

PREFAZIONE

Il dibattito confuso sul futuro dei parchi del nostro paese tra i suoi maggiori capi di imputazione annovera, specialmente per i parchi nazionali, la mancata realizzazione dei piani previsti dalla legge quadro.

La critica non è nuova ma in questo caso essa viene impugnata come prova innegabile e incontestabile se non del fallimento certamente di qualche cosa che giustificherebbe ormai il passaggio ad una diversa gestione dei nostri parchi secondo ipotesi per la verità assai approssimative non esclusa una 'privatizzazione' dai caratteri assolutamente indefiniti.

Una valutazione dei risultati della pianificazione dei parchi e delle aree protette nel nostro paese non può riguardare unicamente i parchi nazionali e, soprattutto, non tener conto di come sono andate e stanno andando le cose nella pianificazione nel suo complesso.

Sono numerose le situazioni che – e non ci riferiamo solo a vicende anche recenti che hanno riguardato, ad esempio, la Toscana – sono lì a ricordarci che la programmazione o pianificazione ai più vari e diversi livelli non se la passano tanto bene. Ecco perchè dobbiamo senza banalizzazioni 'contestualizzare' questa riflessione senza naturalmente rinunciare a individuare e cogliere le diverse specificità e ritardi.

Come molti altri aspetti istituzionali la pianificazione ha avuto stagioni felici e comunque fertili con approdi e risultati tuttavia spesso deludenti tanto che la nuova programmazione – solo per ricordare gli anni che segnarono la nascita delle regioni – finì nel 'libro dei sogni'. Ciò nonostante l'idea che il sistema istituzionale, dallo stato agli enti locali, doveva ricorrere a strumenti di pianificazione – basta ricordare lo sforzo per indurre i comuni a dotarsi di un piano regolatore – non lasciò sul campo solo delusioni e amarezza.

Quando nel '91 il parlamento varò, dopo anni di manfrine, e rinviò la legge quadro sulle aree protette di quella stagione non restava molto, salvo però la novità introdotta alla fine degli anni settanta da quelle regioni che senza aspettare la legge avevano istituito i parchi regionali che per la prima volta, rispetto anche alle ormai lontane esperienze dei parchi storici, dovevano dotarsi di un pia-

no 'sovraordinato' agli strumenti di pianificazione territoriale sia comunali che provinciali. Il legislatore nazionale si trovò quindi – grazie a quella che Scalfaro avrebbe poi felicemente definito 'supplenza costituzionale' – in un certo senso la strada spianata. Ma l'idea di un piano 'sovraordinato', come ben sappiamo, sancito da una legge nazionale suscitò reazioni e timori che furono in parte superati prevedendo non uno bensì due piani: un piano di carattere fondamentale ambientale, coerente con le finalità di tutela assegnate agli enti parco, e un piano socio-economico che in un certo senso 'recuperava' aspetti che molte amministrazioni, specialmente locali, temevano sarebbero stati penalizzati e sacrificati, diciamo così, sull'altare delle politiche di protezione. L'art. 7 della legge quadro sintetizzava le materie, il terreno, le fonti di finanziamento a cui avrebbe dovuto ispirarsi concretamente il piano non a caso affidato alle particolari attenzioni delle comunità del parco piuttosto che a quelle dell'ente parco. Forse non tutti sanno o ricordano che l'art. 7 fa riferimento al restauro dei centri storici, al recupero di nuclei abitati rurali, a opere igieniche e a molto altro ancora a conferma di una nuova concezione e visione delle tematiche ambientali. Fu questo anche un modo, credo oggi possa esser detto senza tanti giri di parole, per tranquillizzare le amministrazioni locali, le quali temevano che la 'specialità' del parco e la 'sovraordinazione' del piano avrebbe espropriato in qualche misura l'ente elettivo di importanti competenze e prerogative per assegnarle ad un ente non elettivo.

I due piani servirono insomma a sbloccare una situazione che rischiava di impantanarsi un'altra volta.

A quasi 20 anni dall'approvazione della legge è giunto però il momento di fare un bilancio di quella scelta e vedere cosa deve essere confermato e cosa invece è bene e necessario rivedere tenendo conto anche di quanto è successo nel frattempo.

Il rinvio in tutti questi anni di qualsiasi discussione seria sulla legge 394, una delle poche peraltro che ha funzionato pregevolmente, ha impedito che anche su questo punto si facesse una verifica che oggi non può più essere elusa e rin-

viata se non vogliamo chiudere gli occhi dinanzi ai profondi cambiamenti ambientali in atto nel mondo, che toccano nel vivo anche questo aspetto e impongono correzioni e adeguamenti non rinviabili.

Che si fosse trattato di una soluzione piuttosto anomala non poteva certo sfuggire a nessun osservatore attento. Fino a quel momento nessun altro livello istituzionale o ente era stato chiamato a predisporre non uno bensì due piani con finalità e obiettivi distinti ma innegabilmente convergenti.

In questa anomalia si poteva cogliere – e non era poco – una precisa volontà e determinazione del legislatore a dotare i parchi di strumenti forti ed efficaci che ne connotassero un ruolo importante che i parchi storici non avevano mai avuto e che era stato invece positivamente collaudato dai parchi regionali, come si può chiaramente vedere da alcuni contributi di questo volume. Quando si mise mano concretamente ai piani, e non tutti lo fecero, in una stagione in cui il pendolo della pianificazione si era ormai decisamente allontanato dal punto alto toccato anni prima sul piano nazionale, emersero ovviamente le difficoltà che riguardarono soprattutto il piano, diciamo così, più importante perché l'altro fu generalmente messo da parte, in lista d'attesa. Va detto che probabilmente anche la messa a punto del piano ambientale risentì del fatto che il parco era chiamato a dare risposte che era sempre più difficile catalogare come di tutela e protezione secondo canoni che mostravano già allora la corda – vedi in particolare l'agricoltura –. Risultò in molti casi non semplice decidere cosa avrebbe dovuto riguardare questo piano mentre quello socio-economico veniva rinviato.

