

La disciplina delle attività agricole nelle aree protette

Ettore Casadei

1. Ambito e limiti dell'indagine. - 2. Evoluzioni significative nella configurazione giuridica delle aree protette e delle attività agricole. - 3. Il regolamento del parco. - 4. Il piano per il parco e le iniziative per la promozione economica e sociale. - 5. Ristori patrimoniali per i vincoli e per i danni prodotti dalla fauna selvatica del parco.

1. La materia qui presa in considerazione è sicuramente molto vasta e non facilmente riducibile allo spazio ristretto di un contributo congressuale. Occorre dunque un approccio consapevole degli inevitabili limiti della trattazione, ma neppure può rinunciarsi a giusti e doverosi intenti di organicità e di completezza. Allo scopo è innanzitutto necessario, sia richiamare lo stato delle ricerche in argomento, sia precisare il campo di indagine, limitandolo ai profili essenziali e di maggiore interesse.

Sulle aree naturali protette la letteratura giuridica è molto ampia, ma non con riguardo al tema oggetto del nostro esame. Gli argomenti approfonditi sono soprattutto quello dei rapporti, spesso antagonisti, tra Stato e regioni, sul riparto delle competenze relative alla gestione del territorio, quello delle procedure e dei limiti per la realizzazione di opere e di manufatti, quello delle sanzioni per la violazione di tali limiti e di tali procedure. In sostanza le ricerche riguardano principalmente la questione urbanistica intesa sia nei profili tradizionali, sia nell'accezione più vasta favorita negli ultimi decenni dall'emergere di una pianificazione generalizzata all'intero territorio e largamente guidata da esigenze e da sensibilità ambientali.

Pochissimi sono i riferimenti alla concreta gestione delle attività economiche da parte dei privati. E ciò giustifica qualche stupore, soprattutto per quanto concerne le attività agro-silvo-pastorali, che nelle aree protette sono di gran lunga le più rilevanti, se non per l'entità dei risultati economici, per l'incidenza sulla gestione del territorio.

Per il nostro lavoro neppure la giurisprudenza è di qualche aiuto. Anche qui i problemi che emergono con maggiore frequenza sono i conflitti di competenza tra Stato e regioni o tra diversi organi

dello Stato, nonché l'esecuzione di opere in violazione dei limiti o con l'inosservanza delle procedure stabiliti dalla legislazione in materia, e le conseguenti sanzioni civili e penali. Di un certo interesse, tuttavia, sono talune sentenze relative all'indennizzabilità dei danni cagionati dalla fauna selvatica protetta alle colture agrarie e più precisamente alla natura e all'entità del ristoro patrimoniale spettante al danneggiato. Sia pure indirettamente, dunque, in tali interventi (su cui torneremo), si pone il problema delle modalità e del grado di tutela dell'esercizio dell'attività primaria. Plastica e suggestiva, anzi, si fa la contrapposizione tra salvaguardia della natura, nel caso rappresentata dall'animale selvatico oggetto di protezione da parte della legge, e l'attività economica volta ad incidere, anche se in grado non molto elevato (come si verifica nell'attività agricola), sul libero dispiegarsi delle forze vitali della natura.

Per contro, immenso appare il materiale normativo. Ruolo centrale, naturalmente, assume la legge generale 6 dicembre 1991, n. 394, intitolata: "Legge quadro sulle aree protette", peraltro già in più punti integrata e modificata, in particolare dal d. lg. 31 marzo 1998, n. 112 (contenente conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), il cui art. 76 ha soppresso il programma triennale per le aree naturali protette di cui agli artt. 4 e 5 della legge-quadro, e soprattutto dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426, che ha per oggetto nuovi interventi in campo ambientale, e che nella legge-quadro ha introdotto varie innovazioni.

Ma, accanto alla legge generale, un'indagine completa dovrebbe considerare le discipline anteriori relative a specifiche aree protette, quelle successive volte ad adeguare tali discipline ai principi della nuova legge-quadro, i provvedimenti istitutivi di nuove aree e soprattutto, sul piano della concreta attuazione del *corpus* normativo in esame, i provvedimenti destinati ad organizzare e a disciplinare la gestione delle aree istituite secondo i dettami della legge-quadro (il riferimento è, con tutta evidenza, ai piani per il parco, ai regolamenti del parco, ai piani pluriennali economici e sociali per la promozione delle attività compatibili, nonché ai piani di gestione delle riserve e ai relativi regolamenti attuativi).

Soprattutto tali ultimi piani e regolamenti costituirebbero documentazione di grandissimo interesse per comprendere il concreto funzionamento del sistema e, all'interno di questo, per avere più

precisi riferimenti sulle effettive modalità di svolgimento dell'agricoltura nei parchi. Ma si tratta di materiali non facilmente reperibili. Inoltre, una ricerca sistematica e completa e con i dovuti approfondimenti analitici su tutti i materiali normativi e sugli strumenti di attuazione nelle singole aree, da un lato richiederebbe tempi lunghi e l'impegno congiunto di più persone, dall'altro porterebbe a risultati assai voluminosi sul piano quantitativo.

Ben diverso può e deve essere il contenuto di questa indagine. Compito di essa, infatti, non è un inventario analitico delle modalità di gestione delle singole aree protette, ma l'illustrazione dell'esercizio dell'agricoltura nel territorio delle medesime alla luce dei principi fondamentali e delle discipline generali della legge-quadro.

Più precisamente, il discorso si limita ai parchi, giacché per le riserve, in considerazione del loro rilievo strettamente ecologico-ambientale, il problema dell'esercizio dell'agricoltura neppure ha ragione di porsi. Conclusione analoga vale per le aree protette marine. Pur volendo ampliare la sfera delle discipline agrarie alla pesca, come del resto da tempo previsto dall'ordinamento comunitario (basti citare, al riguardo, l'art. 32, par. 1, del Trattato CE), e sotto vari profili consentito da numerose disposizioni interne (a parte norme risalenti nel tempo, si veda, da ultimo, l'art. 33, comma 2°, del d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, sulle funzioni del Ministero delle politiche agricole e forestali), sarà sufficiente ricordare come l'art. 19 della legge-quadro, relativo alla gestione delle aree protette marine, nel comma 3° vieti in termini espressi e recisi la cattura, la raccolta e il danneggiamento delle specie animali e vegetali [lett. a)], nonché l'introduzione di armi, di esplosivi e di ogni altro mezzo distruttivo e di cattura [lett. d)].

Giova ancora osservare che la disciplina più ampia e compiuta della legge-quadro è quella dedicata ai parchi nazionali, mentre limitata e sfuggente è quella sulle riserve nazionali [per le quali, fermo lo strumento dell'applicazione analogica, il legislatore mostra di contare ampiamente sulla normativa dei parchi o per espresso rinvio (richiamo dell'art. 17 all'art. 11), o presupponendone l'applicazione dei principi], e abbastanza ridotta, e anch'essa modellata sulla normativa per le aree nazionali, è quella relativa alle aree protette regionali.

Per concludere, pur non mancando l'opportunità di prendere in considerazione altri luoghi e situazioni, la nostra attenzione sarà essenzialmente riservata alla disciplina della legge-quadro sui parchi nazionali, ovviamente non nei suoi termini generali, ma con specifico

riguardo all'esercizio delle attività agricole al loro interno. Molti aspetti del sistema, pertanto, non potranno essere affrontati e dovranno considerarsi come noti, mentre risulteranno opportuni taluni approfondimenti teorici sulla condizione giuridica della proprietà terriera e dell'impresa agraria all'interno delle zone in esame.

2. Prima di entrare nel vivo dell'indagine, sono ancora opportune alcune osservazioni generali sugli elementi (aree protette e attività agricole), che il nostro tema pone a raffronto.

Per entrambi si ravvisa, infatti, e ha trovato di recente chiaro impulso, una significativa evoluzione.

Nella disciplina delle aree protette, elemento tradizionalmente dominante è stato sempre quello della tutela conservativa. E allo scopo gli strumenti tecnici approntati dal diritto sono stati principalmente vincoli e divieti garantiti da adeguate sanzioni. Questo, almeno, nelle intenzioni del legislatore e a prescindere dai risultati effettivamente conseguiti. La tutela ha assunto poi particolare forza e vigore quando, accanto alle esigenze ambientali, si poneva il fattore della rilevanza estetica. Espressione di questa logica è la ben nota legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla tutela delle bellezze naturali, di recente abrogata dall'art. 166, comma 1°, del d. lg. 29 ottobre 1999, n. 490, che, in veste di testo unico, anche se in termini non ancora completi, riordina le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (fra cui quelle del 1939), a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, recante disposizioni sui beni culturali.

