

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3492

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore GIOVANELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 LUGLIO 1998

—————

Modifica alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante legge-quadro sulle aree protette. Tutela dell’identità culturale locale, autonomia dei parchi e politiche nazionali di sistema

—————

ONOREVOLI SENATORI. - È maturo l'avvio di una fase due per i parchi italiani. Dopo la prima Conferenza nazionale sui parchi, dopo la conclusione delle indagini conoscitive di Camera e Senato, dopo - soprattutto - l'istituzione di quasi tutti i parchi previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e anche di alcuni altri, dopo perimetrazioni, nomine, piani, serve lo sviluppo della strumentazione che consenta ai parchi di raggiungere le proprie finalità di tutela integrale degli elementi fisici, naturalisti, paesaggistici, storico-antropologici e culturali delle aree interessate.

Nei parchi italiani - che appartengono quasi tutti al modello che l'Unione internazionale per la conservazione della natura definisce inclusivi - il concetto di tutela, definito dall'articolo 1 della legge n. 394 del 1991, è parimenti comprensivo di elementi fisici ed elementi umani, paesaggio e attività tradizionali, presenza umana giovanile e memoria, specificità culturali e modelli di vita e di uso delle risorse naturali. Un parco ridotto a museo della natura locale, in rottura con la cultura locale, non sarebbe un parco, ma un «luna park», ove il turismo passerebbe senza incontrare e capire la storia, la natura e lo spirito dei luoghi, cogliendo solo la loro riduzione a sensazioni e immagini per riviste su carta patinata, da consumare in modo standardizzato.

Quel che serve non è certo lo stravolgimento, ma al contrario l'arricchimento e l'integrazione della legge n. 394 del 1991, e una sua applicazione capace di sanare felicemente le fratture che permangono tra lo sviluppo dei parchi e la partecipazione e la valorizzazione delle risorse umane locali. È

questo, infatti, il principale punto di difficoltà riscontrato - non ovunque, ma in molti parchi di recente istituzione - nell'attuazione di una legge valida nei suoi principi fondamentali e nel suo impianto. La questione emersa, cioè quella dell'equilibrio dei poteri dello Stato e/o delle regioni in materia, non viene affrontata nei termini di un braccio di ferro tra diverse amministrazioni sull'ampiezza delle proprie competenze, ma semplicemente rafforzando le specifiche competenze dello Stato (più potere di indirizzo o poteri sostitutivi) e altresì quelli locali (più poteri di gestione). Tra governo ministeriale e governo regionale si sceglie una terza via: quella dell'autogoverno dei parchi, mantenendo forti i ruoli dello Stato e delle regioni negli ambiti di specifica competenza.

L'autonomia e l'autogoverno dei parchi, lo sviluppo delle identità culturali specifiche di ciascuno di essi, l'attivazione di più concrete politiche nazionali di sistema (Alpi, Appennini, Isole, Coste) sono gli obiettivi ispiratori delle modifiche che si propongono. Si prospetta l'attivazione di strumenti di concertazione accanto e/o in sostituzione di quelli di natura esclusivamente pubblica (i piani) già previsti, per consentire anche a privati e a loro rappresentanze di assumere responsabilità nella realizzazione degli obiettivi dei parchi, senza toccare gli equilibri esistenti nella composizione degli organi di governo dei parchi stessi. Si prevede altresì l'individuazione di luoghi di concertazione e strumenti di politiche nazionali di sistema, in sostituzione delle soppresse consulte e degli abrogati piani triennali.

Si definiscono inoltre alcuni strumenti per la valorizzazione delle identità culturali specifiche di ciascun parco. E si prevede un ruolo più rilevante per le popolazioni locali, attraverso il rafforzamento delle Comunità del parco. Viene anche dato maggiore spazio all'autodeterminazione dei parchi stessi con la modifica dei meccanismi di approvazione dello statuto e di scelta del Direttore. Vengono attribuite facoltà discrezionali più ampie per ciò che riguarda il reclutamento di parte del personale e dei collaboratori. È infatti emersa a questo proposito una difficoltà di gestione dei concorsi per l'accesso alla pianta organica, con il rischio concreto di grave emarginazione delle forze locali dai meccanismi di reclutamento degli «apparati» dei parchi, e altresì di blocco dei concorsi per il numero altissimo di domande presentate. Si propone altresì l'estensione ai membri degli organi dei parchi delle norme sui permessi agli amministratori degli enti locali.

