

### DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori ZANON, NOÈ, SEGNANA, MARTINAZZOLI, BOANO, TORTORA, BUCCINI, ARTIOLI, DEL PACE, DE MARZI, DAL FALCO, CACCHIOLI e MAZZOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1972

Norme di coordinamento  
per il nuovo assetto del Parco nazionale dello Stelvio

ONOREVOLI SENATORI. — Nel territorio del Parco nazionale dello Stelvio, appartenente alle Province autonome di Trento e Bolzano (76.000 ettari su una superficie complessiva del Parco di 95.000 ettari), a partire dal 1951 la Regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano le funzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di foreste, corpo forestale, tutela del paesaggio, lavori pubblici, miniere, turismo e urbanistica, e cioè in tutti i settori che possono comunque interessare la gestione del Parco e del relativo territorio, in base alle competenze e attribuzioni stabilite dalla legge istitutiva del Parco.

Alle competenze sopra indicate fa eccezione la sola sorveglianza del Parco nazionale, di fatto svolta dall'Azienda di Stato per le foreste demaniali con alcuni agenti dipendenti dalla sede di Bormio, in provincia di

Sondrio, e cioè fuori dei confini della Regione Trentino-Alto Adige.

La riattivazione dell'amministrazione del Parco nazionale, avvenuta nel 1968, ha dato luogo ad una serie di conflitti di competenze e di interessi fra gli organi del Parco, da una parte, e le popolazioni interessate, i Comuni e la Provincia di Bolzano in particolare. Già nel 1952 tutti i comuni interessati erano stati indotti, dalla situazione lamentata, a chiedere l'abolizione del Parco, quale risultava disciplinato dalla legge del 1935, ovviamente ispirata a criteri e principi centralistici allora in vigore; e ancora nel 1966 (deliberazione n. 7 del 24 marzo) e nel 1968 (deliberazione n. 28 del 21 settembre) la Comunità della Valle Venosta ha rinnovato tale richiesta, ribadita ancora il 31 ottobre 1969.

Il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, una prima volta il 7 dicembre 1971,

e una seconda volta il 18 gennaio 1972 dopo il rinvio da parte del Governo, ha deliberato un disegno di legge per la ristrutturazione del Parco nazionale dello Stelvio, prevedendo in essa « nel rispetto della risoluzione 1° dicembre 1969 della decima assemblea dell'Unione internazionale per la Conservazione della natura » un nuovo assetto giuridico ed organizzativo del Parco in cui fossero salvaguardate le prerogative delle province autonome di Trento e Bolzano nella gestione del territorio, e meglio tutelati i primari interessi delle popolazioni residenti nell'ambito del Parco o nell'immediato perimetro.

Per quanto riguarda la gestione del Parco, il citato disegno di legge prevedeva « per l'amministrazione secondo criteri unitari di gestione tecnica e di sorveglianza... la costituzione di un Consorzio tra le Province autonome di Bolzano e di Trento e l'amministrazione competente per il territorio extra regionale », cioè per la parte ricadente nella regione lombarda.

La soluzione adottata, tale da rispettare le esigenze di conservazione dei valori naturalistici del Parco senza alcun pregiudizio per l'interesse generale pubblico del Parco dello Stelvio, è l'unica che permetta contemporaneamente il rispetto delle autonomie costituzionali spettanti alle province autonome, e, attraverso i rispettivi organi rappresentativi, la tutela di interessi locali che in tali autonomie vedono il loro presidio più efficace.

Che l'iniziativa della Regione non perseguisse alcun intento dannoso alla conservazione del Parco e dei suoi valori naturalistici e paesistici, è anche confermato in concreto dal rafforzamento del regime di tutela previsto nel citato disegno di legge regionale; in esso si stabiliva che, essendo tutto il territorio del Parco rientrante nelle province autonome di Trento e Bolzano coperto da piani regolatori approvati con legge, nonchè sottoposto a tutela del paesaggio, la autorizzazione ai lavori di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del regolamento di esecuzione (e cioè per le opere più pericolose ai fini della conservazione dell'ambiente) devono essere precedute dal parere favorevole della Commissione consultiva, nella quale sono in mag-

gioranza i componenti designati da associazioni istituzionalmente dedite alla protezione della natura. Tale regime di maggiore tutela resterà in vigore fino a quando non entrerà in vigore, con più analitiche disposizioni, la definitiva legge di ristrutturazione del Parco.

È evidente che la situazione territoriale del Parco pone delicati problemi giuridici e amministrativi di rilevanza anche costituzionale. Il problema dell'assetto istituzionale del Parco non può, in primo luogo, prescindere dalle competenze primarie attribuite alla Regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e Bolzano, dalle quali discende una pienezza di potestà normativa ed amministrativa sul Parco dello Stelvio.