Un bilancio con luci e ombre

L'esito complessivo di cui oggi possiamo tirare in qualche modo le somme è poco entusiasmante. Sono pochi infatti i parchi nazionali che hanno predisposto il primo piano e ancora meno quelli che hanno fatto anche il secondo e ancora meno quelli che se li sono poi visti approvare.

Un quadro assolutamente insoddisfacente che vede anche in questo caso i par-

chi regionali in posizione migliore ma anch'essi in una fase di crescente difficoltà. Qui naturalmente torna il pendolo a cui abbiamo fatto cenno e cioè la crisi, perché di questo si tratta, di quelle politiche di programmazione e pianificazione ai più vari livelli e comparti che segnano ormai il passo da troppo tempo. La stessa considerazione vale per la legge nazionale sul governo del territorio, vale per i piani di bacino, vale per i piani o progetti previsti dalle legge 426 (Alpi, APE, Coste etc), vale per i piani paesistici e molto altro ancora. Insomma vale per tutti quegli aspetti definiti felicemente 'invarianti ambientali', ossia momenti ai quali debbono rifarsi e sottostare le varianti ambientali.

Vorrà dire pur qualcosa d'altronde se la Corte europea in una sentenza del 2007 ha affermato che «l'ambiente costituisce un valore» e che «gli impegni economici e perfino alcuni diritti fondamentali come il diritto di proprietà, non dovrebbero vedersi accordare la priorità di fronte a considerazioni riguardanti la tutela dell'ambiente, in particolare laddove lo stato abbia legiferato in materia». Allora mal comune mezzo gaudio? Assolutamente no, ma è innegabile che questo clima culturale, prima ancora che politico e istituzionale, pesa e molto visto che per anni all'odg più che i piani ci sono stati l'abusivismo e poi i condoni di vario tipo e genere che hanno investito con effetti perversi anche molti parchi. Il ruolo dei parchi è andato così via via opacizzandosi fino ad essere per lunghi periodi del tutto paralizzato dai commissariamenti a tappeto che hanno bloccato anche piani concretamente avviati, tanto è vero che appena i commissari hanno lasciato il posto ai legittimi presidenti l'Arcipelago Toscano e le Foreste Casentinesi, tanto per fare un paio di esempi significativi, hanno approvato il piano.

Da dove ripartire allora in questa discussione che non deve stendere nessun velo pietoso sulle cose che non vanno ma che non può neppure ridurre la vicenda dei nostri parchi e della loro pianificazione a quella più recente dei parchi nazionali saltando a piè pari, e perciò ignorando, cosa è accaduto e con quali risultati nelle altre aree protette e specialmente nei parchi regionali?

D'altronde non si possono richiamare le 800 aree protette con l'intento di evi-

denziarne in qualche modo l'abnormità e l'eccesso e poi ignorarle quando si passa a trarne un bilancio ancorchè critico.

Forse vale la pena ripartire da un confronto, seppur molto sommario, tra la stagione che vide l'affermarsi dei nuovi parchi regionali che si conquistarono quella 'vetrina' di cui avrebbe parlato Giulio Osti in un libro di meritato successo e il momento presente.

Di quella stagione di cui si avvalsero e fecero tesoro in anni più recenti anche alcuni parchi nazionali, pochi come abbiamo detto, si sono scritte cose molto interessanti anche in libri e ricerche recenti dedicate ad alcuni anniversari. Si veda il volume sui 25 anni del parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli e i tanti altri contributi e ricerche che hanno interessato molte regioni nelle quali il compleanno è stato occasione di un bilancio critico dal quale emerge, sia pure in un contesto estremamente veriegato, una costante e cioè che il piano del parco è stato il momento fondativo delle nuove aree protette. Ricordo uno slogan di quegli anni: 'il piano è il parco'. Non lo si sarebbe certo potuto dire per i vecchi parchi storici. E fu fondativo per molti versi. Innanzitutto perché si doveva affermare il ruolo di un nuovo soggetto istituzionale e i nuovi arrivati raramente sono accolti a braccia aperte. Men che mai se questo nuovo soggetto è dotato di poteri e competenze destinate ad interferire, influire, condizionare decisioni e scelte in un campo, quello ambientale, che di difficoltà, per i vari livelli istituzionali, ne presenta già molte anche se riferite a specifici comparti e settori (inquinamento etc). Figuriamoci se si trattava di ricondurre anche ognuna di queste singole e complicate scelte ad un denominatore comune -appunto il piano del parco - per di più affidato ad un nuovo soggetto e neppure elettivo. Oltre che ai contributi ricordati consiglio di consultare la collezione della rivista «Parchi» di quegli anni per toccare con mano cosa significò sul piano politico, culturale, istituzionale quella stagione. E quanto fosse vero che il piano era davvero una cartina di tornasole per il parco. Ho trovato tra gli altri, ad esempio, un articolo del '92 in cui si prendeva le mosse dal piano del Parco di Portofino predisposto dalla Regione in cui si riportavano le parole di Mario Fazio, un

