

A. NUZZO (*), A. HOFMANN (**)

PUBBLICI POTERI E GESTIONE DEI BENI NATURALI IN TOSCANA

Riassunto — La problematica della conservazione della natura ed in generale la questione ambientale, negli ultimi anni ha avuto in Italia un'evoluzione abbastanza interessante, soprattutto dal punto di vista di una responsabilizzazione dei pubblici poteri nella materia: nella riforma regionale e nel concreto passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni si possono individuare momenti di questa evoluzione attualmente in corso, ma già abbastanza significativa.

Il processo dell'adeguamento — in termini previsionali e normativi — degli strumenti di piano e di programma dinanzi ai beni naturali, ed i rapporti fra forze protezionistiche e pubblici poteri, costituiscono argomenti di riflessione sul tema, che, anche se lontani da momenti conclusivi, evidenziano nuove prospettive e potenzialità.

Abstract — *Public authorities and natural resources management in Tuscany.* Problems about nature preservation, and generally the environment, in the last years had a quite interesting development in Italy; especially talking about Public Authorities' taking responsibility of the subject.

We can see the moments of this evolution, now still on, but quite expressive indeed, in the regional reform and in the positive passing of powers from the State to the Regions.

The process of adjustment, in terms of forecasts and rules, on plans and programmes about environment, and connections between Public Authorities and Protecting Institutions show reflections upon the matter; these, though far from end open new possibilities and prospects.

Key words — Territorial planning / Tuscany.

1. *L'evoluzione delle competenze dei pubblici poteri*

Con l'entrata in funzione dell'ordinamento regionale — dal 1970 in poi — le competenze e responsabilità dei pubblici poteri hanno avuto una crescente espansione attraverso trasferimenti o deleghe dallo Stato alle Regioni e da queste agli Enti Locali.

(*) Regione Toscana, Dipartimento Assetto del Territorio.

(**) Regione Toscana, Dipartimento Agricoltura e Foreste.

E' importante richiamare — per l'attinenza con la gestione dei beni naturali — la complessità delle trasformazioni amministrative intervenute nei settori del territorio, dell'ambiente, del paesaggio, dove nell'ultimo decennio — e particolarmente tra il 1972 — quando furono emanati i primi decreti di trasferimento di competenze alle Regioni — e il 1977 — con il D.P.R. 616 che completò tale trasferimento — si è avuta una vera e propria scomposizione e ricomposizione del quadro istituzionale.

A indicare tale rinnovamento vale accennare ad alcuni aspetti del processo tutt'ora in corso; questioni aperte che qui vengono ricordate solo per dare dimensione all'evoluzione in atto:

- l'articolazione dei poteri in vari livelli di competenza e in ambiti fisici differenziati: Stato, Regioni, Province, Comunità Montane, Comuni; a questi si aggiunge un nuovo Ente intermedio sovracomunale;
- il coordinamento tra i vari soggetti e le varie politiche, in termini di ruoli, funzioni, responsabilità, spesa;
- la definizione di strumenti ,procedure, metodologie, criteri per l'indirizzo, l'orientamento, l'esercizio e il controllo dei poteri.

Si tratta di un'evoluzione ancora non pervenuta a sistemazione definitiva, che fin'ora si è realizzata soprattutto nei termini di una tendenza all'espansione ed al rinnovamento nei pubblici poteri; che resta una fondamentale occasione di crescita civile; ma che si è andata delineando anche in forma di processo spesso tumultuoso e confuso, non sempre accessibile e comprensibile negli aspetti complessivi o nel dettaglio, al cittadino o allo specialista di settore.

Basti pensare agli ostacoli che l'apparato burocratico frappone al rinnovamento; alle carenze di strutture in termini numerici e di qualificazione; alla scarsità delle risorse finanziarie disponibili.

Molte volte si sono trasferite le funzioni senza i mezzi e gli strumenti per poterle esercitare; altre volte la scomposizione o il riaccorpamento di funzioni ha determinato solo la selezione delle problematiche e conseguenti scelte di comodo.

Comunque occorre sottolineare che soprattutto nel settore del territorio, dell'ambiente, del paesaggio il rinnovamento conseguente all'ordinamento regionale è di portata notevole tanto come constatazione di fatto che come potenzialità: le nuove regole del gioco, i nuovi soggetti operanti portano ad una vera e proprio ridefini-

zione dei campi di attività e delle materie anche se tradizionalmente intese e distinte. In tale nuovo assetto, trovano collocazione e rilevanza, tra le risorse con cui fare inevitabilmente i conti, anche i beni naturali: oggetto di attenzione e responsabilità da parte dei pubblici poteri non solo nel loro valore intrinseco, ma quali componenti di un quadro più vasto; non più o non solo esclusività di istituti scientifici, associazioni culturali e protezionistiche, privati « amatori », aziende forestali di Stato, come avveniva in Toscana fino a poco tempo fa, quando il riferimento all'assetto ufficiale dei beni naturali era limitato a tre oasi private, gestite dal WWF, e al crescente numero di foreste demaniali, gestite in forma di Riserva dall'A.S.F.D.

