

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CIFARELLI, SPAGNOLLI, COLLESELLI, ARIOSTO, PIERACINI, BROSIO, ROMAGNOLI CARETTONI Tullia e PARRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 1972

Legge-quadro sui parchi nazionali e le riserve naturali

I. Premesse generali.

ONOREVOLI SENATORI. — Nella relazione al disegno di legge n. 1211, Senato, V legislatura, presentato nel maggio 1970, era detto:

« Che cosa si intende per parco nazionale; — che i parchi nazionali siano uno strumento necessario per una compiuta vita civile — che in Italia i parchi nazionali siano lamentevolmente carenti per il loro numero, le loro dotazioni, la loro normativa, così che il confronto con altri paesi situa il nostro ai livelli più bassi; — che sia ormai necessario non indugiare ancora a prendere gli opportuni provvedimenti: tutto questo è ormai ben noto, è entrato in gran parte nella coscienza del pubblico e di larghi settori dell'Amministrazione e della classe politica. Mentre qualche anno fa una iniziativa di leggi in questa materia richiedeva quasi che i proponenti se ne giustificassero, ora, finalmente, tutti i punti menzionati possono considerarsi in gran parte acquisiti e si può quindi omettere di insistervi.

A indicare quale progresso abbia compiuto questa coscienza nell'Amministrazione e nella classe politica valgono i passi, che qui di seguito si riportano, del "progetto '80", rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975, a cura del Mini-

stero del bilancio e della programmazione economica, un documento preparatorio a una dichiarazione programmatica di politica generale del Governo e del Parlamento. Nella parte generale e poi anche nell'appendice, vari paragrafi sono dedicati a questa materia, e precisamente nel capitolo IV "Direttive per i progetti sociali" e nella Sezione IV "L'ambiente" dell'appendice.

" Sono già stati rilevati i danni inferti (...) all'ambiente naturale e alle condizioni di vita del nostro paese ed è stato chiarito come la creazione di un rapporto equilibrato tra l'uomo e il suo ambiente costituisca una finalità della Programmazione (...) la difesa dell'ambiente naturale richiede una *politica del verde* basata su iniziative di grande respiro. Una nuova disciplina dovrà consentire (...) vaste unità ambientali da adibire a parco naturale. I parchi saranno di interesse nazionale, regionale o locale secondo la loro estensione, funzione e caratteristiche specifiche. La disciplina urbanistica dei parchi sarà differenziata secondo le esigenze specifiche che ciascuno di essi presenta: dal massimo della tutela in zone di riserva naturale assoluta al massimo di utilizzazione in zone atte a costituire parchi metropolitani attrezzati (...) è opportuno che le unità maggiori, di interesse nazionale, siano disci-

plinate entro un'unica legge-quadro e costituite di enti autonomi, opportunamente coordinati al centro (...) opportunità di costituire determinati parchi nazionali in enti autonomi sovvenzionati dallo Stato e sottoposti all'indirizzo e alla vigilanza di un Consiglio centrale che coordini gli interventi delle Amministrazioni dello Stato specificamente interessate. In tal modo si stabilirebbe un alto livello di responsabilità e di indirizzo politico amministrativo, unitamente ad una efficiente gestione in sede locale. Ogni regione potrebbe istituire, in attuazione del proprio schema di assetto territoriale, parchi di vario genere, avendo come limite solo l'osservanza dei principi fondamentali stabiliti nella legge-quadro dello Stato (...)"

Con la presente proposta di legge, come si vedrà, ci si propone, secondo principi concordanti con quelli della citata autorevole dichiarazione, di fornire il nostro paese di una normativa che migliori le condizioni dei parchi e delle altre riserve naturali esistenti e che, soprattutto, renda più agevole il costituirsi di altre istituzioni del genere, soddisfacendo finalmente una esigenza della vita civile del nostro paese in modo comparabile con quello degli altri paesi civili ».

A due anni di distanza i motivi che suggerirono quella proposta sono ancora più impellenti, la conservazione dell'ambiente si è finalmente imposta come condizione della stessa sopravvivenza, l'importanza di questa esemplare forma di protezione ambientale, che sono le riserve naturali, si è venuta maggiormente affermando, gli organi responsabili della programmazione economica e territoriale hanno confermato e maggiormente precisato il ruolo, nella vita del paese, di queste riserve. La proposta di normativa dei parchi nazionali e delle riserve naturali allora presentata è più che mai attuale.

In questa nuova proposta, tenuto conto — mediante opportune modifiche — della situazione determinatasi nel frattempo con l'avvento delle Regioni, con l'intervento della Programmazione in questa materia, e tenuto conto altresì delle varie esigenze di carattere economico e sociale maggiormente

precisatesi, — il testo che segue conferma i principi ispiratori del precedente disegno di legge, i quali al vaglio anche dell'attività normativa svoltasi nel frattempo sono risultati pienamente validi.

La presente proposta di legge si pone dunque all'avanguardia nell'ambito delle legislazioni attualmente vigenti in materia di protezione della natura, in quanto non si limita a prevedere e disciplinare i parchi nazionali, ma mira a fornire all'autorità amministrativa strumenti adeguati alle varie intensità con cui il problema della protezione della natura può porsi: accanto ai parchi nazionali infatti, « qualora, per raggiungere i fini di conservazione dei territori » che potrebbero essere eretti a Parco nazionale « si ritenga più opportuna una struttura organizzativa più semplice » possono essere istituite riserve naturali (art. 1, secondo comma). A differenza dei parchi nazionali, queste riserve non comportano ordinariamente l'istituzione di enti autonomi, ma vengono affidate ad enti preesistenti; ove questi manchino, possono venire istituiti anche enti *ad hoc*, con struttura amministrativa più semplice, adeguata alle esigenze cui occorre in concreto sopperire.

Fermo dunque restando un unico inquadramento valido per tutte le riserve naturali, siano esse parchi nazionali o altre, il presente disegno di legge è articolato in quattro titoli. Di essi il titolo I contiene le disposizioni generali; il titolo II, le disposizioni riguardanti più particolarmente i parchi nazionali; il titolo III, le altre riserve naturali con esplicito richiamo alla normativa comune contenuta nel titolo II; infine, il titolo IV contiene disposizioni transitorie e finali. Rinviano al successivo paragrafo l'esame dei singoli articoli, nel presente paragrafo si indicano i principi generali ai quali l'intero provvedimento si ispira.