giornalista che tanto avrebbe dato per questi problemi, il quale presentando un libro di Roberto Gambino *I parchi naturali*, diceva che la pianificazione riguarda «un territorio largamente antropizzato come quello italiano, dove esistono condizioni ambientali e situazioni socio-economiche talmente differenziate da rendere del tutto astratte classificazioni rigide, indicazioni e graduatorie di valori altrettanto rigidi, zonizzazioni studiate a tavolino». Era chiaro insomma che in ogni situazione dovevi misurarti senza presunzioni o pretese di una malintesa 'sovraordinazione' nel concreto e con tutti gli altri soggetti chiamati a loro volta a pianificare il comune, la provincia etc. Si può capire, perciò anche senza scomodare i principi e le sentenze della Corte, cosa significhi e in cosa consista quella 'specialità' del parco su cui in anni più recenti sarebbe per troppi versi e in troppe realtà calata la tela. Qui è il DNA dei parchi regionali che, lungi dal danneggiare come allora fortemente e diffusamente si temeva l'operato, le competenze dei comuni o delle province, gli ha fatto bene perché li ha aiutati, potremmo persino dire li ha 'costretti' e con le buone, a misurarsi su questioni e aspetti che altrimenti sarebbero rimasti in cantera di fondo. Dove si faceva un buon piano del parco era più facile anche fare un buon piano regolatore; altro che esproprio dei comuni che allora (ma talvolta ancora oggi) si temeva.

Le incertezze della nuova stagione

Oggi di quella stagione, dobbiamo dirlo con molta franchezza e amarezza, non rimane granchè se non, e non è poco, i risultati, la consapevolezza che battere strade che evitino la sfida del piano crea sicuramente meno problemi e rogne, ma rende assai meno efficace l'azione del parco, l'opacizza e l'emargina come purtroppo è avvenuto e avviene con effetti deprimenti anche in realtà avanzate.

Ricordo, nel giugno del 2007, al festival dell'Editoria ambientale svoltosi a Pisa, la presentazione di un libro curato dal Parco dei Nebrodi in cui si faceva il punto sui piani di alcuni importanti parchi nazionali.

Il quadro che ne emergeva e che trovava ulteriore conferma in un altro libro,

I parchi Nazionali: Agonia di un'idea? di Paolo Francalacci e Giuseppe Mureto, era sconcertante per due ragioni. La prima è che sono davvero pochi i parchi oggi impegnati seriamente nella pianificazione. La seconda è che anche quando con molta fatica e con risultati talvolta non esaltanti, riescono a tagliare il traguardo e il piano passa all'esame della regione per l'approvazione definitiva spesso se ne perdono le tracce. In qualche caso, infatti, il piano è fermo da anni. Se poi come è doveroso fare si aggiunge che gran parte dei parchi nazionali è stata per lungo tempo commissariata è facile intuire che il quadro complessivo risulta davvero sconcertante.

Di questo quadro poco allegro fornisce una chiave di lettura estremamente documentata e approfondita un altro libro ancora più recente di quelli citati: *Fragmentazione e connettività. Dall'analisi ecologica alla pianificazione ambientale*, di Corrado Battisti e Bernardino Romano.

Nella presentazione Luigi Boitani afferma che non esistono altri libri del genere nel panorama italiano. Certo non ne mancano dedicati alle reti, un tema assai di moda e neppure alla biodiversità, sebbene nel nostro paese manchi ancora un piano nazionale. Ma qui le reti e la biodiversità sono ricondotte, credo sia questa la novità che lo rende importante e pressoché unico, alla pianificazione specialmente, anche se non solo, dei parchi e delle aree protette. Infatti se le reti e la biodiversità sono oggetto di non poche ricerche e pubblicazioni altrettanto non si può dire per la pianificazione. Non lo è sul piano legislativo e normativo e quando capita sotto tiro come è avvenuto con la Commissione dei 24, è presa a schioppettate e ancor meno lo è, come abbiamo visto, nella gestione concreta dei parchi ma anche delle altre istituzioni.

Il pregio del libro è quello di darci un'aggiornata rappresentazione ancorché incompleta di quel complicato contesto ambientale che registra, come ben sappiamo, rapidi e talvolta sconvolgenti e spiazzanti cambiamenti con i quali le istituzioni e non solo i parchi debbono fare i conti e, dall'altro lato, di aiutarci con una grande chiarezza che non viene meno neppure quando entrano in campo le indispensabili valutazioni e analisi tecniche a cogliere gli intrecci, le

connessioni di una realtà molto frammentata. Intrecci e connessioni che riguardano l'ambito, diciamo così, più scontato per una area protetta ossia la natura con le sue reti, corridoi, barriere, tutti aspetti che sgombrano definitivamente il campo da qualsiasi residua concezione del parco come isola e ambiente separato che tuttavia, come avverte Boitani, non deve farci confondere la «rete delle aree protette» con la «rete di ambienti naturali». Ma il libro mette bene in luce anche aspetti e profili meno scontati ma di grandissima attualità anche per le aree protette a cominciare dal paesaggio come è andato via via configurandosi anche con la Convenzione europea nel suo rapporto con la natura tanto che è stata presa in considerazione, con precise proposte e a più riprese dovute alle vicende parlamentari, l'esigenza di modificare in tal senso anche l'art 9 della Costituzione perché questa connessione trovasse il dovuto ed esplicito riconoscimento anche 'costituzionale'. È un aspetto purtroppo poco indagato sicuramente in ragione anche della 'crisi' della pianificazione nel suo complesso di cui stiamo parlando e della cui importanza ci offre uno spaccato di grande interesse il libro sul paesaggio toscano curato da Rossano Pazzagli ed in particolare il contributo di Antonello Nuzzo che rifacendosi alla esperienza toscana, qui ripercorsa sulla base di una puntuale documentazione, permette di cogliere nella concretezza specialmente del piano del parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli di Cervellati la 'connessione' che si riuscì a stabilire in anni ormai lontani tra tutela della natura e tutela del paesaggio che anche ad una parte del mondo ambientalista e dei naturalisti allora non piacque molto. Quella riflessione, che si ataglia naturalmente anche a molti altri parchi e che era già presente in molte legislazioni regionali, appare ed è di grandissima attualità visto quanto è stato previsto e deciso al riguardo con il nuovo Codice sui beni culturali e il paesaggio che nel marzo 2008 ha avuto il placet di Senato e Camera. Su quel testo non erano mancate polemiche e soprattutto da parte delle regioni erano state sollevate obiezioni e critiche soprattutto riguardo le implicazioni derivanti dalla piena 'riappropriazione', come è stato da più parti detto senza tanti complimenti, delle competenze dello stato in materia indispensabile per