2. *Strumenti di piano e di programma dinanzi ai beni naturali*

Non appena gli strumenti di pianificazione e programmazione in mano ai pubblici poteri investono l'assetto delle aree extraurbane, e si delineano questioni di bilancio non solo in termini di costi/ricavi ma soprattutto costi/benefici, ecco che necessariamente viene al pettine il nodo prima ignorato — o evitato — del destino dei beni naturali e delle decisioni nel merito, conseguenti e non casuali.

In una regione come la Toscana, dove il patrimonio naturale è indissolubilmente legato ad altri beni e valori economici ed extra-economici — quali il paesaggio, la storia, la cultura — questa situazione si evidenzia non solo nel quadro della pianificazione urbanistica ma per ogni scelta, o progetto, sia di tipo economico-produttivo (agricoltura, foreste, cave, ...) che di tipo sociale (cultura, istruzione, tempo libero, salute ...) che di tipo ambientale (acque, suolo, aria ...).

Anche se la disciplina urbanistica non è sola quindi nell'affrontare la questione dei beni naturali, né costituisce l'approccio più corretto a tale problematica, è forse proprio il complesso delle scelte insediative pubbliche o private — quest'ultime avallate sempre da pubblici poteri — comportanti trasformazioni edilizie, urbanistiche, infrastrutturali che ha determinato tutta quella serie di disastri, conflittualità, contrapposizioni, allarmi, che ha, a sua volta, fatto nascere il problema generale del corretto uso delle risorse, in particolare di quelle limitate e irriproducibili, in particolare dei beni naturali.

La nascita e l'espansione incondizionata e selvaggia degli insediamenti, il saccheggio e lo sperpero di risorse nella logica privatistica e speculativa degli anni '60 — per quanto attualmente ridotti, nel mutato quadro economico e sociale e nell'accresciuta e diffusa sensibilità e consapevolezza « ecologica » — sono fenomeni che costituiscono a tutt'oggi una ferita non rimarginata e mantengono uno stato di allarme e di sospetto verso gli strumenti di piano e di programma, le loro previsioni e normative, per quel che questi possono esprimere nei confronti dei beni naturali. Nasce così la diffidenza verso i soggetti istituzionali responsabili della pianificazione; la sfiducia nelle vie ordinarie normative e di controllo; l'esigenza in negativo del vincolo, del divieto, della prevenzione; l'attesa di un'alta autorità di settore — o di super-settore — al di sopra di ogni sospetto: non si discute più, né si distingue, tra piani buoni e piani cattivi; si rifiuta in blocco lo strumento, la scelta, il potere che l'ha espressa.

Così i pubblici poteri tirati dentro la questione dei beni naturali e del loro destino, tramite l'approccio urbanistico — o meglio territoriale —, rischiano di venirne immediatamente dopo esclusi, nel migliore dei casi per sospetta immaturità o incapacità, se non rifiutati in quanto espressione di forze antagoniste o di contraddizione.

In termini naturalmente estremizzati la difficoltà di questa situazione è tutta in una visione retrospettiva del problema generale; in un'atteggiamento che guarda all'esperienza solo del passato e la proietta automaticamente nel futuro senza leggere nel presente i segni di un'evoluzione in corso, all'interno della quale esistono pur sempre — per tutti — ampi spazi da conquistare solo che si abbia voglia di lavorare e di impegnarsi.

3. *Il rapporto tra pubblici poteri e forze protezionistiche*

E' nel rapporto, tutto da rifondare, tra pubblici poteri ed organizzazioni protezionistiche che va riposto il massimo sforzo di analisi e di verifica proprio per ricercare quei margini di concretezza su cui mettere a fuoco l'impegno alla collaborazione ed al confronto, sempre sbandierato ma scarsamente realizzato.

Infatti è ormai consueto il procedimento, spesso divergente, nel migliore dei casi parallelo, quasi mai coincidente, che vede confrontarsi poteri pubblici e forze protezionistiche sulla problematica dei beni naturali.

