

---

**STUDIO PROPEDEUTICO ALLA REDAZIONE DEL PIANO  
DELL'AREA PROTETTA DI PORTOFINO**

DICEMBRE 1999

allegato n° 1

**PRINCIPALI DISPOSIZIONI DI LEGGE  
PER LA TUTELA DEL PROMONTORIO DI PORTOFINO**

Ricostruzione cronologica



Università degli Studi di Genova

**POLIS**

Dipartimento di Storia e Progetto  
dell'architettura del territorio e del paesaggio  
Stradone di S. Agostino, 37 - 16123 Genova  
Tel. (010) 209 5857 - Fax (010) 209 5907



Università degli Studi di Genova

**DIP.TE.RIS**

Dipartimento per lo Studio  
del Territorio e delle sue Risorse  
Corso Europa, 26 - 16132 Genova (Italia)  
Tel. (010) 353 8311 - Fax (010) 353 8147

---

## INDICE

• Introduzione	<b>pag. 4</b>
• La legislazione	<b>pag. 5</b>
<i>Legge 20/06/35 n° 1251 istitutiva dell'Ente Autonomo Monte di Portofino, organo giuridico-amministrativo col compito di tutelare il patrimonio naturale ed artistico del Monte.</i>	<b>pag. 5</b>
<i>Piano territoriale paesistico (Legge 29/06/39, n°1497) e Piano territoriale di coordinamento paesistico (Legge 8/08/85, n° 431).</i>	<b>pag. 7</b>
<i>Legge Regionale 12/09/1977 n° 40 contenente norme per la salvaguardia di valori naturali e per la promozione di parchi e riserve naturali in Liguria.</i>	<b>pag. 8</b>
<i>Legge regionale 4/12/86 n°32 istitutiva dell'Ente Regionale del Monte di Portofino e disciplinante il sistema di aree di interesse naturalistico-ambientale del Monte di Portofino.</i>	<b>pag. 11</b>
<i>Legge 6/12/91 n° 394 "Legge quadro sulle aree protette".</i>	<b>pag. 12</b>
<i>Legge regionale 11/9 /1992 n° 26 "Interventi per il Borgo di San Fruttuoso di Camogli"</i>	<b>pag. 14</b>
<i>Legge regionale 22/02/95 n° 12 "Riordino delle aree protette".</i>	<b>pag. 14</b>
• Considerazioni conclusive	<b>pag. 17</b>
• Note	<b>pag. 19</b>
• Bibliografia	<b>pag. 29</b>

## Introduzione

Il Promontorio di Portofino è sempre stato oggetto di attenzione da parte della collettività; si ha, infatti, notizia di interventi di tutela e di salvaguardia del patrimonio boschivo del Monte sin dal 1489, quando la Comunità di Camogli confermò in uno statuto la validità di *antiche norme*, non meglio specificate. In esso si fa divieto di accendere fuochi o bruciare alberi, di fare legna, di sradicare i ceppi degli alberi caduti o comunque tagliati, di sfruttare gli arbusti del sottobosco e di introdurre animali di altre comunità a scopo di pascolo. Solo ai Camoglini è permesso sfruttare le risorse del Monte, ma in quantità strettamente necessarie al fabbisogno della sola comunità di Camogli.

Questo statuto, se non è fondamentale da un punto di vista strettamente giuridico, ha, però, un preciso significato storico: è testimonianza di quale considerazione rivestisse il Monte e soprattutto il suo patrimonio boschivo nella realtà delle Comunità locali.

Tuttavia, l'aspetto più rilevante fu nell'atteggiamento con cui i provvedimenti furono accettati anche dalle vicine Comunità di Recco e di Rapallo, malgrado le disposizioni in oggetto venissero a colpire se non addirittura a danneggiare i loro interessi. Il Monte offre, così, uno dei pochi esempi storici di unanimità di intenti e di propositi tra comunità solitamente ben lontane dal pensiero di sacrificare qualche interesse particolare in favore di un ideale comune e attesta ulteriormente quanto fossero vitali le sue risorse nella vita quotidiana delle popolazioni locali.

Questo lo spirito che ha animato la stesura dei primi statuti, ai quali si sono sostituiti, oggi, sempre più numerosi provvedimenti legislativi.

Ripercorriamo da questo punto di vista la storia del Monte: interessante sarà notare il mutare della filosofia che ha ispirato le leggi di tutela ambientale di un bene, quale quello di Portofino, che non si può più concepire come limitato agli interessi di poche collettività, essendo divenuto, negli anni, patrimonio di un'intera regione, riconosciuto a livello nazionale.

## La legislazione

*Legge 20/06/35 n° 1251 (modificata dalla legge regionale n° 44/82) istitutiva dell'Ente Autonomo Monte di Portofino, organo giuridico-amministrativo col compito di tutelare il patrimonio naturale ed artistico del Monte.*

La legge<sup>1</sup> nasce in un momento di forte interesse naturalistico della collettività, quello stesso che aveva portato all'istituzione dei grandi Parchi Nazionali<sup>2</sup>, e trova la sua contingenza nella formulazione di un ardito progetto di strada panoramica che doveva cingere il Monte collegando Recco e Camogli con Portofino e Santa Margherita. Tuttavia, il timore che l'esistenza di una strada potesse determinare una disordinata fioritura edilizia e di conseguenza il disboscamento del promontorio, fece sì che nascesse la proposta di dar vita ad un organismo che, riunendo le forze dei Comuni e degli organi locali e statali, fosse in grado di vagliare obiettivamente ogni variazione che si volesse apportare nella zona, affinché di questa venissero tutelati e conservati i caratteri eccezionali. Questo progetto, per un ironico paradosso, favorì in modo decisivo l'elaborazione della legge di tutela abbreviandone i tempi e promuovendone il rigoroso spirito anti-speculativo.

