

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1771)

DISEGNO DI LEGGE

(presentato da oltre due terzi dei componenti la Commissione speciale per i problemi ecologici ai sensi e per gli effetti dell'articolo 80 del Regolamento)

d'iniziativa dei senatori **DALVIT, DEL PACE, ZANON, ROSSI DORIA, TREU, VERNESI, ARGIROFFI, BARBERA, BONALDI, CAVALLI, CHINELLO, COLLESELLI, CROLLALANZA, GENOVESE, MANENTE COMUNALE, MARIANI, MARTINAZZOLI, MERZARIO, MINNOCCI, NOE, PECORARO, ROSSI Raffaele, SAMONA, SANTI e TANGA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 AGOSTO 1974

Norme per la salvaguardia delle zone umide

ONOREVOLI SENATORI. — Nella scorsa legislatura la Commissione speciale per i problemi ecologici — istituita nell'estate del 1971 per individuare le carenze della legislazione italiana in materia di ambiente naturale e di prevenzione e repressione delle alterazioni di esso — pose allo studio, fra gli altri, il problema relativo alla salvaguardia delle « zone umide ». E, acquisita una sommaria ma tecnicamente valida informazione sull'argomento, presentò un « documento preliminare » che concludeva rilevando fra l'altro, l'esigenza di un « provvedimento legislativo organico, il quale ponga le zone umide al riparo dai molteplici pericoli che esse possono correre e permetta, se del caso, tempestive attività riparatrici ».

Costituita nuovamente all'inizio della legislatura in corso, la Commissione decise nell'ottobre 1972 di affidare ad un apposito Gruppo (formato dai senatori Del Pace, coordinatore, Crollalanza, Noè, Rossi, Rossi Doria, Tanga e Manente Comunale) la prosecuzione dei lavori avviati nella legislatura precedente in materia di zone umide, allo scopo

di addivenire alla formulazione di una proposta legislativa diretta alla protezione delle zone in questione, da sottoporre alla Commissione.

Il Gruppo di lavoro, dopo numerose riunioni nel corso delle quali ha avuto modo di incontrare esponenti del CNR e di Associazioni protezionistiche, nonchè i responsabili regionali per l'ambiente, ha elaborato — avvalendosi della consulenza di esperti giuridici e scientifici — un progetto di legge che è stato dapprima inviato a tutte le Amministrazioni regionali, e poi è stato dibattuto in seno alla Commissione plenaria nella seduta del 7 agosto 1974.

Il testo che viene oggi presentato al Senato fa tesoro delle indicazioni emerse nel suddetto dibattito ed è sottoscritto, ai sensi dell'articolo 80 del Regolamento, da oltre i 2/3 dei componenti della Commissione.

1. — Circa l'oggetto del disegno di legge conviene rinviare al documento preliminare della scorsa legislatura, nel quale l'oggetto in questione viene ampiamente illustrato insieme con le ragioni che ne fanno un

elemento di tutto rispetto nel quadro più generale della salvaguardia dell'ambiente naturale. In questa sede basterà ricordare che la rilevanza del tema delle zone umide ha ormai assunto dimensione internazionale, dal momento che della loro protezione si è occupata — come è noto — la Conferenza di Ramsar, Conferenza che ha tra l'altro messo a punto una apposita Convenzione sottoscritta da numerosi Paesi. E basterà inoltre tenere presente che l'interesse alla salvaguardia degli ambienti in discorso non ha soltanto carattere naturalistico, ma anche economico, idraulico e climatologico.

In questa sede deve invece essere spesa qualche parola a proposito della definizione di zona umida, fissata nell'articolo 1 del progetto.

Senza indugiare sugli aspetti tecnici della definizione — differente da quella adottata a Ramsar, la quale ai fini attuali non poteva soddisfare, in quanto diretta ad inquadrare le zone umide di tutto il mondo al di là delle svariate differenze che presentano nelle diverse aree geografiche — è opportuno chiarire che essa corrisponde a due fondamentali criteri politici: quello di evitare che la disciplina delle zone umide comporti interferenze coi problemi relativi all'inquinamento delle acque, e quello di far partecipare largamente le Regioni alla difesa degli ambienti umidi.

