

Parchi: per la natura e per l'uomo

Premessa

Nonostante la tematica dei parchi costituisca, oggi, uno degli argomenti che più stimola la sensibilità e l'interesse di settori sempre più vasti della popolazione, i concetti di parco nazionale, parco naturale e riserva vengono assunti dai mass media e percepiti dall'opinione pubblica in maniera piuttosto variata e confusa.

Sul piano individuale, accade poi che ciascuno coltivi - a livello conscio o inconscio - una propria idea di parco. Personalmente, poiché da breve tempo sono coinvolto professionalmente ed in modo diretto nelle vicende dei parchi trentini, mi sono trovato a dover chiarire a me stesso il significato e la storia dei parchi, ripercorrendone e rileggendone evoluzione e filosofia. Cosa che cercherò di fare qui, in modo sintetico, nella prima parte di questa conversazione.

Evoluzione del concetto di parco

La storia mondiale dei parchi ha inizio nel 1872 con l'istituzione del Parco Nazionale di Yellowstone, negli Stati Uniti, come *zona di svago e ricreazione per l'intero popolo americano*. L'istituzione del parco, di 800.000 ettari d'estensione, viene facilitata dal regime pubblico delle proprietà e si fonda su motivazioni estetiche e culturali che impongono una rigorosa salvaguardia delle *bellezze naturali*.

Tutela quindi del parco come spazio fisico e di servizio per il pubblico, nel contesto del territorio che lo circonda, senza esplicito riferimento - seppure consequenziale - all'obiettivo della protezione della natura.

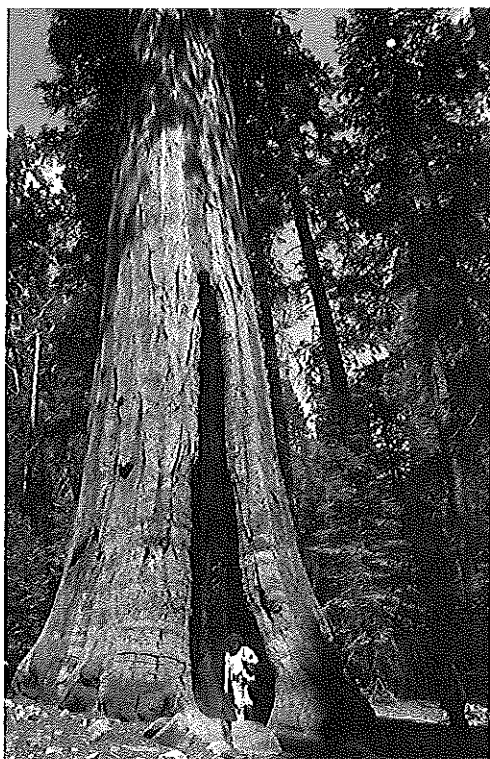
A questa prima area protetta segue l'istituzione da parte del Governo Federale di Washington del Parco Nazionale dello Yosemite e di Sequoia, nel 1890, finalizzata alla salvaguardia delle straordinarie foreste di sequoia.

In Europa, il primo parco nazionale viene creato in Svezia nel 1909, mentre nel 1914 in Svizzera viene istituito il parco nazionale della Bassa Engadina, con lo scopo di *lasciare l'intero mondo animale e vegetale alla sua evoluzione naturale e di proteggerlo da ogni influsso umano*.

Qui l'obiettivo primario del parco non è più quello di «svago e di ricreazione», ma quello di servire da grande laboratorio naturale per l'osservazione scientifica. Di fatto nel parco dell'Engadina i visitatori vengono ammessi come eccezione e con l'obbligo di non abbandonare i percorsi segnalati, mentre tale diritto all'accesso viene riconosciuto giuridicamente solo in tempi successivi (1980).

In Italia la nascita dei parchi nazionali *Gran Paradiso, d'Abruzzo, del Circeo, dello Stelvio* risale al periodo 1922-1935 e si ispira ancora - nonostante i 50 anni trascorsi e la diversissima situazione territoriale e demografica - alla cultura istitutiva dei grandi parchi americani, africani e australiani, tesa alla enucleazione di grandi spazi incontaminati nei quali la fauna e la flora possono essere sottoposte a regimi di tutela molto rigidi.

C'è da tenere conto che, in relazione alle condizioni territoriali dell'Italia dell'inizio del secolo, la fruizione turistica delle aree protette non può che essere un fatto elitario, di scarsa rilevanza sia per l'impatto ambientale che per l'indotto economico,



Sequoia National Park (foto Gelpi)

mentre le restrizioni sul libero utilizzo delle risorse costituiscono motivo di insofferenza da parte delle popolazioni residenti, ben più grave che nella realtà extraeuropea. Sta di fatto che, in Italia, la nascita dei grandi parchi nazionali, ancorché anticipatrice delle attuali istanze ecologiche, resta a lungo una pura istituzione giuridica, di impronta verticistica, disegnata su modelli impropri che portano ad accentuare la conflittualità locale e a far ritardare la maturazione di forme di gestione attiva, ancora oggi solo parzialmente attuate.