Uno stesso tipo di disciplina giuridica e amministrativa è stato ritenuto opportuno per tutte le varie specie di riserve naturali. Un'unica autorità centrale, il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali, presiede alle varie specie di riserve naturali, alle dipendenze della Presidenza

del Consiglio dei ministri. Entro il quadro della presente legge e sotto la sorveglianza di quel Consiglio, è prevista una molteplicità di iniziative e di strutture, non trascurando l'iniziativa da parte delle Regioni. Una normativa particolarmente formale e cogente è riservata per quelle più importanti forme di riserve naturali che sono i parchi nazionali. Questi possono comprendere una o più zone delle quattro previste diverse zone, sottoposte a vario grado di tutela. Di esse la meno protetta, la zona *d*), zona di protezione delle altre tre zone più gelosamente custodite e che potrebbe considerarsi tecnicamente esterna al parco o, come taluni vogliono, un « pre-parco », è tuttavia sottoposta ancora alla disciplina amministrativa ed urbanistica del parco a migliore tutela delle parti più « interne » del parco stesso.

La zona *d*) funge da tramite tra le zone totalmente esterne al parco, ed il suo territorio. In essa potranno ulteriormente svilupparsi le iniziative imprenditoriali e sociali rivolte a utilizzare la presenza nella regione di un territorio incontaminato. Poiché queste iniziative non debbono in alcun modo pregiudicare l'esistenza e la funzionalità del parco, esse sono sottoposte a controllo anche da parte degli organi preposti alla direzione del parco.

Le riserve naturali diverse dai parchi nazionali vengono disciplinate con criteri analoghi ma con modalità istitutive ed amministrative più leggere in relazione alla minore importanza di queste specie di riserve e lasciando una più grande possibilità di risolvere diversamente casi diversi, secondo il modo più adatto e più agevolmente attuabile nei singoli casi.

Per quanto in particolare riguarda i parchi nazionali, le varie carenze delle quali attualmente soffrono i parchi nazionali esistenti e dalle quali si intendono preservare i parchi istituendi, vengono fronteggiate con un sistema organico di provvedimenti di cui si elencano i principali.

Si prevede che i parchi nazionali debbano essere gestiti da appositi enti autonomi, gli enti parco. L'Ente parco si configura come persona giuridica di diritto pubblico. Il suo organo principale, il Consiglio di ammini-

strazione, è composto dai rappresentanti delle amministrazioni centrali interessate, da esperti rappresentanti gli interessi scientifici delle associazioni culturali interessate, e infine dai rappresentanti degli enti locali territorialmente interessati, in modo peraltro che questi ultimi non possano avere un predominio che non potrebbe non essere di grave nocimento alla vita del parco.

Come si è accennato, gli enti parco fanno capo a una organizzazione centrale svincolata dalle strutture amministrative statali tradizionali, seppure rimanendo variamente collegata con esse: il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali. La istituzione di questo Consiglio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri vuole attribuire ad esso una posizione interdicastriale e quindi sottolineare il carattere organico, non limitato a profili di pertinenza delle singole amministrazioni, che dovrà avere la sua azione nella vita degli enti parco.

È prevista la tendenziale sostituzione dell'Ente parco agli altri titolari della proprietà o della disponibilità dei territori compresi nell'Ente parco; quanto meno è previsto che il parco disponga dei poteri necessari per assicurare che i territori vengano effettivamente destinati alle finalità istitutive dei parchi stessi, sovrapponendo la propria competenza in tema di disciplina del territorio a quella degli enti locali e altresì a quella degli altri organismi locali o statali insistenti sui territori medesimi. Si prevede dunque che l'Ente parco sia dotato di un effettivo potere sul territorio del parco, con esclusione o subordinazione delle competenze attualmente attribuite ad organi dell'Amministrazione centrale e ad altri enti pubblici.

A fianco dei poteri di disciplina delle attività che si svolgono sul territorio, notevolmente ampliati nei confronti dei poteri attualmente attribuiti ai parchi nazionali esistenti, viene dato rilievo particolare alla funzione di pianificazione attribuita all'Ente parco. Esso deve predisporre un piano territoriale del parco — nel rispetto della zonizzazione stabilita con l'atto istitutivo — al fine di disciplinare organicamente la tutela a intensità variabile disposta per le varie zone dalla legge. Con « intensità variabile

della tutela » si intende che essa va da un massimo, nelle zone di « riserva integrale » ove l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità, ad un minimo, nelle « zone di controllo » nelle quali la attività urbanistica è soggetta bensì a regime normale, ma secondo le direttive e nel rispetto delle prescrizioni del piano del parco, e in cui le competenze attribuite ai comuni vengono esercitate solamente di concerto con l'Ente parco.

Viene rafforzato il potere di esproprio dei territori del parco mediante un diritto di prelazione a favore del parco in tutti i trasferimenti di proprietà. Il finanziamento è previsto principalmente mediante apporti finanziari dello Stato da essere iscritti nel bilancio della Presidenza del Consiglio, in favore del Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali, il quale provvederà a distribuire i fondi secondo le singole necessità. È previsto un collegamento organico, ai vari livelli, tra le istituzioni previste da questa legge e i vari organi che hanno competenza in materia di assetto del territorio.

Infine l'intera disciplina della materia è caratterizzata da un'ampia pubblicità, in tutti gli aspetti e in tutte le fasi della vita del parco e delle riserve: nella vasta rappresentanza di interessi presente nel Consiglio nazionale, nella rappresentanza anche più vasta nella Commissione consultiva, nella presentazione di relazioni annuali, operative e finanziarie, da parte dei singoli enti parco al Consiglio centrale e da parte di questo al Parlamento; nella pubblicità della procedura di formazione del regolamento e del piano; e nella verifica del bilancio di ogni singolo parco, per incarico del Consiglio centrale, da parte di esperti esterni, qualificati in materia di controllo di bilanci.

