



Daniele Granara¹

La disciplina legislativa dell'Alto Adige in materia di tutela del paesaggio e di aree protette: il legislatore statale segue il modello del legislatore provinciale speciale.

SOMMARIO: 1. *Premessa. Il quadro normativo di riferimento dal modello altoatesino alla disciplina legislativa statale: profili di tecnica legislativa.* – 2. *La tutela del vincolo paesistico nel modello della legge provinciale altoatesina come anticipazione della Legge Galasso e (opportuna?) integrazione di quest'ultima nella prima.* – 3. *La disciplina dei Parchi dell'Alto Adige quale modello di tutela delle aree protette: profili formali e sostanziali di tecnica legislativa.*

1. *Premessa. Il quadro normativo di riferimento dal modello altoatesino alla disciplina legislativa statale: profili di tecnica legislativa.* – L'Alto Adige si caratterizza per l'incomparabile bellezza del territorio alpino e per la presenza di risorse paesistiche e naturalistiche che rendono unica al mondo la Provincia di Bolzano.

L'unicità si esprime sia per la singolare amenità delle sue valli e dei borghi che le popolano, sia, sul versante istituzionale, per l'esperienza autonomistica, che costituisce un vanto non solo per la comunità altoatesina, ma per l'Italia intera.

Tale esperienza, dovuta alle note vicende storiche, che vedono ivi insediato un popolo di lingua e cultura tedesca, rappresenta un modello di autogoverno che ha raggiunto i livelli di efficienza più alti al mondo, anche in ragione di altra vicenda storica, che lo legava strettamente alla buona amministrazione, assicurata in Europa, per almeno due secoli (Settecento ed Ottocento), dalla grande tradizione degli Asburgo.

¹ Professore aggregato di Diritto Costituzionale e Diritto Regionale presso l'Università degli Studi di Genova.



Per conservare e, nello stesso tempo, promuovere, secondo le linee e la logica dello sviluppo sostenibile, l'eccezionale patrimonio naturalistico, la Provincia di Bolzano ha, fin dai primi anni Settanta, istituito una serie di Parchi Naturali, che anticipavano di almeno vent'anni la prima disciplina legislativa statale sulle aree nazionali protette, costituita dalla Legge 6 dicembre 1991, n. 394².

Non solo.

La legislazione provinciale di Bolzano ha altresì anticipato la disciplina legislativa statale sulla tutela del vincolo paesistico di cui alla Legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. Legge Galasso), oltre ad implementare nell'ordinamento provinciale la disciplina di tutela paesistica specifica di cui alla Legge 29 giugno 1939, n. 1497³.

In particolare, la Legge provinciale di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 ha anticipato di molti anni la disciplina statale sotto i due predetti profili, a dimostrazione della più profonda sensibilità che la comunità altoatesina esprime per la salvaguardia della sua peculiarità territoriale.

Oltreché dal punto di vista di una pionieristica attenzione da parte della Provincia Autonoma di Bolzano per la tutela del paesaggio e dell'ambiente, la predetta Legge Provinciale riveste sicuro rilievo anche dal punto di vista della tecnica legislativa, avendo il legislatore statale successivo mutuato dal legislatore provinciale altoatesino sia la struttura del testo normativo (*drafting* formale), con specifico riguardo alla disciplina delle aree protette, sia i principali aspetti sostanziali della disciplina della tutela del vincolo paesistico (sotto il profilo della previsione del vincolo paesistico generico, esteso a tutto il territorio provinciale già dal 1970) e delle aree protette, in particolare sotto i profili dell'identificazione delle aree da tutelare, delle finalità e dell'idea stessa di parco naturale e della sua organizzazione (*drafting* sostanziale).

² Cfr. art. 1, comma 2, lett. d) della L.P. 25 luglio 1970, n. 16, Pubblicata nel Suppl. Ord. al B.U. 11 agosto 1970, n. 33, e L.P. 12 marzo 1981, n. 7, Pubblicata nel B.U. 31 marzo 1981, n. 17.

³ Cfr. L.P. 25 luglio 1970, n. 16.



