CAMERA DEI DEPUTATI N. 3689

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CREMA

Istituzione del Parco naturale nazionale del delta del Po

Presentata il 13 maggio 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge, pur auspicando un provvedimento generale che tenga conto dello specifico contesto del delta del Po, intende consentire il superamento delle ambiguità prodotte dalla legislazione vigente, attraverso l'istituzione del Parco naturale nazionale del delta del Po.

Il quadro storico-ambientale del delta padano.

La realtà ambientale costituita dal delta del Po è il frutto della combinazione di complessi fenomeni naturali e di interventi dell'uomo succedutisi nel corso degli ultimi tre secoli.

Per comprendere la sua attuale configurazione geografica occorre risalire al taglio di Porto Viro, eseguito all'inizio del 1600 dalla Serenisima, per deviare a sud il corso di alcuni rami deltizi del Po, che sfociavano nella laguna veneta, con pericolosi fenomeni di imbonimento della stessa.

Da allora è iniziata la progressiva espansione della piastra deltizia in Adriatico, nella quale la precarietà dell'equilibrio idraulico del territorio è stata una costante fino agli inizi del novecento, quando prendono il via i primi consistenti interventi di difesa idraulica dei territori formati dall'apporto-colmata dei vari rami deltizi.

Significativi sono anche gli interventi di bonifica, sia nella parte ferrarese che in quella veneta, durati dall'inizio degli anni trenta e fino alla fine degli anni settanta.

Il fenomeno che ha inciso maggiormente, in senso negativo, in questa realtà ambientale, è stato indubbiamente l'attività estrattiva di acque metanifere, iniziata nella metà degli anni trenta e durata fino ai primi anni sessanta.

Questa attività ha provocato un enorme danno sociale ed ambientale, soprattutto nella parte veneta del delta con l'abbassamento del suolo sull'intera area, con punte di 2,5-3 metri.

Per difendere il territorio dalle conseguenze di questo fenomeno lo Stato, at-

traverso il Ministero dei lavori pubblici - Magistrato per il Po, ha dovuto provvedere ad un costosissimo rifacimento dell'intera rete arginale di difesa, sia fluviale che marittima; quest'opera è tuttora in corso.

Parimenti si è dovuto procedere al rifacimento dell'intera struttura idraulica preposta alla bonifica, e da qualche anno si registra con sempre maggiore frequenza un altro fenomeno preoccupante: la risalita di acqua salmastra nei fiumi Po e Adige, con notevoli problemi sia per l'irrigazione delle campagne, sia per le centrali di potabilizzazione che attingono ai fiumi.

Da sottolineare inoltre che, nella parte lagunare e, di conseguenza, in quella valliva retrostante, si riscontrano sempre maggiori difficoltà nei processi di circolazione e ricambio delle acque, naturalmente attivati dalle maree.

Per contenere gli effetti di questi fenomeni sono in corso diversi interventi di vivificazione delle lagune deltizie e di realizzazione di sbarramenti mobili, per impedire la risalenza salina su alcuni rami del Po, con grande impegno di risorse economiche della regione e dello Stato (progetti FIO).

Infine, risulta noto che un altro grave problema, le cui conseguenze sono « scaricate » sul delta (è proprio il caso di usare questo termine) è costituito dal carico di inquinanti che il Po e l'Adige convogliano in Adriatico.

Tutto ciò per sottolineare che il delta del Po è una complessa realtà geomorfologica in precario equilibrio idraulico, nata e difesa attraverso una vasta opera di controllo e regimazione delle acque del fiume Po. Ne consegue che qualsiasi norma legislativa che metta in discussione o, peggio ancora, impedisca questa opera, avrebbe per conseguenza la messa in discussione della sua sopravvivenza fisica ed ambientale.

Il quadro legislativo di riferimento.

Nell'ambito di un processo di crescita nella coscienza collettiva dei valori legati alla tutela dell'ambiente e della natura, il Parlamento approvava la legge 6 dicembre 1991, n. 394 – Legge quadro sulle aree protette – anche per adeguare la legislazione italiana ad una serie di direttive della Unione europea.