Questo pacchetto di proposte consente di adeguare la legge n. 394 del 1991 alla nuova fase che si è aperta e consentirà alla legge stessa di meglio raggiungere le finalità per le quali è stata approvata e alle quali ha finora egregiamente risposto. L'attuazione soddisfacente della legge, dunque, lungi dal suggerire l'immobilismo e l'immodificabilità della stessa sollecita al contrario il suo sviluppo, anche per consentire non solo la crescita del consenso all'istituzione dei parchi, ma una partecipazione convinta e attiva di diverse forze interne ed esterne ai territori dei parchi. Si tratta altresì di fare dei parchi un modo di essere dell'ambiente e delle comunità che li abitano e non solo un insieme di nuovi enti pubblici, che in quanto tali non sono immuni dai pericoli sempre incombenti del burocratismo e dello statalismo. Si tratta altresì di sottrarre i parchi al rischio di un'omologazione culturale che potrebbe paradossalmente discendere da un'amministrazione centralistica o standardizzata degli stessi, non meno che da un consumo turistico indif-

ferenziato e indifferente rispetto alle caratteristiche e alla storia di ciascun parco.

Tutto questo appare come il completamento della legge, e anche come il recepimento delle sollecitazioni più interessanti venute dalle indagini dei due rami del Parlamento e dalla Conferenza nazionale sui parchi.

L'articolo 1 prevede l'aggiunta, alle forme già previste di cooperazione e intesa tra regioni ed enti locali finalizzate alla tutela e alla gestione delle aree naturali protette, dell'istituto dei patti territoriali. Questa previsione arricchisce la strumentazione giuridica e istituzionale richiamata al comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 394 del 1991, e che si riferisce esclusivamente ad atti tra enti territoriali pubblici, volta al raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e di sviluppo. L'istituto del patto territoriale consente di coinvolgere i portatori di interessi parziali, e anche i privati residenti nei parchi, nella gestione e nella responsabilità dei parchi stessi, senza modificare la composizione degli organi di governo degli Enti.

In sostanza la rappresentanza di interessi parziali e/o privati - per esempio i proprietari (*stake-holders*) - raccomandata anche dall'Unione internazionale per la Conservazione della Natura con riferimento ai parchi «inclusivi», viene risolta attraverso la concertazione in fase operativa, senza costituire forme rigide e comunque problematiche di rappresentanza. Del resto, accanto alle misure di tutela dell'ambiente, la legge 6 dicembre 1991, n. 394, prevede anche misure di tutela degli insediamenti umani e di incentivazione delle attività umane tradizionali ed ecocompatibili (articoli 7 e 14). Gli strumenti previsti per raggiungere questi obiettivi sono tuttavia i piani, anche di natura economico-sociale, messi a punto ed attuati a vari livelli dagli organismi di amministrazione, che tuttavia non si sono dimostrati sufficientemente flessibili per garantire la partecipazione dei residenti alla gestione delle aree protette e il coinvolgimento ampio

di iniziative private nelle politiche di sviluppo economico e sociale dei parchi stessi. La previsione dei patti territoriali è introdotta come integrazione all'articolo 1, per sottolinearne i valori di principio, ovvero - come si vedrà successivamente - come integrazione agli articoli riguardanti i piani dei parchi.

Con l'articolo 2 si sostituisce, traducendola in forme più semplici, la *ratio* delle norme (abrogate ai sensi dell'articolo 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59, cosiddetta «legge Bassanini») che prevedevano l'istituzione di un Comitato per le aree protette con funzioni specifiche nel contesto della programmazione triennale per le aree naturali protette. Si prevede ora l'introduzione di una procedura di consultazioni vincolanti e concertazioni di programmi volti a definire politiche di sistema. Dall'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Ambiente del Senato è emerso con chiarezza che la legge n. 394 del 1991 è stata efficace nel raggiungere gli obiettivi di tutela e salvaguardia del patrimonio naturalistico e ambientale del Paese.