Con una rilevantissima innovazione, tuttavia, l'ordinamento ha esteso la più intensa tutela ben al di là della presenza del valore estetico. Questo si è verificato quando il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (nota come legge Galasso, e anch'essa abrogata, salve poche disposizioni, dall'art. 166, comma 1°, del testo unico appena ricordato, che ne assorbe i contenuti), ha fortemente dilatato la tutela paesaggistica, sottoponendo ai vincoli della legge del 1939 una lunga serie di beni (territori costieri, fiumi, torrenti e altri corsi d'acqua, montagne, ghiacciai e circhi glaciali, parchi, riserve e territori di protezione esterna dei parchi, territori coperti da foreste e da boschi, aree assegnate alle università agrarie e zone gravate da usi civici, zone umide, vulcani, zone di interesse archeologico), dell'estensione di vari milioni di ettari, come tali costituenti una frazione cospicua dell'intero territorio

nazionale. Ciò che maggiormente rileva, comunque, è che l'assoggettamento di tali beni si realizza in via automatica, cioè senza l'esperimento delle procedure e l'inserimento negli elenchi previsti dalla medesima legge del 1939, e soprattutto senza che debba verificarsene l'effettivo pregio estetico, sufficiente risultando l'appartenenza alle categorie indicate. Non è che venga meno la tutela delle bellezze naturali, e il sistema per individuarle e censirle è ancora operante, ma il vincolo viene sensibilmente ampliato al di là degli esigui spazi originariamente considerati.

Altro fondamentale elemento di evoluzione è quello che ci sembra pienamente consacrato nella legge n. 394 del 1991. L'intervento del legislatore non si limita più a vincoli e a divieti ma cerca realisticamente un altro modo di valorizzare l'area protetta, individuandolo in una sorta di ragionevole accordo sinergico tra forze naturali e presenza umana. Questa scelta appare al contempo convincente ed inevitabile e mostra così più matura consapevolezza del problema. Tranne che per zone ristrette di particolare valore ambientale, infatti, quello della natura assolutamente incontaminata appare come un mito impossibile e, soprattutto per territori fortemente antropizzati da millenni come il nostro, l'unica via produttiva di buoni risultati sembra quella di una presenza umana che custodisca l'ambiente trovando nelle aree protette buone occasioni di sopravvivenza economica, mentre l'abbandono spesso determina, accanto alla perdita di tradizioni e di valori culturali preziosi, ulteriore e più intenso degrado.

Nel richiamare questi aspetti la dottrina è assolutamente unanime e, anzi, non manca chi lamenta che questa sorta di positiva integrazione tra uomo e natura, pur chiaramente enunciata nella legge, non trovi in concreto adeguata attuazione. Quanto al dettato normativo, conviene richiamare almeno taluni spunti essenziali.

La legge-quadro espone nel titolo primo i principi generali che regolano la materia, innanzitutto ponendo la nozione di area naturale protetta come territorio in cui sono presenti formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, aventi rilevante valore naturalistico e ambientale e come tale sottoposto al particolare regime di tutela e di gestione previsto dalla legge medesima allo scopo di perseguire determinate finalità (art. 1, commi 4°, 2° e 3°).

Tali finalità sono costituite dalla conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologi-

che, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici [comma 3°, cit., lett. a), mentre sugli equilibri idraulici e idrogeologici torna la lett. d), prevedendone - accanto alla difesa, che per la verità non ci sembra sostanzialmente diversa dalla conservazione - la ricostituzione]; sono costituite, inoltre, dall'applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare un'integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali [*ibidem*, lett. b)], e dalla promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili [*ibidem*, lett. c)]. Come si può notare, mentre le lett. a) e d) volgono l'attenzione ai soli valori fisici e naturalistici, nelle lett. b) e c) ruolo centrale assume l'integrazione fra uomo e natura, e giova rilevare come tale integrazione sia vista nella sua pienezza e non soltanto con riguardo al profilo economico-produttivo, e come venga espressamente in considerazione, tra gli effetti positivi della conservazione dei valori naturalistici, l'arricchimento culturale e spirituale dell'uomo.

Conviene ancora ricordare, sempre nell'art. 1, che, secondo la parte finale del citato comma 4°, nelle aree naturali protette possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili, ove la promozione costituisce un gradino più avanzato rispetto alla semplice ammissione a fini integrativi sopra richiamata.

Non mancano altri riferimenti normativi utili a confermare quanto si è posto in evidenza, ma non sembra necessario diffondersi in ulteriori richiami.

Giova invece considerare un particolare aspetto della recente evoluzione dell'attività agricola (del cui esercizio nelle aree protette dobbiamo appunto occuparci), strettamente collegato allo sviluppo della sensibilità ambientale. Il *novum* da prendere in esame, in questa sede, interessa naturalmente nei suoi profili giuridici.

Come è ben noto, la nozione giuridica di agricoltura si trae *in primis* dalla nozione generale di impresa agricola ricavabile dall'art. 2135 c.c. Secondo questa disposizione, per le attività agricole vale la *summa divisio* tra attività principali, tassativamente enumerate, cioè la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento del bestiame, e

attività connesse (che è invece categoria aperta comprendente diverse attività fra le quali, espressamente indicate e più importanti per tradizione storica e per rilevanza economica, sono la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli). A parte altre notazioni, conviene ricordare che le attività principali si caratterizzano perché sempre e necessariamente conferiscono natura agraria alle imprese che le esercitano, mentre le attività connesse hanno obiettivamente natura commerciale ma vengono considerate agrarie ove ricorrano determinate condizioni.

Non è mai stato posto in discussione che l'agricoltura possa avere per oggetto prodotti non alimentari, mentre un serio dibattito si è avuto sulla configurabilità di forme di coltivazione e di allevamento senza utilizzazione di suoli produttivi, problema che ovviamente non ha toccato la silvicoltura e per il quale decisamente prevalente, almeno nella dottrina, appare ormai la soluzione positiva. Ma la questione che qui interessa è un'altra, cioè se le attività principali, accanto a quella di beni possano avere per oggetto anche la produzione di servizi.

A lungo tale produzione si è considerata ammissibile solo per le attività connesse e al riguardo gli esempi possibili sarebbero numerosi. Fra quelli classici, anche se il primo non è più attuale, possiamo ricordare la monta taurina e le lavorazioni meccaniche della terra quando la fecondazione per la riproduzione dei capi o la meccanizzazione delle operazioni colturali vengano organizzate dall'imprenditore principalmente per le proprie attività di allevamento o di coltivazione, ma siano poste anche al servizio di terzi per la più completa utilizzazione delle potenzialità residue dell'organizzazione aziendale, con il positivo risultato della più razionale gestione delle risorse impegnate.

Secondo questa consolidata tradizione, dunque, le attività principali si considerano orientate alla sola produzione di beni. Significativo, al riguardo, è che nel corrente linguaggio economico, ove la sfera dei servizi evoca immediatamente il settore terziario, si parli di "terziario verde", espressione che, per la verità, non ha contorni precisi, includendo principalmente attività cui non può essere attribuita natura agraria e, accanto a queste, anche attività connesse. Ora, tuttavia, la finalizzazione delle attività principali esclusivamente alla produzione di beni non sembra più consentita, e ciò in base ad una visuale moder-

na, tesa a valorizzare il profilo polifunzionale dell'agricoltura, più precisamente la sua valenza di diretta salvaguardia ambientale.

Il fenomeno è quello della gestione del suolo agro-silvo-pastorale non per la produzione di beni vegetali o animali da immettere sul mercato dei prodotti, ma per la realizzazione dei più vari tipi di benefici ecologici. Naturalmente i due scopi possono essere perseguiti e realizzati anche congiuntamente (sulla stessa o su parti diverse della struttura aziendale): questo, anzi, sarà il caso più frequente, giacché l'ipotesi in esame emerge più spesso nelle zone particolarmente rilevanti sotto il profilo ambientale e al contempo più povere sul piano strettamente produttivo, zone nelle quali conviene procurare adeguato corrispettivo ai servizi di tipo ecologico per integrare il reddito tradizionale e così favorire il mantenimento della presenza umana scongiurando l'abbandono. Sotto tale angolo visuale potrebbe essere considerata l'intera attività selvicolturale ove (a parte le figure dei vincoli speciali), la conformazione dell'attività e dei beni utilizzati per il suo svolgimento a scopi di salvaguardia ambientale assume portata generale, costituendo per gli stessi un ineliminabile connotato intrinseco. In altri casi il fenomeno rappresenta invece, per le attività coinvolte, una forma di finalizzazione aggiuntiva ed eventuale.

La realizzazione di scopi ambientali in tal modo perseguita trova compenso in aiuti pubblici, giacché corrispettivi da parte di privati facilmente farebbero transitare le ipotesi in esame nell'ambito delle attività connesse (si pensi all'agriturismo) o delle attività non agrarie (ad esempio, cura di un prato usato come campo per l'esercizio del *golf* o di un orto botanico aperto a visite a pagamento).

Così individuato il fenomeno, occorrerebbe richiamarne i più significativi indici normativi. Ma il discorso ci porterebbe troppo lontano. Basti ricordare che particolarmente interessanti sono le discipline comunitarie, alle quali anzi si devono i primi fondamentali impulsi in materia e di cui avremo più avanti occasione di richiamare le più recenti.

Altro problema ancora nasce dall'insorgere di qualche possibile dubbio sull'effettiva natura imprenditoriale delle attività considerate, in quanto il loro "prodotto" non è rivolto al mercato tecnicamente inteso, ma ad un unico possibile "acquirente" costituito dall'istituzione pubblica competente sotto il profilo funzionale e territoriale, e inoltre può essere realizzato soltanto da chi opera nella zona oggetto dell'intervento pubblico e non da altri. La questione è di grande

interesse e, pur non mancando nel fenomeno connotati assolutamente peculiari, questi non sembrano sufficienti ad impedirne la considerazione sotto il profilo imprenditoriale. Di ciò abbiamo cercato di dare dimostrazione in altra indagine, richiamata nei cenni bibliografici finali, e alla quale per brevità ci permettiamo di rinviare, anche perché in questa sede il problema non interessa in via diretta, giacché ciò che rileva è l'attività produttiva in sé considerata, a prescindere dalla sua natura imprenditoriale o meno.