Nasce così l'Ente Autonomo del Monte di Portofino (E.A.M.P.), patrocinato dal Consiglio Provinciale delle Corporazioni di Genova - oggi Camera di Commercio -, presso cui ha la sua sede in virtù dell' Art. 6 della presente legge.

L'Ente, che ha personalità giuridica e propria amministrazione, fa capo alla Commissione amministrativa, nominata con decreto Reale, e al Comitato direttivo, organo esecutivo di gestione. Consorzia l'Amministrazione Provinciale, il Consiglio Provinciale delle Corporazioni, l'Ente Provinciale per il Turismo di Genova, i Comuni di Genova, di Recco, di Camogli, di Santa Margherita, di Portofino, di Rapallo e comprende rappresentanti dei principali corpi tecnici della Provincia.

L'Ente si configura, così, come un organismo collegiale, avente lo scopo di effettuare scelte il più possibile imparziali rispetto ad interessi personali o marcatamente locali.

La legge n° 1251/35 include soltanto 15 articoli, di cui alcuni, focalizzanti i principali problemi di gestione del Monte, costituiranno per la loro importanza un comun denominatore di discussione anche per i successivi provvedimenti legislativi. Al proposito si richiamano gli Artt. 3-4 e 9 .

-L'Art. 3 stabilisce che i proprietari siano risarciti degli eventuali danni che essi possono subire per l'attuazione delle disposizioni restrittive imposte dalla legge. Questa decisione indica una concezione del rapporto tutela del bene ambientale/tutela della

proprietà privata molto differente da quello che si è imposto ultimamente nell'ambito legislativo, in cui il bene ambientale, in quanto bene collettivo, riveste un'importanza maggiore. 'E' rimarchevole, tuttavia, che lo stesso articolo preveda che il compenso sia valutato in base ai benefici derivati ai proprietari dall'applicazione della legge stessa: si presume, dunque, che il riconoscimento legislativo dell'eccezionalità del luogo determini delle conseguenze economiche positive e non trascurabili per coloro che ne beneficiano.

-L'Art. 4 riguarda la regolamentazione della captazione delle acque nel territorio del Monte. I Comuni interessati dal provvedimento sono quelli di Camogli e di Santa Margherita Ligure, ai quali è interdetta la possibilità di aumentare la capienza idrica degli acquedotti attingendo alle risorse del Monte.

In questo articolo si riconosce la necessità, ancor oggi attuale, del mantenimento di zone umide al fine di conservare l'eccezionalità della flora del promontorio<sup>3</sup>.

-L'Art. 9 autorizza l'Ente ad acquistare, espropriare o ad assumere in temporanea gestione i terreni compresi nel perimetro del Monte.

'E' evidente il riferimento agli esempi di gestione dei grandi Parchi Nord americani, tuttavia l'esiguità dei fondi finanziari messi a disposizione dell'Ente renderanno di fatto inapplicabile questo articolo. Già nel 1941 Bruno Minoletti, membro dell'Ente, in un suo breve scritto evidenziava efficacemente la contraddizione tra gli ampi poteri attribuiti all'Ente e la relativa modestia dei mezzi finanziari messi a sua disposizione. Furono proprio le difficoltà finanziarie dell'Ente, denunciate dal Minoletti, ad ostacolare fino a procrastinare *sine die* la costruzione della strada panoramica e insieme l'ambizioso progetto di istituire il Parco Nazionale.

'E, infine, importante menzionare l'Art. 43 del "Regolamento per l'esecuzione della legge 1251/35". Esso concerne la tutela sul Monte di Portofino della vegetazione spontanea, che viene considerata come elemento insopprimibile del paesaggio botanico. Lo studio della flora fu affidato al Prof. Augusto Béguinot<sup>4</sup>, che nel corso dell'anno 1935 gettò le basi per l'inizio dell'opera di protezione di questo raro patrimonio. Nasce un interesse per il Monte che va al di là della pura bellezza estetica, e che si configura come il riconoscimento di un profondo valore scientifico del suo patrimonio.

Sempre in relazione alle disposizioni previste dal Regolamento del 1937 (Art. 48), l'Ente si è dotato del Piano Regolatore del Monte di Portofino, adottato nel 1970 e approvato dalla Giunta Regionale nel 1976, che detta norme generali di tutela, suddivide il territorio del Monte in zone omogenee e copre una superficie di 1061 ha.

Il territorio interessato dal Piano risulta così suddiviso:

Zona 1a	Versante Sud del promontorio, di massimo interesse scientifico.
Zona 1b	Versante Sud-Ovest e Nord del promontorio, di elevato interesse naturalistico- ambientale.
Zona 2/3	Insedimenti di interesse storico artistico, ambientale.
Zona 4	Insedimenti alberghieri.
Zona 5	Agricola.
Zona 6	Completamento urbano.
Zona 6 bis	Servizi.

Il Piano riporta anche la rete dei sentieri, la viabilità principale, individua i tratti di strade secondarie percorribili con mezzi motorizzati e fornisce un quadro statistico dettagliato e diviso per zone (Borgo, Retro, Monte) della situazione demografica del Promontorio.