La legge rimane tuttora inattuata - ed in parte si è dimostrata inefficace - per quanto riguarda gli obiettivi di una «fase due» dei parchi, intesi come agenzie di sviluppo sostenibile, e cioè:

- 1) la determinazione di politiche atte alla creazione di un sistema dei parchi;
- 2) la promozione della tutela integrale, e quindi anche delle comunità umane e delle loro attività tradizionali nell'ambito dei parchi italiani.

Il comma 1 stabilisce quindi che il Ministro dell'ambiente determini annualmente il riparto delle risorse destinate a ciascun parco acquisendo i pareri della Conferenza Stato-regioni, dei presidenti dei parchi e delle associazioni ambientaliste. Il comma 2 stabilisce che il Ministro dell'ambiente possa promuovere appositi accordi di programma con altri ministeri per attuare politiche nazionali

di sviluppo delle attività tradizionali e orientate all'ecologia all'interno dei parchi.

Con l'articolo 3 si stabilisce - alla lettera *a)* - che lo statuto del parco sia adottato dal Consiglio direttivo, e non dal Ministro dell'ambiente, con un vincolo di conformità alle finalità della legge n. 394 del 1991. Alle regioni e al Ministro resta la facoltà di chiedere modifiche allo statuto, qualora si ravvedano principi di difformità alla legge stessa. La lettera *b)* modifica profondamente la procedura di nomina del Direttore del Parco, legando questo ruolo più al Consiglio direttivo che al Ministero dell'ambiente. È il Consiglio direttivo del Parco, infatti, e non più il Ministro dell'ambiente a nominare il Direttore. La nomina non avviene più per concorso o per chiamata diretta dall'apposito elenco di idonei, istituito e disciplinato con decreto del Ministero dell'ambiente. Tutti i laureati in discipline scientifico-naturalistiche dotati di esperienza nel settore specifico o in quello della dirigenza imprenditoriale o amministrativa possono essere nominati e firmare un contratto di diritto privato della durata massima di cinque anni, e comunque non oltre il termine del mandato del Consiglio direttivo. In altre parole si lega il Direttore al Consiglio direttivo. Alla lettera *c)* si stabilisce che ai lavoratori dipendenti i quali ricoprono cariche amministrative presso gli Enti parco vengano estese le norme relative ai permessi degli amministratori degli enti locali. Alla lettera *d)* si introduce la facoltà del Parco di riservare ai residenti una quota di posti in pianta organica, da ricoprire mediante concorsi banditi dall'Ente. La quota di posti riservata non deve essere superiore al 50 per cento. Non può infatti rispettare l'identità culturale di un territorio un Ente che sia servito da personale che non abbia almeno parzialmente un radicamento nelle comunità locali. D'altro lato sarebbe sbagliato privare gli organici dei parchi dell'opportunità di arricchirsi delle competenze e professionalità provenienti dall'esterno, anche perchè spesso le risorse localmente disponibili sono molto

scarse. Il tema è delicato. E la norma affronta il problema in termini flessibili con la facoltà concessa a ciascun Parco di regolarsi secondo le proprie esigenze peculiari.

La finalità della proposta emendativa contenuta nell'articolo 4 è quella di rafforzare il ruolo della Comunità del parco - come espressione delle comunità locali - rispetto agli altri organi di amministrazione dell'Ente. La lettera *a*) stabilisce che il parere della Comunità del parco sia vincolante, e non più solo obbligatorio, su regolamento del parco, piano del parco ed altre questioni, a richiesta di due terzi dei componenti del Consiglio direttivo. La Comunità del parco inoltre approva il piano pluriennale economico e sociale di cui all'articolo 14 della legge, relativo ad «Iniziativa per la promozione economica e sociale», non più con il parere vincolante del Consiglio direttivo, ma solo dopo averlo consultato (lettera *b*)). A fronte di proposte volte a cambiare i numeri nella composizione del Consiglio direttivo, appare più opportuno mantenere l'equilibrio tra diverse componenti. Il potere, la rappresentatività e la responsabilità locale possono essere rafforzati accrescendo i poteri della Comunità del parco, organo che finora ha sofferto di un marcato disequilibrio tra la sua rappresentatività e i suoi poteri.