2. *La tutela del vincolo paesistico nel modello della legge provinciale altoatesina come anticipazione della Legge Galasso e (opportuna?) integrazione di quest'ultima nella prima.* – Quanto alla tutela del paesaggio, la Legge Provinciale di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 - che, per la lungimiranza dei suoi contenuti, nonostante risalga ad oltre quarant'anni fa, è ancor oggi in vigore nel suo originario impianto – è stata adottata al precipuo fine della tutela del paesaggio, individuando, da un lato, un vincolo generico, esteso a tutto il territorio provinciale, e dall'altro, vincoli specifici, che si conformano, ampliandola, all'elencazione contenuta nella Legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante “*Protezione delle bellezze naturali*”.

In particolare, quanto ai vincoli specifici, secondo l'art. 1 della predetta legge statale, “*sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:*

1° le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

2° le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

3° i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

4° le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”.

Il legislatore provinciale ha, da parte sua, riconosciuto meritevoli di tutela:

“a) i monumenti naturali, consistenti in elementi o parti limitate della natura, che abbiano un valore preminente dal punto di vista scientifico, estetico, etnologico o tradizionale, con le relative zone di rispetto, che debbano essere tutelate per assicurare il migliore godimento dei monumenti stessi;

b) le zone corografiche costituenti paesaggi naturali o trasformanti ad opera dell'uomo, comprese le strutture insediative, che presentino singolarmente o come complesso, valore di testimonianza di civiltà;

c) gli elementi naturali del paesaggio (biotopi), anche se dovuti all'opera dell'uomo, aventi una speciale funzione ecologica sull'ambiente antropizzato circostante;



d) i parchi e le riserve naturali, ancora integre nell'equilibrio ecologico o che presentino particolarmente interesse scientifico, destinato alla ricerca, all'educazione ed eventualmente alla ricreazione della popolazione;

e) i giardini ed i parchi che si distinguono per la loro bellezza o per la rilevanza della flora o fauna ivi stanziata⁴.

Pertanto, il legislatore provinciale, oltre a ricomprendere nei beni e nelle aree da tutelare quelle già individuate dal legislatore statale, con attenzione al profilo prettamente estetico del paesaggio [nelle lett. a), b) ed e)], ha esteso la propria attenzione (e quindi la tutela) agli aspetti naturalistici [lett. c) e d)], individuando anche i parchi e le riserve naturali, specificamente disciplinati dalla successiva L.P. n. 7/1981.

Non solo.

Come sopra accennato, la novità più importante della legge provinciale in esame è l'istituzione di un vincolo paesistico generico e generalizzato all'intero territorio provinciale che, per la sua *ratio* di tutela generale, appunto, e non solo specifica di alcuni beni, anticipa quella che sarà la successiva legislazione statale in materia di tutela del paesaggio e di istituzione del vincolo paesistico generico.

In altri termini, se il legislatore provinciale ha sottoposto a tutela l'intero territorio altoatesino, in considerazione del pregio paesistico e ambientale che lo caratterizza nella sua totalità, il successivo legislatore statale, pur non potendo assoggettare l'intero territorio nazionale a vincolo, in ragione dell'esistenza di aree prive di detto pregio, ha individuato quelle aree che presentano, in via generale, elementi paesistici e naturalistici meritevoli di tutela.

Rispetto alla disciplina del 1939, il legislatore passa quindi da una prospettiva particolaristica di tutela di singoli beni ad una tutela di tipo generale, che trova la sua concretizzazione nella sopra richiamata Legge Galasso.

In particolare, ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dalla Legge Galasso, "*sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497:*

⁴ Art. 1, comma 2, della L.P. 25 luglio 1970, n. 16.



tecniche normative

- a) *i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;*
- b) *i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;*
- c) *i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;*
- d) *le montagne per la parte eccedente 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;*
- e) *i ghiacciai e i circhi glaciali;*
- f) *i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonchè i territori di protezione esterna dei parchi;*
- g) *i territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;*
- h) *le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;*
- i) *le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;*
- l) *i vulcani;*
- m) *le zone di interesse archeologico”.*

A fronte della predetta legislazione nazionale, la Provincia Autonoma di Bolzano ha poi introdotto nella L.P. n. 16/1970 l'art. 1 *bis*⁵, il quale riproduce la predetta elencazione, seppur con i necessari adeguamenti al peculiare territorio altoatesino, e risulta interessante sia sotto il profilo della tutela approntata sia sotto quello della tecnica normativa.

⁵ Inserito dall'art. 1 della L.P. 23 dicembre 1987, n. 35, unitamente all'art. 1 *ter* sulle integrazioni da apportare al piano urbanistico comunale, in relazione all'individuazione specifica dei vincoli di cui ai precedenti artt. 1 *bis* e 4.