Va, per inciso, osservato che in tale autonomia normativa ed amministrativa, per quanto concerne le citate province autonome, non sarebbero rilevanti neanche le eventuali disposizioni di una legge-quadro nazionale in materia di parchi nazionali, se si tien conto della competenza primaria sancita in norme costituzionali, che può trovare un limite solo se incidesse sui principi fondamentali di riforme economico-sociali.

Non si porrebbe quindi alcun problema se l'intero territorio del Parco ricadesse nell'ambito regionale. Ma occorre trovare una soluzione al dato di fatto derivante dalla sua estensione anche sul territorio della Regione lombarda, che quindi comporta un diverso stato giuridico e costituzionale; ed occorre salvaguardare, con adeguati accorgimenti, il principio dell'unitarietà di gestione e di sorveglianza del Parco, principio da tutti condiviso e in relazione al quale l'iniziativa legislativa della Regione Trentino-Alto Adige aveva dato luogo a vive preoccupazioni (che dobbiamo ritenere infondate) sullo « smembramento » del Parco dello Stelvio.

Si ricordi, in proposito, che lo stesso disegno di legge regionale vincola il legislatore provinciale al rispetto della risoluzione del 1° dicembre 1969 della citata Assemblea dell'UICN; ed anche se tale risoluzione non può configurare un obbligo internazionale ai sensi del preambolo dell'articolo 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, gli

impegni che ne derivano sono rispettati attraverso la norma che prevede che la legge di ristrutturazione sia definita con la collaborazione di una commissione composta da esperti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, da rappresentanti dell'Unione internazionale per la protezione della natura, del Consiglio nazionale delle ricerche, oltre a rappresentanti delle Province, delle Comunità di valle e dei coltivatori diretti interessati.

L'unitarietà di gestione viene assicurata mediante la costituzione di un Consorzio fra la Regione lombarda e le province autonome di Trento e di Bolzano per la gestione del Parco dello Stelvio. Appare ovvia, ed insostituibile, una tale soluzione, l'unica che permette in forma associata la gestione di un comune patrimonio di valori unitari salvaguardando però le differenziate competenze giuridiche ed amministrative che ciascuno degli Enti interessati conserva sul territorio di rispettiva competenza.

Fra più soggetti di diritto pubblico, diversamente configurati e caratterizzati, una collaborazione diretta è possibile nella migliore maniera solo se tali soggetti delegano parte delle loro attribuzioni ad un diverso ente di diritto pubblico (appunto il Consorzio in questione), che possa svolgere quella parte di funzioni delegate omogenea per i vari enti consorziati, senza incidere sulle funzioni e sulle prerogative che un preciso assetto istituzionale e costituzionale consolida come eterogenee.

Una diversa soluzione non è, per ora, ipotizzabile; tanto meno lo è una soluzione « centralistica » (quale è, di fatto, la situazione attuale), per la presenza di profonde contraddizioni giuridiche idonee solo ad acuire contrasti e risentimenti.

Va aggiunto che la stessa attuazione dell'ordinamento regionale, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, contrasta ogni residua velleità centralistica, e in atto anche la regione lombarda, ancorchè non investita delle stesse competenze normative da tempo previste dallo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige e dalle successive norme costituzionali sulle competenze delle Province autonome di Trento e

Bolzano, potrà veder valorizzate le proprie funzioni e responsabilità autonome con la partecipazione al Consorzio per il Parco dello Stelvio: non vanno infatti sottovalutate le precipue responsabilità deferite alle Regioni a statuto ordinario in materia di pianificazione regionale ed assetto del territorio.

L'articolo 1 della citata legge regionale, nell'ultimo comma, recita: « Per assicurare, nel nuovo assetto del Parco, l'amministrazione, secondo criteri unitari di gestione tecnica e di sorveglianza, delle parti costituenti il Parco medesimo, situate nei territori delle province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione Lombardia, la legge di riassetto regolerà, previo accordo con le amministrazioni competenti, la costituzione di un consorzio tra le province autonome di Bolzano e di Trento e l'amministrazione competente per il territorio extra regionale ».

La novità del Consorzio fra le Regioni non è certamente contraria al sistema dell'ordinamento regionale italiano, ed anzi, per un gran numero di compiti delle Regioni stesse, diventerà l'unica soluzione, compatibile con l'autonomia, per risolvere problemi comuni, soprattutto in relazione alle situazioni di fatto che travalichino i confini amministrativi delle singole regioni. Senza fare troppa casistica, sono esempio sufficiente di tali ipotesi i temi della regolazione delle acque, della difesa del suolo, della difesa dei boschi dagli incendi, della protezione della flora e della fauna, del paesaggio eccetera. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 37 del 23 febbraio 1972, ribadisce che la potestà legislativa regionale « incontra il suo limite naturale e non superabile nell'ambito territoriale della Regione » ma precisa « a meno che essa non si colleghi alla esecuzione di accordi con altre Regioni ».

