

Il Parco nazionale del Pollino e il ruolo delle Regioni Basilicata e Calabria ¹

Premessa

Le condizioni generali di politica per l'ambiente e per i parchi, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, chiedono all'Ente parco nazionale del Pollino e alle Istituzioni locali, ad esso collegate: Comuni, Comunità montane, Province e Regioni, di porsi il problema di un "posizionamento strategico" del neonato Ente parco rispetto alle scelte di pianificazione territoriale ed ambientale e di programmazione socio-economica, a livello locale, regionale, nazionale e comunitario. Il Pollino è una delle 2.700 aree, cui la U.E. ha riservato attenzione per una tutela di interesse comunitario. Se nelle politiche nazionali e comunitarie il problema "ambiente", "aree protette" e "beni culturali e la possibilità di una fruizione a vantaggio dello sviluppo economico e della promozione civile e culturale sono un indirizzo ed una direttrice di azione, capace di orientare uno dei pochi e residui flussi di risorse finanziarie ancora disponibili per il sud, occorre, allora, che nel quadro di politica economica generale il modello di sviluppo "sostenibile", che passa attraverso lo "speciale regime di tutela e di gestione", cui le aree protette sono sottoposte, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 394/91, venga, da parte di tutti i soggetti istituzionali interessati e, tra questi, in prima fila le Regioni, opportunamente e coerentemente collocato e sostenuto, per far dispiegare alle scelte già compiute tutte le loro potenzialità.

Cooperazione e intesa

Nell'articolo 1, comma 5, della citata legge n. 394/91, è detto che "Nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli Enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa, ai sensi dell'articolo 81 del Dpr n. 616/77 e dell'articolo 27 della legge n. 142/90. Sarà utile, quindi, alla vigilia della messa in moto dei più importanti strumenti di gestione dell'Ente parco, il Piano per il parco, il Piano pluriennale economico sociale, il Regolamento del parco, avviare una procedura di preparazione, un tavolo permanente di consultazione, che si incarichi di promuovere tali forme di cooperazione e di intesa.

Sistema di aree protette

Nell'articolo 2 sono definite e classificate le aree naturali protette: parchi nazionali, parchi regionali, riserve naturali.

In un ambito territoriale e geografico, congruo rispetto alla capacità di promuovere e controllare processi, sarà molto utile costruire un sistema di aree protette per arrivare a definire il complesso dei rapporti, delle interrelazioni, degli interessi, che l'insieme delle aree protette, in tale ambito contenute, esprime in comune.

I Parchi nazionali del Pollino, della Val d'Agri e del Cilento costituiscono, di fatto, già un primo modulo di tale sistema.

All'articolo 3 della legge-quadro è disposta l'istituzione del "Comitato per le aree naturali protette", di cui fanno parte, tra gli altri, n. 6 presidenti di Regione (o Provincia autonoma), il quale identifica "le linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali" e, in particolare (lettera b, comma 4 dell'articolo 3), "adotta il programma per le aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale".

Pare evidente come sia utile per la Basilicata e la Calabria, interessate, peraltro, da altri parchi, sia nazionali sia regionali, poter esercitare unitariamente un ruolo di presenza, di partecipazione e di scelta a favore dei propri parchi.

Al comma 7 dell'articolo 3, è prevista, inoltre, l'istituzione della "Consulta tecnica", costituita da n. 9 esperti particolarmente qualificati, di cui n. 2 scelti in una rosa di nomi proposta dai presidenti dei parchi nazionali e regionali; anche nella Consulta tecnica può essere utile concorrere insieme alla

¹ Articolo pubblicato sulla Rivista del Coordinamento Nazionale dei Parchi e delle Riserve Naturali "Parchi", numero 21 - giugno 1997

scelta di un esperto, con specifica qualificazione nelle materie territoriali ed ambientali, scientifiche e culturali delle aree protette meridionali.

Programma triennale per le aree naturali protette

All'articolo 4 della legge n. 394/91 è descritta la formazione del "Programma triennale per le aree naturali protette", con proiezione triennale, ma con aggiornamenti annuali.

In tale programma rientrano:

- la specificazione dei territori e la relativa delimitazione dei confini;
- il riparto delle risorse finanziarie;
- i criteri e gli indirizzi per l'attuazione del programma.

Alla predisposizione di tale programma occorre lavorare, con opportune proposte, preventivamente, in modo da facilitare la soluzione di problemi rinvenienti dalle situazioni in atto; un esempio può essere proprio la eventuale verifica della attuale perimetrazione del Parco nazionale del Pollino.