*Piano territoriale paesistico (Legge 29/06/39, n°1497) e Piano territoriale di coordinamento paesistico (Legge 8/08/85, n° 431).*

L'intero territorio del Monte di Portofino è stato sottoposto ai vincoli della legge 1497/39, che all'Art. 5 prevedeva la possibilità di disporre di un piano territoriale paesistico avente la funzione di coordinare interventi di salvaguardia ambientale per quelle zone riconosciute come bene da tutelare.

Il piano territoriale paesistico del promontorio di Portofino fu elaborato dalla Soprintendenza ai Monumenti della Liguria ed approvato dal Ministero della Pubblica Istruzione con D.M. in data 3/06/58. Il lavoro fu portato avanti con grande fatica a causa delle ostilità che i Comuni interessati dal piano mostrarono nei confronti della Soprintendenza, la cui azione veniva ravvisata come una ingiustificata ingerenza in materia di edilizia comunale; la L.1497/39, infatti, non indica appropriate forme di correlazione tra gli strumenti di pianificazione urbanistica e i piani paesaggistici. Soltanto l'Art. 12 prevede che l'approvazione dei piani regolatori debba essere impartita di concerto con il Ministero.

Il Piano sollevò altre opposizioni, che furono motivate "da difficoltà di ordine strumentale, psicologico ed economico" (E. Mazzino, 1959). Accennando alle difficoltà di ordine strumentale il Mazzino si riferisce al testo della legge 1497/39 (Art. 5) e al regolamento del 1940 (Artt. 23-24), che "attribuirono al Piano Territoriale Paesistico caratteri di Piano Particolareggiato, stabilendo tipi edilizi, allineamenti, distribuzione

della flora, mentre la vastità del territorio avrebbe richiesto criteri di impostazione propri di un Piano Generale".

Inoltre, le norme di applicazione del piano hanno contemplato il sistema dell'azzonamento, che fu criticato come fattore determinante di quella disseminazione edilizia che ha distrutto tanta parte delle colline liguri. D'altra parte questo sembrò il sistema più idoneo, tenuto conto della proprietà molto frazionata e della necessità di evitare sperequazioni di trattamento nei confronti di proprietà in situazioni analoghe. L'esigenza di contemperare i diversi interessi pose il fianco a critiche sia dalla parte più conservatrice, albergatori e appassionati del Monte, che ravvisarono nel Piano scarso rigore nelle norme di tutela, sia dalla parte avente maggiori interessi speculativi, che vide nel Piano un eccessivo atteggiamento vincolistico soprattutto riguardo alle aree fabbricabili.

Le previsioni di tale piano sono venute meno con la definitiva approvazione, con deliberazione del Consiglio Regionale n°6 in data 26/06/90 ai sensi della legge n°431/85, del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico.

Tale strumento, redatto sulla base di un'analisi complessiva del territorio nelle diverse componenti, dalla struttura fisica alla copertura vegetale, dall'esame delle preesistenze storiche alle tipologie insediative, formula indicazioni e prescrive norme per l'assetto insediativo, vegetazionale e geomorfologico del territori.

Attraverso il raffronto dei due piani territoriali si nota l'evoluzione del significato di ambiente: da porzione di territorio protetta per il suo pregio estetico in funzione conservativa, a bene-risorsa cui è legata un'attività pubblica di valorizzazione oltre che di conservazione. Cambia di conseguenza anche la stessa gestione del vincolo: non si ha più una pianificazione ambientale, legata a valutazioni caso per caso, ma dell'ambiente nel suo insieme.

*Legge Regionale 12/09/1977 n° 40 contenente norme per la salvaguardia di valori naturali e per la promozione di parchi e riserve naturali in Liguria.*

Questa legge-quadro regionale nasce a seguito del crescente diffondersi di una "cultura dell'ambiente" che ha promosso le proposte di Italia Nostra per la creazione di parchi in Liguria (1973), il Convegno di Spotorno (1974), la Commissione di studio per il Parco del Beigua (1974), il Convegno di San Remo sul Parco delle Alpi Marittime.

Nell'ambito dei propri compiti di analisi e di pianificazione del territorio, la Regione Liguria ha avviato con la legge n° 40/77, una politica di tutela e valorizzazione delle zone di maggior valore naturalistico-ambientale del territorio regionale, individuando "sistemi di aree" o "aree isolate" destinate alla formazione di parchi e di riserve naturali. Più specificatamente, la legge ha individuato quindici "sistemi", cioè insiemi di aree con molteplici peculiarità naturalistico-ambientali, e dieci "aree isolate" o minori, lembi di territorio di limitata estensione, caratterizzati dalla presenza di forti valenze naturalistiche. Tali aree, inoltre, sono state suddivise in zone A, B e C e regolamentate da diverse normative al fine di sottoporre a rigoroso controllo gli interventi e le attività che avrebbero potuto arrecare danno all'ambiente<sup>5</sup>.

Non solo, lo scopo perseguito dal legislatore non era limitato a tutelare il territorio da usi incongrui, ma era anche quello di rilanciare attività economiche presenti sul territorio, connesse all'agricoltura, al turismo, all'artigianato, al commercio, ai servizi, proponendosi di perseguire questi obiettivi, -a differenza di quanto avvenuto in passato, specie per il turismo-, nel rispetto delle risorse del territorio, dell'ambiente naturale e storico, da cui derivano le stesse potenzialità di sviluppo di tali attività.