Precedentemente alla legge n. 394 del 1991, con la legge 28 agosto 1989, n. 305, era stato approvato il « Programma triennale per la tutela dell'ambiente ».

Ancor prima, con decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448, veniva data esecuzione alla Convenzione internazionale di Ramsar (2 febbraio 1971), relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come *habitat* per gli uccelli.

Le citate normative hanno rappresentato la conclusione di un lungo processo legislativo nel nostro Paese, con una tappa fondamentale costituita dalla cosiddetta « legge Galasso » (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), con la quale veniva modificato radicalmente il concetto di « paesaggio » sino ad allora dominante.

La legge n. 394 del 1991 rappresenta perciò il coronamento di un notevole sforzo compiuto per dare al nostro Paese una legislazione efficace, con l'istituzione di nuove aree naturali da proteggere, al fine di garantirne in primo luogo la conservazione negli equilibri naturali.

Il provvedimento afferma anche il principio della cooperazione tra Stato, regioni e comuni (articolo 1, comma 5), nella tutela e gestione del patrimonio naturalistico, da attuarsi attraverso specifici accordi di programma (articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e articolo 27 della legge n. 142 del 1990).

Nel caso di Parco naturale nazionale del delta del Po, previsto all'articolo 10 della legge n. 305 del 1988, questo principio non ha funzionato ed il relatore ritiene che ciò sia da imputare principalmente alla unicità dell'ambiente su cui si va ad istituire il Parco naturale, un Parco con circa 100 mila cittadini residenti al suo interno.

La normativa della legge quadro n. 394 del 1991.

Le disposizioni della legge n. 394 del 1991, che dovrebbero trovare applicazione anche nel Parco interregionale del delta del Po, prevedono l'articolazione del territorio con diverse e graduali norme vincolistiche e di tutela.

Tra le attività soggette a disciplina, di dubbia applicabilità nella realtà deltizia, vi sono quelle riferite alle attività artigianali e commerciali, alla circolazione con qualsiasi mezzo di trasporto, all'accessibilità del territorio.

Tra quelle espressamente vietate, particolare preoccupazione desta il divieto di modificazione del regime delle acque (lettera *c)* del comma 3 dell'articolo 11); trattasi infatti di una norma di assoluta pericolosità ai fini della difesa fisica del territorio deltizio.

Le conseguenze per la pesca.

Restano da comprendere le possibili conseguenze sulla pesca, con una gestione del territorio vallivo-lagunare rigidamente ancorata alla normativa della legge quadro n. 394 del 1991; nell'area la pesca costituisce fonte di reddito per alcune migliaia di famiglie, con un fatturato stimabile nell'ordine di alcune centinaia di miliardi di lire.

Questa attività si svolge su tre linee fondamentali:

la pesca in acque costiere;

la pesca vagantiva nelle sacche e lagune interne, nelle quali si sono introdotte, con notevole successo, nuove tecniche di allevamento estensivo;

la tradizionale vallicoltura.

Si sottolinea che tutti questi tipi di pesca, storicamente consolidati nell'area e senza alcun tipo di impatto ambientale, sono da diversi anni alle prese con notevoli problemi quali l'intasamento delle foci del fiume che impedisce la sicurezza degli accessi al mare aperto e gli altri già descritti in precedenza. Quanto sopra per ribadire che una normativa vincolistica, che impedisca la realizzazione di interventi necessari al mantenimento delle sacche e lagune, oppure pregiudichi, ad esempio, la circolazione con piccole barche a motore, rischia di costituire un ulteriore pregiudizio per questa attività, fondamentale per l'economia locale.

La scelta del parco interregionale.

La legge n. 305 del 1989, all'articolo 10, individuava l'area del delta del Po tra i parchi nazionali da istituire; tuttavia, questa chiara scelta veniva modificata dal testo dell'articolo 35, comma 4, della legge n. 394 del 1991, che assegnava alle regioni interessate (Veneto ed Emilia-Romagna) un termine di due anni per l'istituzione di un parco interregionale, previa intesa con il Ministero per i beni culturali e ambientali. La norma sancisce il ritorno al Parco nazionale in caso di inadempienza delle regioni.