Definizione dei parchi nazionali

Nel 1948 viene fondata l'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (I.U.C.N.) che istituisce la Commissione internazionale per i parchi nazionali (I.C.N.P.) e promuove la compilazione di una lista dei parchi nazionali e riserve similari.

Nel 1959, su intervento delle Nazioni Unite, si arriva alla prima stesura ufficiale di una lista mondiale dei parchi nazionali, che viene rivista nel 1967 sulla base dei seguenti principi:

- l'area deve avere uno status di tutela giuridicamente attivato;
- deve comprendere una superficie di almeno 1.000 ettari;
- deve essere dotata di personale sufficiente e di possibilità finanziarie adeguate;
- deve essere aperta ai visitatori;
- deve ricadere nella giurisdizione delle massime autorità nazionali competenti.

Successivamente la definizione internazionale dei parchi nazionali viene perfezionata sulla base delle risoluzioni approvate dall'assemblea generale del I.U.C.N. di New Delhi (1969) e di Banff (1972) che fissano i seguenti principi:

un parco nazionale è un'area relativamente estesa

1. dove uno o più ecosistemi non sono materialmente alterati dallo sfruttamento o dall'insediamento umano, dove specie vegetali e animali, siti geomorfologici ed habitat sono di speciale interesse scientifico, educativo e ricreativo o che contenga un paesaggio naturale di grande valore estetico;
2. per la quale la più elevata autorità competente del Paese ha adottato norme per prevenire od eliminare, al più presto possibile, lo sfruttamento e l'occupazione e per far rispettare concretamente le caratteristiche ecologiche, geomorfologiche o estetiche che hanno condotto alla istituzione del parco;
3. dove i visitatori, seppure sotto speciali condizioni, sono ammessi di diritto per finalità di tipo culturale, ricreativo o a scopo di informazione e di educazione.

Nel congresso di Banff viene introdotto il principio di una possibile articolazione territoriale dei parchi nazionali in zone a regime di tutela differenziato distinguendo:

1. un *paesaggio naturale* come categoria in cui ricomprendere i paesaggi naturali con più elevato livello di protezione, nelle varianti possibili;



Yosemite National Park (foto Gelpi)

- a) zone a tutela rigida, senza interventi di regolazione,
 - b) zone di tutela con interventi di regolazione,
 - c) zone selvagge secondo il modello americano;
2. *un paesaggio culturale*, come categoria in cui ricomprendere le forme di paesaggio tutelato, modellate dall'attività umana, nelle sue possibili varianti:
- a) paesaggi naturali con tracce di interventi umani primitivi,
 - b) paesaggio con forme di antropizzazione tradizionali,
 - c) zone di particolare interesse archeologico;
3. *una zona di tutela storica*, come categoria in cui ricomprendere le aree tutelate per l'importanza preistorica e storica.

Nasce così il principio della zonizzazione di parco come combinazione possibile di diversi paesaggi e zone di tutela, sulle quali deve comunque prevalere il paesaggio naturale con il più severo regime di tutela (zone di riserva integrale, o *wilderness*).

Definizione dei parchi naturali

La I.U.C.N. mette a punto una lista di tutte le aree protette a livello mondiale (Paesi delle Nazioni Unite), ripartita su 10 categorie e comprendente poco meno di 2.000 territori tutelati, di cui 950 a parco nazionale.

In questa classificazione, tutti i parchi regionali d'Europa sono inclusi nella V categoria dei *paesaggi protetti* definiti come *estesi territori seminaturali o ad agricoltura tradizionale, di grande valore paesaggistico e culturale, dove l'obiettivo primario è la valorizzazione delle tradizioni e del quadro paesaggistico e dove sono consentiti interventi finalizzati a permettere l'utilizzo sociale e ricreativo più ampio possibile*. Non è indispensabile, qui, la proprietà pubblica dei suoli e non è neppure richiesta una gestione centralizzata del territorio protetto.

Prende così lentamente corpo l'istituto del *parco naturale* che, nell'esperienza europea della pianificazione territoriale, deve contemperare due obiettivi fra loro conflittuali: quello della protezione, tendente al



Parco Nazionale dello Stelvio (arch. Servizio Parchi e Foreste Demaniali - P.A.T.)

mantenimento di ecosistemi, biotopi ed elementi di particolare interesse naturalistico/paesaggistico; quello della fruizione rivolta non già ad una ristretta élite, ma intesa come servizio sociale riferito ad una intera popolazione.