Un'ultima osservazione generale merita di essere rapidamente proposta all'attenzione. Le norme ricordate fanno riferimento, accanto alle attività agro-silvo-pastorali, specificamente indicate, più genericamente ad attività tradizionali e ad attività produttive compatibili [art. 1, comma 3°, lett. b), e comma 4°]. Numerosi, poi, sono i richiami successivi sia ad attività agricole (ad esempio, in più punti, oltre alle attività agro-silvo-pastorali, all'agriturismo), sia ad altre attività, per queste ultime ora con menzione generica delle attività produttive, ora con riferimenti più specifici alle attività artigianali, commerciali o di servizio (e in proposito si può osservare che, sul piano terminologico, per il sistema in esame sarebbe stato più opportuno un più alto grado di sistematicità e di organicità).

In base a tali dati normativi non è dubbio che le attività considerate come possibili ed auspicabili all'interno dei parchi siano le più varie, con l'aggiunta anche di quelle non economiche, come le attività sportive, ricreative, educative, di ricerca scientifica e biosanitaria [si veda, al riguardo, l'art. 11, comma 2°, lett. d) ed e)]. Allo stesso modo, tuttavia, non è dubbio che le più importanti restino le attività agro-silvo-pastorali, in quanto coinvolgenti, come già accennato, la parte di gran lunga più ampia del territorio, e tendenzialmente meglio compatibili con le esigenze ecologico-ambientali del sistema.

E' vero che anche la coltivazione e l'allevamento, particolarmente quando si svolgono in forma intensiva, possono costituire e spesso costituiscono fonte di inquinamento. Ma è altrettanto vero che molto più spesso è l'agricoltura a subire l'inquinamento prodotto da altre attività o anche semplicemente dalla presenza umana e dal normale svolgersi della vita della popolazione residente, sicché tutela dell'agricoltura e tutela ambientale possono risultare concomitanti e coincidenti.

Giova anche osservare che il controllo urbanistico sull'assetto dei suoli ha occasione di manifestarsi assai più frequentemente con ri-

guardo alle esigenze residenziali o di attività produttive non agricole, piuttosto che per l'agricoltura (nella quale emerge, oltre che, ovviamente, per i fabbricati rurali, soprattutto per l'esercizio delle attività connesse e, in particolare, per l'agriturismo). In proposito sarebbero utili taluni richiami giurisprudenziali dai quali per brevità prescindiamo, mentre ci pare opportuno ricordare, nella legge-quadro, come sintomatica conferma delle nostre osservazioni, il fatto che nell'art. 6, comma 3°, che contiene le misure di salvaguardia da adottarsi in pendenza dell'*iter* di istituzione di nuove aree protette, sia espressamente vietato qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni soltanto se con destinazione diversa da quella agricola (e pertanto il mutamento risulta possibile per le aree agricole, ovviamente all'interno della destinazione agraria, che di per sé può ritenersi compatibile con le esigenze ambientali).

Altro sintomo evidente della stretta parentela tra aree protette e sfera agricola, sia pure sotto ben diverso angolo visuale, può ravvisarsi, ancora entro la legge-quadro, nell'art. 9, comma 14°, secondo il quale, per le finalità della legge medesima, all'Ente parco è consentito l'impiego (ci pare oltre la pianta organica), di personale tecnico e di mano d'opera con contratti a tempo determinato e indeterminato, ai sensi dei contratti collettivi di lavoro vigenti per il settore agricolo-forestale. Numerosi altri collegamenti sono naturalmente ravvisabili in altre norme dell'ordinamento, ma per le solite esigenze di brevità non sembra opportuno soffermarsi neppure in qualche esemplificazione.

Sul punto sarà invece sufficiente, per concludere, richiamare gli stretti collegamenti tra discipline ambientali e discipline agrarie nell'ordinamento comunitario, ove chiaro sviluppo e consolidamento hanno trovato gli interventi a sostegno del settore forestale (nonostante l'assenza del legno nell'elenco dei prodotti agricoli contenuto nell'allegato I al Trattato), gli aiuti volti ad assicurare l'uso delle superfici agricole nelle zone sottoposte a vincoli ambientali e, soprattutto, le cc.dd. misure agroambientali, cioè le forme di sostegno a metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale. In tal modo all'agricoltura viene espressamente riconosciuto un ruolo determinante nella gestione del territorio in generale, e segnatamente per le parti di esso più rilevanti sotto il profilo della tutela ambientale.

Per limitarci al richiamo delle disposizioni più significative ora vigenti, ricorderemo il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, contenente sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti. Si tratta di un provvedimento fondamentale [da integrarsi con altre disposizioni, in particolare con quelle volte alla sua applicazione contenute nel regolamento (CE) n. 1750/1999, della Commissione, del 23 luglio 1999], che, con una vera rivoluzione semplificatrice compendia in sé, nel quadro della riforma della politica agricola comune inserita in Agenda 2000, la nuova disciplina in materia di strutture agrarie, prima divisa in provvedimenti diversi. In questo regolamento la silvicoltura è disciplinata negli artt. 29 ss. Secondo i paragrafi 1 e 2 di tale art. 29, il sostegno al settore forestale contribuisce al mantenimento e allo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali delle foreste nelle zone rurali ed è finalizzato, in particolare, singolarmente o congiuntamente, a una gestione e ad uno sviluppo sostenibili della silvicoltura, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvicole, e all'estensione delle superfici boschive.

La ricordata compensazione per le zone sottoposte a vincoli ambientali che, oltre ad assicurare l'uso delle superfici agricole, deve garantire il rispetto dei requisiti in materia di ambiente, è collegata, negli artt. 13 ss., alla compensazione per le zone sottoposte a svantaggi naturali. Quest'ultimo tipo di intervento è volto a garantire un uso continuato delle superfici agricole e a favorire in tal modo il mantenimento di una comunità rurale vitale; a conservare lo spazio naturale; a mantenere e a promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili, che tengono particolare conto dei requisiti in materia di ambiente.

Le misure agroambientali, infine, regolate negli artt. 22 ss., contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale.

Secondo il capoverso dell'art. 22, più precisamente, il sostegno è inteso a promuovere forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica; all'estensivizzazione, favorevole all'ambiente, della produzione agricola e alla gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità; alla tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischi; alla salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche

tradizionali dei terreni agricoli; al ricorso alla pianificazione ambientale nell'ambito della produzione agricola.

Questa materia, come è facile notare, è di grande rilievo e meriterebbe ben più ampio sviluppo. In particolare, accanto alla possibile finalizzazione delle attività principali alla produzione di servizi, occorrerebbe mettere nella giusta evidenza l'emersione e il progressivo affermarsi della nozione di ruralità, distinta da quella più ristretta di agricoltura e/o di agrarietà e intesa come connotato saliente di un intero territorio, idoneo a caratterizzarlo sul piano delle discipline giuridiche e degli interventi amministrativi con riguardo anche ad attività produttive non agricole e ad altri aspetti significativi della vita di relazione. La reale portata di tale fenomeno, qui appena accennato in termini del tutto inadeguati e che non sembra ancora compiutamente definito e consolidato, potrà meglio risultare da taluno dei contributi richiamati nei cenni bibliografici finali. Numerosi riferimenti alla ruralità si possono cogliere in vari testi normativi e, in particolare, nelle discipline comunitarie appena ricordate, mentre nella stessa normativa sulle aree protette vari elementi possono esaminarsi secondo la sua chiave di lettura. La ruralità, tuttavia, non è oggetto diretto della nostra indagine, che riguarda invece le attività agricole strettamente e tecnicamente intese. Dopo queste premesse generali, che pure ne costituiscono parte integrante, la ricerca deve ora soffermarsi più in dettaglio sulla disciplina riservata dalla legge-quadro a tali attività.

3. I temi per noi di maggiore interesse sono indubbiamente il regolamento del parco, il piano per il parco e la relativa zonizzazione, nonché le iniziative per la promozione economica e sociale del territorio del parco. Come accennato all'inizio, restano fuori della nostra esplorazione moltissimi altri aspetti come l'istituzione delle aree naturali protette, la figura dell'Ente parco e i suoi organi, il suo regime patrimoniale, la vigilanza e i controlli, le sanzioni, ecc.

Se il piano costituisce il programma di organizzazione del territorio compreso nel parco, il regolamento ne individua più precisamente le modalità di gestione, disciplinando l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco.