II. *Esame delle disposizioni dei singoli articoli*

Poichè le singole disposizioni del presente disegno di legge non sono altro che una puntuale applicazione dei concetti qui sopra esposti, sarà sufficiente un breve di-

scorso per chiarire le ragioni che le hanno ispirate. Ricordato che per ragioni di organicità il progetto si divide nei quattro titoli più sopra specificati, le disposizioni generali si applicano ovviamente a tutti gli istituti previsti ed è anche prevista la estensione alle riserve naturali della disciplina dettata per i parchi nazionali, in quanto le singole norme siano applicabili.

Nell'articolo 1 si precisa l'idea di che cosa sia e a che cosa debba servire un parco nazionale (e una riserva naturale). Un parco naturale è un territorio avente talune caratteristiche che si intendono preservare in vista di certi fini. Tali caratteristiche possono essere di vario ordine (morfologico, naturalistico, estetico); devono essere eccezionali; e devono presentare un rilevante interesse rispetto a varie classi di fini. Precisamente: ai fini delle scienze naturali, a beneficio delle quali vengono così conservati oggetti di studio che altrimenti andrebbero perduti; ai fini del paesaggio e delle bellezze naturali, che vengono così conservati come parte del patrimonio culturale del Paese; e ai fini di quella particolare educazione-ricreazione che solo può dare il contatto diretto e incontaminato con la natura.

Per il caso di superfici più ridotte — o in genere di minore complessità — ma dotate delle stesse caratteristiche che giustificerebbero l'istituzione del parco naturale, sono previste le riserve naturali. Esse non si differenziano dunque dai parchi nazionali se non in quanto la struttura del loro territorio consente una gestione notevolmente più semplice ed economica. La omogeneità dei parchi nazionali e delle riserve naturali è sottolineata nel terzo comma, che estende alle riserve naturali la disciplina dettata per i parchi nazionali.

Gli articoli 2 e 3 mirano a realizzare un adeguamento alle mutate condizioni politico-giuridiche e quindi a chiarire i poteri che in materia di istituzione dei parchi spettano alle Regioni e al CIPE. L'articolo 3 specifica i rapporti tra le competenze del CIPE e del Consiglio centrale dei parchi nazionali.

In considerazione della eventualità di parchi interregionali, come per esempio quello attuale dello Stelvio e quello possibile dei

Sibillini, è forse opportuno disciplinare il comportamento delle Regioni quando occorre una loro azione coordinata.

A questo scopo si pensa di studiare l'opportunità di aggiungere all'articolo 2, un secondo comma che prevede i consorzi interregionali.

L'articolo 4 dispone circa il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali e così pure circa la Commissione consultiva. L'esistenza di una pluralità di parchi aventi ciascuna una autonoma personalità giuridica; la necessità di provvedere al finanziamento dei parchi stessi secondo le esigenze di ciascuno; l'opportunità che la completa imposizione dei rilevanti vincoli che gravano sulla proprietà privata nei territori dichiarati parco nazionale non sia esclusivamente affidata ad organi periferici; l'opportunità che le proposte di istituzione di nuovi parchi e riserve vengano vagliate da un organo centrale che ha la conoscenza completa della situazione esistente; tutte queste considerazioni hanno suggerito la creazione di un organo centrale che non solo eserciti la vigilanza sugli enti parco (e sulle riserve) ma provvede a coordinarne l'attività, a deliberare la ripartizione dei finanziamenti statali tra gli enti esistenti, eventualmente accantonando per la costituzione di nuovi parchi e riserve le somme esuberanti, a studiare la possibilità, anche in relazione alle disponibilità finanziarie, di nuovi parchi e riserve, a proporre l'istituzione, ad approvare i regolamenti e i piani di ciascun parco. Tale organo centrale è il Consiglio dei parchi nazionali e delle riserve naturali. Data la pluralità di interessi che devono comporsi a unità nella disciplina e nel controllo delle attività dei parchi nazionali e delle riserve — e quindi date le sue finalità generali che trascendono quelle dei singoli dicasteri — si è ritenuto di far dipendere il Consiglio centrale direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri conformemente a come si è proceduto in casi analoghi. È da tenere presente che si è ritenuto necessario limitare al massimo il numero dei componenti del Consiglio onde farne un organo di decisione quanto più snello possibile; e che quindi partecipano ad esso solo i rap-

presentanti delle amministrazioni più direttamente interessate e di alcune associazioni particolarmente a conoscenza dei problemi della tutela del patrimonio naturale italiano. I suoi componenti sono quindi designati dai Consigli superiori dei Ministeri dell'agricoltura, pubblica istruzione, lavori pubblici, Consiglio nazionale delle ricerche, da « Italia Nostra » e da « Pro Natura Italica ». Il Consiglio è però assistito da una Commissione consultiva, assai più numerosa, alla quale partecipano rappresentanti di tutti gli enti interessati e che può anche sentire esperti.

L'articolo 5 in combinazione con gli articoli 9 e 23 dispone circa i finanziamenti. È noto che le difficoltà nelle quali si dibattono in Italia i parchi nazionali esistenti dipendono anche dalla inadeguatezza degli stanziamenti. Ciò dipende dalla mancanza di opportuni strumenti che possano più facilmente raccogliere e convogliare gli stanziamenti necessari. Queste difficoltà costituiscono inoltre una severa remora alla istituzione di parchi nazionali e riserve naturali nuovi. Per ovviare a tale difficoltà l'articolo 5 prevede uno stanziamento globale per tutti i parchi nazionali e le riserve, e la ripartizione ne è affidata al previsto organo centrale di cui all'articolo 4. Al fine di assicurare la massima oculatezza nelle spese e la loro sorveglianza si stabilisce un triplice controllo, rappresentato: da consuntivi e preventivi annui analitici, patrimoniali e morali, presentati al suddetto organo centrale; dalla loro verifica ad opera di esperti appositamente incaricati da detto organo; ed infine da annuali relazioni morali-finanziarie del Consiglio centrale al Parlamento. Può destare una certa sorpresa la verifica da parte di « esperti qualificati in materia di controllo dei bilanci ». Si tratta di uno strumento che è bensì nuovo nel nostro ordinamento giuridico, ma che ha ampia diffusione in altri ordinamenti, in particolare in quello inglese e nord-americano. Esso consiste nel ricorso a ditte di chiara fama, specializzate in revisione dei conti e la cui attendibilità non potrebbe essere smentita senza una immediata distruzione del credito della ditta stessa, e conseguen-