rimediare alle prove poco edificanti delle regioni e degli enti locali. La Conferenza stato-regioni presentò infatti una serie di proposte emendative tacendo però su un punto decisivo che sembra essere passato inosservato ai più. Infatti ci si è rallegrati che il testo abbia modulato meglio il rapporto regioni -sopraintendenze (il volto dello stato!) ma su due articoli 'bomba' silenzio assoluto.

Lo SCHEMA di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio', all'art. 144, infatti, stabilisce che «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti di gestione delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesistici secondo le procedure previste dalle leggi regionali».

Se a qualcuno non fosse chiara la portata di questa norma ricordiamo che la legge quadro del 91 stabilisce, al pari delle leggi regionali, che i piani dei parchi riguardano anche la parte paesaggistica e che da anni e non solo in Toscana rilasciano i nulla osta in materia. Dopo il gran parlare sul paesaggio che non è più costituito da punti panoramici e monumenti isolati ma si integra e si raccorda a tutti gli effetti con il territorio - natura compresa - ecco di nuovo la scissione. L'art. 146 dice quasi subito dopo che la regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi dei propri uffici o può delegarne l'esercizio per i rispettivi territori, a province, ad ambiti sovracomunali appositamente definiti ai sensi delle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali ovvero ai comuni. Da questa formulazione neppure Mandrake riuscirebbe a tirar fuori dal suo cappello i parchi i cui piani - in tanti sembrano averlo dimenticato - sono piani 'speciali' proprio in quanto ispirati ad una politica di tutela anche del paesaggio. Ecco un caso di sconcertante silenzio (salvo un documento di Federparchi) che conferma che si può far danno ai parchi (e ai bacini) con le politiche alla Matteoli ma anche con decisioni meno rozze e grossolane e solo apparentemente più indolori.

Il divorzio dal paesaggio

Non possiamo stupirci quindi che in questo clima siano maturati provvedimenti come il decreto ambientale sfornato dalla Commissione dei 24 particolarmente dirimpante per la legge 183. E tuttavia è giusto sorprendersi di questo silenzio dinanzi al ripristino della sovraordinazione del piano paesistico su quello del parco a cui era stato assoggettato. Specie queste ultime normative, a cui è stata messa nuovamente mano, hanno avuto in più situazioni effetti immediati e negativi come nel caso del parco fluviale istituito agli inizi del 2007 dalla Regione Piemonte a Cuneo immediatamente impugnato dalla Avvocatura di stato. Anche nelle regioni questo clima involutivo – e non poteva che esser così – ha prodotto effetti negativi e in qualche caso ha visto anche leggi di regioni all'avanguardia come la Toscana rosicchiare talune prerogative della specialità per ricondurle ad una 'normalità' che ne sbiadisce il ruolo anche per quanto riguarda la tutela del paesaggio.

A fronte di questa situazione niente affatto esaltante non credo basti 'rilanciare' o ripartire da dove le cose si sono incagliate e impantanate quasi si trattasse semplicemente di ripristinare a tutti gli effetti le norme disattese o mal gestite. Intanto perché i fatti hanno chiaramente confermato che due piani rappresentano per tutti gli enti una prova estremamente ardua e alla fine praticamente quasi impossibile da superare. I piani, e non da ora, costituiscono, anche sotto il profilo procedurale, un passaggio davvero complicato che richiede di norma tempi piuttosto lunghi che sempre meno si attagliano alla velocità e portata dei cambiamenti specialmente in campo ambientale. Complicazioni che ovviamente si duplicano quando i piani da fare sono due.

Tanto è vero che anche regioni come la Toscana che per i piani socio-economici si erano dotate di uno strumento specifico di indirizzo regionale per facilitare il compito non hanno conseguito i risultati sperati. C'è dunque un'esigenza di semplificazione, di snellimento, o comunque vogliamo chiamarla, che non può più essere ignorata.

Ma questo attiene ancora alle procedure, alle modalità operative che d'altronde

de riguardano anche molte altre norme e non soltanto relative ai parchi e alle aree protette.

Procedure a parte, i due piani sancivano una separazione, un prima e un dopo, tra la tutela ambientale e le sue implicazioni socio economiche. Quante volte ci siamo sentiti dire, specie dal movimento ambientalista, che prima dovevamo pensare e preoccuparci del compito più importante a monte di ogni altro intervento e considerazione e poi, cioè solo dopo, anche del resto.