Si rilevi che la L.R. n° 40 non ha istituito parchi, ma ha avviato il processo per la loro istituzione, ponendosi, attraverso un procedimento di zonizzazione, come legge di salvaguardia immediata a carattere provvisorio. Il concetto di "sistema" introdotto nel testo di legge rimanda, infatti, ad un intervento coinvolgente il territorio, più ampio rispetto alle nozioni di "riserva" e di "parco" naturali.

Il territorio di Portofino rientrò nel Sistema X, in cui si distinguevano, secondo il diverso grado di salvaguardia: zona A per complessivi 1190 ha, zona B per 50 ha, zona C per 3040 ha, per un totale di 4280 ha. .

Oltre ad individuare le aree destinate a parco, la legge n° 40/77 ha indicato un procedimento istitutivo ed individuato i soggetti a cui affidare il compito di prefigurare l'assetto territoriale e gestionale del Parco, prevedendo per ciascun sistema la costituzione dei "Comitati di proposta", formati da rappresentanti degli Enti locali; a loro viene dato il compito di elaborare progetti sull'assetto territoriale e gestionale necessario per arrivare all'istituzione vera e propria delle aree protette.

Anche per il sistema del Monte di Portofino si costituì un Comitato di proposta che ha operato dal marzo 1979 al giugno 1982<sup>6</sup>.

Alcune considerazioni, pubblicate nel *Bollettino di ricerca* (Maggio 1980), servono a puntualizzare le idee-guida elaborate nel corso del lavoro condotto dal Comitato di



proposta per il tipo di gestione e di amministrazione auspicato per la zona protetta di Portofino:

- "Il legislatore regionale ha individuato nell'Ente locale di base (il Comune) il soggetto centrale per la gestione del "valore-parco".
- "La legge ipotizza, per attuare la "tutela attiva" dell'ambiente, forme di associazionismo fra Enti locali tali da garantire omogeneità nella programmazione e gestione che si svolgono all'interno dell'area del Parco con analoghe attività che si svolgono nell'area di "rispetto" attorno al Parco stesso. Sarebbe, infatti, incongruo che le stesse attività economiche trovino momenti diversi di programmazione e di gestione per il solo fatto di svolgersi dentro o fuori del Parco".
- "Le ipotesi di gestione amministrativa del Parco, tenuto conto del contesto normativo statale regionale<sup>7</sup>, devono ruotare intorno la figura del Consorzio. Un consorzio fra Comuni interessati ai quali aggiungere la Provincia di Genova, in quanto apportatrice di interessi di una più vasta collettività coinvolta nella "fruibilità" del Parco".
- "I rapporti amministrativi del Consorzio sono individuati nel:
  - Comitato comprensoriale cui afferisce il Parco (Tigullio);
  - Consorzio per la gestione delle deleghe in agricoltura (Consorzio dei Golfi Tigullio e Paradiso con sede a Rapallo);
  - Altri consorzi e Comunità montane che gestiscono funzioni amministrative connesse ad attività omogenee a quelle svolte dal Parco del Monte di Portofino".

Da quanto scritto si comprende che la legge n° 40/77 si è proposta come strumento di superamento del concetto di parco storicamente connotato come un sistema di vincoli imposti ai proprietari dei terreni e agli abitanti dell'area e pensato come un sistema chiuso non interrelato con l'ambiente circostante.

Si rilevi anche un'altra importante specificità di questa legge quadro: le disposizioni in essa contenute consentivano che essa funzionasse come un piano regionale dei parchi, permettendo di superare questa delicata e complessa fase di pianificazione.

Tuttavia, la previsione della legge-quadro di istituire i parchi con legge regionale a seguito di una procedura di consultazione e di partecipazione del pubblico ed in particolare degli Enti Locali si è rivelata, in realtà, di intralcio all'accelerazione della politica di tutela, in quanto si sono venute a determinare, in molte aree, contrapposizioni di sapore localistico, che hanno impedito di fatto l'istituzione di aree protette in Liguria fino al 1985. Per quanto riguarda il Parco di Portofino, infatti, l'attuazione della programmazione dei parchi proposta dalla L.R. 40/77 si è tramutata in istituzione effettiva dell'area protetta solo nove anni dopo, attraverso la legge n° 32/86.

*Legge regionale 4/12/86 n°32 istitutiva dell'Ente Regionale del Monte di Portofino e disciplinante il sistema di aree di interesse naturalistico-ambientale del Monte di Portofino.*

La L.R. 32/86, in attuazione della L.R. 40/77, ha individuato il sistema di aree di interesse naturalistico-ambientale del Monte di Portofino, suddividendolo in due porzioni di territorio a diversa destinazione e con diversi vincoli di tutela: l'Area Parco, di maggiore interesse naturalistico, paesaggistico, storico-artistico e di rilevanza ambientale-scientifica; l'Area Cornice, contraddistinta da un diffuso interesse ambientale-paesaggistico e costituente la zona di rispetto per l'Area Parco<sup>8</sup>.

Essa ha anche esteso la superficie del "parco storico" da 1061 ha a 1150 ha, ampliando i confini fissati dalla legge n° 1251/35.

La 32/86 si é proposta l'ambizioso obiettivo di garantire la tutela e la riqualificazione dell'ambiente naturale e dei valori storico-culturali in esso racchiusi, di promuovere la conoscenza e la fruizione pubblica e sociale dei beni ambientali e di incentivare le attività agricole e artigianali ancora presenti come significative componenti dell'aspetto socioeconomico del parco.

Ha istituito, inoltre, il nuovo Ente di gestione, Ente Regionale Monte di Portofino (E.R.M.P.), dotandolo di autonomia amministrativa, di personalità giuridica di diritto pubblico, di un proprio Statuto e di una sua sede.