temente del suo valore economico. Il rapporto redatto da una simile ditta di revisione dei conti costituirebbe per gli organi di controllo e per il pubblico una disinteressata e tecnicamente completa immagine della gestione dell'ente. Naturalmente questo controllo da parte di revisori specializzati non sostituisce il controllo previsto dalle leggi sulla contabilità dello Stato, ma ad esso si aggiunge, contribuendo con autonomo ed attendibile documento alla completezza dell'esame da parte, si ripete, degli organi istituzionali di controllo, del Parlamento (articolo 5, ultimo comma) e dell'opinione pubblica. Al fine di alleggerire l'onere per lo Stato, l'articolo 9 prevede contributi di enti pubblici e privati, lasciti e donazioni oltre naturalmente i redditi della gestione. Sembra giusto che gli enti e le istituzioni, che traggono vantaggio dalla esistenza del parco nazionale o della riserva naturale, contribuiscano alle relative spese. Lo stanziamento di cui all'articolo 23 è previsto in misura da poter approssimativamente provvedere anche alla istituzione di un certo numero di nuovi parchi, e naturalmente, di riserve. Per quanto riguarda i parchi esistenti gli stanziamenti di cui all'articolo 23 sono comunque in aggiunta a quelli previsti fino ad oggi nelle apposite leggi speciali.

Circa l'articolo 6 si ricorda che la facoltà di istituire parchi nazionali non è prevista esplicitamente dalla Costituzione con riguardo alle Regioni. Queste possono legiferare in materia di agricoltura e foreste e la presente proposta, quando diverrà legge, sottrarrà i parchi nazionali a questo settore, per attrarli in quello attinente alla organizzazione dello Stato. Ad ogni buon fine — e quindi lasciando del tutto impregiudicata la questione se le Regioni possano legiferare in materia — nell'articolo 6 si prescrive che, ove le Regioni istituissero parchi o riserve, esse dovrebbero farlo attenendosi ai principi posti dal presente progetto di legge.

Gli articoli 7 e 8 trattano della istituzione del parco e degli organi dell'ente parco. La istituzione di ciascun nuovo parco nazionale, con il relativo ente parco che cura il raggiungimento delle nuove finalità, potrà avvenire

per decreto presidenziale. L'esistenza di una legge-quadro consente infatti di evitare il ricorso ad una apposita legge istitutiva per ciascun parco, così come — in mancanza di una normativa generale — era stato necessario per la costituzione dei parchi oggi esistenti. Ovviamente è sempre salva la facoltà del legislatore di ricorrere allo strumento legislativo, specie in relazione a quelle fattispecie che richiedono una normativa speciale. Deve essere sottolineato che nel decreto del Presidente della Repubblica che istituisce il parco nazionale sono anche fissati i confini — oltre che del parco stesso, ciò che è ovvio — anche delle singole zone, interne ad esso, alle quali si applicano i vincoli di tutela di varia intensità. Lo scopo è quello di prevenire la possibilità di manovre speculative che mirino a far redigere un piano con una zonizzazione inadeguata alle esigenze di tutela. A norma dell'articolo 8 sono organi dell'ente parco: il presidente, il consiglio direttivo e la giunta esecutiva. Non si è però ritenuto opportuno stabilire tassativamente in sede di legge-quadro la composizione del consiglio (al quale dovranno essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle associazioni o enti istituzionalmente interessati alle finalità del parco e i rappresentanti degli enti locali) data la diversità di situazioni che potranno dar luogo alla costituzione dei nuovi parchi e alla molteplicità di interessi cui gli stessi potranno soddisfare nelle singole fattispecie. Sarà quindi il decreto istitutivo di ogni parco, tenuto conto di quali siano le organizzazioni effettivamente interessate alla vita di quel parco, a specificare quale debba essere la composizione del consiglio direttivo. Si è ritenuto invece, nell'interesse della efficienza della gestione del parco, di stabilire tassativamente come debba essere costituita la giunta esecutiva.

Negli articoli 10 e 11 si tratta della disciplina delle attività esplicabili o meno entro i confini territoriali dei parchi nazionali con preciso riguardo agli interessi di ordine generale, così come tutelati dalla Costituzione. L'articolo 10 pone una norma di ampia portata ma di immediata applicazione, con riferimento non solo alle attività, ma anche ai

diritti e quindi con riferimento ai successivi articoli 16, 17, 18 e 19 che contemplano la disciplina dei beni. Esso sancisce che nel territorio di ciascun parco nazionale le attività e i diritti trovano regolamentazione nella legge-quadro in armonia con le finalità di interesse generale indicate nell'articolo 1, nonché con le altre finalità di interesse generale che, per ciascun parco, sono stabilite nell'atto istitutivo. L'articolo 11, prevedendo in concreto la disciplina di dette attività, dispone anzitutto che le attività, il cui esercizio può alterare i caratteri dei luoghi o danneggiare la flora o la fauna, siano disciplinate dal regolamento del singolo parco. Esso quindi elenca una serie di attività la cui esplicazione è inibita, facendo salvo al regolamento di derogarvi mediante autorizzazione, non mai però in contrasto con le finalità di ordine generale già precisate. Esso elenca inoltre una serie di attività che il regolamento deve comunque disciplinare. Infine esso prevede la possibilità che la disciplina delle anzidette attività sia differenziata in corrispondenza delle zonizzazioni stabilite dal piano del territorio del parco.