Dal comune punto di partenza di un'impegno dichiarato, per quanto da accertare nei fatti, di una corretta gestione delle risorse, e perciò anche dei beni naturali, si procede poi su indirizzi distinti:

- da una parte: la tendenza all'estensione della competenza dei soggetti istituzionali pubblici; l'estensione dell'efficacia degli strumenti di piano e di programma; le finalità d'uso sociale o almeno l'opposizione alla privatizzazione dei beni;
- dall'altra: la ricerca di soggetti speciali; la proposta di provvedimenti straordinari in termini di vincolismo e di segregazione di aree particolari dall'insieme territoriale; le finalità settoriali e selettive in opposizione agli impieghi generalizzati.

La situazione risultante è quella di posizioni estremizzate e radicali, difficilmente conciliabili nel concreto e comunque incapaci di dare effetti significativi a breve termine nello specifico delle localizzazioni e delle problematiche gestionali; con l'unico risultato della contrapposizione e della polemica accademica, mentre è in gioco la sopravvivenza del bene:

- nella posizione dei pubblici poteri: fallimento degli obiettivi complessivi di crescita civile, equivoci culturali, velleitarismo e mancanza di capacità specifica, burocratizzazione delle iniziative, inadeguatezza degli strumenti a contenuti ed obiettivi circostanziati;
- nella posizione delle forze protezionistiche: settorialità dell'approccio, parzialità ed episodicità degli strumenti disponibili, incapacità istituzionale, inefficacia giuridica, impopolarità delle iniziative e loro strumentalizzazione ad interessi di parte.

4. *Un possibile indirizzo risolutivo*

Nella situazione di stallo in cui oggi ci si trova — situazione difficile ma notevolmente progredita rispetto alla confusione di partenza, verso gli anni '70 — il chiarimento delle responsabilità e dei ruoli può dare un contributo importante se non risolutivo, sia all'interno dei pubblici poteri — Stato, Regione, Enti Locali — sia all'interno del così detto schieramento conservazionistico — istituzioni scientifiche e culturali, associazioni protezionistiche, forze sociali —: il presupposto irrinunciabile è che si tenga ben fermo il principio che la problematica dei beni naturali non può prescindere dalla gestione complessiva del territorio e dell'ambiente; di conseguenza occorre accettare e sostenere l'estensione

dei poteri pubblici ad ogni livello, rifiutando fuori di questi il velleitarismo del protezionismo privo di qualsiasi efficacia giuridica e valenza istituzionale; da qui la necessità di un'adeguamento di ogni strumento ordinario di piano e di programma ad accogliere i contenuti e gli obbiettivi proposti dalla gestione dei beni naturali.

Attraverso la successione logica di questi passaggi obbligati, per situazioni specifiche e conseguentemente per obiettivi ben individuati nella loro rilevanza e nell'impegno gestionale, una volta accertata l'inefficacia o insufficienza di strumenti ed istituti ordinari, si può accedere alla costruzione di provvedimenti straordinari opportunamente motivati e finalizzati.

Oggi si discute molto — e molte volte pubblici poteri e forze protezionistiche si danno la mano nel non far succedere nulla al di là della discussione — con l'obiettivo, spesso fine a sé stesso, di sottrarre a competenze e strumenti correnti l'assetto di particolari aree nel presupposto, tutto da accertare e motivare, che con forme organizzative e strumenti speciali di là da venire si ottengono più quattrini, più efficienza, più efficacia, più capacità d'intervento, di controllo, di gestione: questo è l'unico sistema certo e collaudato non solo per lasciare immutato lo stato delle cose, ma anche e soprattutto per deresponsabilizzare quel tanto di autorità e di potere che potrebbe essere invece immediatamente chiamato in causa; innescando attese miracolistiche e insieme scarichi delle responsabilità tra un livello ed un'altro di competenza.

Non solo si discute molto, ma si discute molte volte al buio: il problema della conoscenza resta il problema fondamentale.

Non tanto perché manchi l'informazione o questa non circoli; spesso non è questione di linguaggio, sempre è questione di finalizzazione delle conoscenze: la conoscenza oggi o è generica, o è settoriale; mai è organizzata per tradursi immediatamente in scelte motivate di governo e di gestione.

Chi conosce sta zitto o protegge il segreto chiedendo vincoli generici a scatola chiusa; chi governa non conosce e quindi o non esercita adeguatamente o lo fa in termini inefficaci.

Appare evidente l'importanza di una conoscenza aggiornata e finalizzata; non come rituale generico, ma per avviare e indirizzare ogni iniziativa nella facoltà dei pubblici poteri: è chiaro che in questo ruolo continuo di reperimento ed aggiornamento delle motivazioni, le forze protezionistiche possono risolvere le loro frustrazioni e crisi di identità solo che si voglia affrontare a viso aperto il problema della ridefinizione del loro campo d'azione, al

di là di schemi di comodo tradizionali utili solo ad alibi culturali.