Spetta all' E.R.M.P., composto da rappresentanti di enti, istituzioni, organi statali, associazioni ambientaliste ed organizzazioni agricole, elaborare un programma pluriennale contenente l'analisi della situazione del territorio soggetto a tutela e piani di intervento per l'Area Parco e per l'Area Cornice, - questi ultimi d'intesa con i Comuni interessati,- da sottoporre, poi, all'approvazione della Giunta Regionale.

'E, infine, dell'E.R.M.P. il compito di rilasciare l'autorizzazione per il vincolo idrogeologico<sup>9</sup>.

A seguito della L.R. 32/86 è stato formulato il nuovo *Piano dell'Area Parco del Monte di Portofino*.

Il piano si proponeva di mettere ordine nella complessa e molteplice normativa operante su tale territorio e di individuare le più idonee forme di tutela e di fruizione per il parco, affidando all'Ente gestore il compito di elaborare specifici programmi di intervento.

Tuttavia, l'iter di approvazione di questo piano ha incontrato innumerevoli opposizioni, che hanno portato, sul versante attuativo per l'istituzione del Parco, ad un nulla di fatto e, sul versante normativo per la tutela dell'area, al permanere delle precedenti disposizioni di legge: l'Art. 23 della 32/86, che stabilisce le norme transitorie vigenti in Area Parco fino all'approvazione del piano, fa, infatti, esplicitamente riferimento alle disposizioni della legge n° 1251/35 (modificata dalla legge regionale n° 44/82), e della legge regionale n° 40/77. L' articolo ha fatto sì che ancora oggi il Parco di Portofino sia soggetto a tali prescrizioni normative.

Diversamente, per quanto riguarda l'Area Cornice, la presente legge ha stabilito che le trasformazioni del territorio vengano regolate dalla disciplina urbanistica vigente nei Comuni interessati; prevede, però, che prima dell'adozione di strumenti urbanistici generali, attuativi, o di varianti debba essere consultato il parere dell'Ente regionale che in caso sia favorevole si esprime col silenzio-assenso.

#### *Legge 6/12/91 n° 394 "Legge quadro sulle aree protette".*

Tale provvedimento, in attuazione degli Artt. 9 e 32 della Costituzione, detta i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, volendo promuovere in forma coordinata la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese.

L'esperienza legislativa precedente alla legge è, infatti, disseminata da una molteplicità di interventi il più delle volte episodici che hanno comportato che ogni parco avesse la sua disciplina, impedendo così la formazione di un tessuto normativo unitario.

Vediamone le disposizioni più salienti.

Innanzitutto l'Art. 1, comma terzo, pone in evidenza lo stretto legame tra valori naturalistici e quelli più propriamente ambientali e umani. Questo connubio tra valore della natura ed utilità dell'uomo è ribadito al comma quinto, dove si afferma che nelle aree naturali protette possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili: l'attività dell'uomo non è vista inconciliabile con le esigenze della conservazione della natura e, anzi, talune di queste attività possono essere addirittura valorizzate e sperimentate all'interno delle aree naturali protette.

Inoltre, la legge nell'affermare, sempre all'Art. 1, che le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche costituiscono "patrimonio naturale del paese", cerca di

offrire un ulteriore fondamento alla teoria della proprietà collettiva dell'ambiente, e pone in evidenza che la natura appartiene innanzitutto alla collettività, con la conseguenza che la proprietà privata delle risorse naturali non può essere ammessa se non condizionatamente e subordinatamente alla proprietà collettiva delle stesse.

L'Art. 9, dal canto suo, assume una notevole importanza nell'ambito della disciplina dettata dalla legge e costituisce una chiara scelta del legislatore in ordine al tipo di gestione dei parchi. Il primo comma, oltre a prevedere la personalità di diritto pubblico degli Enti parco e la loro sottoposizione alla vigilanza del Ministero dell'ambiente, dispone che la sede legale debba essere posta nel territorio del Parco. Si tratta di una scelta operata con l'intento di assicurare uno stretto legame tra organi di gestione del parco e la popolazione interessata, onde evitare che quest'ultima possa considerare come un "corpo estraneo" alla struttura organizzativa dell'Ente di gestione. La finalità del legislatore di stabilire un accordo costituzionale tra la popolazione interessata ed i suoi enti esponenziali e l'Ente parco è del resto confermata da altre disposizioni. Il comma secondo dell'Art. 9 prevede, infatti, quale organo dell'Ente parco la Comunità del Parco, che è costituita dai presidenti delle Province, delle Regioni e, aspetto assai rimarchevole, dai sindaci dei Comuni nei cui territori sono comprese le aree del Parco. L'idea di fondo è quella di superare il dualismo tra Ente-gestore del parco e Enti locali che hanno competenza in materia di pianificazione territoriale, prevedendo forme di accordo tra soggetti cui fanno capo interessi propriamente locali e soggetti portatori di interessi nazionali.<sup>10</sup>

Infine, la legge-quadro all'Art. 28 ha stabilito che le Regioni, entro dodici mesi, debbano adeguare la loro legislazione alle disposizioni contenute nel titolo III "Aree naturali protette regionali" e che, in base all'Art. 2 comma 8, procedano alla "classificazione e all'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse generale e locale".