Appare chiaro che, se tale fattispecie è ipotizzabile addirittura per un possibile coordinamento fra le funzioni legislative di più Regioni, a maggior ragione può essere valida l'ipotesi di un collegamento organico, nella figura di un Consorzio, per lo

svolgimento di funzioni amministrative ed esecutive.

Un precedente che può essere considerato è quello della legge 1° giugno 1971, n. 442, per la tutela delle riserve naturali del Carso triestino, che demanda ad una Regione (che non ha le stesse competenze della Regione Trentino-Alto Adige in materia di parchi e riserve naturali) il potere di emanare norme per la esecuzione della legge statale.

Alla stessa maniera, le norme ora proposte consentiranno alla regione lombarda di emanare le norme e di provvedere ad adempimenti amministrativi, necessari per la costituzione del Consorzio e per la gestione del Parco nazionale dello Stelvio. In particolare, l'articolo 2, in considerazione di una situazione legislativa ancora non definita per quanto concerne le attribuzioni dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario in materia di parchi nazionali, e in considerazione dello stato di fatto esistente nel Parco nazionale dello Stelvio, uno dei più importanti fra quelli esistenti, in corso di istituzione o previsti dal « Progetto 80 », tende a prevenire ogni difficoltà giuridica o amministrativa, stabilendo che in ogni caso tutte le funzioni relative al Parco dello Stelvio sono da ora in poi delegate alla Regione Lombardia, sia che si tratti di competenze originarie, sia che si tratti di competenze riservate allo Stato, nel senso che tali competenze si intendono « delegate » alla regione lombarda.

Ciò non sarà in contrasto con la emananda « legge-quadro » sui parchi nazionali, perchè in tale normativa il Parlamento nazionale avrà soprattutto il compito di indicare i principi generali cui dovrà ispirarsi la costituzione e la gestione amministrativa dei Parchi e delle riserve naturali, senza incidere sull'assetto istituzionale e sulle autonomie regionali già sancite da disposizioni

normative prevalenti nella gerarchia delle fonti.

Prima di raccomandare alla vostra approvazione i due articoli dell'unito disegno di legge, non possiamo non ricordare ancora una volta che la soluzione adottata, nota da tempo nelle legislazioni straniere e in particolare utilizzata in Paesi a struttura federale anche a noi vicini (come la Germania, la Jugoslavia e l'Austria) è raccomandata dagli organismi internazionali preposti alla conservazione della natura. Specificamente per quanto concerne il Parco nazionale dello Stelvio, va ricordato che la stessa associazione « Italia Nostra », nel XIII Convegno nazionale a Roma il 25 e 26 novembre 1971, approvava una mozione nella quale, dopo alcune premesse anche critiche che si ricollegavano alle preoccupazioni allora diffuse, propugnava in concreto la necessità che fosse « realizzato, il definitivo chiarimento delle rispettive competenze fra Stato, Regioni e province, e nel rispetto delle prerogative costituzionali assunte, si instauri subito la collaborazione fra le Regioni Trentino-Alto Adige e Lombardia, premessa per una progressiva valorizzazione naturalistica del Parco nazionale dello Stelvio »; e che fosse « assicurata la gestione amministrativa del Parco su basi unitarie, in considerazione dell'inscindibile unità naturalistica del Parco stesso ».

In questa linea, e nello spirito di numerose altre dichiarazioni a suo tempo espresse dalle associazioni protezionistiche, il disegno di legge sottoposto al vostro esame tende a risolvere una questione che, senza un impegno di buona volontà da parte di tutti, può precludere la possibilità di assicurare nella migliore maniera, alle future generazioni, un patrimonio comune di scienza, di bellezza e di cultura costituito dal Parco nazionale dello Stelvio.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Al fine di assicurare, nel nuovo assetto del Parco nazionale dello Stelvio disposto dalle province autonome di Trento e Bolzano, in base ai poteri loro attribuiti ai sensi della legge costituzionale 10 novembre 1971, numero 1, e per il territorio del parco rispettivamente rientrante nei confini delle province stesse, la gestione e l'amministrazione del Parco secondo criteri unitari di conduzione tecnica e di sorveglianza anche per la parte situata nel territorio della Lombardia, la regione lombarda provvederà:

a) a stabilire, in base ad intese con le province autonome di Trento e di Bolzano, le norme per la costituzione e per l'ordinamento dell'istituendo Consorzio di amministrazione del Parco nazionale dello Stelvio;

b) ad emanare, in sostituzione del regolamento per l'esecuzione della legge 24 aprile 1935, n. 740, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 1178, nuove norme per l'attuazione della citata legge n. 740 per il territorio di propria competenza, con riferimento alla nuova situazione, sulla base delle opportune intese con le province autonome di Trento e di Bolzano ai fini del coordinamento normativo.

**Art. 2.**

Per quanto concerne il territorio del Parco nazionale dello Stelvio rientrante nell'ambito della Lombardia, le funzioni dello Stato in materia di vigilanza e di tutela sono delegate alla Regione lombarda.