Il termine originario di due anni assegnato alle regioni è stato prorogato una prima volta al 30 giugno 1994 con il decreto-legge 31 marzo 1994, n. 221, e differito ulteriormente al 31 dicembre 1996 con il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 548, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 641. È un dato di fatto che, dal 1° gennaio del corrente anno, il Ministro doveva istituire, con proprio atto, il Parco nazionale. Se ciò non è avvenuto significa che anche il Ministro è consapevole della unicità del caso del delta del Po.

L'accordo del 27 dicembre 1996.

L'ultimo tentativo, in ordine di tempo, di superare gli ostacoli sinora incontrati sulla via dell'istituzione del Parco è avvenuto il 27 dicembre 1996, quando è stata sottoscritta dal Ministro per i beni culturali e ambientali e dai presidenti delle regioni un'intesa politica, per istituire il Parco interregionale; essa prevede:

la definizione della perimetrazione del Parco naturale del delta del Po, entro il 30 giugno 1997;

l'emanazione delle leggi regionali istitutive dei rispettivi parchi regionali, entro i successivi centoventi giorni, quali parte del parco interregionale;

l'istituzione di un comitato di coordinamento quale organismo di garanzia della omogeneità dei regolamenti e piani dei parchi regionali e del rispetto della normativa della legge n. 394 del 1991.

Particolare censura merita questa vera e propria invenzione, un comitato visto come un organismo istituzionale attraverso il quale si realizza il dettato legislativo. Il comma 4 dell'articolo 35 della legge n. 394 del 1991, infatti, stabilisce chiaramente che il parco interregionale sia istituito sulla base delle risultanze di un altro organismo, cioè della Commissione paritetica istituita in applicazione della deliberazione del CIPE 5 agosto 1988, pubblicata nel supplemento ordinario n. 87 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 215 del 13 settembre 1988. Ma di ciò nell'accordo non vi è alcuna traccia.

L'aspetto giuridico del parco interregionale.

Sotto il profilo giuridico, il contenuto dell'articolo 35, comma 4, della legge n. 394 del 1991 si è prestato a molte riserve di costituzionalità. La norma, nei fatti, obbliga due distinte assemblee legislative, sovrane per definizione (Veneto ed Emilia-Romagna) ad emanare la medesima legge regionale. Questo obbligo deriva dal fatto che un unico parco deve obbligatoriamente essere sottoposto ad un'unica normativa.

Sembra al relatore che il legislatore, nell'emanare la norma citata, abbia confuso le possibili « intese » sugli atti amministrativi tra regioni, sempre possibili, addirittura auspicabili, con l'esercizio delle funzioni legislative che liberamente ciascuna assemblea regionale deve esercitare.

Inoltre, ci si chiede cosa potrebbe succedere se le due leggi regionali non risultassero del medesimo testo, o se una delle due assemblee fosse inadempiente.

La legislazione paesistica ed ambientale nel delta del Po.

La regione Emilia-Romagna, per territorio, è interessata marginalmente alla vicenda e l'opzione-Parco è vista come mezzo per la promozione di nuove forme di turismo ambientale.

Con legge regionale 2 luglio 1988, n. 27, è stato infatti istituito il parco regionale del delta del Po, senza peraltro istituirlo come parco naturale.

Con questa legge venivano individuati alcuni punti precisi del territorio, definiti « stazioni » del parco, e veniva sancito che il perimetro ed il piano del parco dovevano essere determinati da appositi e successivi « piani di stazione ».

Questo processo legislativo avviato autonomamente dalla regione Emilia Romagna è ancora fermo per l'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991, e sembra del tutto evidente che, con l'attuazione della perimetrazione del parco interregionale, prevista ai sensi della legge n. 394 del 1991, anche la regione Emilia-Romagna dovrà ampliare di molto l'area da destinare a parco naturale, inserendo all'interno del parco aree agricole e centri abitati. Non sembra infatti possibile che il parco del delta del Po includa, nella parte veneta, un'area vasta con lagune, valli, campagne e centri abitati e, nella parte emiliana, solo alcune « stazioni » come l'Abazia di Pomposa, il castello della Mesola e la Torre dell'Abate.

Nel Veneto la scelta legislativa sul « come » tutelare questo ambiente è stata diversa.