Fondamentale artefice sia del piano, sia del regolamento (quest'ultimo adottato contestualmente al piano o entro sei mesi dalla sua approvazione), è l'Ente parco, in ogni caso con il concorso di altri organismi. Alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione

del piano da parte del consiglio direttivo dell'Ente, partecipa la comunità del parco, che, secondo il comma 1° dell'art. 10, è 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. Così stabilisce il comma 3° dell'art. 12, come modificato dal comma 30°, lett. b), dell'art.2 della legge n. 426 del 1998, già sopra citata, ma secondo l'art. 11-bis, introdotto nella legge-quadro dall'art. 2, comma 29°, della stessa legge, l'intervento della comunità è più incisivo, giacché essa elabora il piano contestualmente al consiglio direttivo del parco e attraverso reciproche consultazioni con il medesimo. Si ha dunque una rilevante collaborazione con l'Ente responsabile del parco, degli enti esponenziali delle comunità locali, a rimarcare anche per questa via l'armonizzazione tra esigenze naturalistico-ambientali ed esigenze delle popolazioni residenti nel perimetro dell'area protetta. Dopo l'approvazione da parte del consiglio direttivo dell'Ente parco, l'adozione da parte della regione, il deposito per le possibili osservazioni e le decisioni sulle stesse secondo la procedura prevista nel comma 4° dell'art. 12, si ha l'approvazione definitiva ad opera della regione. Ove entro ventiquattro mesi dall'istituzione dell'Ente il piano non venga approvato, scatta una procedura sostitutiva indicata nella parte finale del medesimo comma 4°, mentre nel comma 5° si prevede ancor prima un rimedio per l'inosservanza dei termini stabiliti dal comma 3° per la predisposizione e per l'adozione del piano.

Quanto al regolamento, anche per questo è previsto il parere obbligatorio della comunità del parco e, dopo l'adozione da parte dell'Ente, si ha l'approvazione ad opera del Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali interessati e comunque d'intesa con le regioni e le province autonome interessate. Vale dunque anche per il regolamento quanto osservato circa l'armonizzazione tra istanze ambientali, affidate all'Ente, e istanze delle popolazioni residenti, nel segno della più generale integrazione tra uomo e ambiente naturale che, come più volte notato, è alla base del sistema.

Pur se logicamente l'indagine sui contenuti del piano precede quella sui contenuti del regolamento, seguendo l'ordine della legge-quadro ci occupiamo in primo luogo di quest'ultimo. In tal modo potremo porre in luce i principi generali in materia di tutela ambientale che la legge enuncia con l'intento di dettare orientamenti e di fissare limiti alle scelte dei redattori dei regolamenti dei singoli parchi.

Giova rimarcare innanzitutto la preminenza del regolamento rispetto ai regolamenti comunali del territorio. Secondo la parte finale del comma 6° dell'art. 11, infatti, il regolamento, una volta approvato, acquista efficacia novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica, ed entro tale termine i comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti alle sue previsioni. In mancanza, le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle del regolamento del comune, che è tenuto alla loro applicazione.

Sul contenuto del regolamento l'art. 11 è ricco di indicazioni, molte delle quali, su cui concentreremo l'attenzione, di nostro diretto interesse. Il comma 2° indica le materie di cui il regolamento deve occuparsi allo scopo di garantire il perseguimento delle finalità di cui all'art. 1 della legge, e il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali proprie di ogni parco. Fra queste si pone lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali. Poiché al termine "commerciali" sembra doversi dare il significato ristretto del linguaggio corrente, come attività intermediaria nella circolazione dei beni, e non quello tecnico-giuridico dell'art. 2195 c.c., secondo cui "commerciale" è da intendere come comprensivo di qualsiasi attività economica non agraria, ivi compresa quella industriale, se ne può trarre la conclusione dell'esclusione di attività industriali dal territorio del parco, restando il settore secondario della manifattura limitato alle più ridotte dimensioni dell'artigianato. Quanto alle attività agro-silvo-pastorali, esse sembrano riferirsi all'intero universo agrario, cioè senza restringere l'allevamento alla sola forma della pastorizia, come una lettura strettamente formale e, diremmo, inconsueta, potrebbe indurre a dubitare. Il riferimento all'agricoltura, infatti, accanto alla silvicoltura e alla pastorizia, consente di pensare anche ad allevamenti collegati all'attività di coltivazione, sicché esclusi dovrebbero ritenersi soltanto quelli senza terra, che, per il loro carattere inquinante e per le tecniche di svolgimento, sono più fortemente lesivi delle esigenze ambientali e paesaggistiche. Il regolamento naturalmente provvederà, in modo differenziato per le singole zone del parco, a stabilire divieti più o meno incisivi o a determinare i limiti di intensivazione consentiti per le singole attività agrarie.

E lo spirito della disciplina, come già traspare dalla locuzione "agro-silvo-pastorale", è nel senso di una assai ridotta intensivazione, come del resto risulta con tutta evidenza dalle norme successive e

cioè, a parte il comma 3°, di cui diremo tra poco, dal comma 2-bis (anch'esso introdotto dalla ricordata legge n. 426 del 1998), e dal comma 5°. Secondo il primo, che ha portata generale e che vale dunque anche per il nostro settore economico, per quanto qui interessa il regolamento valorizza altresì gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio e ne prevede la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, salve le norme preclusive dell'attività venatoria previste nel medesimo art. 11.

Nello stesso spirito il comma 5° mantiene in vita i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, precisando che il loro esercizio si effettua secondo le consuetudini locali. Ma anche qui si pone la preclusione all'attività venatoria, giacché eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal competente commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza dell'Ente parco. Non possiamo evidentemente occuparci degli usi civici e dei diritti collettivi in genere, che presentano le più varie configurazioni e che richiederebbero una digressione infinita. Ricordiamo soltanto che essi sono risalenti nel tempo e che il loro lunghissimo esercizio attesta per essi un legame con forme di utilizzazione arcaica delle risorse del territorio, e quindi connotati di intensivazione minima e di chiara compatibilità con le esigenze di salvaguardia ambientale. Anche in questa disposizione, come in molti altri punti della legge, deve inoltre ravvisarsi l'attenzione del legislatore al problema della permanenza *in loco* delle popolazioni residenti.

Di grandissimo rilievo, infine, circa il contenuto del regolamento, è il comma 3°, che precisa i limiti insuperabili nella gestione del parco. Il principio generale è che, salvo quanto previsto per la materia degli usi civici e dei diritti collettivi, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*. In particolare, poi, per quanto ci riguarda, sono vietati la cattura, l'uccisione, il danneggiamento e il disturbo delle specie animali; la raccolta e il danneggiamento delle specie vegetali, salvo che nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali (che evidentemente non potrebbero sussistere senza l'acquisizione, nelle forme più varie, dei prodotti vegetali); l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare

l'equilibrio naturale; la modificazione del regime delle acque; l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli biogeochimici; l'introduzione, da parte di privati, di armi, di esplosivi e di qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati; l'uso di fuochi all'aperto.

Come è facile notare, le attività agrarie sono esonerate in via generale da uno solo di questa lunga serie di divieti e quindi soggiacciono a tutti gli altri per uno soltanto dei quali è prevista la possibilità di deroga in base ad autorizzazione espressa. Ognuno vede allora quanti limiti, per non dire sostanziali preclusioni, nascono all'utilizzazione delle tecnologie avanzate tipiche dell'agricoltura intensiva e comunque alle misure volte a favorire i migliori risultati dell'attività produttiva agraria. Gli esempi sono così numerosi ed evidenti che non occorre neppure soffermarvisi. Basti pensare al problema gravissimo dei danni recati dalla selvaggina per la quale, in via di principio, è escluso anche soltanto il "disturbo". Si comprende così l'introduzione, nel comma 4°, della possibilità che il regolamento stabilisca eventuali deroghe ai divieti del comma precedente e qui la previsione è generale e non limitata a singoli casi come nel comma 3°. E l'uso di tali deroghe appare fondamentale per fissare il delicato punto di equilibrio tra salvaguardia della natura e incentivazione alla permanenza operativa dell'uomo, secondo il progetto di integrazione tra i due elementi che, come più volte notato, è alla base della leggequadro.

Del pari di grande interesse è la parte finale del comma 4° secondo la quale, per quanto riguarda la salvaguardia degli animali di cui all'inizio della serie di divieti sopra riportati, il regolamento prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi quando siano necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco. Tali prelievi e abbattimenti possono verificarsi soltanto per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente ed essere attuati dal personale dell'Ente o da persone dal medesimo espressamente autorizzate. Prescindendo da molte altre possibili osservazioni, giova comunque porre in evidenza come l'intervento sugli animali sia previsto in via diretta non per la salvaguardia dei risultati del lavoro agricolo, ma per ripristinare equilibri ecologici turbati dall'eccessivo sviluppo di determinate specie a danno di altre. Solo se nasca tale esigenza, e solo in via indiretta ed eventuale, gli agricoltori potranno giovare della riduzione (non, si badi, dell'eliminazione), di

animali predatori di prodotti agricoli e occorrerebbe stabilire quali forme di difesa siano possibili (ad esempio recinzioni, reti o barriere), senza arrecare ad essi neppure il "disturbo" già sopra debitamente sottolineato.

4. E' ora necessario occuparsi del piano per il parco. Delle modalità della sua formazione e approvazione già si è fatto cenno nel paragrafo precedente. Occorre qui aggiungere che, secondo il comma 8° dell'art. 12, esso è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica e nel *Bollettino ufficiale* della regione ed è immediatamente vincolante nei confronti delle amministrazioni e dei privati. La sua portata è decisamente rilevante. Invero, in base al comma 7° del medesimo art. 12, il piano 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. Come già per il regolamento, rispetto ai regolamenti comunali, la pianificazione relativa al parco appare sovraordinata a tutti gli altri strumenti di organizzazione del territorio interessato, sul quale dunque le esigenze ambientali assumono un ruolo assolutamente prioritario rispetto ad ogni altro possibile interesse generale. Non è da pensare, tuttavia, che tali ultimi interessi rimangano pretermessi o ignorati. La già ricordata partecipazione degli enti locali alla formazione del piano, infatti, è idonea a realizzare un'equilibrata armonizzazione fra i vari tipi di esigenze, necessaria per evitare astrattezze o incongruenze sempre possibili.