Con l'articolo 5 si propone di rafforzare, tra i criteri che devono informare la redazione del regolamento del parco di cui all'articolo 11 della legge n. 394 del 1991 - adottato dall'Ente parco per disciplinare le attività consentite all'interno dell'area protetta - quelli del rispetto degli usi e dei costumi dei residenti, nonché di salvaguardia delle attività economiche tradizionali. La lettera *a*) introduce nei criteri per la definizione del regolamento il rispetto degli usi, delle tradizioni e delle identità culturali delle comunità residenti. La lettera *b*) esplicita le caratteristiche distintive di ogni parco: naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali. La lettera *c*) stabilisce che il regolamento del parco individui e tuteli gli usi, i

costumi, le consuetudini e le attività tradizionali propri dell'identità culturale della popolazione residente. Senza la tutela delle comunità umane residenti, della loro identità culturale e delle loro attività economiche tradizionali il parco «inclusivo» si spopola, deteriorandosi e trasformandosi in un luogo standardizzato per turismo di consumo. È da sottolineare poi come il genere di parchi esistenti in Italia - in cui natura e comunità umana sono storicamente e intimamente correlate - richieda la continua presenza dell'uomo, pena talora la degradazione del territorio (un pascolo non rimane un pascolo senza greggi e senza pastori) e il rischio dell'omologazione culturale ai modelli del «tempo libero» della cultura industriale e urbana.

Con l'articolo 6 del disegno di legge si interviene sull'articolo 12 della legge n. 394 del 1991 che definisce le funzioni del piano del parco. Questo, messo a punto dall'Ente e adottato dal Consiglio direttivo, disciplina: vincoli e destinazioni di uso; sistemi di accessibilità veicolare e pedonale; sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco; indirizzi e criteri per interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente. Il piano del parco suddivide il territorio per il diverso grado di protezione, indicando quali sono le zone a protezione totale, quali quelle dedicate alle attività tradizionali agro-silvo-pastorali, alla pesca, all'artigianato. Le modifiche proposte tendono a estendere alla strumentazione operativa il concetto di tutela indicato nell'articolo 1 della legge n. 394 del 1991. Si stabilisce che al comma 1 dell'articolo 12 della stessa legge, accanto alla tutela dei valori naturali e ambientali vengano considerati anche quelli antropologici, storici, culturali tradizionali, per il perseguimento delle finalità della legge e quindi nella redazione del piano affidata all'Ente.

Con l'articolo 7 si rafforzano ed estendono le iniziative, affidate alla Comunità del parco, per la promozione economica e sociale. Le modifiche proposte sono finalizzate all'arricchimento degli strumenti giuridico-

amministrativi - il piano pluriennale economico e sociale, non più obbligatorio - con la previsione di patti territoriali stipulati per introdurre elementi di flessibilità, di concertazione e di coinvolgimento delle risorse umane e degli interessi dei privati nelle politiche di sviluppo.

L'articolo 8 tende a meglio specificare le modalità di attuazione degli abbattimenti selettivi, proponendo di affidarli a personale dipendente o comunque autorizzato e adeguatamente preparato e introducendo un criterio di preferenzialità per i residenti nel parco.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Patti territoriali)

1. Al comma 5 dell'articolo 1 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono aggiunti in fine i seguenti periodi: «Per le medesime finalità lo Stato, le regioni, gli enti locali, altri soggetti pubblici e privati e le Comunità del parco, di cui all'articolo 10 della presente legge, possono altresì promuovere i patti territoriali di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. In tal caso si applica la disciplina contenuta nel predetto articolo 2, commi 203, 204, 205, 207 e 208, della legge n. 662 del 1996, nonché nelle delibere adottate in materia dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)».

Art. 2.

(Programmi nazionali e politiche di sistema)

1. Dopo l'articolo 1 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, è inserito il seguente:

«Art.1-bis. - *(Programmi nazionali e politiche di sistema)*. - 1. Al fine di definire ed attuare linee e programmi nazionali di sostegno per le azioni di cui agli articoli 7, 12, 14, 15 e 16, il Ministro dell'ambiente, sentito il parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dei presidenti degli Enti parco interessati e delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, determina annualmente il riparto delle risorse ordinarie assegnate direttamente a ciascun sistema e ai singoli parchi, con

specifico riferimento a ciascuno dei seguenti sistemi territoriali: parchi dell'Arco alpino, parchi dell'Appennino, parchi delle isole e parchi marini.