In tal modo, sulla base delle nuove norme quadro, la legiferazione regionale dovrebbe contribuire a definire una classificazione più precisa ed articolata delle aree protette, attraverso una accurata ricognizione regionale, che permetta di individuare, Regione per Regione, le differenze e le specificità di ogni area e di collocare ognuna di esse in un disegno regionale capace di collegarsi con un sistema nazionale di aree protette.

A seguito di queste disposizioni la Liguria ha avviato la formulazione della legge regionale n° 12/95.

*Legge regionale 11/09/1992 n° 26 "Interventi per il Borgo di San Fruttuoso di Camogli".*

Tra la disciplina legislativa che ha regolato la vita del Monte di Portofino, è importante ricordare la L.R. n° 26/92 per il Borgo di San Fruttuoso, provvedimento avente carattere di eccezionalità.

La presente legge, che si compone di sei articoli, fa seguito ai lavori di restauro dell'Abbazia benedettina di S. Fruttuoso, intrapresi dal Fondo per l' Ambiente Italiano (FAI), nel 1986, che hanno riportato l'immagine del Borgo all'attenzione del pubblico. Essa ha voluto definire, secondo gli obiettivi delle normative statali e regionali che interessano questa parte di territorio - L. n° 394/91, L.R. n° 32/86, L.R. n° 40/77, L. n° 1251/35 -, una sistemazione del Borgo adeguata all'uso corretto delle sue risorse. Ha individuato, così, nel "Progetto di recupero paesistico-ambientale"<sup>11</sup>, lo strumento atto a conseguire gli obiettivi di valorizzazione delle qualità ambientali del parco. Non solo, la sua importanza risiede, soprattutto, nel fatto che con questo provvedimento si vuole concretamente far fronte ai tentativi di innescare interventi speculativi in questa rinomata zona del promontorio di Portofino, tentativi che comporterebbero la perdita di un patrimonio tradizionale locale unico.

Al riguardo l'Art. 4 della presente legge esprime il concetto di "pubblica utilità" ai fini dell'acquisizione da parte dell'Ente gestore o "di altri soggetti da questo delegati" degli immobili destinati alla realizzazione dei progetti individuati.

*Legge regionale 22/02/95 n° 12 "Riordino delle aree protette"*

Con la legge regionale n° 12/1995 si apre una nuova fase per i parchi liguri, nella quale obiettivo irrinunciabile diventa quello di raccordare i diversi risultati del percorso culturale, politico e sociale della Regione Liguria con i principi della legge-quadro nazionale e con le più generali politiche di governo del territorio e di programmazione regionale in materia di ambiente.

La filosofia che sta alla base di questo provvedimento legislativo riprende le prescrizioni della legge-quadro nazionale e le linee-guida già individuate dalle più recenti leggi regionali in tema di aree protette; si propone dunque, di unire la salvaguardia della natura allo sviluppo dell'artigianato tipico e del turismo nelle zone meno conosciute; e, attraverso incentivi per attività economiche, sociali e culturali

compatibili con l'ambiente, persegue la necessaria collaborazione al mantenimento del parco da parte degli abitanti le zone protette.

Essendosi la Regione Liguria già dotata di aree protette, la nuova legge regionale interviene mediante un riordino della stesse, sia sotto il profilo della classificazione, sia sotto quello organizzativo, attraverso la costituzione dei relativi Enti di gestione<sup>12</sup>.

La gestione delle aree protette liguri è, dunque, affidata ad Enti di diritto pubblico con ampia partecipazione locale e provinciale. La partecipazione locale è, peraltro, ribadita attraverso la comunità del parco, che è allargata ai Comuni territorialmente interessati, ai quali viene riconosciuto non più un ruolo solo consultivo, ma un impegno attivo di proposta e di stimolo, che raccolga le esigenze delle realtà sociali e delle politiche locali, raccordandole con i programmi di gestione.

Per la Liguria, la comunità del parco esplica una funzione di programmazione volta a favorire lo sviluppo socioeconomico della popolazione ed esprime pareri obbligatori sugli atti più rilevanti dell'Ente Parco.

Per quanto concerne la strumentazione di programmazione e di pianificazione territoriale ed ambientale, la legge n° 12/95 prevede i medesimi strumenti individuati dalla legge n° 394/91: sono, infatti, richiamati, all' Art. 16, sia nelle procedure sia nei contenuti, il piano dell'area, equivalente al piano per il parco, il piano pluriennale socio-economico, il regolamento.

Il Piano dell'Area ha effetto di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello il piano paesistico, i piani territoriali ed urbanistici ed ogni altro strumento di pianificazione territoriale. Interessante è il rimando, quando espressamente previsto dagli strumenti di pianificazione, a strumenti urbanistici attuativi di iniziativa dell'Ente di gestione, dei Comuni interessati o di privati, in quanto risolve uno dei problemi di più difficile approccio e cioè quello relativo all'impossibilità di normare in uno strumento a grande scala interventi particolari. Viene pertanto proposta una previsione che consente il ricorso a strumenti successivi di dettaglio senza dover procedere a varianti di piano.

Gli Artt. 37-38 della legge regionale, infine, impartiscono norme specifiche per quanto riguarda il Parco di Portofino, essendo, di fatto, già attivo, a differenza degli altri parchi liguri, un Ente per la sua gestione. Si prevede che Ente Regionale del Monte di Portofino, istituito con legge n° 32/86, sia sostituito dall'Ente Parco di Portofino, al quale spetta l'adozione del Piano sulla base delle indagini conoscitive e delle indicazioni progettuali già effettuate dalla Regione.