I contenuti del piano sono molteplici. Fondamentale è quello dell'organizzazione generale del territorio e della sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, di godimento e di tutela. Aspetti più specifici sono la determinazione di vincoli e di destinazioni di uso pubblico o privato e relative norme di attuazione con riferimento alle varie aree o parti; l'individuazione dei sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, con particolare riguardo a determinati soggetti deboli; l'individuazione dei sistemi di attrezzature e di servizi per la gestione e la funzione sociale del parco (con riferimento, tra l'altro, alle attività agrituristiche), e degli indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Come si è detto, aspetto essenziale del piano è la suddivisione del territorio in zone diversificate in base al diverso (e progressivamente meno vincolante) grado di protezione, zone che in numero di

quattro la legge prefigura in termini abbastanza precisi e circostanziati, determinando il livello di protezione con riguardo sia ai possibili interventi urbanistico-edilizi, sia all'esercizio delle attività economiche.

Il primo tipo di zona è quello delle riserve integrali, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità, sicché non vi è spazio in esse per alcuna attività economica, ivi compresa l'agricoltura, pur se meno offensiva, rispetto ad altre, degli assetti naturali.

Vi sono poi le riserve generali orientate, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono essere tuttavia consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco. Sono altresì ammessi interventi di manutenzione, sia ordinaria, sia straordinaria, delle opere esistenti, come individuati nell'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, contenente norme per l'edilizia residenziale, che definisce gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente distinguendoli nei tre tipi della manutenzione ordinaria, della manutenzione straordinaria, e infine del restauro e del risanamento conservativo.

Di particolare interesse, ai nostri fini, sono i riferimenti alle utilizzazioni produttive tradizionali e alle opere di trasformazione del territorio. Se le utilizzazioni hanno per oggetto il territorio (ma altra interpretazione non pare possibile), non sembra dubbio che il richiamo valga essenzialmente per le attività agricole, sia pure nei limiti di una espressa autorizzazione e di modi tradizionali di gestione, limiti comunque operanti anche per ogni altro tipo di attività. In tal modo l'attività primaria dovrà svolgersi secondo forme aliene dal recepimento delle innovazioni tecnologiche e, diremmo, biologiche, tipiche della moderna agricoltura competitiva (sempreché il recepimento di taluna di queste non sia da tempo consolidato, cioè tale da potersi ritenere tradizionale). Quanto al divieto di opere di trasformazione del territorio, non ci pare dubbio che debba essere inteso come divieto di mutamento di destinazione e così, per quanto ci riguarda, come preclusione a sostituire l'utilizzazione agricola consentita, con altre forme di utilizzazione. E' appena il caso di ricordare, tuttavia, che, all'interno della destinazione agraria, sembrano possibili gli avvicendamenti di colture ma anche, diremmo, i mutamenti degli ordinamenti produttivi, purché avvicendamenti e nuovi ordina-

menti rientrino nei limiti della gestione tradizionale sopra ricordata. Si viene così ad ammettere, ferma tale condizione, la possibilità di trasformazioni agrarie, non potendosi ravvisare in esse forme di trasformazione del territorio. Al riguardo però non vanno trascurati i limiti emergenti dalla ricordata disciplina dell'art. 11 sul regolamento del parco, e in particolare il divieto di attività e di opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio, sicché i mutamenti possibili risulteranno comunque decisamente circoscritti; del resto, che nella zona in esame la sfera d'azione consentita sia assai modesta risulta anche dal confronto con il regime relativo alle zone del terzo tipo, in cui le limitazioni sono ancora molto consistenti ed incisive.

Il terzo tipo è quello delle aree di protezione nelle quali, sul piano edilizio, oltre le manutenzioni ordinarie e straordinarie, sono consentiti anche il restauro e il risanamento conservativo, salva l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso. Quanto alle attività economiche, in armonia con le finalità istitutive e in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente, possono continuare, secondo gli usi tradizionali, ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali, nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità.

Dinanzi a tali disposizioni non mancano problemi interpretativi. Alla locuzione generica usata per l'area precedente ("utilizzazioni produttive"), subentrano riferimenti specifici a diversi tipi di attività e ciò, nell'ovvio presupposto che il legislatore voglia aumentare il novero delle attività consentite, può confermare l'idea, sopra avanzata, che la locuzione generica riguardi essenzialmente (anche se forse non esclusivamente) il settore agrario. Nell'ambito di questo, tuttavia, non riusciamo a trovare una plausibile differenza di significato tra l'aggettivo "tradizionali" usato per le utilizzazioni produttive nelle riserve generali orientate e la locuzione "secondo gli usi tradizionali" utilizzata per le aree di protezione. Sicché valgono le considerazioni precedenti e unica vera novità sembra il riferimento ai metodi di agricoltura biologica, anch'essi peraltro sottoposti a cospicue limitazioni operative.

Il metodo biologico ha la propria normativa di base nella disciplina comunitaria e precisamente (salve le modifiche successive), per il comparto vegetale, nel regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991 (relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli

e sulle derrate alimentari) e, per quello animale, assai più recentemente, nel regolamento (CE) n. 1804/1999 del Consiglio, del 19 luglio 1999 (che completa, per le produzioni animali, il regolamento precedente). A tali discipline, e a quelle interne nella stessa materia, dobbiamo limitarci a rinviare, giacché un loro esame, anche abbastanza sintetico, richiederebbe notevole spazio. Osserviamo soltanto che per la produzione biologica occorrono imprese di un certo livello almeno sul piano delle conoscenze tecniche del titolare e per far fronte agli adempimenti burocratici previsti, sicché rispetto agli altri produttori operanti nel parco, cioè quelli che devono limitarsi a seguire metodi tradizionali, può emergere un cospicuo distacco.

Quanto alla "raccolta di prodotti naturali", essa ci pare da riferire ai soli frutti spontanei, così potendosi giustificare lo specifico richiamo all'operazione di raccolta e la menzione distinta rispetto alle attività agro-silvo-pastorali. Anche i frutti di queste, infatti, in base alla generale definizione dell'art. 820, comma 1°, c.c., che non distingue a seconda che con la natura collabori o meno l'opera dell'uomo, sono "naturali".

Giova innanzitutto chiarire quale sia la natura giuridica dell'attività di raccolta, quando sia svolta con connotati imprenditoriali: mancando l'opera di coltivazione, essa non può costituire di per sé impresa agricola, ma può rientrare nell'ambito agrario, ricorrendone i requisiti, come attività connessa svolta da soggetti principalmente impegnati in attività essenzialmente agrarie. Occorre inoltre ricordare che per i frutti spontanei si pongono numerosi problemi di raccordo con altre discipline e precisamente, da un lato, con la normativa riguardante gli usi civici, cui è fatto significativo riferimento nell'art. 11 e che spesso hanno per oggetto prodotti non coltivati; dall'altro, con un cospicuo *corpus* di provvedimenti, sia nazionali [in materia di piante officinali (legge 6 gennaio 1931, n. 99), di camomilla (legge 30 ottobre 1940, n. 1724), di digitale (legge 9 ottobre 1942, n. 1421), di tartufi (legge 16 dicembre 1985, n. 752) e di funghi (legge 23 agosto 1993, n. 352)], sia regionali (largamente riferiti a funghi e a tartufi, ma anche ad altri prodotti e alla flora). In tale *corpus*, soprattutto per le norme meno lontane nel tempo, la *ratio* ecologica è certamente rilevante, ma sono intensamente perseguite anche finalità di tutela della produzione e soprattutto di salvaguardia igienico-sanitaria in vista dell'utilizzazione dei prodotti raccolti.

Da ultimo, l'art. 12 in esame contempla, come quarto tipo di zona, le aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema. Si tratta di zone più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

Fermo il limite della compatibilità con i fini per cui è istituita l'area protetta, siamo qui al massimo di libertà consentita per lo svolgimento delle attività produttive. I termini usati sono assai generici. Non è dubbio che fra le attività considerate rientrino quelle agrosilvo-pastorali, ma accanto a queste se ne pongono molte altre, anche di natura non produttiva.

Non sono dettati limiti specifici per gli interventi urbanistico-edilizi. Le limitazioni sono ricavabili dal principio di compatibilità con gli scopi del parco e dalle finalizzazioni espressamente indicate dalla legge e già sopra citate, sicché non sembrano ammesse, anche se compatibili con i fini legati all'istituzione dell'area protetta, opere che non rispondano al requisito di concorrere al miglioramento della vita socio-culturale dei residenti e del godimento del parco da parte dei visitatori. Tale requisito è certamente generico e di facile adempimento, ma non è certo fuori della realtà l'ipotesi di opere che ne siano prive. Tutto ciò considerato, per questa quarta zona probabilmente i limiti più intensi sono quelli emergenti dalla disciplina relativa al regolamento del parco.