Gli articoli 12 e 13 disciplinano la procedura per la formazione del regolamento e del piano del parco. Con questi articoli le nuove norme relative all'approvazione del regolamento e del piano territoriale sono state profondamente mutate rispetto alla precedente proposta. Per l'approvazione del piano territoriale è stata mantenuta la procedura originariamente concepita (con taluni emendamenti di carattere tecnico: ad esempio sulla decorrenza dei termini). Si prevede così una discussione pubblica del progetto in due fasi, la prima destinata a svolgersi nella forma di osservazioni al progetto, e la seconda in quella di una vera e propria discussione pubblica. È stata invece semplificata la procedura per l'approvazione del regolamento ed è anche previsto un potere sostitutivo del Consiglio centrale in tutte le formalità del provvedimento in caso di inazione del singolo parco. Nel proporre le suddette procedure di cui all'articolo 12 si è inteso adottare un sistema che consenta la massima possibilità di collaborazione da parte di tutti coloro che

sono qualificati a darla, così consentendo un giro assai ampio di interventi e una possibilità di effettivo accoglimento degli stessi, fino alla discussione orale delle osservazioni. Questo meccanismo, complicato nella misura stessa della libertà che consente, dovrebbe trovare un correttivo a possibili deviazioni, nella norma che prevede la totale sostituzione del Consiglio centrale ai singoli enti parco qualora la procedura, diciamo così « liberale », che essi avrebbero dovuto condurre innanzi, non abbia potuto maturare i suoi frutti.

L'articolo 14 disciplina i rapporti con le iniziative regionali, delegando alle Regioni le competenze che precedentemente erano attribuite allo Stato. Sono peraltro fatte salve le competenze del Consiglio centrale dei parchi nazionali.

L'articolo 15 prevede le sanzioni per la violazione dei divieti stabiliti dalla legge-quadro e dal regolamento dell'ente per la esplicazione delle attività. È sembrato necessario, perchè le sanzioni potessero essere efficaci, che esse fossero di una certa consistenza.

L'articolo 16 dispone circa l'assetto territoriale del parco. Tale assetto viene stabilito in un piano del territorio, secondo procedure disciplinate dall'articolo 12, entro la cornice stabilita più a monte dal decreto istitutivo del parco. Il decreto, come disposto dall'articolo 7, deve determinare, oltre i confini esterni di ciascun parco, anche quelli delle zone interne, nelle quali si articola. Le zone *a*), *b*), *c*) e *d*) corrispondono, con talune semplificazioni, a quelle stabilite, nelle note intese internazionali, dalla Unione internazionale per la conservazione della natura. Sulla *ratio* di questa articolazione in zone, ci si è soffermati più sopra, nel paragrafo « Premesse generali », come su una delle caratteristiche salienti dell'intero provvedimento. Un diverso regime è stabilito per la tutela di ciascuna di queste quattro zone, da un massimo per la zona *a*) — « zona di riserva integrale » — a un minimo per la zona *d*) « zona di controllo ». In ogni caso la salvaguardia delle finalità istitutive del parco è il criterio preminente in modo assoluto nella disciplina di ciascuna zona. Nella stessa zona *d*) infatti, la più esterna, che

consente le maggiori attività economiche (e che taluni vorrebbero denominare « pre-parco », esterna a questo, anzichè interna) la disciplina urbanistica non è lasciata agli organi ordinariamente competenti — i comuni — ma deriva dal coordinamento tra questi e gli enti-parco. Si è ritenuto di risolvere così il problema delle zone limitrofe al parco, che concorrono però in maniera decisiva alla salvaguardia delle sue zone più preziose, senza ricorrere all'ibrida figura del pre-parco: a ciò si è giunti, considerando che su di esso sarebbe dovuta necessariamente gravare un'ipoteca urbanistica del parco; essa però si sarebbe dovuta svolgere all'infuori dei suoi limiti territoriali, con la conseguenza che ne sarebbero derivati scarsa efficienza della tutela, conflitti e ritardi amministrativi, polemiche a danno del parco quanto degli stessi privati interessati. Detto questo, la disciplina territoriale del parco si colloca, con un suo status particolare, nel quadro degli strumenti della legislazione urbanistica generale. Circa i rapporti tra la materia oggetto di questa proposta di legge e la strumentazione giuridica e amministrativa stabilita dalla programmazione e dalla pianificazione territoriale, valga quanto disposto all'articolo 4, ultimo comma, ove è prevista la presenza degli organi istituiti da questa legge negli organi preposti all'assetto del territorio, a tutti i livelli. Circa la tutela delle esigenze più strettamente scientifiche, è bene chiarire che il presente disegno di legge si propone di fornire una cornice giuridica e amministrativa nella quale quelle esigenze possano trovare soddisfacimento. Non sta al legislatore determinare quelle esigenze: esse avranno ampia possibilità di essere tenute presenti, ai vari livelli, nel Consiglio centrale, nella commissione consultiva, negli organi dei singoli parchi e riserve; in tutti i quali organi i rappresentanti degli interessi scientifici partecipano con i necessari poteri di far presenti e far rispettare le proprie esigenze, entro il quadro generale delle finalità della presente legge, in tutta l'ampiezza riservata loro dal disposto dell'articolo 1.

Un particolare accenno merita l'ultimo periodo dell'articolo 16 nel quale sono previsti insediamenti turistici e sociali nella zona *d*). In questo modo si è voluto mantenere il principio della funzione sociale del parco, in modo peraltro da non compromettere minimamente le sue finalità di conservazione della natura.

Gli articoli 17 e 19 dispongono rispettivamente: circa l'acquisto e l'esproprio di immobili compresi nel parco, da parte dell'ente parco, e il diritto di prelazione in favore di questo, con richiamo alla legislazione generale vigente, e in ordine alla finalità, già illustrata nelle « premesse generali », di una tendenziale sostituzione dell'ente parco agli altri titolari della proprietà o della disponibilità dei territori compresi nel parco, ai fini generali istitutivi: e circa la salvaguardia della situazione esistente sin dal giorno della istituzione del parco, in attesa della formulazione del piano e del regolamento del parco.

Circa l'articolo 20, vale quanto si è detto nelle premesse generali, in merito alla unicità della materia dei parchi nazionali e delle riserve naturali, e alla disciplina più semplice di queste ultime. Il disposto dell'articolo 21 è inteso a individuare le risorse degli enti gestori delle riserve naturali, spettanti a ciascun ente gestore appunto in tale sua qualità e a stabilire l'obbligo di renderne conto sia dal punto di vista finanziario che da quello operativo.