Insomma, le finalità vere del parco risiedevano nel primo piano, le altre nel secondo. Le prime avevano la precedenza, alle altre si sarebbe provveduto se e in quanto vi fosse stato spazio e possibilità. La situazione – ho già avuto modo di scriverlo altrove – era ben sintetizzata dal titolo di un convegno svoltosi a Camogli nel 2005: *La conservazione tra tutela e business*. A parte la scelta bizzarra del secondo termine, per indicare l'economia era quel *tra* che ormai mostrava la corda. Il *tra* stava appunto a significare un prima e un dopo e quindi in buona sostanza una separazione tra i due momenti di cui i due piani sono l'espressione normativa. Questa separazione oggi non ha più senso e non certo perché, come talvolta si dice, vogliamo annacquare, sbiadire le finalità del parco. Al contrario, oggi un'efficace politica di tutela della biodiversità terrestre e marina come del paesaggio ha come condizione indispensabile l'intervento incisivo ed efficace sulle scelte economiche che riguardano la pesca come l'agricoltura, le energie rinnovabili come il turismo. E queste scelte non sono separabili e si devono rimandare a due piani diversi e distinti. Si pensi alle implicazioni derivanti dai cambiamenti climatici e dall'esigenza di incrementare, e rapidamente, le fonti di energie rinnovabili per quanto riguarda l'eolico e il paesaggio, i biocarburanti e l'agricoltura, tutti aspetti nuovi anche e soprattutto per i piani dei parchi e delle aree protette. Come possono essere separati e distinti i profili ambientali da quelli socioeconomici?

Insomma si tratta di mediare nell'ambito di un unico piano, per dirla con le parole di Sabino Cassese nel suo ultimo libro: «tra l'interesse alla cura dell'ambiente e quello dello sviluppo delle attività produttive, tra quest'ultimo e la

tutela della salute, tra il governo del territorio e il rispetto del paesaggio». Ecco perché è forse giunto il momento di pensare ad un solo piano sia per i parchi nazionali che regionali. Per questi ultimi vista la varietà di tipologie di aree protette regionali esistenti – circa una cinquantina – che avrebbero bisogno anche di una adeguata revisione classificatoria, è sicuramente giunto il momento di una riflessione che può avvenire sulla base di esperienze ormai consolidate e nel complesso positive. Sul piano nazionale questa riflessione purtroppo non ha come riferimento esperienze altrettanto soddisfacenti e tuttavia anch'esse a partire dalle aree protette marine, le vere cenerentole del comparto, possono offrire un quadro di riferimento che non mancherà di evidenziare le ragioni e le cause di questo ritardo rispetto alle varie situazioni regionali e alle normative vigenti. Per tutti questa verifica, che non può cercare scappatoie di comodo in sortite volte a imboccare vicoli ciechi di cui non abbiamo alcun bisogno, non può non prendere le mosse dalle nuove norme del Codice dei beni culturali ma anche dall'esigenza di salvaguardare le scelte fondamentali della legge 394.

In questa sede non possiamo e non vogliamo soffermarci su un punto sicuramente degno di attenzione e cioè se il nuovo Codice, per le ragioni dette riguardo ai piani dei parchi, possa e debba essere considerato immodificabile e quindi affidato ormai alla sua concreta attuazione nella speranza che si cerchi di evitare quanto meno i maggiori inconvenienti. Non è male in ogni caso ricordare che taluni autorevoli giuristi ritengono che nella stesura del Codice si sia andati oltre i limiti fissati dalla legge delega per quanto riguarda la facoltà di apportare modifiche a leggi vigenti.

Le istituzioni avranno comunque la possibilità di verificare quale sia il modo migliore per non accentuare quella separazione tra pianificazione della natura e pianificazione del paesaggio a cui purtroppo si è tornati nonostante i confortanti risultati conseguiti soprattutto per merito dei parchi e delle aree protette in questi anni. Sì, qui l'accento va posto sul ruolo dei parchi perché le due conferenze nazionali sul paesaggio degli anni scorsi hanno entrambe registrato il più assoluto disinteresse per questo profilo come Federparchi ebbe modo

– si veda cosa scrisse la rivista «Parchi» – di denunciare criticamente. Sembrano tornati i tempi ricordati nell'ultimo libro di Galasso quando alla Camera durante la presentazione dei provvedimenti che avrebbero portato il suo nome fu interrotto da un parlamentare che gli chiese sorpreso cosa «c'entrassero i fiumi con il paesaggio». Sembra quasi uno scherzo, ma non lo è, che l'offensiva contro la norma della 394, poi sanzionata dal Codice, abbia preso le mosse proprio dalla contestazione da parte dell'Avvocatura di Stato di una legge del Piemonte con la quale si istituiva un nuovo parco fluviale, Gesso-Stura, in provincia di Cuneo. Senza dimenticare la più recente sentenza della Corte che ha contestato alla Regione Liguria l'istituzione dei 'paesaggi protetti' previsti per il parco dei Monti Liguri.

Il futuro dei parchi

L'altro aspetto che invece non può essere rinviato a più concrete verifiche riguarda la legge quadro e non solo per gli effetti prodotti dal nuovo Codice bensì per quello che confusamente, ma non per questo meno pericolosamente, si prospetta per i parchi, ossia una sorta di non ben specificata 'privatizzazione' mentre si accentua una ministerializzazione delle loro nomine politiche come dei direttori.

Qui in effetti sembra essersi creato un cortocircuito tra la scomparsa, di fatto, del tema della pianificazione e non soltanto delle aree protette – si veda il silenzio che è calato su una nuova legge urbanistica e del governo del territorio – e le ipotesi che circolano sul ruolo dei parchi che non erano mai cadute così in basso nella considerazione politica, istituzionale e culturale. Di cui tutto si può dire tranne che guardino a quella costruzione di un sistema nazionale a cui avrebbe dovuto puntare con la Terza Conferenza nazionale dei parchi richiesta, da tempo, da Federparchi e non solo.