Fino all'approvazione del Piano rimangono in vigore per l'Area Parco, i divieti stabiliti dall'Art. 23 L.R. n°32/1986, mentre per l'Area Cornice, prima dell'adozione di nuovi strumenti urbanistici, dovrà essere sentito il parere dell'Ente Parco di Portofino che, se favorevole, si esprime in un silenzio-assenso.

Dall'approvazione del Piano cessa l'efficacia del Piano Regolatore del Monte di Portofino del 1976.

La legge regionale 22 Febbraio 1995 n° 12 ha subito successive modifiche ed integrazioni:

\* L.R. 21 Aprile 1995 n° 32

\* Disegno di legge n° 31 del 29 Marzo 1996 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 Febbraio 1995 n° 12"

\* Relazione n° 74633 del 16 Luglio 1996 "Emendamenti al disegno di legge n° 31 del 29 Marzo 1996".

\* Disegno di legge n° 75 dell'11 Marzo 1997 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 Febbraio 1995 n° 12 (Riordino delle aree protette) modificata con legge regionale 21 Aprile 1995 n. 32".

## Considerazioni conclusive

Quanto esposto é esemplificativo di come la problematica relativa alla tutela dell'ambiente, in generale, e all'istituzione del Parco di Portofino, in particolare, si giochi anche sul difficile accordo che si é avuto tra legislazione formale e reale attuazione della legge, tra nozioni teoriche e reale rapporto fra momento pubblico e momento privato.

'E innegabile, infatti, che le azioni legislative che si sono succedute in materia di aree protette, abbiano avuto un carattere di urgenza - che mal si coniuga con le esigenze dell'ambiente -, e che si siano proposte come diverse forme di reazione e differenti tentativi di risposta alle situazioni contingenti, senza riuscire ad avviare un processo continuativo.

L'indagine condotta fa sì, tuttavia, che si superi il convincimento che la normativa precedentemente ricordata possieda caratteri di insufficienza, disorganicità ed impossibilità intrinseca, tali da avere, paradossalmente, contribuito alla progressiva distruzione del patrimonio culturale-ambientale che si voleva tutelare.

Benché questi aspetti di insufficienza esistano e siano rilevabili, tanto che si è assistito, nel tempo, alla necessità di attuare una modificazione radicale della concezione di tutela dell'ambiente, é riduttivo ritenere che essi rappresentino l'unica o la principale causa dell'avvenuto insuccesso in merito alla difesa ambientale.

Quello che emerge in modo evidente, invece, è che le leggi si sono dimostrate inattuabili principalmente per le loro proposizioni organizzative, piuttosto che per quelle prescrittive.

Conferma di quanto affermato sono gli evidenti intrecci di competenze, sfociati nella frequente non collaborazione delle differenti amministrazioni, nonché in fenomeni incontrastati di prevalenza di interessi privati - per i quali esempio principe per Portofino è quello della speculazione edilizia -, agevolati proprio dalla debolezza degli aspetti propositivi della legislazione.

Appare, dunque, chiaro quanto sia importante che il contenuto di queste norme indirizzate a finalità di tutela ambientale, si coniughi con l'organizzazione dell'"autorità pubblica", vale a dire di tutte quelle strutture preposte alla gestione di una precisa



funzione pubblica, nel nostro caso la tutela dell'ambiente, che sono lo Stato, le Regioni, le Province, gli Enti locali.

Nel tempo, d'altra parte, il legislatore si è mostrato sempre più attento a proporre forme di organizzazione e a distinguere competenze che possano garantire il maggior consenso possibile da parte dei soggetti chiamati in causa. La vera novità, infatti, all'interno di un certo "immobilismo" caratterizzante la realtà delle aree protette, consiste, senza dubbio, nel mutare dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali.

## NOTE

---

<sup>1</sup> La legge 1251/35, prima disposizione legislativa per tutela del Monte di Portofino, prevede la conservazione e il restauro dei monumenti di pregio artistico e storico, la disciplina degli interventi edilizi, e la sistemazione della viabilità. Promuove studi naturalistici sull'area. Fissa alcune norme per prevenire l'alterazione delle bellezze naturali e la scomparsa di determinate specie vegetali. Vieta l'esercizio della caccia, l'apertura di cave, l'esecuzione di tagli boschivi, l'esercizio del pascolo. Limita i lavori di scavo, lo sviluppo edilizio, l'apertura di nuove strade, la coltura di terreni boschivi.

<sup>2</sup> Parchi Nazionali Gran Paradiso (R.D.L. 03/12/1922 n° 1583), Abruzzo, (L. 12/07/1923 n° 1511), Circeo (L. 25/01/1934 n° 285), Stelvio (L. 24/04/1935 n° 740).

<sup>3</sup> L'importanza del mantenimento delle risorse idriche nelle aree protette è stata recentemente ribadita dalla legge 5 gennaio 1994 n° 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche". L' Art. 25, riguardante la disciplina delle aree protette nazionali e regionali, affida all'Ente gestore il compito di individuare le acque sorgive, fluenti e sotterranee, necessarie alla conservazione degli ecosistemi e di farne divieto di captazione, sentito il parere dell'Autorità di bacino.

<sup>4</sup> L'opera del Prof. Augusto Béguinot, titolare della Cattedra di Botanica della R. Università di Genova e direttore dell'Istituto Botanico "Hanbury", costituisce il materiale preparatorio dal quale sono derivati gli articoli di interesse botanico della legge 1251/35.