Circa il primo di tali criteri, giova ricordare che intorno al problema dell'inquinamento delle acque le forze politiche si affaticano da vari anni.

L'oggettiva complessità di questa materia ed i suoi legami con problemi tuttora aperti di ordinamento dello Stato comportano che l'estensione del divario fra le soluzioni ipotizzabili sia particolarmente ampia. Tenuto conto di ciò, in attesa che gli organi investiti del problema (in ispecie il Comitato per le acque della Camera) pervengano ad una soluzione di esso largamente accettata, e volendo prevedere nel frattempo una salvaguardia delle zone umide, appare indispensabile che la relativa disciplina eviti interferenze con la materia delle acque. Tale disciplina, tuttavia, intanto può risultare logicamente sostenibile e fondata, in quanto

abbia ad oggetto ambienti relativamente limitati, in rapporto ai quali l'inquinamento idrico non costituisca un aspetto essenziale e determinante. Diversamente, ignorare tale aspetto rappresenterebbe un'ingiustificabile elusione.

Adeguandosi a questa logica, l'articolo 1 del disegno di legge esclude dal proprio ambito di applicazione quegli ambienti umidi che, in quanto serviti da immissari di rilevante portata (come un fiume), richiederebbero a monte una tutela degli immissari stessi, tutela ottenibile soltanto attraverso una organica normativa sulle acque. Si può, d'altronde, aggiungere che l'identificazione delle zone umide contenuta nell'articolo 1, viene a coincidere sostanzialmente con quella in base alla quale il Ministero dell'agricoltura ebbe a suo tempo a disporre il censimento di esse.

Circa il secondo dei criteri politici sopra ricordati — la più larga partecipazione alla difesa in questione da parte delle Regioni, in quanto dirette rappresentanti delle popolazioni più immediatamente interessate alle finalità della difesa stessa — bisogna anzitutto riconoscere che la necessità di incontrare il più ampio e convinto consenso popolare, pur essendo in teoria comune alla disciplina di qualsiasi settore di attività pubblica, risulta maggiormente visibile a proposito della difesa dell'ambiente. Qui, infatti, una disciplina di salvaguardia finisce inevitabilmente per scontrarsi con abitudini inveterate e diffuse nelle popolazioni (come l'assoluta libertà di compiere determinate azioni o di disporre di determinate cose), e perfino con principi generali dell'ordinamento giuridico (ad esempio, il non riconoscimento della qualità di bene economico ad alcune risorse ambientali, come l'aria).

Discende da queste considerazioni l'opportunità che la disciplina di salvaguardia dell'ambiente, per non rischiare di risolversi in manifestazione retorica o velleitaria, si configuri come momento di partecipazione democratica la più ampia possibile. E su tale direttrice è chiaro che, nel nostro sistema, si deve tener conto dell'esistenza

delle Amministrazioni regionali e delle Amministrazioni locali.

Una normativa riguardante le zone umide non poteva sottrarsi a questa logica. Ed è in relazione ad essa che la definizione contenuta nell'articolo 1 va considerata:

Si tratta, invero, di una definizione, la quale possiede margini di elasticità tali da consentire alle Regioni le scelte operative più confacenti alle esigenze locali, giacchè gli elementi stabiliti nell'articolo 1 danno un'indicazione chiara, ma nello stesso tempo generica, di quello che si vuole proteggere. Se viceversa tali elementi fossero stati « irrigiditi » con l'aggiunta di precisi parametri (quali ad esempio una determinata profondità, un determinato rapporto tra bacino e superficie od una percentuale di superficie coperta da piante acquatiche) si sarebbe rischiato di creare uno strumento inadeguato alle variabili esigenze che si presentano nelle diverse Regioni, ed in queste, per le diverse zone. E si sarebbe finito con il dare alle Regioni un compito di mera esecuzione degli interventi di salvaguardia, e non di larga partecipazione ad essa.