2. Il Ministro dell'ambiente, attraverso l'impiego di proprie risorse per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi di cui al comma 1, promuove altresì accordi di programma per lo sviluppo di azioni nazionali di sostegno delle attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con i Ministri per le politiche agricole dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali ed ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati».

Art. 3.

(Ente parco)

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

a) al comma 8, le parole da: «elabora lo statuto» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «adotta con propria deliberazione lo statuto dell'Ente parco secondo i principi della presente legge. Il Ministro dell'ambiente e le regioni interessate possono chiedere di modificare lo statuto adottato, motivando la richiesta sotto il profilo della conformità ai principi della presente legge»;

b) il comma 11 è sostituito dal seguente:

«11. Il Direttore del parco è nominato con deliberazione del Consiglio direttivo del parco, con contratto di diritto privato stipulato, per non più di cinque anni, e comunque non oltre il termine del mandato del Consiglio direttivo, con soggetti aventi diploma di laurea, esperienza e qualificazione in materia naturalistico-ambientale ovvero di direzione di imprese e amministrazioni pubbliche, che siano iscritti ad apposito albo isti-

tuito con decreto dal Ministro dell'ambiente.»;

c) dopo il comma 13, è inserito il seguente:

«13-bis. Ai lavoratori dipendenti che ricoprono cariche amministrative negli Enti parco nazionali e negli organi dei parchi regionali di cui alla presente legge, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 4 e 16 della legge 27 dicembre 1985, n. 816.»;

d) al comma 14, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Al fine di preservare il rapporto tra territorio del parco e popolazioni del luogo e la loro identità culturale, ed in applicazione dell'articolo 1, comma 3, lettera b), gli Enti parco possono riservare una quota non superiore al 50 per cento dei posti messi a concorso a soggetti residenti nel territorio del parco. Per le medesime finalità gli stessi Enti possono assumere con chiamata nominativa il personale che abbia prestato servizio per più di due anni alle loro dipendenze».

Art. 4.

(Comunità del parco)

1. All'articolo 10 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, all'alinea dopo le parole: «il suo parere è obbligatorio» sono aggiunte le seguenti: «e vincolante»;

b) al comma 3, le parole: «previo parere vincolante del Consiglio direttivo» sono sostituite dalle seguenti: «sentito il parere del Consiglio direttivo».

Art. 5.

(Regolamento del parco)

1. All'articolo 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «Il regolamento del parco» sono inserite le seguenti:

«, nel rispetto degli usi, delle tradizioni e delle identità culturali delle comunità residenti,»;

b) al comma 2, dopo le parole: «il rispetto delle caratteristiche» sono inserite le seguenti: «naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali»;

c) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Il regolamento del parco individua gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonchè le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali, e ne prevede la tutela anche mediante norme che autorizzano l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini predetti».

Art. 6.

(Piano per il parco)

1. Al comma 1 dell'articolo 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, all'alinea, dopo le parole: «naturali e ambientali» sono inserite le seguenti: «nonchè antropologici, storici e culturali tradizionali».

Art. 7.

(Iniziative per la promozione economica e sociale)

1. All'articolo 14 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, primo periodo, la parola: «elabora» è sostituita dalla seguente: «può elaborare»;

b) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. In alternativa al piano di cui ai commi 2 e 3, la Comunità del parco può proporre un patto territoriale ai sensi dell'articolo 1, comma 5. In tal caso, per concorrere

alla realizzazione delle iniziative previste dal patto territoriale ai sensi dell'articolo 2, commi 203, 204, 205, 207 e 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e delle delibere adottate dal CIPE in materia, la Comunità destina le risorse necessarie dal proprio bilancio».

Art. 8.

(Riequilibrio ecologico)

1. Al comma 6 dell'articolo 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I prelievi faunistici e gli abbattimenti selettivi necessari per ricomporre gli squilibri ecologici dovranno avvenire sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o autorizzato, scelto con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