Infatti, l'introduzione del vincolo generico previsto dalla Legge Galasso può essere letto nel senso di elevare a tre i tipi i vincoli previsti dalla legge provinciale, rafforzando la tutela del territorio altoatesino.

Riassuntivamente, la L.P. n. 16/1970, all'esito della modifica del 1987, prevede tre vincoli:

1. Il vincolo generico esteso a tutto il territorio, di cui all'art. 1, comma 2, primo periodo;
2. Il vincolo specifico di cui all'art. 1, comma 2, secondo periodo;
3. Il vincolo "generico-specifico" di cui all'art. 1 *bis*.

Tuttavia, se da un lato, l'integrazione legislativa compiuta con la L.P. n. 35/1987 mostra l'intenzione del legislatore provinciale di incrementare la tutela del paesaggio e gli artt. 1 *bis* e 1 *ter* si rivelano come tali anche sotto il profilo della redazione del testo normativo, essendo essi inseriti tra l'art. 1 e l'art. 2 senza indicazione di autonoma rubrica⁶, dall'altro, il recepimento della Legge Galasso induce a due ulteriori e diverse letture.

In primo luogo, l'elencazione di cui alla novella legislativa appare ultronea rispetto al vincolo generico già contenuto nel primo periodo del comma 2 dell'art. 1.

Infatti, non si vede come possa essere ulteriormente ampliata una tutela già estesa all'intero territorio provinciale, senza alcuna distinzione o esclusione.

All'opposto, l'elencazione (successivamente introdotta dal legislatore) potrebbe essere interpretata come una limitazione del vincolo generale di cui al primo periodo del comma 2 dell'art. 1 e, pertanto, non più estesa a tutto il territorio provinciale ma solo alle aree individuate dal legislatore nazionale e recepite da quello provinciale.

⁶ Detto inserimento, sotto il profilo strettamente formale, altera il modello strutturale del testo normativo e spezza la coerenza del medesimo, con riguardo alla scelta del legislatore provinciale di rubricare gli articoli, invece disattesa per la novella legislativa che ha introdotto gli artt. 1 *bis* e 1 *ter*.

Sotto il profilo sostanziale, tuttavia, detta scelta può essere ricondotta alla condivisibile volontà del legislatore di far emergere la natura integrativa delle nuove disposizioni rispetto all'art. 1, rubricato "oggetto della tutela del paesaggio", in cui obiettivamente e sostanzialmente si inseriscono gli artt. 1 *bis* e 1 *ter*, quasi come fossero commi aggiunti del precedente art. 1.

Per un approfondimento in punto di struttura dei testi normativi e sul valore giuridico delle rubriche, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004.



Peraltro, se anche così fosse, residuerebbero ben poche aree (o forse nessuna) del territorio provinciale non ricomprese in detta elencazione, per il sopra rilevato elevato pregio paesistico e ambientale che lo caratterizza.

Pertanto, seppur il risultato finale dell'intervento legislativo provinciale sia interpretabile come volto alla maggior tutela del territorio, secondo la *ratio* consolidata della legislazione altoatesina, la tecnica normativa impiegata per il perseguimento di detta finalità suscita qualche perplessità, in quanto, sotto il profilo del vincolo generico, il recepimento della Legge Galasso nell'art. 1 *bis* complica il (forse) più chiaro quadro di tutela di cui al testo originario della L.P. n. 16/1970, che distingueva nettamente il vincolo generico, esteso a tutto il territorio provinciale, da quelli specifici da individuarsi secondo il procedimento di cui all'art. 3 e seguenti della legge provinciale medesima.

Ciò è vieppiù evidente alla luce della competenza legislativa esclusiva prevista dallo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige in capo alle Province Autonome, in materia di tutela del paesaggio⁷, che non comporta alcun vincolo di adeguamento della legislazione provinciale a quella statale in detta materia e che, nella specie, poteva essere meglio ponderato.