In questo senso è evidente che il territorio non può essere destinato strumentalmente, come nell'originaria accezione dei parchi nazionali, in *aree di riserva* dove l'azione di tutela cerca di impedire ogni modificazione e in territorio libero dove è ammesso e lecito ogni intervento. A ciò contrastano i principi ecologici di interdipendenza tra ogni azione sul territorio e di trasmissione degli effetti a grande distanza e quello del necessario mantenimento, all'interno delle aree protette, del giusto equilibrio fra tutela e fruizione, in rapporto ai limiti di portanza degli ecosistemi interessati. Da qui la necessità di ricondurre la politica dei parchi a strumenti generali (nazionali, interregionali e regionali) di pianificazione del territorio.

Istituzione dei parchi naturali

Su tali premesse, si attua la svolta culturale maturata in Italia negli anni '70, che segna il passaggio da una politica puramente conservazionistica degli ambiti naturali più significativi, ad una politica che riconosce la stretta connessione delle aree protette con il territorio e quindi con l'uomo e le sue attività.

Il segno anticipatore, in questa direzione, viene proprio dalla Provincia Autonoma di Trento che, attraverso il Piano Urbanistico Provinciale del 1967, individua i confini dei parchi naturali *Adamello-Brenta* e *Paneveggio-Pale di San Martino* e ne fissa i principi generali di tutela e di utilizzazione compatibile, riconducendo, per la prima volta in Italia, il momento istitutivo del parco ad uno strumento pianificatorio territoriale complessivo.

Segue, a breve distanza (1973) la Regione Lombardia che provvede ad emanare la

prima legge-quadro sui parchi e che porta alla istituzione del primo parco naturale regionale italiano della *Valle del Ticino* (1974). Tale legge cornice è articolata in tre momenti consequenziali: il primo è costituito dalla stesura del piano generale dei parchi, il secondo dalla istituzione con legge dei parchi individuati dal piano generale, il terzo dalla pianificazione del territorio di ogni area protetta, attraverso appositi strumenti di parco.

Si attivano, in rapida successione, la Regione Piemonte, che segue fedelmente lo schema tracciato dalla normativa lombarda, la Toscana, la Liguria, il Lazio, mentre le altre regioni si muovono in ritardo o non si muovono o non avviano realizzazioni concrete.

In sintesi, è possibile inquadrare le normative regionali più consolidate in quattro gruppi:

- il primo, della Provincia di Trento che individua, nel Piano Urbanistico Provinciale, il momento istitutivo e di tutela transitoria; nella legge ordinamentale, il momento costitutivo dell'ente gestore; nel piano di parco, il momento di pianificazione dell'area protetta;
 - il secondo, delle Regioni Lombardia, Piemonte e Lazio che individua i tre livelli di normazione: nel piano regionale dei parchi, nelle leggi istitutive e negli strumenti di pianificazione territoriale;
 - il terzo, della Regione Toscana che individua soltanto due momenti normativi: legge istitutiva e il piano di parco;
 - il quarto, quello della Liguria in cui la legge quadro è anche piano dei parchi e in cui la legge istitutiva è contestuale alla predisposizione del piano di parco.
- Per la Provincia di Bolzano, lo schema istitutivo dei parchi si discosta notevol-



Parco Nazionale dello Stelvio (arch. Servizio Parchi e Foreste Demaniali - P.A.T.)

mente dai modelli descritti, venendo i parchi di volta in volta attivati con Decreto del Presidente della Giunta Provinciale, con la contestuale definizione dei vincoli di tutela e dei modi di gestione.

In questo contesto di iniziative regionali, nella materia dei parchi, assume oggi un rilievo importantissimo la legge Galasso del 1984. La legge Galasso infatti impone un vincolo generico e di controllo sul territorio di tipo generalizzato, vincolo che può essere sciolto solo attraverso una specifica pianificazione degli ambiti territoriali che caratterizzano maggiormente il paesaggio e l'ambiente naturale del nostro Paese. È evidente che nelle regioni in cui la politica dei parchi è stata inquadrata e si è sviluppata come politica di pianificazione, risulta agevole una traslazione delle normative e dei piani relativi alle aree protette a copertura dei territori tutelati dalla legge Galasso, di cui rappresentano realtà anticipatrici.

Legge quadro sulle aree protette

Per tornare ai parchi nazionali d'Italia, di cui sono noti i numerosi episodi distruttivi intervenuti successivamente alla loro istituzione (impianti idroelettrici, strade, strutture per gli sports invernali, insediamenti turistici e residenziali) è evidente che questa realtà è venuta scontando, nel passato, la stessa debolezza concettuale del momento istitutivo, mentre continua a scontare, al presente, la grave assenza di una legge quadro nazionale sui parchi (o aree protette) la cui prima formulazione risale al lontano 1964 e che, ancora oggi, si trova in Parlamento allo stadio di disegno di Legge.