Le disposizioni transitorie e finali, articoli 22 e 23, sono sufficientemente esplicite per non richiedere un particolare commento. La legge-quadro, ovviamente, quando entrerà in vigore, dovrà valere anche per i parchi nazionali esistenti. Di qui la necessità di adeguamento del loro regime giuridico al disposto del presente disegno di legge: con un disposto di salvaguardia, per evitare compromissioni nel periodo di mora, mediante la immediata applicazione dei divieti di cui all'articolo 11 e delle sanzioni di cui all'articolo 15. L'articolo 23, infine, che tratta solamente gli stanziamenti, è stato illustrato unitamente agli articoli 5 e 9, che, pure, dispongono in materia finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE**TITOLO I.****DISPOSIZIONI GENERALI****Art. 1.**

Sui territori che presentano rilevante interesse generale a motivo delle loro eccezionali caratteristiche morfologiche naturali ed estetiche, con particolare riguardo alla flora ed alla fauna, possono essere istituiti parchi nazionali per provvedere alla loro conservazione ai fini culturali e sociali, delle scienze naturali e della educazione e ricreazione dei cittadini.

Qualora, per raggiungere i fini di conservazione dei territori di cui al comma precedente, si ritenga più opportuna una struttura organizzativa più semplice, su di essi territori possono essere istituite riserve naturali, previo conforme parere vincolante del Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali.

Le norme sui parchi nazionali sono estese alle riserve naturali, in quanto applicabili.

Art. 2.

Le Regioni possono istituire parchi regionali e riserve naturali nell'ambito dei principi fondamentali posti dalla presente legge. Devono essere integralmente rispettati i fini di cui all'articolo 1.

Qualora il territorio considerato ricada nella giurisdizione di più Regioni, le Regioni interessate debbono costituire fra di loro appositi consorzi intesi allo scopo di istituire unitariamente parchi o riserve naturali interregionali.

Art. 3.

Il programma economico nazionale stabilisce in linea di massima i parchi che devono essere istituiti nel quinquennio. I relativi progetti sono presentati al Comitato interministeriale per la programmazione eco-

nomica dal Consiglio centrale dei parchi nazionali di cui all'articolo 4. Su tali progetti e sugli oneri finanziari previsti per la loro realizzazione, il CIPE esprime il proprio parere. I singoli parchi vengono istituiti con le modalità di cui all'articolo 7.

Art. 4.

È istituito il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali. Il Consiglio centrale ha il compito di studiare le proposte di istituzione di nuovi parchi nazionali e delle riserve naturali o di modifica di quelli esistenti, da chiunque avanzate; di prendere al riguardo ogni opportuna iniziativa; di esprimere i pareri di cui all'articolo 1, comma secondo; di controllare per ogni parco ed ogni riserva il raggiungimento delle finalità istitutive e l'osservanza delle norme di legge e di regolamento; di coadiuvare sul piano tecnico e amministrativo gli organi direttivi dei parchi e delle riserve.

Compongono il Consiglio centrale sette esperti nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, designati rispettivamente, uno per ciascuno, dai Consigli superiori dell'agricoltura e delle foreste, della pubblica istruzione e dei lavori pubblici; dal Consiglio nazionale delle ricerche; dall'Associazione « Italia nostra », dalla Federazione « Pro natura italica » e dall'Accademia dei Lincei, quest'ultimo tra docenti universitari di scienze naturali. Essi durano in carica quattro anni e possono essere confermati per un successivo periodo.

Organizzazione e funzionamento del Consiglio centrale saranno stabiliti dai suoi componenti con regolamento interno. Il Consiglio centrale funziona validamente a seguito della designazione di almeno quattro dei suoi membri.

Il Consiglio centrale è costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è assistito da una commissione consultiva composta di membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, e designati uno per ciascuno dai Ministeri dell'agricoltura e delle foreste, della pubblica istruzione,

dei lavori pubblici, dell'interno, delle finanze, della ricerca scientifica, del bilancio e della programmazione economica; dall'Accademia dei Lincei, dal Consiglio nazionale delle ricerche, dal Club alpino italiano, dal Touring club italiano, dall'Associazione « Italia nostra », dalla Federazione « Pro natura italica », dall'Associazione italiana del *World Wildlife Fund*. Compongono inoltre la Commissione consultiva quattro docenti universitari da designarsi secondo modalità da stabilirsi in sede di regolamento, delle seguenti discipline: geologia, zoologia, botanica, ecologia e silvicoltura nonché un direttore di parco nazionale da designarsi anche esso secondo le modalità stabilite nel regolamento. La Commissione consultiva ha facoltà di convocare per singoli affari anche altri esperti, che partecipano alle sue sedute con voto consultivo.

Il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali, gli enti parco e gli enti gestori delle riserve naturali partecipano di diritto a tutti i collegi che hanno competenza in materia di assetto del territorio in cui sono compresi in tutto o in parte.

Art. 5.

Al finanziamento del Consiglio centrale, degli enti parco e degli enti gestori delle riserve naturali si provvede con uno stanziamento globale annuo iscritto nel bilancio della Presidenza del Consiglio.

Il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali distribuisce lo stanziamento tra i vari parchi e riserve su richiesta documentata degli enti parco e degli enti gestori. L'eventuale residuo attivo può essere accantonato per le necessità future.

Gli enti parco presentano ogni anno al Consiglio centrale un bilancio consuntivo accompagnato da una relazione sulla attività svolta in relazione alle finalità istitutive, da una relazione finanziaria analitica e da un bilancio preventivo per l'anno seguente, entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio. Tali bilanci sono verificati per incarico del Consiglio centrale da esperti qualificati in materia di controllo dei bilanci.

Gli enti gestori di riserve presentano analoghe relazioni sulla loro attività e analoghi bilanci consuntivi e preventivi per la parte afferente alla gestione della riserva.

Il Consiglio centrale presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'attività propria, degli enti parco e degli enti gestori di riserve naturali.

Art. 6.