<sup>5</sup> Le zone A sono caratterizzate da valori naturalistici ed ambientali di grande interesse e al tempo stesso da un livello di antropizzazione esiguo; le zone B presentano in misura minore le caratteristiche delle zone A, per cui sono previste normative di salvaguardia meno rigorose, soprattutto nei riguardi delle attività agricole, silvicole e zootecniche; le zone C sono porzioni di territorio periferiche rispetto ai nuclei delle zone A e B e complementari a questi.

<sup>6</sup> Si noti che nel periodo compreso tra il 1982, fine del lavoro del Comitato di proposta e il 1986, istituzione del nuovo Ente del Monte di Portofino (E.R.M.P.), la gestione dell'area protetta fu affidata ai Servizi beni Ambientali, presso la Regione Liguria. Infatti, col Decreto del Presidente della Repubblica 1 aprile 1978, n° 236, era stato deliberato, con articolo unico, la soppressione dell'Ente autonomo del Monte di Portofino, in adempimento all'Art. 3 della legge 20 marzo del 1975, n° 70, "Riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente". Tale legge aveva stabilito che tutti gli Enti pubblici, ad esclusione di quelli indicati nel secondo e terzo comma dell' Art. 1, fossero soppressi di diritto e conseguentemente cessassero dalle loro funzioni alla scadenza di tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, qualora entro il termine stesso non fossero dichiarati necessari con i decreti

<sup>7</sup> Il territorio del Parco di Portofino viene riconosciuto soggetto ad una disciplina più complessa rispetto agli altri parchi liguri, in quanto vigenti ancora le disposizioni della L. 20/06/35, n° 1251, anche se i poteri amministrativi derivanti dal vecchio provvedimento legislativo vengono oramai gestiti direttamente dalla Regione e non più da disciolto E.A.M.P.

---

<sup>8</sup> Si potrebbe leggere questa scelta, riguardo al riordino dell'assetto territoriale del Parco di Portofino, come un tentativo di recuperare, in parte, la nozione di "sistema" elaborato dalla legge n° 40/77, che vedeva la possibilità di gestire il territorio in modo differenziato a seconda delle valenze in esso predominanti, ma sempre all'interno di un'area complessivamente giudicata meritevole di tutela.

<sup>9</sup> Il territorio dell'Area Parco con esclusione dell'abitato di Portofino e di alcune porzioni di territorio presso San Rocco di Camogli è soggetto al vincolo idrogeologico ai sensi del R.D.L. 30/12/23. All'Art. 1 si specifica che tale decreto riguarda quei terreni che possono con danno pubblico, subire denudazioni, perdere stabilità o turbare il regime delle acque. I terreni compresi nella zona da vincolare sono segnalati dall'Amministrazione forestale su mappa catastale o su carta 1: 10.000 dell' I.G.M. che ne visualizza i confini. La legge n° 22/84 ha disciplinato le funzioni amministrative concernenti il vincolo idrogeologico (Artt. 34-43).

<sup>10</sup> Si rilevi che dal punto di vista delle procedure partecipative per l'istituzione e la gestione delle aree protette, la legge-quadro regionale n°40/77 prevedeva quanto disposto dalla legge n°394/1991.

<sup>11</sup> Il progetto di recupero paesistico-ambientale è previsto dalla L.R. n° 6/91 "Norme per l'aggiornamento e l'applicazione del Piano Territoriale di coordinamento paesistico".

<sup>12</sup> La Liguria con la presente legge ha sostanzialmente confermato l'indirizzo gestionale intrapreso con la L.R. n° 32/86, abbandonando definitivamente la proposta del *consorzio*, che era scaturita dalla legge quadro n° 40/77.

## BIBLIOGRAFIA

### Testi di carattere generale:

L. ANDREANI, *Regioni e Parchi naturali*, Milano, 1983.

M. LIBERTINI, *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1986.

G. C. MORETTI, F. SORRENTINO (a cura di), *Codice delle leggi della Regione Liguria, Prima appendice, Norme vigenti al 31 maggio 1986*, Milano, 1987.

S. CAVALLI, R. MOSCHINI, R. SAINI, *I Parchi regionali in Italia*, Roma, 1990.

G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette. Commentario alla legge n°394/1991*, Milano, 1993.

### Testi di carattere monografico:

Ente Autonomo Monte di Portofino (a cura di), *Raccolta di legislazioni, di documenti e di studi per gli anni 1940/41*, Genova, 1943.

L. CIMASCHI, *La tutela del Monte di Portofino in uno statuto medievale della Comunità di Camogli*, in "Bollettino Ligustico", n° 1/4, 1955.

E. MAZZINO, *La tutela del promontorio di Portofino*, Chiavari, 1959.

G. BARNI, *Il contrasto Portofino-Santa Margherita per la concessione della tonnara nel seicento*, in "Bollettino Ligustico", n° 1/4, 1978.

Ufficio Studi e Programmi della Provincia di Genova (a cura di), *Parco del Monte di Portofino: Bollettino di documentazione*, Genova, Maggio 1980.

S. OLIVARI, A. ROTTA, *I mulini dell'Acquaviva sul Monte di Portofino*, Genova, 1988.

P. BRANDOLINI, *Osservazioni sul promontorio di Portofino nell'ambito di aree di interesse naturalistico-ambientale in Liguria*, Genova, 1991.

S. SOPPA, *La pianificazione e la gestione del parco del Monte di Portofino: problemi e prospettive*, rel. Prof. Arch. Bruno Gabrielli, A.A. 1995-'96.

G. CANEPA (a cura di), *Studi per la redazione del Piano per l'area protetta di Portofino*, ILRES, Genova, 1997.