In questo possibile rapporto tra pubblici poteri e forze protezionistiche — purtroppo oggi spesso ideale — si risolverebbe la contraddizione su quegli indirizzi divergenti prima indicati, con ruoli e responsabilità precisate e finalizzate ad un destino migliore per i beni naturali.

5. *Conclusioni: tre considerazioni, una raccomandazione*

Dieci anni di attività regionale nella politica delle aree protette, dei parchi e delle riserve naturali può sintetizzare il rapporto tra pubblici poteri e gestione dei beni naturali in Toscana: molte idee, molti discorsi, molte frustrazioni, qualche esperienza su cui riflettere.

Comunque il giudizio non è semplice né automatico in quanto il quadro va costruito non come politica di settore, ma attraverso la composizione di più indirizzi di governo sul territorio e l'ambiente in campi economici ed extraeconomici: e ciò è molto difficile.

A questo punto, essendo significativa piuttosto che il giudizio, la consapevolezza di un processo in atto, valgono a concludere tre considerazioni e una raccomandazione.

Le tre considerazioni:

- il buon governo dei beni naturali non può essere una acquisizione che si concretizza una volta per tutte: è piuttosto una conquista lenta e graduale, un processo a piccoli passi; ciò è tanto più vero, oggi ed in Toscana, mentre si sta risalendo la china di una enorme confusione, conflittualità e competitività su quelli che devono essere gli obiettivi e i soggetti di qualunque iniziativa;
- il procedimento, una volta innescato, è lento ma inarrestabile e fa parte di un indirizzo complessivo di crescita civile, in cui c'è ampio margine per migliorare, che deve essere letto e interpretato in più aspetti e fenomeni; in generale occorre ribadire che se funziona la pianificazione ordinaria nei vari settori del governo del territorio e dell'ambiente tutto può funzionare, e perciò anche l'assetto dei beni naturali; se non funziona la pianificazione non c'è scampo neanche per i beni naturali;
- il vincolo, il divieto, il parco o la riserva — come forme organizzate del vincolo e del divieto — costituiscono aspetti di una lotta di retroguardia; obiettivi fini a se stessi; falsi obiet-

tivi: guai se questa politica resta di settore, anche se di super-settore, e non si integra con il complesso della politica del territorio e dell'ambiente.

La raccomandazione:

- attenzione: si corrompono i termini e si inflazionano i valori quando questi non trovano verifica e misura diretta sulla realtà; fin'ora ci siamo abituati alla reazione negativa delle popolazioni locali che si oppongono all'idea del parco — la riserva indiana — del vincolo, del divieto; già da oggi comincia ad interpretarsi nei fatti una nuova situazione: nessuno vuole essere declassato; la corsa al « parco » esprime l'aspirazione alla qualificazione ed alla differenziazione da parte delle popolazioni locali, nella sottile speranza che con questa etichettatura di prestigio possa risolversi ogni problema ordinario e straordinario a tutt'oggi insoluto.

Se questa nuova tendenza si generalizza, non è difficile prevedere che tutta — o quasi — la Toscana può essere « parco » o la risultanza dell'assemblaggio di tanti « parchi »; ritorniamo quindi al punto di partenza; ... e forse non sarebbe un gran male!

BIBLIOGRAFIA

- SERRANI D. (1971) - La disciplina normativa dei parchi nazionali. Milano.
- C.N.R. Commissione di Studio per la Conservazione della Natura e le sue Risorse (1971) - Libro bianco sulla Natura in Italia. Roma.
- Provincia di Livorno (1973) - Il territorio non urbano della provincia di Livorno. Livorno.
- A cura della Tecneco (1973) - Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese. Milano.
- Regione Toscana (1974) - Politica regionale dell'Ambiente: metodologie di intervento e di gestione. *Atti del Convegno*, novembre 1974, Firenze.
- NUZZO A. (1975) - I beni culturali naturali nell'esperienza della prima legislatura regionale. Firenze.
- Italia Nostra - Regione Liguria (1978) - Parchi regionali. Verso l'attuazione di aree per la tutela ambientale e lo sviluppo. *Atti del Convegno Nazionale di Genova*. 5-6 maggio 1978.
- SAINI R. (1979) - La filosofia dei parchi e delle riserve naturali attraverso la legislazione dello Stato e delle Regioni. Torino.
- Consiglio Regionale della Liguria (1981) - La Regione: La faticosa strada dei parchi. Genova.
- GAZZOLA L., INSOLERA I. (1982) - Parchi naturali: l'esperienza di Rimigliano. Roma.

(ms. pres. il 15 marzo 1982; ult. bozze il 20 marzo 1983)