3. La disciplina dei Parchi dell'Alto Adige quale modello di tutela delle aree protette: profili formali e sostanziali di tecnica legislativa. – Quanto alla disciplina delle aree protette, vengono in rilievo l'art. 1, comma 2, lett. d) della L.P. 25 luglio 1970, n. 16 e la L.P. 12 marzo 1981, n. 7, che hanno costituito il paradigma per il successivo intervento legislativo statale (di ben dieci anni successivo con riferimento alla disciplina organica di cui alla L.P. n. 7 /1981, ma di addirittura venti, ove si consideri la tutela prevista dalla L.P. n. 16/1970) di cui alla sopra richiamata Legge 6 dicembre 1991, n. 394, sia sotto il profilo della struttura formale del testo legislativo sia

⁷ Cfr. art. 8, comma 1, n. 6 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante Approvazione del T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige (G.U. n. 301 del 20 novembre 1972).



sotto i profili sostanziali dell'identificazione delle aree da tutelare, delle finalità e dell'idea stessa di parco naturale e della sua organizzazione.

Quanto al primo profilo, si rileva che tra la successiva legge statale e il combinato disposto di cui alle precedenti leggi provinciali di Bolzano nn. 16/1970 e 7/1981 esiste una identità strutturale, schematizzabile nel modo seguente:

1. Individuazione delle finalità della legge;
2. Individuazione delle aree da tutelare;
3. Disciplina degli organi del parco;
4. Programmazione dell'attività del parco.

Ne consegue che la redazione della legge statale di disciplina delle aree protette è stata ricalcata su quella della legge provinciale altoatesina, presentando la medesima struttura formale che si riflette, peraltro, anche nel contenuto delle relative disposizioni.

Infatti, con riferimento alle aree da tutelare la già richiamata lett. d) del comma 2 dell'art. 1 della L.P. n. 16/1970 sottopone a vincolo paesistico specifico *“i parchi e le riserve naturali, ancora integre nell'equilibrio ecologico o che presentino particolarmente interesse scientifico, destinato alla ricerca, all'educazione ed eventualmente alla ricreazione della popolazione”* e la Legge n. 394/1991, nel classificare le aree naturali protette all'art. 2, non fa altro che specificare detta sintetica ed efficace definizione del legislatore provinciale (infatti integralmente richiamata dalla successiva L.P. n. 7/1981, senza ulteriori specificazioni), affermando che *“i parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.*

I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema



omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.

Con riferimento all'ambiente marino, si distinguono le aree protette come definite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla L. 5 marzo 1985, n. 127, e quelle definite ai sensi della L. 31 dicembre 1982, n. 979”.

In sintesi, l'art.2 della Legge n. 394/1991 definisce i parchi naturali regionali come sistemi omogenei di valori naturalistici e ambientali, caratterizzati anche da valori paesaggistici e artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali, confermando quanto già previsto dal legislatore provinciale altoatesino.

Lo stesso dicasi della idea di parco e delle finalità perseguite con la sua istituzione.

Sul punto, si osserva che il fine che si è proposto il legislatore statale nell'istituire i Parchi naturali (analogo a quello già perseguito almeno dieci anni prima dal legislatore provinciale dell'Alto Adige) è consistito (e consiste tutt'ora) nella sintesi virtuosa di due interessi, che possono apparire contrapposti e che, comunque, non sono necessariamente omogenei e neanche sempre compatibili: da un lato, l'imprescindibile esigenza della protezione naturalistica, dall'altro l'esercizio sulle aree che presentano detta esigenza delle attività umane di rilevanza economica.

I due interessi trovano il loro bilanciamento nell'idea di un assetto territoriale, che non pregiudichi le risorse naturali protette e tragga, anzi, da queste motivo di sviluppo.

Ne consegue che l'idea del Parco non è mai stata intesa in un senso unilateralmente limitativo delle possibilità di sviluppo, bensì nel senso della realizzazione di una sinergia tra necessità di conservazione ed esigenze di sviluppo.

Il Parco, pertanto, è sempre stato inteso non come limitativo dello sviluppo, ma come occasione di sviluppo, preordinato a valorizzare gli elementi territoriali, così



qualitativamente elevati e nello stesso tempo delicati, da richiedere una protezione speciale, proprio al fine di non disperdere il loro valore, suscettibile di positivi risvolti economici.

L'attività dei Parchi tende, pertanto, per espressa previsione legislativa, a raggiungere il livello più alto di questo equilibrio, che si riassume, come si è osservato, nella teoria del cd. sviluppo sostenibile.

Le finalità che si prefiggono gli Enti Parco ed i principi a cui la loro attività si ispira sono, come osservato, quelli di tutelare il territorio, valorizzandone la diversità biologica con particolare riferimento alle specie tipiche della flora e della fauna e conservandone il patrimonio storico e archeologico e, allo stesso, tempo, di promuovere le attività di ricerca scientifica e di educazione ambientale, con lo scopo di ripristinare gli ecosistemi e di riqualificare gli insediamenti, garantendo la fruizione del territorio a fini didattici, culturali, scientifici, ricreativi e turistici e valorizzando le attività agricole, silvicole e artigianali tradizionali nelle aree ad esse vocate, nonché la funzione di presidio territoriale.