2. — Il problema giuridico di fondo che un disegno di legge sulle zone umide doveva risolvere — una volta adottato il criterio di decentrare largamente alle Regioni i compiti e gli interventi intesi a salvaguardare le zone stesse — è quello del fondamento costituzionale della disciplina adottata. Sono, infatti, note le difficoltà di interpretazione cui danno luogo le norme costituzionali che regolano la ripartizione di competenze fra Stato e Regioni, anche dopo le decisioni (non sempre persuasive) della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda in particolare le zone umide, la premessa è che la menzione di esse manca nell'elenco delle materie contenuto nell'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Sicchè, a prima vista, se ne potrebbe dedurre che per le zone umide vi sia una riserva di competenza dello Stato. Senonchè, a guardar meglio, non si può non pervenire ad una conclusione diversa, tenuto conto del fatto che l'elencazione di cui all'articolo 117, primo comma, comprende

materie quali l'agricoltura, la caccia, la pesca, i lavori pubblici di interesse regionale, le cave e le torbiere; materie che, senza dubbio, sono strettamente connesse con la salvaguardia delle zone umide.

Affermare, però, a questo punto, che esista una competenza regionale per le zone in discorso eguale a quella che dovrebbe riconoscersi se esse risultassero inserite nell'elenco di cui all'articolo 117 della Costituzione, sarebbe del pari una conclusione affrettata. Alla mancata inclusione di questa materia nel citato elenco deve pur annettersi, evidentemente, qualche valore.

Il fatto è — come è stato suggerito da autorevoli giuristi — che si può e si deve distinguere, fra le zone umide esistenti nel nostro territorio, quelle aventi rilevanza e interesse soltanto locale e quelle aventi invece rilevanza e interesse nazionali. Orbene, sulla base di tale distinzione diventa agevole individuare il fondamento costituzionale della disciplina legislativa in esame. Si tratta, in effetti, di un diverso fondamento, secondo che ci si riferisca alle zone di interesse locale od a quelle di interesse nazionale.

Per ambedue le categorie è bensì sostenibile una competenza legislativa delle Regioni. Tuttavia, mentre per le zone di interesse regionale tale competenza è sostanzialmente esclusiva e la legge statale può operare solo come legge quadro ex articolo 117, primo comma della Costituzione, per le zone umide di interesse nazionale deve invece riconoscersi la competenza dello Stato, e la legge in esame opera, al riguardo, un'attribuzione di poteri alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma della Costituzione. Ed è logico che solo nei confronti di queste zone, e non anche di quelle di interesse locale, sia previsto un potere sostitutivo dello Stato per il caso di mancata o insufficiente attività regionale.

In tal modo — a quanto pare — si contempera l'esigenza di far salva l'autonomia delle Regioni con quella di consentire nello stesso tempo allo Stato di operare concretamente al di là di una generica fissazione di direttive.

Sarebbe certo eccessivo affermare che la soluzione prescelta sia del tutto priva di inconvenienti. Ma ben maggiori sarebbero quelli che susciterebbe l'unica possibile alternati-

va, ossia l'istituzione a livello centrale di un organismo composto di rappresentanti statali e regionali, avente competenze per tutte le zone umide esistenti nel nostro territorio. L'esperienza fin qui fatta di organi del genere non è invero entusiasmante. Ma, a parte ciò, essi paiono, ameno in astratto, giustificabili allorchè sono in gioco interessi ben più vasti di quelli, pur non trascurabili, connessi alla materia di cui ci occupiamo. Diversamente, rischieremmo di dar luogo ad una proliferazione di organismi, necessariamente pletorici, che non potrebbe non risultare pregiudizievole per l'ordinata e sollecita gestione della cosa pubblica.

3) Poche parole restano da dire sui singoli articoli del disegno di legge. Dell'articolo 1, contenente la definizione di zona umida, si è già parlato all'inizio. Quanto agli altri, va ricordato che l'articolo 2 individua le zone che, in funzione delle differenze nella normativa di salvaguardia, alle quali si è accennato prima, vanno considerate di interesse nazionale.