Si è osservato in dottrina che le aree di promozione economica e sociale devono intendersi come zone di raccordo graduale con il territorio esterno. Tale considerazione sembra persuasiva ove esse si trovino, come di norma dovrebbe verificarsi, ai limiti esterni del parco, ma ciò non risulta espressamente richiesto dalla legge e neppure, in via di fatto, sembra impossibile una loro collocazione interna. E' comunque reale e non va trascurata l'esigenza di evitare che il territorio del parco finisca col costituire una sorta di oasi accerchiata e sostanzialmente assediata da una intensa antropizzazione esterna non presidiata, sul piano della tutela ambientale, se non dalle regole generali valide per il territorio nazionale non sottoposto a specifica protezione. In tal caso, nello stesso territorio del parco, almeno nella fascia perimetrale esterna, i positivi effetti di salvaguardia ecologica potrebbero risultare in parte vanificati.

La legge non predispone discipline specifiche per una zona di pre-parco idonea a graduare il distacco fra l'area protetta e il territorio soggetto a regime ordinario, ma prevede (sia pure come eventuale), la figura delle aree contigue. Stabilisce infatti il comma 1° dell'art. 32, al quale rinviamo per le disposizioni contenute nei commi successivi, che le regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse. Come espressamente risulta dal comma 5°, le aree contigue possono essere anche interregionali.

Le aree contigue troveranno più frequenti ragioni di istituzione presso le riserve naturali, ma sono certamente possibili anche in prossimità dei parchi. In tal caso, ove le aree di promozione economica e sociale siano ai margini del parco, secondo l'ipotesi che ci pare normale, ognuno vede come si abbia un passaggio sicuramente armonico e graduale dalle zone di protezione più intensa ai territori sottoposti a regime ordinario.

La programmazione relativa al territorio del parco trova integrazione e completamento, nel rispetto delle finalità del parco e dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del parco, in un altro strumento, denominato piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili e regolato nell'art. 14. L'iniziativa per tale piano, che riguarda anche le collettività residenti nei territori adiacenti e che ha la durata di quattro anni con possibilità di aggiornamento annuale con la stessa procedura prevista per la sua formazione, è assunta dalla comunità del parco, contestualmente (secondo una modifica introdotta dalla più volte ricordata legge n. 426 del 1998), all'elaborazione del piano per il parco. Il piano pluriennale è approvato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate (è da notare che tale intervento di più regioni non è previsto per il piano per il parco). E' da notare, ancora, che, sempre secondo una modifica introdotta dalla legge del 1998, il consiglio direttivo dell'Ente parco, del quale era originariamente previsto un parere vincolante, si limita ora ad esprimere una propria motivata valutazione. Ove sorgano dissensi tra comunità, altri organi del parco e regioni, sono stabiliti appositi rimedi per giungere comunque ad una decisione definitiva.

Il contenuto del piano è naturalmente assai vario e all'interno di esso particolare rilievo assumono le iniziative volte a favorire lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Tale generico riferimento al turismo consente di pensare che il *favor* previsto possa operare anche, e in misura cospicua, per le attività agrituristiche. Concernono ancora le attività da noi considerate la possibilità di prevedere la concessione di sovvenzioni a privati e ad enti locali, nonché l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività agro-silvo-pastorali.

Di grande rilievo per l'agricoltura, infine, è il comma 4° in base al quale, per le finalità di cui al comma precedente, ove sono indicati i contenuti del piano, l'Ente parco può concedere a mezzo di specifiche convenzioni l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco. La parte finale della norma non è immune da elementi di genericità, soprattutto sul punto dell'idoneità dei prodotti a soddisfare le finalità del parco, mentre sembra opportuno che i requisiti di qualità non siano precisati e restino così affidati alle scelte politiche dell'Ente. E' importante comunque notare che l'agricoltura è interessata non solo, ovviamente, per i prodotti (per i quali, anzi, essa può assumere rilievo preminente), ma anche per i servizi, che essa potrà prestare sia attraverso le attività connesse, sia anche, come ricordato all'inizio, attraverso le attività principali.

Considerata la particolare attenzione del piano pluriennale verso il turismo, significativo rilievo in questa materia potrà assumere l'uso del nome e dell'emblema del parco per l'esercizio di attività agrituristiche. Quanto ai prodotti, la disciplina in esame trova significativa corrispondenza in altra normativa di poco successiva, anch'essa per zone svantaggiate e di interesse ecologico: il riferimento è all'art. 15 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (contenente nuove disposizioni per le zone montane), che prevede la tutela dei prodotti tipici dei territori montani [protetti con "denominazione di origine" o "indicazione geografica" ai sensi del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari)], con gli strumenti dell'albo dei prodotti di montagna e della menzione aggiuntiva: "prodotto nella montagna italiana".

Giova anche osservare che, mentre di regola dalla presenza del parco nascono ai produttori agricoli vincoli e limitazioni lesive delle

loro prospettive di reddito, nel caso in esame sembra possibile ravvisare una situazione opposta, cioè la possibilità di vantaggi inesistenti in territori fuori del parco.

Tutto ciò vale naturalmente sul piano potenziale. In concreto occorrerebbe verificare l'effettiva maturazione di risultati positivi, cosa certo non facile per la dura concorrenza ravvisabile soprattutto nel turismo e nella commercializzazione dei prodotti agricoli e per la prevedibilmente scarsa efficienza dell'ente pubblico nel valorizzare il proprio nome e il proprio emblema.

In materia di incentivazione alle attività economiche, occorre da ultimo ricordare che, secondo l'art. 7 della legge-quadro, ai comuni e alle province il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco nazionale, e a quelli il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco naturale regionale, è, nell'ordine, attribuita priorità nella concessione di finanziamenti dell'Unione europea, statali e regionali richiesti per la realizzazione, nel territorio del parco, di vari tipi di interventi, impianti ed opere previsti nel relativo piano. Il medesimo ordine di priorità è attribuito ai privati, singoli od associati, che intendano realizzare iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità istitutive del parco nazionale o naturale regionale. Fra le iniziative menzionate nell'art. 7 sono incluse le opere di conservazione e di restauro ambientale del territorio, ivi comprese le attività agricole e forestali (qui significativamente considerate per la loro idoneità alla prestazione di servizi ambientali) e l'agriturismo. Quanto al richiamo dei finanziamenti europei, è degno di nota che esso mancava nel testo originario della legge-quadro, ove è stato introdotto dalla legge n. 426 del 1998.

5. La centralità dei suoli agrari nella normativa e nella concreta gestione del parco, già emergente sotto vari profili dalle considerazioni che precedono, risulta sicuramente confermata dall'art. 15 della legge-quadro, che ha per oggetto elementi diversi.

In primo luogo, nel comma 1°, la norma consente all'Ente di assicurarsi la disponibilità di immobili compresi nel parco, o in via temporanea, attraverso rapporti locativi, ovvero in via definitiva, acquisendoli anche con lo strumento dell'esproprio o con l'esercizio del diritto di prelazione di cui ai successivi commi 5° e 6°.

Anche se non riguarda direttamente la nostra indagine, questa nuova ipotesi di prelazione merita qualche attenzione. Il procedimen-

to per l'esercizio del diritto è sostanzialmente modellato su quello stabilito per le prelazioni agrarie, ma non è questo il dato di maggiore interesse. Giova invece rilevare che, mentre il comma 1° è genericamente riferito a tutti gli immobili e riguarda l'intero territorio del parco, la prelazione di cui al comma 5° riguarda soltanto i terreni, da un lato siti anche nelle riserve (limitatamente, crediamo, a quelle statali), dall'altro, all'interno del parco, solo se ricompresi nelle riserve integrali e nelle riserve generali orientate. In sostanza, la nuova limitazione alla circolazione della proprietà agraria opera solo per le zone di maggiore rilievo ai fini della salvaguardia di valori naturalistici, e in ciò può meglio comprendersi la *ratio* della sua introduzione, consistente nell'opportunità di consentire, nelle aree ecologicamente più sensibili, e quindi meno importanti sotto il profilo della produzione agraria, la sostituzione dell'Ente ai privati nel diretto controllo dei terreni. E' anche da notare che, diversamente dalle prelazioni del coltivatore insediato in base a determinati contratti agrari e del coltivatore proprietario di terreni confinanti, previste per il caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi, ma con esclusione delle ipotesi di permuta, vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento, espropriazione per pubblica utilità, e delle ipotesi in cui i terreni abbiano determinate destinazioni urbanistiche, secondo la disciplina in esame la prelazione opera per il trasferimento a titolo oneroso della proprietà e dei diritti reali senza limitazione o eccezione alcuna.

Deve osservarsi, infine, che il comma 5°, in caso di concorso, antepone a quella dell'Ente la prelazione dei soggetti privati di cui all'art. 8, comma 1°, della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni e integrazioni. Come è noto, la norma richiamata fa espresso riferimento ai coltivatori insediati sul fondo come concessionari di determinati contratti agrari, e su questa base si è ritenuto che la stessa precedenza non valga per i coltivatori proprietari di terreni confinanti; ma in contrario deve notarsi, da un lato, che la disparità di trattamento fra i due casi non trova apprezzabile giustificazione, e così apre il varco a profili di illegittimità costituzionale, dall'altro, che sembra logico e ragionevole considerare la normativa a favore dei confinanti (legge 14 agosto 1971, n. 817, art. 7, comma 2°, n. 2), come integrazione di quella del 1965 e, come tale, anch'essa espressamente ricompresa nel dettato letterale del comma 5° sopra richiamato (e la stessa considerazione potrebbe valere anche per l'art. 16, comma 5°,

della citata legge n. 817 del 1971, che applica il diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge del 1965 alle cooperative agricole).