Tali principi sono ancorati ad alcuni concetti base, costituiti dalle finalità delle norme protettive volte alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, per tale intendendo (art. 1, comma 2, della Legge n. 394/1991) *“le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale”*.

Per il perseguimento delle predette finalità, è fondamentale il ruolo degli organi del parco, individuato dal legislatore statale (e, prima ancora, da quello provinciale di Bolzano).

In particolare, restano fondamentali, in ogni caso, accanto al primario fine conservativo del patrimonio naturale, il principio partecipativo di enti esponenziali e comunità locali al processo di formazione e di gestione dell'area protetta, dominato (quest'ultimo) dalla presenza di soggetti “rappresentanti” di enti e gruppi accanto a soggetti che la legge qualifica “esperti”, con una distinzione sostanziale che non può essere trascurata.



A tale ultima categoria appartengono gli esperti designati dalle Associazioni ambientaliste, il cui precipuo compito è di offrire il supporto della propria esperienza per la conservazione e valorizzazione del “patrimonio naturale”, ulteriori finalità (quale quella di promozione turistica) restando affidate ad altri organismi promozionali.

Gli strumenti attribuiti agli Enti Parco per perseguire l’obiettivo sopra delineato sono costituiti, in sede previsionale e programmatica, dal Piano del Parco ed, in sede esecutiva, dal nulla osta preventivo, richiesto per l’esecuzione di ogni intervento edilizio sull’area protetta (artt. 12 e 13 della Legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Non solo.

L’analisi scientifica e l’impegno sociale che la composizione degli interessi richiede ha indotto il legislatore a prevedere organi di governo (Presidente e Consiglio del Parco) che, nella necessaria distinzione tra funzioni di indirizzo da essi espresse e funzioni di gestione svolte dal Direttore del Parco, abbiano una provenienza ed una competenza diversificate (accanto ai rappresentanti degli Enti Locali, vi sono esperti nei settori ambientale e culturale⁸).

Tra gli esperti nel settore ambientale figurano due rappresentanti nominati dalle Associazioni ambientaliste, che svolgono la specifica *“funzione di assicurare la presenza di soggetti in grado di tutelare adeguatamente, per la loro competenza, il “valore ambiente” sia in sede di programmazione che di composizione dei vari interessi perseguiti dall’organo di governo in relazione alle finalità statutarie⁹”*.

⁸ Cfr. art. 9, comma 4, della Legge 6 dicembre 1991, n. 394, secondo il quale *“il Consiglio direttivo è formato dal Presidente e da dodici componenti, nominati con decreto del Ministro dell’ambiente, sentite le regioni interessate, scelti tra persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura o tra i rappresentanti della Comunità del parco di cui all’articolo 10, secondo le seguenti modalità:*

- a) cinque, su designazione della Comunità del parco, con voto limitato;*
- b) due, su designazione delle associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi dell’articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n.349, scelti tra esperti in materia naturalistico-ambientale;*
- c) due, su designazione dell’Accademia nazionale dei Lincei, della Società botanica italiana, dell’Unione zoologica italiana, del Consiglio nazionale delle ricerche e delle Università degli studi con sede nelle province nei cui territori ricade il parco; in caso di designazione di un numero superiore a due la scelta tra i soggetti indicati è effettuata dal Ministro dell’ambiente;*
- d) uno, su designazione del Ministro dell’agricoltura e delle foreste;*
- e) due, su designazione del Ministro dell’ambiente”*.

⁹ Cfr. T.A.R. Liguria, Sez. I, 13 marzo 2003, n. 309.



Nella composizione del Consiglio Direttivo, il legislatore nazionale del 1991 ha voluto mantenere la distinzione tra “rappresentanti” di collettività territoriali o di interessi di tipo economico ed “esperti” che possiedano i requisiti di esperienza e competenza in materia di parchi e di valori dei parchi tutelati.