La maggiore rilevanza, così riconosciuta alle zone indicate all'articolo 2, deriva ad esse sia dalla loro estensione (sono infatti le più ampie superfici umide esistenti nel nostro territorio) sia dal fatto che sono tutte incluse nell'uno o nell'altro dei progetti elaborati in sede internazionale per la tutela di questo tipo di ambienti (progetti « Aqua » e « Mar »).

L'articolo 3 fissa poi il principio di salvaguardia, indicando espressamente i valori che si vogliono tutelare e le attività a tal fine vietate. Di notevole importanza, inoltre, la possibilità di estendere gli interventi di salvaguardia alle aree contigue agli ambienti umidi, quando ciò sia reso necessario dalle caratteristiche geologiche, idrogeologiche ed ambientali della zona.

Gli articoli 4, 6 e 9 disciplinano il regime dei vincoli fissandone direttamente alcuni (divieto di edificazione e coltivazione) ed affidando alla legge regionale la possibilità di stabilirne altri (limiti di accesso eccetera).

L'articolo 5 contempla il caso di zone umide interregionali, per le quali sono previste opportune intese fra le Regioni interessate;

l'articolo 7 fissa una procedura speciale per le zone site in aree di proprietà pubblica; l'articolo 8 prevede un indennizzo per le zone site in aree di proprietà privata.

È quest'ultima una norma che incide in una materia vivamente controversa in dottrina e sulla quale si rinvencono altresì orientamenti non sempre univoci della giurisprudenza costituzionale. In sè e per sè, del resto, il problema dell'indennizzo per vincoli imposti alla proprietà privata nel pubblico interesse, in quanto si pone come esigenza costituzionale solo nel caso in cui i vincoli comportino lo « svuotamento » del contenuto della proprietà, appare chiaramente opinabile: resta infatti da stabilire cosa si deve intendere esattamente per « svuotamento ».

Nel nostro caso, tenuto conto dei vari aspetti della questione, ed in particolare della pesantezza e molteplicità dei vincoli imposti alle zone umide di proprietà privata, è parso equo prevedere in via generale un indennizzo, escludendolo soltanto per i beni rientranti nella categoria delle bellezze naturali e per quelli contemplati nei piani territoriali urbanistici, pei quali è fatto rinvio alla normativa in materia.

La soluzione adottata ricalca quella contenuta nell'articolo 6 della legge regionale lombarda 17 dicembre 1973 n. 58 sull'istituzione delle riserve naturali.

L'articolo 10 demanda alla legge regionale la definizione dell'attività di controllo dell'osservanza dei vincoli, nonché delle sanzioni e delle procedure decisorie ed esecutive per l'inottemperanza dei privati. L'articolo 11 affida alla legge regionale la definizione della procedura per gli interventi di conservazione attiva in relazione ai quali si rende necessaria l'effettuazione di spese, che possono risultare anche di notevole entità, e per le quali è prevista la redazione di un piano regionale, nonché il finanziamento da parte dello Stato in base all'articolo 9 della legge n. 281 del 1970.

Gli articoli 12 e 13, infine, riguardano la salvaguardia delle zone di interesse nazionale, per le quali è prevista la possibilità di intervento dello Stato, sia sul piano legislativo sia su quello amministrativo, qualora la

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

normativa delle regioni risulti mancante o insufficiente.

A proposito di queste disposizioni va altresì segnalato che esse, individuando l'organo governativo destinato ad esercitare le competenze dello Stato centrale nella materia in esame, finiscono per implicare il problema di carattere più ampio costituito dall'assenza, nell'attuale struttura del Governo, di un organismo avente competenze generali per l'ambiente.

È noto che su tale, più ampio problema non esistono ancora, nelle forze politiche, in Parlamento e nel Governo, orientamenti abbastanza definiti. Il problema, cioè, è aperto, nè può considerarsi indicativo il fatto che, nell'attuale compagine ministeriale esista un Ministro senza portafoglio per i beni culturali e l'ambiente, sfornito — come esso è — di strutture organizzative e di adeguati poteri.