Per noi, tuttavia, la parte più interessante dell'art. 15 della legge-quadro è quella relativa agli indennizzi, previsti con riguardo ai vincoli nel comma 2°, e ai danni provocati dalla fauna selvatica nel comma 3°. I commi 7° e 4°, cui ci limitiamo a rinviare, si occupano rispettivamente della provvista [allo scopo stabilendo l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio con dotazione adeguata al prevedibile fabbisogno e la formulazione di un programma (nel quale devono inserirsi anche le locazioni e le acquisizioni di cui al comma 1°), con "opportune priorità"], e delle modalità di liquidazione e di corresponsione (da effettuarsi comunque entro novanta giorni dal verificarsi del nocumento), modalità che devono essere stabilite nel regolamento del parco.

In base al comma 2°, i vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali possono essere indennizzati sulla base di principi equitativi, mentre i vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dar luogo a compensi e ad indennizzi che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco. Al Ministro dell'ambiente è affidato il compito di emanare con decreto le disposizioni di attuazione della disciplina del comma 2°, entro un anno dall'entrata in vigore della legge-quadro. Non risulta peraltro che tali disposizioni siano state emanate, sicché il sistema non è effettivamente operativo e la nostra indagine non può che limitarsi alla considerazione dell'astratta previsione della legge, senza dimenticare però che una lacuna del genere attenua certamente la fondamentale prospettiva di una giusta integrazione tra presenza umana e assetti naturali del territorio.

La distinzione tra vincoli generali e vincoli temporanei o parziali relativi ad attività già ritenute compatibili, è di qualche interesse. In primo luogo il legislatore mostra di considerare la questione con la dovuta completezza. In secondo luogo emerge, per i due casi, una diversità di trattamento, giacché per i vincoli del primo tipo l'indennizzo è determinato in base a principi equitativi, cioè senza precisa corrispondenza al danno effettivo, mentre, per quelli temporanei o parziali, è più strettamente commisurato alle reali conseguenze economiche della loro applicazione, anzi, più in generale, della complessiva attività del parco. Ciò non sorprende ove si consideri come, nel secondo caso, il privato normalmente subisca lo speciale nocumento

dell'imprevisto cambiamento della situazione, giacché egli deve cessare o modificare un programma operativo già avviato, o almeno predisposto, con impiego di lavoro ed eventualmente di capitali, relativamente ad attività già ritenute compatibili e quindi consentite.

Non ci pare invece abbia grande rilievo, sempre nel secondo caso, l'uso del termine "compensi" accanto a quello di "indennizzi". Crediamo infatti che in entrambe le ipotesi il previsto ristoro sia concepito non come risarcimento tassativamente dovuto, ma come intervento di sostegno affidato alla discrezionalità della pubblica amministrazione (anche il dato letterale, che parla dell'erogazione solo come possibile, milita in tal senso). E qui si pone il vero problema di questa parte della nostra indagine.

La questione è di grande momento perché tocca la sorte e quindi la tenuta e la portata della proprietà, cioè, sul piano patrimoniale, del più importante fra i diritti soggettivi, coinvolgendo le basi costituzionali e i principi fondamentali dell'ordinamento. Il tema è di ampiezza smisurata e infiniti sono, su di esso, gli interventi della dottrina e della giurisprudenza, in particolare di quella costituzionale, ma qui dobbiamo limitarci a pochi rilievi, in forma sintetica e in certo modo anche apodittica, cioè senza adeguata argomentazione. Secondo la nostra Costituzione la proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge (art. 42, comma 2°, ove i concetti di riconoscimento e garanzia, identici a quelli usati nell'art. 2 per i diritti inviolabili dell'uomo, ragionevolmente fanno pensare ad entità che precedono l'ordinamento giuridico senza dipendere dalle mutevoli decisioni del legislatore). La proprietà terriera privata, inoltre - e la terra è l'unico bene cui la Costituzione dedica un ampio ed organico complesso di disposizioni - nell'art. 44 viene espressamente considerata e tutelata nella sua funzione produttiva.

La tutela naturalmente non è assoluta, e la stessa Costituzione è prodiga di riferimenti sulla possibilità di limitazioni e di incisioni del diritto di proprietà, fino al totale sacrificio dell'espropriazione per motivi di interesse generale (art. 42, comma 3°). E certamente le esigenze di tutela ambientale la cui realizzazione è alla base della legge quadro del 1991, si pongono come possibili esempi di interessi generali preminenti. Secondo opinione pacifica sia della giurisprudenza costituzionale, sia della dottrina, tuttavia, l'espropriazione non richiede necessariamente la sottrazione del bene al suo titolare, ma può consistere anche in una forte incisione del contenuto del diritto, tale da intaccarne pesantemente, pur nella permanenza della titolarità

formale, la sostanza economica, o da violare, in altri termini, quello che è stato indicato come intangibile contenuto minimo o essenziale della proprietà.

In ogni caso di espropriazione è dovuta un'indennità che, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, pur se non deve necessariamente corrispondere al valore di mercato del bene, non può essere irrisoria o simbolica, dovendo invece commisurarsi al massimo di contributo o di riparazione che, nell'ambito degli scopi di interesse generale, la pubblica amministrazione sia in grado di garantire all'interesse privato.

La compressione della proprietà, tuttavia, non comporta sempre una vicenda espropriativa. Può verificarsi, infatti, che i limiti posti alla proprietà privata attengano al regime di appartenenza o al modo di godimento di intere categorie di beni, specie nell'ambito della funzione sociale che incombe sulla proprietà per la tutela accordata ad interessi pubblici che fanno capo alla generalità dei cittadini. Su tali categorie di beni i limiti vengono così ad imprimere un determinato carattere che ne costituisce connotato intrinseco, sicché la disciplina che comprime il contenuto del diritto e quindi le facoltà del titolare, non costituisce lesione risarcibile, ma ordinario modo di essere del bene, sua generale conformazione giuridica.

Sul punto gli esempi sono molteplici. Basti richiamare quelli emergenti dalla disciplina forestale del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, ove il vincolo per scopi idrogeologici grava su terreni di qualsiasi natura o destinazione che possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque se la loro utilizzazione si realizza in contrasto con la disciplina pesantemente limitatrice stabilita per il vincolo medesimo (artt. 1, 7, 8 e 9). In tal modo i limiti imposti dalla legge diventano consustanziali a tutti i beni della categoria considerata e il vincolo non merita indennizzo. Per contro sono indennizzabili vincoli di diverso contenuto, riguardanti beni specifici e collegati alla loro ubicazione e/o alla loro utilizzabilità per determinati scopi perseguiti dalla legge (il riferimento è al vincolo protettivo, a quello relativo ad esigenze igieniche e a quello rispondente a ragioni di difesa militare previsti nell'art. 17 del citato r.d. n. 3267 del 1923).

La legge-quadro in materia di aree naturali protette sembra considerare i vincoli posti all'uso dei terreni destinati ad attività agro-silvo-pastorali alla stregua di quello idrogeologico, cioè come limiti

conformativi generali per i quali un indennizzo non è dovuto, ma è pur sempre possibile, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 9 del 1973 relativa alla legge n. 1097 del 1971, concernente la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei). Gli indennizzi sono infatti facoltativi e giova notare che sono previsti con riferimento soltanto alle attività agro-silvo-pastorali (mentre il problema potrebbe proporsi anche per altri beni e per altre attività).

Tale soluzione non ha mancato di suscitare in attenta dottrina non pochi dubbi e perplessità. Diversamente da quello idrogeologico, infatti, i vincoli in esame non attengono all'intrinseca natura del bene, ma ad essa si sovrappongono per esigenze estrinseche. Non si ha inoltre il riferimento ad intere categorie di beni (requisito che garantisce la parità di trattamento tra i soggetti colpiti), ma a più circoscritti complessi di beni di volta in volta individuati in base a criteri indefiniti o indefinibili in via preventiva; si hanno poi disparità di condizioni, entro il parco, non solo tra le diverse zone, ma anche all'interno della stessa zona. Nella materia forestale, infine, il bene vincolato è pur sempre utilizzato a scopi produttivi, mentre nelle aree protette può aversi anche la totale esclusione di ogni utilizzazione.

Queste osservazioni, certamente di notevole peso ed interesse, anche se richiederebbero verifiche e confronti con molte altre discipline, hanno il merito di porre problemi rilevanti, che qui andrebbero attentamente approfonditi. Ci pare tuttavia sufficiente averne fatto cenno, giacché ancora una volta un'indagine adeguata porterebbe troppo lontano, mentre veramente essenziale ai nostri fini è l'illustrazione della disciplina della legge-quadro.

Non sappiamo se gli indennizzi in esame siano idonei a ristorare in misura adeguata i nocuenti derivanti dai vincoli, o comunque ad incentivare nelle aree protette una presenza umana di salvaguardia e di custodia nel segno della più volte ricordata integrazione tra uomo e natura. Dobbiamo però notare che sono disponibili altri mezzi di sostegno, precisamente quelli stabiliti dalle discipline comunitarie che abbiamo sopra rapidamente richiamato e che nelle aree protette trovano interessante ed apprezzabile terreno di applicazione.