Dall'approvazione della legge quadro non si era mai giunti, pur tra gli alti e bassi registrati in questi anni, ad un punto così cruciale. Non si è fatto in tempo, infatti, a tirare un sospiro di sollievo per lo scampato pericolo a cui purtroppo

non era invece sfuggita la legge 183 ad opera della commissione dei 24 presieduta di Matteoli, che tutto sembra essere rimesso in discussione. E va detto che un po' ce lo siamo cercati e meritati. Da anni ad ogni spiffero ci siamo levati in piedi come un sol uomo per dire giù le mani dalla legge quadro perché si rischia di far saltare tutto. Poi senza preannunci, proposte di legge, emendamenti e consultazioni ti sfilano di sotto il naso il piano, appunto quello strumento considerato a lungo fondativo del parco, e nessuno o quasi fa una piega. Silenzio assoluto in Parlamento, nella Conferenza stato-regioni e gran scampagnio invece sulla riappropriazione da parte dello stato di competenze finalmente e definitivamente sottratte alla pessima gestione delle regioni ed enti locali e ora messe in salvo.

Questo innegabile e certamente non inedito recupero centralistico non ha avuto e non avrà però unicamente effetti sulla 'ripartizione' delle competenze tra i vari livelli istituzionali. Vi è anche un altro profilo altrettanto importante ma finora totalmente ignorato e riguarda l'approccio con le 'materie' oggetto della ripartizione. In altri termini, la norma del nuovo Codice di cui abbiamo parlato costituisce una scelta negativa prima ancora che per la dislocazione delle competenze per l'approccio culturale e la disarticolazione che introduce in un ambito che la stessa Convenzione europea del paesaggio ha lucidamente e chiaramente concepito nella sua stretta interrelazione con la biodiversità, l'agricoltura, l'economia. Viene meno in sostanza quella trasversalità tante volte e non a caso richiamata dalla Corte riguardo all'ambiente, non riducibile appunto a 'materia'.

La crisi della pianificazione, perché di questo si tratta e non solo per i parchi, scaturisce innanzitutto da qui, da questa incapacità e rinuncia a muovere appunto da quelle 'invarianti ambientali' di cui abbiamo parlato per superare la frantumazione e il settorialismo che sono tornati a farla da padroni. In sostanza, come scrive Guido Martinotti «la babele delle lingue che presiede oggi alla pianificazione territoriale».

La straordinaria importanza dei piani dei parchi sta proprio in questo suo dovere

intervenire, e proprio nei territori di massimo pregio, con questa impostazione volta ad integrare ciò che ormai rischia di perdersi nel tran-tran quotidiano, nel vivere alla giornata senza una rotta precisa verso cui sono sempre di più spinte anche le aree protette.

Il logoramento di queste politiche di piano a cui stiamo purtroppo assistendo e che riguarda, fortunatamente però non in ugual misura, i parchi nazionali e quelli regionali rischia di ripercuotersi negativamente sul funzionamento complessivo delle istituzioni e del governo del territorio.

Una politica di 'rilancio' della programmazione non può naturalmente non tener conto dei profondi mutamenti che hanno riguardato e riguardano la realtà economica, sociale e ambientale del paese in rapporto anche alla situazione comunitaria e planetaria.

La pianificazione dei parchi e delle aree protette prese le mosse dalla definizione delle zonizzazioni, vale a dire della individuazione delle caratteristiche dei vari ambiti territoriali la cui integrazione non poteva prescindere dalle affinità ma anche dalle differenze. Si pensi, riandando al dibattito di quegli anni, alla fatica e alle difficoltà a calibrare gli interventi e le misure da adottare in relazione a realtà che richiedevano ovviamente di essere lette nella loro complessità ma anche senza schematiche zonizzazioni che avrebbero separato situazioni tra di loro strettamente connesse e interrelate. In particolare ciò riguardò i territori rurali spesso 'depressi' e in crisi e quelli viceversa riservati alle aree 'forti' ma decisamente minoritarie nel panorama complessivo dei parchi e delle aree protette. Ne derivarono sovente conclusioni discutibili sul ruolo dei parchi considerati da taluno strumenti da riservare, appunto, soprattutto ai territori in difficoltà, marginalizzati o a rischio incombente di marginalizzazione.

Ciò riguardò maggiormente ma non unicamente i territori rurali e le attività agricole che all'epoca si presentavano come le meno compatibili - diciamo pure le più compromettenti - rispetto ad una efficace politica di tutela ambientale. Sono i territori che a far data dal 1994 l'OCSE definisce per legge come rurali sulla base della densità di popolazione, che sarà adottata anche dall'UE.

Sono classificate rurali le unità locali (in Italia i comuni) con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti. Con altri e successivi adattamenti, si perviene a questo dato riguardante le aree rurali dell'UE-27. Le aree rurali rappresentano il 91% del territorio e il 56% della popolazione. Qui sono localizzati, praticamente, il complesso dei parchi naturali e le aree di maggior valore ambientale e paesaggistico. Sono queste aree che forniscono le città delle fondamentali risorse; l'acqua, lo smaltimento dei rifiuti, la difesa idro-geologica contro i rischi di frane e alluvioni.

A fronte di questa situazione, analizzata in dettaglio e sulla base di molti dati aggiornatissimi da «Argomenti» la Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale (n. 22-2008), colpisce, come annota Franco Sotte nel saggio introduttivo, tutto ciò sia confinato, anche nella ricerca, nel terreno esclusivo degli economisti agrari.

D'altronde non è un caso che per lo sviluppo rurale nell'UE sia prevista una politica indipendente e disegnata, sia in termini di finanziamento, che di responsabilità, rispetto alle politiche di sviluppo regionale e locale. Questa, infatti, ricade sotto la responsabilità del Commissario europeo all'agricoltura e agli affari rurali e della DG-Agri ed è parte integrante della politica agricola comune (PAC). Tutte le altre politiche di sviluppo regionale e locale sono invece sotto la responsabilità del Commissario europeo per la politica regionale e del DG-Regio la cui missione consiste nel «rafforzare (utilizzando le risorse e le norme riguardanti il Fesr ed il Fondo di coesione) la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità di sviluppo fra le regioni e gli stati membri».