In una simile situazione, che fra l'altro è all'attenzione della Commissione ecologica del Senato, la quale si accinge ad iniziare una indagine sugli organismi per l'ambiente istituiti in taluni ordinamenti stranieri, qualsia-

si indicazione di un Ministero, esistente o da creare, quale organo competente per le zone umide, avrebbe potuto oggettivamente apparire come tentativo di preconstituire una soluzione al maggiore problema testè accennato.

Volendo evitare ciò, per ovvie ragioni, non restava che la soluzione che è stata adottata: quella cioè di far capo al Presidente del Consiglio, organo esponentiale di tutta la compagine governativa, lasciando a lui la facoltà di scegliere, eventualmente, il Ministro a cui delegare le competenze per le zone umide.

* * *

Onorevoli senatori, nel presentare il disegno di legge recante « Norme per la salvaguardia delle zone umide » i proponenti ne sollecitano il benevolo esame da parte del Senato, convinti che tale proposta costituisca un limitato, ma significativo, passo innanzi nella realizzazione di quella organica politica dell'ambiente di cui sempre più manifesta risulta la necessità nel nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione di « zona umida »)

Agli effetti della presente legge sono considerati « zone umide » gli specchi d'acqua (come paludi, torbiere, lanche, stagni litoranei, valli da pesca, lagune, ecc.) che — privi di affluenti superficiali oppure serviti da affluenti superficiali di portata minima — sono caratterizzati dalla bassa profondità delle acque, dalla diffusa presenza di vegetazione acquatica emersa, nonchè dalla assenza di stratificazione termica e di termoclinio durevoli sull'intera superficie o la massima parte di essa.

La presente legge si applica altresì ai piccoli laghi di montagna naturali o artificiali.

Art. 2.

(Zone umide di interesse nazionale)

Agli effetti della presente legge sono considerate di interesse nazionale le seguenti zone umide:

laguna di Venezia;
valli di Comacchio;
lago Trasimeno;
laghi di Lesina e Varano;
laguna di Orbetello.

Art. 3.

(Principio di salvaguardia)

Le zone umide sono sottoposte a regime di salvaguardia, per la loro importanza sotto il profilo paesaggistico, naturalistico, climatologico od idraulico.

Sono vietate tutte le attività che modifichino l'ambiente nella sua integrità o che producano danni alla consistenza del suolo e al regime delle acque della zona, da chiunque siano poste in essere.

La legge regionale può disporre che la salvaguardia si estenda alle aree contigue, quando ciò sia reso necessario dal sistema di adduzione delle acque o dalle caratteristiche del suolo e ambientali.

Art. 4.

(Vincoli)

Nelle zone umide è fatto divieto di edificazione e di coltivazione; è altresì vietato ogni tipo di attività produttiva, eccettuato il caso di cui al seguente articolo 11.

La legge regionale, in considerazione del particolare tipo di zona e delle finalità della preservazione di essa nonchè di impegni di carattere comunitario o internazionale, può disporre limiti e controlli all'accesso alla zona stessa; può vietare l'esercizio della caccia e della pesca ed il prelievo di acqua a scopi di irrigazione, nonchè l'uso agricolo di anticrittogamici e concimi chimici nelle zone circostanti.

Alla delimitazione delle zone e alla elencazione dei vincoli gravanti su ciascuna zona provvede la Regione con atto amministrativo.

Art. 5.

(Zone site nel territorio di più Regioni)

Quando una zona sia compresa nel territorio di più Regioni, queste provvedono di intesa tra di loro.

Art. 6.

(Procedure per l'imposizione dei vincoli)

Agli studi preliminari e alla identificazione delle zone da sottoporre a vincolo, provvede un ufficio della Regione, anche sulla base delle indicazioni dei comuni.

Ai fini dell'imposizione dei vincoli, il progetto di delimitazione della zona è reso pubblico mediante affissione nell'albo comunale dei comuni interessati, nonchè nel foglio degli annunci legali delle provincie interessate.

È consentito a tutti di presentare osservazioni entro 60 giorni dall'affissione.

La legge regionale determina le procedure per la decisione di eventuali ricorsi avverso l'imposizione dei vincoli.

Art. 7.