Potrebbe porsi il problema se questi aiuti siano cumulabili con gli indennizzi previsti dalla legge-quadro, più precisamente se alla luce dei principi dell'ordinamento comunitario gli interventi interni siano ammissibili, e al riguardo una soluzione univoca non sembra

ipotizzabile anche per la possibile varietà di situazioni e per la perdurante incertezza del sistema normativo interno. In ogni caso occorre fare riferimento, da ultimo, al ricordato regolamento 1257/1999 di riforma delle discipline comunitarie in materia di strutture nel quadro di Agenda 2000, che negli artt. 51 e 52 si occupa appunto degli aiuti di Stato per misure di sostegno allo sviluppo rurale, e più in generale al documento: "Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo", adottato dalla Commissione il 24 novembre 1999, e con il quale vengono indicate le nuove linee guida in argomento. Senza poter esaminare questa vasta materia, giova almeno ricordare che dal citato art. 51, come dall'intero regolamento strutturale, emerge con evidenza una significativa attenzione della Comunità verso le esigenze ambientali, attenzione che negli ultimi lustri si è fortemente accentuata per assicurare la salvaguardia e scongiurare l'abbandono del territorio rurale, in particolare di quello meno produttivo.

Restano da considerare, per concludere, gli indennizzi per i danni provocati dalla fauna selvatica del parco. Come accennato, questo è l'unico aspetto della nostra indagine nel quale emergono significativi contributi giurisprudenziali.

Secondo la legge-quadro (art. 15, comma 3°), l'Ente parco "è tenuto" a indennizzare i danni in questione. La terminologia è dunque diversa da quella utilizzata per i danni risultanti dai vincoli, indicati soltanto come possibili, mentre resta comune l'affidamento al regolamento del parco, già sopra ricordato, delle modalità per la liquidazione e per la corresponsione.

Quanto alla giurisprudenza, per limitarci alle pronunce più recenti, ricorderemo come le Sezioni unite della Cassazione, in un'importante sentenza largamente commentata dalla dottrina (23 novembre 1995, n. 12106), confermando un orientamento consolidato, abbiano ritenuto che il proprietario di un fondo incluso nel comprensorio di un parco naturale, nei confronti della pubblica amministrazione possa avanzare non già un diritto al risarcimento dei danni provocati alla coltivazione dalla fauna selvatica protetta, ma un semplice interesse legittimo alla concessione degli indennizzi previsti dalle disposizioni legislative in materia, e che la relativa giurisdizione spetti al giudice amministrativo.

Nel caso esaminato, concernente fattispecie verificatasi prima dell'emanazione della legge-quadro, ha trovato applicazione la disciplina anteriore del Parco nazionale d'Abruzzo, in cui la Cassazione

non ravvisa il riconoscimento di un vero e proprio risarcimento del danno. Secondo la suprema corte, le limitazioni ai privati trovano giustificazione nell'interesse sociale e collettivo e quindi la loro posizione giuridica degrada ad interesse legittimo, diversamente da quanto stabilito nella legislazione sulla caccia, ove sono previste vere e proprie forme risarcitorie. Tale contrapposizione al caso della caccia viene a confermare altra pronuncia, pressoché coeva (27 ottobre 1995, n. 11173), con cui le stesse Sezioni unite affermano che il proprietario di un fondo incluso nel comprensorio di riserve naturali (oasi di protezione e di rifugio), nei confronti della pubblica amministrazione è titolare di un diritto soggettivo al risarcimento dei danni provocati alla coltivazione dalla selvaggina protetta, sicché la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (la sentenza fa riferimento ancora alla previgente legge-quadro in materia di caccia, 27 dicembre 1977, n. 968, oltre che alla legge regionale veneta 14 luglio 1978, n. 30, ma le argomentazioni addotte ci pare restino valide anche alla luce della nuova legge-quadro, 11 febbraio 1992, n. 157).

Una svolta significativa emerge con la sentenza 30 dicembre 1998, n. 12901, con la quale sempre le Sezioni unite affermano il ben diverso principio secondo cui il criterio distintivo della giurisdizione non può essere costituito dall'ubicazione dei fondi che hanno patito pregiudizio ad opera della fauna (a seconda cioè che questi si trovino all'interno di aree naturali protette ovvero di oasi di protezione). Si deve invece tener conto del concreto atteggiarsi della disciplina positiva, la cui applicazione viene in questione nella specifica fattispecie oggetto di giudizio. E per attenuare il distacco rispetto alle sentenze del 1995, la Cassazione osserva che, a ben vedere, anch'esse hanno attribuito rilievo essenziale all'effettiva portata delle normative applicabili ai casi esaminati.

Quanto all'ipotesi oggetto del suo giudizio (danni alle colture agricole all'interno della fascia di silenzio venatorio del Parco lombardo della valle del Ticino), la sentenza osserva che la normativa, sia nazionale, sia regionale, vanno interpretate nel senso del riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo senza lasciare spazio a valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione, con la conseguenza che la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Né rileva in contrario il fatto che le ricordate discipline siano inserite in un quadro normativo volto preminentemente

alla tutela dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente naturale e della fauna selvatica.

A parte la disciplina regionale, di particolare interesse in questa sentenza sono i richiami alla legge-quadro n. 394 del 1991. La Cassazione pone infatti in evidenza, nel comma 3° dell'art. 15, la formula secondo cui l'Ente "è tenuto a indennizzare" i danni provocati dalla fauna selvatica (formula sulla quale anche noi abbiamo posto l'accento) e, quanto al successivo comma 4°, afferma risolutamente che l'affidamento al regolamento del parco delle modalità per la liquidazione e per la corresponsione degli indennizzi non interferisce in alcun modo sulla doverosità ed integralità del ristoro patrimoniale, per giunta ribadite subito dopo nello stesso comma 4° con la previsione che la corresponsione avvenga entro novanta giorni dal verificarsi del nocumento.

Sul complesso problema degli indennizzi qui considerati, certamente decisivo per il concreto funzionamento del sistema delle aree protette, giova infine richiamare una ancora più recente sentenza delle Sezioni unite (22 luglio 1999, n. 500), di grande ampiezza e profondità e, naturalmente, oggetto di vaste attenzioni dottrinali, che in termini generali supera, sul piano della responsabilità civile, la storica distinzione fra diritti soggettivi e interessi legittimi e come tale sembra destinata a lasciare un segno profondo nell'ordinamento giuridico. In base ad essa, infatti, posto che ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana in capo all'autore di un fatto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti, non assume rilievo determinante la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto danneggiato, va affermata la risarcibilità degli interessi legittimi quante volte risulti leso, per effetto dell'attività illegittima e colpevole della pubblica amministrazione (con accertamento che, ove compete all'autorità giudiziaria ordinaria, prescinde da una previa decisione di annullamento del giudice amministrativo), l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e sempre che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo; a tale stregua, la contestazione circa la risarcibilità degli interessi legittimi non dà luogo a questione di giurisdizione, ma attiene al merito.

Si tratta di problemi generali di cui non possiamo occuparci in questa sede, ma i principi introdotti da tale sentenza non mancheranno di riflettersi sulle questioni sopra esaminate, naturalmente raffor-

zando le aspettative dei privati e favorendo la loro presenza operante nelle aree protette.

Cenni bibliografici

Ci si limita a pochi richiami di opere recenti, utili per i temi oggetto della ricerca, ricordando che dai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali di molte di esse si può giungere a più vasta e completa documentazione. Nell'elenco si segue l'ordine alfabetico e, per identico autore, quello cronologico.

ALBERTO ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000.

FERDINANDO ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000.

FERDINANDO ALBISINNI, *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, p. 293 ss.

DONATA BORGONOVO RE, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Digesto*, 4^a ediz., *Discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 595 ss.

ETTORE CASADEI, *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura*, in *Giornata di Studio: Agricoltura e ruralità*, Firenze, 18 dicembre 1997, *I Georgofili, Quaderni*, 1997-VII, Firenze, 1998, p. 111 ss.

ETTORE CASADEI e MARIARITA D'ADDEZIO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute*, *Relazione nazionale per l'Italia, in La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del Mediterraneo*, Atti del Convegno, Catania, 29-31 ottobre 1998, a cura di Giuseppe Bivona, Milano, 2000, p. 77 ss.

ELISABETTA CORRADI, *Sulla tutela dei proprietari di fondi agricoli inclusi in parchi nazionali per il pregiudizio economico arrecato da fauna selvatica protetta*, in *Nuova giur. civ. comment.*, 1996, I, p. 797 ss.

LUIGI COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 595 ss.

MARIA DELEDDA, *Ancora in tema di risarcibilità dei danni cagionati dalla selvaggina: ennesimo revirement della Cassazione*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 507 ss.

PAOLO FRANCALACCI, *La disciplina dei parchi e delle riserve naturali*, in NICOLA ASSINI e PIERLUIGI MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, 2^a ediz., Milano, 1997, p. 864 ss.

STEFANO MASINI, *L'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali nelle aree naturali protette*, in *Dir. giur. agr.*, 1992, p. 137 ss.

STEFANO MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997.

CLAUDIA RADICCHI e ANNA IELE, *I nuovi orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo*, in *Nuovo dir. agr.*, 2000, p. 177 ss.