Il modello di 'ruralità' fondato sui dati richiamati ha perso in questi anni il suo fondamento tanto che l'OCSE e la FAO stanno individuando e definendo altri indicatori della ruralità ed in particolare proprio quello della densità della popolazione. La ragione di fondo è dovuta al fatto che poche zone oggi possono essere definite come dipendenti dall'agricoltura che quasi ovunque è stata sorpassata in termini di occupazione e di reddito dall'industria e successivamente dai servizi. Sono andati così prendendo consistenza altri modelli di 'ruralità agraria'

non più inevitabilmente destinati ad essere in ritardo socio-economico e quindi dipendenti dai trasferimenti dei poli motori dello sviluppo. Si profila in sostanza, malgrado la distanza dal centro, la dispersione delle attività sul territorio e i limitati rudimenti di scala dovuti ad un sistema economico basato sulle piccole-medie imprese, l'economia e la società rurale si dimostrano un terreno fertile per far nascere e crescere le imprese industriali e terziarie.

Un primo e significativo riconoscimento di questi importanti cambiamenti e di questa nuova concezione della ruralità viene indubbiamente da quel secondo pilastro della PAC che assegna un ruolo, di cui abbiamo avuto modo più volte e non solo in queste pagine, di sottolineare il valore anche per i parchi e le aree protette.

Riconoscimento tuttavia che si accompagna purtroppo ad un persistente ritardo nell'utilizzazione delle risorse finanziarie previste che conferma la difficoltà ad uscire dai binari di una politica agricola incentrata prevalentemente sul sostegno dei prezzi in omaggio allo slogan evidentemente duro a morire «coltiva il contributo».

Anche per questo si stanno ricercando da parte dell'OCSE e della FAO nuovi indicatori idonei a superare quelli ormai obsoleti quali la densità della popolazione. Una ricerca che punta chiaramente a ricondurre la ruralità e il rurale non più a quel 'non urbano' ossia il 'bianco delle carte urbanistiche' tra i punti che rappresentano i centri urbani.

Restano troppe incertezze e confusione

Si tratta di uno stato di cose estremamente complesso ed anche complicato per intrecci anch'essi di vario tipo e natura. Da quanto abbiamo finora detto emerge chiaramente quell'irrisolto tra istituzioni e interno degli stessi singoli livelli istituzionali. Si pensi al rapporto tra ministeri ma anche tra assessorati regionali e via via scendendo per li rami. Quando si legge che si sta cercando di definire il piano della biodiversità agricola e restano imprecisate e indefinite nonostante un recente documento discusso in alcuni appuntamenti nazionali non

possiamo certo dimenticare che fine ha fatto la Carta della natura. Ecco perchè qualche perplessità sul 'governo' di queste nuove e complesse questioni resta ed è legittima. Analoghe considerazioni debbono essere fatte sul rapporto ministero dell'ambiente e beni culturali chiamati a gestire profili, in primis il paesaggio, che dopo la Convenzione europea anziché integrarsi maggiormente con la natura e l'ambiente li separa ulteriormente, pregiudicando anche i risultati fin qui conseguiti.

Accanto a queste discrasie istituzionali ve ne sono altre che riguardano sia il rapporto tra istituzioni e ricerca ed anche la ricerca stessa che fatica non poco a battere le strade pur conclamate della interdisciplinarietà. Sul primo profilo l'esempio più clamoroso, anche se purtroppo non certo il solo, rimane, come abbiamo avuto modo di ricordare, la Carta della natura, i piani della biodiversità e altro. Il senso di quelle scelte non a caso fissate dalla legge era e rimane proprio quello di consentire al decisore politico di avvalersi al massimo nel momento delle scelte delle conoscenze e competenze della ricerca. Di decidere, si direbbe in Toscana, non a 'bischerò sciolto'. Ma c'era anche l'altra faccia della medaglia non meno importante e innovativa e cioè offrire al mondo della ricerca una opportunità per uscire da una autoreferenzialità accademica che non solo la isolava ed estraniava dalle vicende esterne della società ma che era al tempo stesso fonte di persistenti e antiche divisioni disciplinari ormai obsolete. Dinanzi alla portata e complessità dei problemi che oggi le istituzioni debbono affrontare, basti pensare per fare uno tra i tanti esempi possibili, agli organismi geneticamente modificati, occorre stabilire un più stretto rapporto tra politica e apporto della ricerca che potrà risultare tanto più produttivo quanto più quest'ultima non si rinchiuderà nei suoi angusti ambiti disciplinari più comodi ma anche più sterili.

Va da sé che la nuova pianificazione delle aree protette, anche per quella collocazione territoriale di cui abbiamo parlato, non può non partire da questa esigenza di visione integrata e unificante a cui sempre più deve puntare anche l'UE. La vicenda dei parchi da cui abbiamo preso le mosse rischia ovviamente di

produrre effetti pesanti e negativi proprio rispetto a queste esigenze rimettendo per di più in discussione risultati importanti e apprezzati registrati dal nostro paese rispetto anche al panorama europeo. Ma questo segnala a sua volta una crisi più generale delle politiche ambientali del nostro paese e che riguardano, senza eccezione alcuna, tutti i livelli istituzionali nessuno escluso.