Vale la pena qui di anticipare i principali contenuti di questo disegno, secondo cui

- per ogni parco nazionale o regionale deve essere elaborato un piano di gestione che preveda una zonizzazione con diversa graduazione di tutela e di utilizzo, distinguendo il territorio

1. *zona A*, di riserva integrale, nella quale il paesaggio naturale esistente non viene utilizzato ed è conservato nella sua integrità;

2. *zona B*, di riserva generale, nella quale vige un divieto generalizzato di edificazione e di trasformazione culturale, mentre si ammettono le attività agro-silvo-pastorali nelle forme tradizionali;

3. *zona C*, di protezione, nella quale sono ammesse infrastrutture ed opere destinate alla valorizzazione dei fini istitutivi del parco;

4. *zona D*, di controllo, nella quale possono essere svolte tutte le attività economiche, nei limiti di compatibilità con le stesse necessità di tutela del parco;

- per ogni parco nazionale o regionale devono essere costituiti organi autonomi di gestione in cui è assicurata una adeguata rappresentanza delle comunità locali, delle componenti scientifiche e delle associazioni ambientaliste e ai quali vengono garantiti i necessari finanziamenti;
- per ogni parco viene fissato il principio che alla tutela passiva della natura (nelle riserve integrali) deve affiancarsi un contenuto attivo di regolazione e di conservazione degli equilibri naturali dei paesaggi culturali e antropizzati nonché il principio che la gestione dell'area protetta deve sostenere lo sviluppo socio-economico compatibile delle comunità coinvolte;
- viene introdotto il principio dell'indennizzo per ogni riduzione di reddito agro-silvo-pastorale connesso con l'applicazione dei regolamenti di parco;
- viene infine prevista l'istituzione di nuovi parchi nazionali sulla base di un quadro complessivo di priorità, di opportunità e di esigenze, in rapporto all'attuale assetto territoriale e sociale del Paese.

È questo purtroppo un anello ancora mancante delle politiche territoriali che potrebbe far recuperare al Paese il *gap* metodologico accumulato dall'Istituzione dei Parchi Nazionali nei confronti di molte istituzioni regionali e conferirebbe la necessaria organicità all'azione del Ministero dell'Ambiente (istituito nel 1974) nel suo ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche ambientali.

Appendice

Vale la pena, in chiusura, soffermarsi su un concetto sviluppato con originalità dall'arch. Sandro Boato, nel suo recente volume sui parchi e le riserve naturali del Trentino (1988), parte dedicata all'ecologia e territorio, che egli intitola dell'*Urbanistica rovesciata*.

Alla base del tema trattato in quel capitolo, c'è la presa d'atto di una crescita qualitativa e quantitativa nella nostra società postindustriale della sensibilità ecologica – sia come reazione al deterioramento progressivo dell'ambiente, sia come riflesso dell'attività di informazione dell'associazionismo ambientalista – con il conseguente tramonto del mito di sviluppo economico senza frontiere.

Da qui, l'esigenza di *rifare l'urbanistica* – intesa quale scienza del costruire regolatrice dell'espansione – rovesciando l'ottica antropocentrica che la domina e mettendo al centro dell'attenzione quei territori che l'urbanistica considera alla stregua di spazi vuoti, in attesa di utilizzo e che, al contrario, devono costituire elemento fondamentale per l'organizzazione/gestione del

territorio. Da qui, la proposta costitutiva di un *sistema territoriale del verde* di cui i parchi naturali – interpretati come elemento di conservazione, ma anche di recupero di aree degradate e innanzitutto come salvaguardia del sistema idrico e come regolatori dell'equilibrio fra l'ambiente e l'uomo – costituiscono l'asse portante.

La tesi illustrata da S. Boato, in favore di un salutare rovesciamento dell'approccio urbanistico alla pianificazione delle risorse naturali, appare ineccepibile in rapporto all'attuale maturazione sociale delle tematiche ambientali.

Per chi, naturalista di formazione, si è trovato già negli anni '70 a dibattere e rivendicare in sede tecnica il ruolo guida dell'*ecologia* – intesa come conoscenza e analisi degli ecosistemi e di tutti i fattori ecologici agenti sul territorio – nel definire portata, effetti e compatibilità delle scelte pianificatorie di tipo urbanistico ad esso territorio riferiti, la svolta proposta appare benvenuta, quanto lungamente attesa.

dott. Diego Zorzi

Dirigente del Servizio Parchi
e Foreste demaniali della Provincia
Autonoma di Trento

Ditta **ZUCCHELLI**

del dr. Eugenio Pignatti

Vendita per corrispondenza di

ATTREZZI E STRUMENTI FORESTALI

37131 VERONA - Via G. da Verona, 6/b - Tel. 045/522358