Tutto quanto sopra non ha portata innovativa, trovando puntuale riscontro nella L.P. n. 16/1970 che, infatti, si è prefissata l’obiettivo di conservare e, ove possibile restaurare, l’aspetto “*dei paesaggi e siti naturali, rurali ed urbani, che presentano un interesse culturale od estetico o costituiscono un ambiente naturale tipico*”¹⁰, prevedendo un vincolo generalizzato su tutto il territorio provinciale e vincoli specifici su singoli beni.

Addirittura, il legislatore provinciale - consapevole che l’attività dell’uomo, se correttamente esercitata, contribuisce al miglioramento del paesaggio e dell’ambiente – ha apposto speciali vincoli anche su “*zone coreografiche costituenti paesaggi naturali o trasformati ad opera dell’uomo, comprese le strutture insediative, che presentino singolarmente o come complesso, valore di testimonianza di civiltà*”¹¹, sugli “*elementi naturali del paesaggio (biotipi), anche dovuti all’opera dell’uomo, aventi una speciale funzione ecologica sull’ambiente antropizzato circostante*”¹² ed ancora – nella visione dell’ambiente come strumento di ricchezza culturale e sociale – sui “*parchi e le riserve naturali, ancora integre nell’equilibrio ecologico o che presentino particolarmente interesse scientifico, destinato alla ricerca, all’educazione ed eventualmente alla ricreazione della popolazione*”¹³.

Per assicurare un tutela efficace del paesaggio e della natura, la disciplina legislativa in esame ha previsto, da un lato, la massima pubblicità possibile dei vincoli (integrando i P.U.C. con allegati grafici nei quali detti vincoli risultino chiaramente identificati¹⁴) e, dall’altro, all’art. 2, ha istituito la Prima e la Seconda Commissione per la Tutela del Paesaggio, quali veri e propri organi tecnici amministrativi, entrambi composti di

¹⁰ Così recita l’art. 1 della L. Provinciale Bolzano 25 luglio 1970, n. 16.

¹¹ Cfr. art. 1, comma 2, lett. b della cit. L. Provinciale Bolzano 25 luglio 1970, n. 16.

¹² Cfr. art. 1, comma 2, lett. c della cit. L. Provinciale Bolzano 25 luglio 1970, n. 16.

¹³ Cfr. art. 1, comma 2, lett. d della cit. L. Provinciale Bolzano 25 luglio 1970, n. 16.

¹⁴ Cfr. art. 1 *ter* cit. L. Provinciale Bolzano 25 luglio 1970, n. 16.



esperti nei diversi settori coinvolti (ad esempio, urbanistico, agricolo, forestale e turistico).

Alla Prima Commissione sono affidati i compiti di individuare i beni da assoggettare a tutela e, all'esito di un procedimento ispirato al principio partecipativo e alla trasparenza dell'azione amministrativa, di apporre il relativo vincolo, con Delibera da pubblicarsi sul B.U.R.

Come sopra osservato, la Legge provinciale del 1970 è stata, poi, sottoposta a successive modificazioni, che non ne hanno tuttavia snaturato l'impianto, ed integrata dalla Legge Provinciale 12 marzo 1981, n. 7.

Quest'ultima disciplina è stata approvata al dichiarato fine di provvedere alla protezione, alla conservazione e al risanamento dell'ambiente naturale e del paesaggio, alla migliore conoscenza scientifica, alla diffusione della cultura naturalistica e ad un ordinato sviluppo dell'attività ricreativa nei territori vincolati come parchi naturali, proprio in linea consequenziale con gli obiettivi fissati dall'art. 1 lett. d) della L. Prov. 25 luglio 1970, n. 16.

Sono molte e diversificate le attività che ogni Parco si prefigge di realizzare, che vanno, ad esempio, dall'istituzione di centri di formazione per diffondere la conoscenza delle caratteristiche del Parco al risanamento degli ambienti naturali degradati, dalla creazione di orti botanici e centri per ospitare specie animali tipiche alla manutenzione di sentieri¹⁵.

In altri termini, la legge provinciale del 1981 esprime *in nuce* il principio di sviluppo sostenibile, poi implementato dal legislatore statale, già prevedendo una armonica interazione tra attività umana e ambiente.