Le istituzioni che venissero create dalle Regioni per raggiungere i fini di cui all'articolo 1 dovranno essere conformi ai principi posti dalla presente legge.

TITOLO II.

DISPOSIZIONI RIGUARDANTI I PARCHI NAZIONALI

Art. 7.

Per ciascun parco nazionale la delimitazione del territorio, la determinazione delle specifiche finalità, la determinazione dei confini delle zone di cui all'articolo 16 e la istituzione dell'ente parco, ove non si provveda con legge speciale, sono stabilite con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 8.

In ciascun parco nazionale il raggiungimento delle finalità istitutive viene curato da un ente parco, persona giuridica di diritto pubblico. Esso è rappresentato a tutti gli effetti da un presidente, il quale ne coordina l'attività; organo deliberativo dell'ente è un Consiglio direttivo di cui fanno parte esperti delle discipline naturalistiche, rappresentanti degli enti locali e delle associazioni od enti istituzionalmente interessati alle finalità del parco.

In seno al consiglio direttivo dovrà essere nominata una giunta esecutiva composta

del presidente, di un naturalista, di un rappresentante degli enti locali e di un rappresentante di una associazione culturale di tutela o di altro ente istituzionalmente interessato alle finalità del parco.

Attribuzioni e struttura organizzativa vengono precisate per ogni singolo ente nell'atto istitutivo.

La vigilanza sugli enti parco è esercitata dal Consiglio centrale dei parchi nazionali.

Art. 9.

Oltre al contributo statale di cui all'articolo 5 costituiscono entrate degli enti parco i contributi di enti pubblici e privati, i lasciti, le donazioni, i redditi dei beni del loro patrimonio ed i proventi derivanti dalla loro gestione.

Art. 10.

Entro il territorio di ciascun parco nazionale l'esercizio delle attività e dei diritti è regolato secondo le norme della presente legge, in funzione dei fini generali indicati all'articolo 1 e di quelli specifici stabiliti nell'atto istitutivo.

Art. 11.

Nei limiti consentiti dall'articolo 12 le attività nel territorio dei parchi nazionali sono disciplinate dal regolamento di ciascun parco.

In particolare, salve le autorizzazioni che il regolamento del singolo parco può prevedere nell'ambito delle finalità istitutive, nei territori dei parchi nazionali è vietato:

- a) esercitare la caccia e la pesca;
- b) coltivare cave e miniere e asportare minerali;
- c) modificare il regime delle acque;
- d) svolgere attività pubblicitaria;
- e) introdurre specie estranee di vegetali o di animali;
- f) raccogliere o danneggiare specie vegetali, catturare o molestare animali;

g) introdurre armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura;

h) accendere fuochi all'aperto.

Il regolamento disciplina inoltre per ciascun parco, sempre nei limiti dell'articolo 16:

1) i lavori per la costruzione di opere e manufatti di qualsiasi genere;

2) lo svolgimento delle attività industriali, commerciali, agricole, nelle zone in cui sono consentite;

3) la ammissione e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto;

4) il soggiorno del pubblico;

5) le attività sportive e ricreative permesse;

6) la tutela della quiete, del silenzio, dell'aspetto dei luoghi.

Art. 12.

Il progetto di piano territoriale è preparato dall'ente parco che lo comunica alle amministrazioni locali interessate, ne pubblica estratto su almeno due giornali di cui uno locale ed uno nazionale e lo trasmette al Consiglio centrale e alla Commissione consultiva. Una copia deve restare a libera visione del pubblico presso la sede dell'ente parco. Chiunque può formulare osservazioni al progetto comunicandole per iscritto al Consiglio centrale e all'ente parco entro due mesi dalla pubblicazione dell'estratto.

Entro tre mesi dalla pubblicazione di cui al precedente comma, il progetto di piano, con le osservazioni pervenute, è trasmesso alla Commissione consultiva ed al Ministero dei lavori pubblici per il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici nonchè agli eventuali organi di coordinamento regionale e nazionale previsti dalla legislazione urbanistica. L'ente parco può allegare il proprio parere sulle osservazioni. Entro quattro mesi dal ricevimento del progetto la Commissione consultiva ed il Ministero dei lavori pubblici fanno pervenire al Consiglio centrale dei parchi nazionali ed all'ente parco le proprie osservazioni. Qualora entro i termi-

ni suddetti la Commissione consultiva e il Ministero dei lavori pubblici non esprimano il proprio parere, questo si presume favorevole.

Entro i successivi 60 giorni il Consiglio centrale fissa una udienza pubblica per la discussione del piano territoriale invitando a parteciparvi l'ente parco, la Commissione consultiva, le amministrazioni interessate e coloro che hanno tempestivamente presentato osservazioni; ne pubblica altresì annuncio sui giornali che avevano a suo tempo pubblicato l'estratto.

Dopo l'udienza pubblica il testo definitivo del piano è deliberato dal Consiglio centrale dei parchi nazionali di concerto con il Ministero dei lavori pubblici ed è approvato con decreto del Presidente della Repubblica. Qualora entro un anno dalla istituzione di un parco nazionale non sia stato ancora emanato il progetto di piano territoriale, il Consiglio centrale si sostituisce all'ente parco nella elaborazione del testo e in tutte le formalità del procedimento.

Il Regolamento può essere successivamente modificato con la stessa procedura.

Art. 13.

Il Regolamento del parco deve essere deliberato dal Consiglio del parco entro sei mesi dall'istituzione del parco. Esso deve venire inviato al Consiglio centrale che può formulare le proprie osservazioni, e chiedere il riesame. Dopo l'approvazione del Consiglio centrale il Regolamento è emanato con decreto del Presidente del consiglio dei parchi nazionali. In caso di inadempienza dell'ente parco, il Consiglio centrale, previa diffida con la fissazione di un breve termine per provvedere, può sostituirsi all'ente parco nella preparazione e nella approvazione del Regolamento.

Art. 14.

Per i parchi regionali si osservano le disposizioni degli articoli 12 e 13, sostituendosi agli organi centrali dello Stato le amministrazioni regionali. Restano salve le com-

petenze del Consiglio centrale dei parchi e della Commissione.