D'altronde significa pur qualcosa che su queste questioni così delicate riconducibili tutte a precise e importanti normative dalla 394 alla 426, dal progetto APE alla Convenzione alpina non vi siano relazioni, ricerche, studi degni di nota di carattere ministeriale. Da qui anche l'approssimazione, le 'stecche' fino alle gaffe più clamorose quando si pretende di additare un nuovo futuro a soggetti istituzionali di cui si sa quasi sempre poco o nulla per essersi accontentati (e talvolta vantati) di una gestione assolutamente burocratica. È un punto questo sul quale conviene soffermarsi un momento anche per le implicazioni di solito ignorate e cioè la connessione che oggi più di ieri la pianificazione richiede non solo tra discipline e materie diverse ma anche e non di meno per l'esigenza sempre maggiore di un rapporto stretto tra l'impegno delle istituzioni e il mondo della ricerca.

Esigenza per quanto riguarda i parchi posta chiaramente dalla stessa legge quadro che non a caso prevedeva, ed era un'assoluta novità, la Carta della natura partita più volte ma mai giunta al traguardo.

I piani dei parchi richiedevano e richiedono al massimo grado, come dovrebbe risultare persino ovvio, questa interrelazione oltre che interdisciplinarietà che invece è andata via via rarefacendosi. Anche in questo senso il piano era e rimane fondativo per il parco in quanto presuppone una ricognizione e monitoraggio del territorio incomparabilmente più impegnativo e a più largo raggio rispetto a qualsiasi altro strumento di pianificazione. Sotto questo profilo i piani dei parchi risultano non solo per le istituzioni, ma anche per il mondo della ricerca chiamato a superare qualsiasi tentazione o vocazione autoreferenziale o di settore, prove quanto mai impegnative proprio per la loro portata innovativa. I piani dei parchi, insomma, sono una prova e per molti versi una vera

sfida tanto per le istituzioni quanto per il mondo della ricerca. Lo sono sia perché richiedono una collaborazione e uno scambio a cui le istituzioni ma anche il mondo della ricerca non sono sempre preparati e ben disposti. Anche in questo c'è dunque nella pianificazione delle aree protette una potenzialità innovativa per il governo del territorio che non ha riscontro in nessun altro strumento. Ecco perché la crisi dei piani dei parchi ha effetti negativi non solo per i territori protetti ma anche all'esterno.

La risposta giusta a questa allarmante difficoltà non può venire pertanto che da una rinnovata e consolidata cooperazione tra governo e scienza, tra istituzioni e ricerca. Senza l'apporto della ricerca scientifica le istituzioni navigano a vista ma senza un adeguato e rinnovato governo delle istituzioni la ricerca arricchisce le biblioteche e le bibliografie senza trovare l'approdo indispensabile. Non si tratta di ruoli in competizione per affermare un primato come talvolta registriamo in qualche polemica, bensì di ruoli indispensabili proprio in quanto complementari. La crisi della pianificazione mette in seria difficoltà questo rapporto e sospinge sia le istituzioni che la ricerca ad una divaricazione in cui tutti hanno da perdere.

Non può sfuggire, naturalmente, che il dibattito sulla pianificazione presenta un forte intreccio tra aspetti politico-istituzionali e questioni tecnico-scientifiche per molti versi inestricabile ma non vanno tuttavia confusi i due piani.

Qualsiasi dibattito che attenga ad un piano regolatore, o ad un piano territoriale provinciale di coordinamento, o paesaggistico o di bacino, presenta ovviamente profili e implicazioni anche politiche. E tuttavia, generalmente, si cerca, in qualche misura, di non fare di ogni erba un fascio. Chi si occupa di piani dei parchi sa però, per diretta esperienza, che forse la pianificazione di un'area protetta, sebbene riguardi un soggetto meno 'politico' rispetto ad un consiglio comunale o provinciale elettivi in genere, ha un impatto, una carica politica che non sempre si ritrova per altri tipi di piano. È un punto sul quale sarà bene riflettere perché esso conferma che le questioni con le quali si deve misurare il piano del parco attengono a scelte che per molti versi riguardano di fatto anche altri

strumenti di gestione del territorio, appunto piani regolatori, di coordinamento e così via; da qui anche le maggiori difficoltà perché quelle scelte, in qualche misura già definite o abbozzate, devono ora fare i conti con uno strumento che riconduce anche aspetti specifici settoriali di una singola amministrazione in un ambito più ampio e non solo per i confini amministrativi ma anche di merito. Si potrebbe dire insomma che il piano del parco presenta un po' paradossalmente più carica politica di altri sebbene sia quello che più di ogni altro deve poggiare su conoscenze e valutazioni di tipo tecnico-scientifico. Ed è anche questo profilo che probabilmente lo rende così 'scabroso' al punto di farlo in molti casi arenare già alla partenza.

Potremmo dire anche che proprio la maggiore caratura tecnico-scientifica del piano di un parco rispetto ad altri strumenti di gestione territoriale spesso settoriali e meno complessi ne accresce la valenza anche politica (non partitica intendiamoci) perché raccorda le scelte ad una più ampia dimensione oggi anche comunitaria.

Un rilancio della pianificazione a partire dalle aree protette risponde, infatti, sempre più anche agli *imput* comunitari. Un aspetto questo per il quale rimandiamo al libro recentemente uscito in questa Collana e dedicato ai Parchi d'Europa curato da Roberto Gambino in cui il lettore troverà una documentazione sicuramente unica per estensione e ricchezza.

In questo libro abbiamo voluto invece circoscrivere l'esame all'esperienza del nostro paese attraverso una serie di situazioni specifiche locali, regionali e nazionali. L'intento è chiaro: evitare valutazioni superficiali e all'ingrosso quali troviamo troppo spesso anche sulla stampa. Siccome su questi temi il confronto e il dibattito per servire deve essere serio e informato noi abbiamo voluto fornire materiali e riflessioni che ne siamo certi risulteranno utili.

Renzo Moschini