Questa regione infatti, pur avendo emanato una propria legge quadro per l'istituzione dei parchi regionali (legge n. 40 del 1984), per il delta del Po ha operato una scelta diversa, quella del piano paesistico-ambientale, previsto dalla citata « legge Galasso » del 1985 e dall'ottobre del 1994 l'intera area deltizia è sottoposta alle norme di tutela del piano d'area del delta del Po.

Il piano d'area del delta del Po - versante veneto.

La giunta regionale del Veneto, in attuazione della legge n. 431 del 1985, con propria deliberazione 23 dicembre 1986, n. 7093, adottava il piano d'area del delta del Po, dettando le direttive, le prescrizioni e i vincoli per la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio esistente; questo piano interessava tutti i territori dei comuni di Ariano Polesine, Corbola, Contarina e Donada (ora Porto Viro), Porte Tolle e Rosolina, nonché parte dei territori dei comuni di Papozze e Loreo.

Da quel momento iniziava un lungo, difficile, ma per molti aspetti, esaltante processo di confronto tra la regione, i comuni e le parti sociali interessate, che si concluderà con l'approvazione definitiva del piano d'area da parte del consiglio regionale, avvenuta il 5 ottobre 1994.

Questo atto è un esempio di scelta lungimirante ed equilibrata, che realizza in concreto la tutela ambientale di un vasto territorio e, nel contempo, ne permette lo sviluppo, secondo nuovi e moderni canoni di gestione, una scelta operata dall'istituzione regionale attraverso un larghissimo confronto e un coinvolgimento autentico delle istituzioni locali e delle rappresentanze sociali. Attualmente tutti i comuni stanno adeguando i piani regolatori a questo nuovo strumento di tutela ambientale.

A questo risultato si è giunti partendo dal presupposto che, in un ambiente di notevole dimensione territoriale e del tutto particolare come quello deltizio, occorresse certamente superare le anguste visioni localistiche ed arrivare a un governo unitario del territorio, ma che questo elemento, determinante per l'affermazione di una nuova politica della tutela del paesaggio e dell'ambiente, non potesse ignorare l'aspetto sociale ed i legittimi interessi della cittadinanza.

Conclusioni.

Per l'insieme delle considerazioni e argomentazioni esposte il proponente ritiene che, nello specifico contesto del delta del Po, sarebbe necessario un provvedimento generale, di ampio respiro, per realizzare anche con idonee risorse finanziarie la tutela ambientale, la difesa fisica, il risanamento conservativo e anche lo sviluppo economico.

L'attuale congiuntura politico-economica rende illusoria una simile proposta.

Più realisticamente il relatore crede possibile uno sforzo più modesto per uscire dagli equivoci e dalle ambiguità prodotti dalla norma legislativa più volte richiamata, riaffermando il diritto-dovere dello Stato di tutelare l'ambiente naturale, con aree adibite a « riserva naturale integrale - Parco nazionale » lasciando però libere le regioni interessate di scegliere le forme ritenute più appropriate di tutela della rimanente parte del territorio deltizio, cosa che le regioni, in verità, hanno già tentato di fare, ben prima delle leggi statali riguardanti l'istituzione del Parco naturale del delta del Po, nazionale o interregionale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. In esecuzione delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 28 agosto 1989, n. 305, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'ambiente, con proprio decreto, provvede ad individuare le esistenti riserve naturali integrali, le aree naturali protette e le riserve demaniali dello Stato, che costituiscono il Parco naturale nazionale del delta del Po.

ART. 2.

1. Al Parco naturale nazionale del delta del Po si applicano le disposizioni di cui agli articoli 11 e 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, fatta eccezione per la disposizione di cui alla lettera *c)* del comma 3 del citato articolo 11.

ART. 3.

1. Entro sei mesi dall'istituzione del Parco naturale nazionale del delta del Po, le regioni Veneto ed Emilia-Romagna provvedono, con apposita legge, ad individuare le aree regionali costituenti l'ambito del delta del Po da sottoporre a specifiche norme di tutela e salvaguardia secondo i diversi gradi di valenza paesistico-ambientale.

PAGINA BIANCA

DDL13-3689
Lire 500