento e passaggio per le specie vegetali ed animali e sulla attuazione di iniziative di miglioramento ambientale diffuse a tutto il territorio continentale. Questo progetto, battezzato "Natura 2000", intende pertanto arrivare in tempi

rapidi alla costruzione di una vera e propria rete ecologica su tutta la superficie europea. In questo schema, le aree protette rappresentano i "nodi", ma perdono il proprio stato attuale di strumenti privilegiati, se non unici, per la realizzazione di iniziative di tutela ambientale.

Il problema della legittimazione degli enti parco presso le comunità locali, invece, appare di più difficile soluzione, affondando esso le proprie radici in questioni di "ingegneria istituzionale". La natura di ente strumentale ed a finanza derivata del parco giustifica la mancata elettività dei suoi organi: secondo quanto sancito dalla legge quadro, infatti, esso non è un ente amministrativo a rappresentanza popolare, come invece sono gli enti territoriali, quali comuni e province. Il parco, d'altro canto, ha come finalità primaria la tutela dell'ambiente, un principio di interesse costituzionale sovraordinato allo stesso principio di benessere delle popolazioni locali. Tale superiorità di interessi è confermata dalla stessa Legge 394/1991, quando afferma che il Piano del parco, lo strumento privilegiato per la definizione delle politiche dell'ente, "ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (articolo 12, comma 7).

L'assegnazione di attribuzioni sovra-ordinate sul territorio ad una istituzione non rappresentativa, sebbene si tratti di una sovra-ordinazione dello strumento di pianificazione e

non di una superiorità gerarchica dell'ente parco sugli altri enti territoriali (Animali, 2003), genera una situazione delicata, ulteriormente complicata dall'impossibilità sostanziale per la popolazione residente di trasmettere per via democratica il proprio parere agli organi decisionali del parco stesso. Di qui, il conflitto latente e, nei casi estremi, la negazione di qualsiasi collaborazione all'ente di gestione. Si crea così un circolo vizioso, in cui il parco – privilegiando per missione istitutiva e per vocazione dei propri addetti la conservazione della natura al sostegno allo sviluppo – genera reazioni di opposizione nelle comunità locali, reazioni che lo spingono a un ulteriore irrigidimento e ad un sempre più profondo isolamento.

Tutto ciò mentre le ormai fisiologiche difficoltà di bilancio dello Stato nazionale e dei singoli enti locali spingono verso una revisione del meccanismo di finanziamento del sistema delle aree protette, basata sulla richiesta di un maggiore sforzo nella ricerca di fonti autonome di reddito e nel reperimento di risorse di origine non pubblica.

Lo stato dei parchi e della conservazione della natura nel nostro Paese, fa paventare oggi un futuro di notevole incertezza, sebbene sia un'indebita forzatura considerarlo *tout court* a rischio; le soluzioni ipotizzabili per superare il cortocircuito istituzionale descritto in precedenza, seguono direzioni opposte: se c'è chi considera preferibile la trasformazione dell'ente parco in una struttura tecnica da inquadrare all'interno degli enti territoriali esistenti, per esempio le Province o le Regioni, alle quali andrebbero trasferite le prerogative in materia ambientale, c'è anche chi auspica un percorso contrario, di trasformazione del parco in un ente con organi eletti direttamente e, pertanto, rappresentativi della volontà popolare.

In entrambi i casi, è considerato prioritario il superamento dell'ibrido di un ente strumentale mal sopportato dalla popolazione locale e, soprattutto in ragione di ciò, non sempre efficace nel perseguire i propri obiettivi istitutivi.

## Bibliografia

Animali S.

2003 *Il piano pluriennale economico e sociale come connessione tra regolazione e prassi: una riflessione sulle condizioni di efficacia della pianificazione nei parchi*, Reggio Calabria, Comunicazione presentata al VI Congresso AIV, 10-11 aprile 2003.

Arrighetti A., Seravalli G. (a cura di)

1999 *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma.

Bevilacqua P.

1997 *Tempi e scansioni per una storia dell'ambiente*, in Pavone C. (a cura di).

Brusco S.

1994 *Sistemi locali e sistemi globali*, in: "Economia e politica industriale", 84.

Calafati A.

2002 *Conservazione e sviluppo locale nei parchi naturali*, Quaderni di ricerca del Dipartimento di Economia dell'Università di Ancona.

CED-PPN2001

*Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*, Non pubblicato.

Ceruti G. (a cura di)

1996 *Aree naturali protette*, Milano.

Ciciotti E.

1988 *Il futuro del mondo rurale*, Lussemburgo.

1993

*Competitività e territorio*, Roma  
Commissione delle Comunità Europee.

Dogliani P.

1998 *Territorio e identità nazionale: parchi naturali e parchi storici nelle regioni di Europa e del Nord America*, in: "Memoria e ricerca", 1.

eco&amp;eco

1996 *Il parco imprenditore*, Rapporto di ricerca, Non pubblicato.

2000

*Il parco e lo sviluppo – Strategie di conservazione ambientale e sviluppo sostenibile del Parco regionale dell'Alta Val Parma e Cedra*, Piacenza.

Gambino R.

1991 *I parchi naturali*, Roma.

1994

*I parchi naturali in Europa*, Roma.

- Garofoli G.  
1991 *Modelli locali di sviluppo*, Milano.
- Giacomini V., Romani V.  
1981 *Uomini e parchi*, Milano.
- Giunta Regionale Emilia-Romagna  
1997 *La Regione Globale – Scenari e opzioni strategiche per l'aggiornamento del PTR*, Bologna.
- Governa F.  
1997 *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano.
- Inea  
1998 *Animazione sociale e cultura locale*, Quaderno Informativo 7.
- Lanzalaco L.  
1995 *Istituzioni, organizzazioni, potere*, Roma.
- Moschini R.  
2001 *La gestione integrata delle coste e il ruolo delle Aree Protette*, Ancona.  
2003 *Parchi: punto e a capo?*, Forlì.
- Natali A.  
1994 *Parchi e sviluppo locale*, in: "Parchi", 11
- Pavone C. (a cura di)  
1997 *Novecento – I tempi della storia*, Roma.
- Regione Emilia-Romagna  
1995 *Sviluppo sostenibile della montagna*, Documenti Studi e Ricerche, n. 20, Bologna.
- Saraceno E.  
2002 *Le politiche dell'Unione Europea*, in: "Il Ponte", 58, 10-11.
- Sereni E.  
1961 *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari.
- Silvestri F.  
2003 *Lezioni di economia dell'ambiente ed ecologica*, Bologna.
- Silvestri F., Caldelli A., Alvisi C., Barone V.  
2001 *La valorizzazione dell'ambiente come strumento di riqualificazione del turismo balneare: il caso dei parchi costieri e marini*, in: Moschini R. (a cura di)