Le misure di salvaguardia

Un giusto risalto va dato, anche, alla possibilità di promuovere "misure di salvaguardia", ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 394/91, in caso di "necessità ed urgenza", in modo da rimuovere eventuali difficoltà, che la gestione delle aree protette istituite può determinare, specialmente nell'attuale fase di avvio.

In attesa della ridelimitazione, per esempio, le misure di salvaguardia anzidette possono essere molto utili a quei Comuni, che hanno chiesto di essere inseriti o di estendere i loro confini all'interno dell'attuale perimetrazione del parco.

Uffici di riferimento per il parco

In ciascun Ente facente parte della Comunità del parco e, in particolare, in ciascuna delle due Regioni si ravvisa la necessità di avere un raccordo permanente, istituzionalizzato, con l'Ente parco, in modo da favorire l'indispensabile reciproco flusso di informazioni e di relazioni, da cui discendono attività amministrative e gestionali di interesse comune.

Un "Ufficio parchi", insomma, in ogni Ente, che permetta di stabilire un costante rapporto di scambio con l'Ente parco, convogliando in entrata e in uscita tutte le iniziative che hanno una implicazione in tema di ambiente, di conservazione, di valorizzazione, di promozione, di sviluppo sostenibile.

E auspicabile che all'interno di tale "Ufficio parchi" venga riservata la possibilità per l'Ente parco di svolgere compiti di rappresentanza, in modo che l'attività gestionale abbia uno spazio di manovra direttamente a contatto con gli interlocutori interessati, i cittadini, gli operatori, le istituzioni, e, quindi, più facilmente orientabile verso i luoghi della domanda, della esigenza, degli obiettivi, i luoghi in cui la efficienza e la efficacia della gestione sono più verificabili e più misurabili.

La Comunità del parco

Un continuo ed aggiornato coordinamento politico-istituzionale, va sostenuto attraverso l'attiva e costante partecipazione dei rappresentanti degli Enti e, in particolare delle Regioni, ai lavori della Comunità del parco.

Si richiama, qui, il comma I dell'articolo 10 della legge-quadro, nel quale è riportata la composizione della Comunità del parco, costituita dai presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle Comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco.

Il piano per il parco

Riflessione approfondita merita il piano per il parco, il principale strumento di gestione dell'Ente parco, previsto e definito nei contenuti, nelle competenze e nelle procedure per la formazione, per l'adozione e per l'approvazione all'articolo 12 della legge-quadro.

Rinviando alla lettura dei commi 1 e 2 dell'articolo 12 per l'esame dei contenuti e delle modalità di elaborazione e di organizzazione della proposta di piano, per definire, invece, organicamente, unitariamente e in modo integrato la proposta stessa, una riflessione particolare può essere fatta, richiamando in un unico contesto di riferimento, oltre al citato articolo 12, le "finalità generali" dell'articolo 1, le "misure di incentivazione" dell'articolo 7 il "Regolamento del parco" dell'articolo 11 e il "Piano pluriennale economico sociale" dell'articolo 14.

E, inoltre, estremamente importante tener conto fin dalla fase della preparazione, delle procedure per l'approvazione e delle competenze che il piano per il parco assume, una volta approvato. Il ruolo delle Regioni, sotto tale aspetto è di notevole entità, sia per la portata delle scelte di piano sia per le conseguenze che ne derivano.

Le Regioni, infatti, adottano il piano per il parco, ai sensi del comma 3 dell'articolo 12; si pronunciano sulle osservazioni presentate, d'intesa, ai sensi del comma 4 dell'articolo 12, con l'Ente parco, per le aree di riserve integrali (lettera a), di riserve generali orientate (lettera b) e di protezione (lettera c) e con l'Ente parco e con i Comuni per le aree di promozione economica e sociale (lettera d); approvano il piano oppure, in caso di mancata approvazione, partecipano, insieme al ministro dell'ambiente, ad un Comitato misto per esperire tentativi di intesa per l'approvazione.

Ad approvazione avvenuta, poi, il piano per il parco, ai sensi del comma 7 dell'articolo 12, ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Quest'ultima valenza, insieme alla figura "nuova" di piano nel panorama dei piani, finora conosciuti o sperimentati, pone sicuramente problemi di "raccordo forte", fin dalla fase di formulazione della proposta di piano, con tutti gli altri atti di pianificazione regionale, provinciale, comunale e di Comunità montane, eventualmente, anche, attraverso una preventiva definizione, con leggi regionali, delle modalità attuative di tale raccordo. Si aggiunga, infine, la considerazione che il piano per il parco, che, nei contenuti e nei metodi, è, ormai, riconosciuto da tutti debba essere elaborato nella forma di "piano integrato", presiede e condiziona le scelte da operare in sede di piano pluriennale economico sociale, di priorità delle misure di incentivazione e di regolamento del parco.