Le attività di cui sopra sono individuate (sulla base delle direttive dell'Assessore Provinciale, che si avvale del parere della Prima Commissione del Paesaggio) a mezzo del programma deliberato annualmente dal Comitato di Gestione, nominato dalla Giunta Provinciale e composto, secondo l'art. 4 della Legge Prov. 7/1981, per ogni Parco naturale:

¹⁵ Per l'elencazione completa delle attività, si veda l'art. 2 della Legge Provinciale 12 marzo 1981, n. 7.



tecniche normative

- a) da un numero di rappresentanti di ogni comune territorialmente interessato, designati dal rispettivo Consiglio, corrispondente alla superficie vincolata a parco di ogni comune divisa per la media aritmetica delle singole superfici comunali, con arrotondamento per difetto al numero intero; viene comunque assicurata la presenza di un rappresentante per ogni comune;
- b) da un esperto in scienze naturali;
- c) da 4 rappresentanti delle associazioni protezionistiche più rappresentative;
- d) da un rappresentante dell' ispettorato provinciale dell'agricoltura;
- e) da un rappresentante dell' ispettorato ripartimentale delle foreste;
- f) da 2 rappresentanti delle associazioni di agricoltori e coltivatori diretti scelti dalla Giunta provinciale su segnalazione delle organizzazioni più rappresentative;
- g) da un rappresentante dell' Assessorato alla tutela dell'ambiente.

La composizione del Comitato di gestione dei parchi altoatesini prefigura la composizione del Consiglio direttivo dei Parchi naturali istituiti dalla Legge Quadro nazionale del 1991, posto che si compone sia di “rappresentanti” delle comunità territoriali, sia di rappresentanti “esperti” nel settore ambientale (presumendosi tali quelli designati dalle associazioni ambientaliste più rappresentative), trattandosi di un organo tecnico-consultivo dell'Amministrazione provinciale.

La sua composizione deve, inoltre, tener conto della consistenza dei gruppi linguistici, così come rappresentati in seno al Consiglio provinciale¹⁶.

Il Comitato può provvedere direttamente alle attività previste dall'art. 2 della Legge Provinciale 12 marzo 1981, n. 7 (se le stesse non comportano spese) e proporre all'Assessore provinciale l'adozione di modifiche territoriali, variazioni alle prescrizioni di vincolo ed a qualsiasi disposizione contenuta in leggi provinciali che stabiliscano, con atti amministrativi, particolari possibilità di intervento nel territorio del Parco.

¹⁶ Tuttavia, limitatamente ai parchi naturali ricadenti nell'ambito territoriale delle località ladine, si prescinde, se del caso, ai fini dell'osservanza della proporzionalità tra i gruppi linguistici, dal computare i rappresentanti dei comuni territorialmente interessati (art. 4, comma 9, Legg. Prov. 12 marzo 1981, n. 7).

In proposito, il Consiglio di Stato, IV Sezione, con sentenza 24 febbraio 2011, n. 1204, ha ritenuto che si tratti di una “norma meramente programmatica e non prescrittiva, che non impone la partecipazione ai lavori del suddetto Collegio di un componente appartenente al gruppo linguistico ladino ma, in una



tecniche normative

Come si nota, la disciplina altoatesina è anticipatoria di quella statale, in relazione ai principi che la ispirano sotto il profilo organizzativo e funzionale.

Ciò ha consentito un'anticipazione delle tutele che hanno preservato le eccezionali bellezze paesistiche e le straordinarie risorse naturalistiche dell'Alto Adige, con un armonico sviluppo, adeguato e proporzionato alle possibilità locali.

A conferma di tale pregio può essere indicato il Parco Regionale Naturale dello Sciliar¹⁷, che non a caso costituisce (come peraltro il territorio degli altri Parchi) una delle realtà più ammirate nel mondo, quale esempio di attenzione alla natura e al paesaggio, nell'armonico sviluppo delle attività umane.

Le leggi statali hanno seguito il modello, anche redazionale, delle leggi della Provincia Autonoma di Bolzano, adottando una tecnica normativa analoga ed addivenendo ad un virtuoso circuito di tutele, frutto di reciproche integrazioni e di assimilazione di modelli, che la sensibilità altoatesina ha istituito, anche in ragione della sua più stretta aderenza e vicinanza con la cultura europea del rispetto dell'ambiente e del paesaggio.

prospettiva propositiva si limita a garantirne la facoltà di accesso", così confermando la sentenza T.R.G.A.- Trentino Alto Adige – Bolzano, n. 390/2007).

¹⁷ Il parco Regionale Naturale dello Sciliar è stato istituito con D.P.G.P. 16 settembre 1974, n. 68 e successive D.P.G.P. 26 gennaio 1984, n. 147, 29 gennaio 1990, n. 229 e 22 marzo 1994, n. 314.