Art. 15.

Chiunque violi i divieti stabiliti al secondo comma dell'articolo 11 e dai regolamenti di ciascun parco, è punito con l'ammenda da lire 5.000 a lire 1 milione o con l'arresto da 5 giorni a 5 mesi o con entrambe le pene. Le pene previste sono sempre raddoppiate in caso di recidiva.

Nella sentenza di condanna il giudice ordina la confisca dei veicoli, degli strumenti e degli animali utilizzati per le violazioni, la restituzione di quanto eventualmente asportato dal parco, la riduzione in pristino dei luoghi a spese del violatore.

Art. 16.

Il territorio di ciascun parco nazionale è oggetto di un piano del territorio che prevede una o più delle seguenti zone:

a) zone di riserva integrale, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;

b) zone di riserva generale, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. In queste zone può essere consentito utilizzare il terreno per foreste, coltivazioni agricole o pascolo e l'ente parco può eventualmente costruire strade d'accesso o eseguire opere di miglioria e di ricostruzione di ambienti naturali;

c) zone di protezione, nelle quali sono ammesse solo costruzioni, trasformazioni edilizie e trasformazioni del terreno, rivolte specificamente alla valorizzazione dei fini istitutivi del parco;

d) zone di controllo, nelle quali l'attività urbanistica è soggetta a regime normale, a seconda delle direttive e nel rispetto delle prescrizioni del piano del parco.

La zona *d*) può essere sia interna che esterna al perimetro delle zone *a*), *b*) e *c*); nel caso che sia interna, la sua destinazione di

uso deve essere già in atto al momento della costituzione del parco.

Nella zona *d*) verranno adottate tutte le iniziative idonee a promuovere la conoscenza del parco e la sua inserzione come unità naturalistica incontaminata nell'economia della regione.

Il piano territoriale del parco vale come piano territoriale comprensoriale; le sue prescrizioni sono di diretta e immediata applicazione per le amministrazioni statale e locali, per gli enti pubblici e per i privati.

Tutte le competenze attribuite ai Comuni dalla legislazione urbanistica nelle zone di riserva integrale, di riserva generale e di protezione sono devolute all'ente parco; nelle zone di controllo sono esercitate di concerto con l'ente parco.

Art. 17.

Gli enti parco possono provvedere all'acquisto o alla espropriazione di immobili compresi nel parco secondo le norme della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità. Per le prescrizioni, i vincoli e le espropriazioni previste dal piano territoriale del parco si applicano, quanto al diritto di indennizzo e alla sua misura, le norme stabilite dalla legge urbanistica. Tali prescrizioni e vincoli comportano la immediata revisione delle imposte afferenti agli immobili sui quali gravano.

Gli enti parco hanno prelazione sui trasferimenti dei diritti reali sugli immobili compresi nel territorio del parco. Essa deve essere esercitata entro tre mesi dalla notifica del trasferimento ed ha valore anche verso terzi.

Art. 18.

Constatata una violazione delle prescrizioni del piano del territorio del parco l'ente parco o il Consiglio centrale ingiungono con atto motivato la sospensione dei lavori, la distruzione di quanto costruito in violazione, la riduzione in pristino a spese del violatore. Sono solidalmente responsabili per le spese il committente dei lavori e chi ha eseguito

i lavori. Contro l'ingiunzione dell'ente parco è dato ricorso entro trenta giorni dalla notificazione al Consiglio centrale. Le decisioni del Consiglio centrale sono definitive.

Chiunque violi le prescrizioni delle zone di riserva integrale, generale, o di protezione, è punito con l'arresto da uno a sei mesi e con l'ammenda da lire 250.000 a lire 5 milioni.

Art. 19.

In ogni parco nazionale, dal giorno della sua istituzione alla entrata in vigore del piano del parco, non è consentito costruire nuove opere edilizie, trasformare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del terreno. Si applicano alle violazioni le norme del primo comma e in ogni caso le sanzioni di cui al secondo comma dell'articolo 18.

TITOLO III.

DISPOSIZIONI RIGUARDANTI LE RISERVE NATURALI

Art. 20.

Le riserve naturali sono istituite con la stessa procedura dei parchi nazionali. La loro gestione è affidata a un ente pubblico o privato, preesistente o costituito *ad hoc*, che, per la sua struttura organizzativa, dia affidamento di saper perseguire gli scopi per i quali è proposta l'istituzione della riserva. Tra questi enti sono da comprendersi gli enti parco nazionale vicini.

L'ente gestore delle singole riserve è designato nel decreto istitutivo, su parere del Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali. In caso di grave violazione dei doveri connessi con la gestione della riserva, la gestione può essere revocata ed affidata ad altro ente, mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, udito il Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali.

Art. 21.

I contributi statali, i lasciti, le donazioni, i proventi derivanti dalla gestione della riserva sono iscritti in un capitolo autonomo del bilancio dell'ente gestore intitolato alla riserva. In caso di revoca della gestione tutti i beni donati all'ente in funzione della riserva così come i contributi e benefici stabiliti in favore dell'ente ai fini della gestione della riserva, vengono trasferiti all'ente successore. Il trasferimento è esente da qualsiasi imposta e tassa.

TITOLO IV.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE
E FINALI

Art. 22.

Il Governo su proposta del Consiglio centrale dei parchi nazionali e delle riserve naturali è delegato a provvedere con decreto entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge ad adeguare il regime giuridico dei parchi esistenti alle disposizioni della presente legge.

Sono di immediata applicazione le disposizioni degli articoli 11 e 15. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, i parchi nazionali esistenti preparano il piano del loro territorio ai sensi dell'articolo 16.

Art. 23.

Lo stanziamento di cui all'articolo 5 per i primi sei anni dall'entrata in vigore della presente legge è stabilito nella misura di lire 4 miliardi, così ripartito: lire 500.000.000 per l'esercizio finanziario 1972; lire 500.000.000 per l'esercizio finanziario 1973; lire 750 milioni per ciascuno dei quattro esercizi finanziari successivi.

Tali stanziamenti sono in aggiunta a quelli già previsti per i parchi esistenti.