Il piano pluriennale economico sociale

Le iniziative per la promozione economica e sociale, tradotte in uno strumento di programmazione, qual è il piano pluriennale economico sociale, previsto dall'articolo 14 della legge n. 394/91, nel rispetto e in applicazione delle finalità del parco e dei vincoli stabiliti dal piano per il parco e dal regolamento del parco, sono un altro tema di approfondimento, preliminare e propedeutico alla formulazione della proposta di piano pluriennale economico sociale e della sua approvazione. Tale piano, infatti, è approvato, d'intesa, dalle Regioni interessate, ai sensi del comma 2 dell'articolo 14; in caso di contrasto, a ciò provvede una Conferenza presieduta dal ministro dell'ambiente o, in ultima istanza, il Consiglio dei ministri.

E quanto mai indispensabile, perciò, fare in modo, fin dalla prima stesura, che tale atto programmatico sia inquadrato nel contesto della programmazione delle due Regioni, anche in vista delle priorità dettate dall'articolo 7 sulle "Misure di incentivazione" per i finanziamenti statali e regionali, richiesti per la realizzazione di interventi, impianti e opere previsti nel piano del parco a favore di Comuni, Province, privati nel territorio del parco.

Il regolamento del parco

Il regolamento serve a disciplinare le attività che nel parco sono consentite.

E uno strumento approvato dal Ministero dell'ambiente, d'intesa, anch'esso, con le Regioni.

Le intese delle Regioni

Oltre all'approvazione del regolamento del parco, vi sono ancora altri adempimenti importanti, che richiedono il coinvolgimento delle Regioni. Ha bisogno dell'intesa delle Regioni l'approvazione:

- dello Statuto, ai sensi del comma 8 dell'articolo 9;
- della nomina del presidente dell'Ente parco, ai sensi del comma 3 dell'articolo 9;
- la nomina del Consiglio direttivo, ai sensi del comma 4 dell'articolo 9;
- l'organizzazione di speciali corsi di formazione per il rilascio del titolo ufficiale ed esclusivo di Guida del parco, ai sensi del comma 5 dell'articolo 14.

Le aree contigue

E competenza delle Regioni, d'intesa con l'Ente parco e gli Enti locali interessati, definire, delimitare, regolamentare e gestire "Aree contigue" alle aree protette per l'esercizio della caccia, della pesca, delle attività estrattive, ai sensi dell'articolo 32 della legge-quadro.

Raccordo con altre leggi

Per il pieno e corretto espletamento dei compiti e delle funzioni, che all'Ente parco sono affidati, è, infine, necessario operare un raccordo con la attuazione delle leggi:

- n. 3267 del 30 dicembre 1923 su "riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani"
- n. 1443 del 29 luglio 1927 su "norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere"
- n. 1089 dell'1 giugno 1939 su "tutela delle cose d'interesse artistico e storico"
- n. 1497 del 29 giugno 1939 su "protezione delle bellezze naturali"
- n. 1150 del 17 agosto 1942 e successive modifiche in materia urbanistica
- n. 44 dell'1 marzo 1975 su "misure intese alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale"
- n. 47 dell'1 marzo 1975 su "norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi"
- n. 47 del 28 febbraio 1985 su "norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive"
- n. 431 dell'8 agosto 1985 in materia di tutela delle zone di particolare interesse ambientale
- n. 349 dell'8 luglio 1986 su "istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"
- n. 183 del 18 maggio 1989 su "norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo"
- n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali
- n. 157 dell'11 febbraio 1992 su "norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"
- n. 36 del 5 gennaio 1994 su "disposizioni in materia di risorse idriche"
- n. 37 del 5 gennaio 1994 su "norme di tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche" - n. 97 del 31 gennaio 1994 su "nuove disposizioni per zone montane".

Conclusioni

Le materie di applicazione della legge n.394/91 richiedono da parte delle Regioni, anche per i parchi nazionali, un impegno legislativo, normativo, amministrativo, che non può essere sottovalutato in alcun modo, se non si vuole relegare le aree protette ad una funzione di mera affermazione di principio fine a sé stesso, anziché, ad una pratica operante, osservante e quotidiana di valori di civiltà dell'intera comunità umana.