(Zone site in aree di proprietà pubblica)

Se la zona da sottoporre a salvaguardia è posta in area di proprietà pubblica, il progetto di delimitazione della zona è comunicato agli organi ed enti pubblici che hanno in gestione le aree e al Ministero delle finanze o al comune o alla provincia cui esse appartengono. L'atto con il quale è delimitata la zona deve recare menzione dell'avvenuta comunicazione del progetto agli organi od enti sopra indicati.

Art. 8.

(Zone site in aree di proprietà privata)

Per le proprietà private interessate dalle limitazioni e dai vincoli previsti dalla presente legge, la legge regionale stabilisce la corresponsione di un indennizzo.

Sono esclusi dall'indennizzo le aree ed i beni assoggettati ai vincoli per la protezione delle bellezze naturali ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quelli contemplati nei piani territoriali urbanistici, che vengono regolati dalla disciplina in materia.

Art. 9.

(Coordinamento con altri vincoli)

Il progetto di delimitazione delle zone è comunicato agli organi statali competenti perchè questi, nell'ambito delle loro attribuzioni, rendano noti i vincoli gravanti sulle zone a norma della legislazione nazionale vigente, e in particolare quelli sulle riserve naturali integrali, sulle zone di ripopolamento, sulla bonifica e trasformazione fondiaria, sul rimboschimento, sulla ricostituzione e sulle miglierie boschive, sui piani di asse-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stamento boschivo; sulle bellezze paesistiche e sulle cose di interesse artistico, storico e archeologico; sull'assetto del territorio; sulle zone industriali.

Il provvedimento di cui al terzo comma dell'articolo 4 osserverà tali vincoli.

Art. 10.

(Attività ispettiva e sanzioni)

La legge regionale delega normalmente agli enti locali le attività necessarie per il controllo della osservanza dei vincoli.

La legge regionale disciplina i rimedi cautelari e le procedure decisorie ed esecutive per l'inottemperanza dei privati.

Art. 11.

(Conservazione attiva).

La legge regionale determina gli uffici od enti pubblici territoriali incaricati della conservazione delle zone umide.

La legge regionale determina altresì la procedura attraverso la quale vengono disposte le opere di conservazione delle zone umide ed i casi in cui può essere consentito l'esercizio di attività produttive compatibili con la salvaguardia delle zone stesse.

Ai fini di cui al precedente comma, sarà periodicamente redatto un piano di utilizzazione della zona che indichi le opere necessarie ed il relativo piano finanziario. Tale piano è ammesso ai finanziamenti di cui all'articolo 9 della legge n. 281 del 1970.

Art. 12.

(Potere sostitutivo dello Stato)

Per le zone di cui all'articolo 2, gli interventi legislativi delle Regioni, previsti negli articoli precedenti, sono adottati entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge.

Decorso tale termine, qualora la normativa emanata dalle Regioni risulti insufficiente rispetto alle finalità di salvaguardia fissate dalla presente legge, si può provvedere con legge nazionale su iniziativa del

Presidente del Consiglio, o del Ministro da lui delegato, previo parere del Consiglio nazionale delle ricerche. L'iniziativa governativa è comunicata alle Regioni interessate. Resta salvo il potere legislativo delle Regioni.

A seguito dell'approvazione di una legge nazionale per la tutela di una zona umida, in mancanza di provvedimenti regionali di attuazione della legge stessa, il Presidente del Consiglio, o il Ministro da lui delegato, può provvedere con propri decreti, sentita una commissione composta da cinque deputati e cinque senatori.

Art. 13.

(Norme transitorie)

Ai fini della prima applicazione della presente legge, le Regioni provvederanno entro sei mesi a delimitare le zone di cui all'articolo 2 e ad elencare i vincoli gravanti su ciascuna di esse.

Decorso inutilmente tali termini, può provvedere il Presidente del Consiglio, o il Ministro da lui delegato, con propri decreti, previo parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 12.

Art. 14.

(Norma finale)

I compiti che dalla presente legge sono attribuiti alle Regioni, si intendono conferiti, per il Trentino-Alto Adige, alle provincie autonome di Trento e Bolzano.