Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Il ruolo della pubblica amministrazione nella tutela dell'ambiente: il caso dell'ente parco nella difesa della natura e nella pianificazione e programmazione territoriale

Relatore
Ch. Prof. Giuseppe Marcon

Laureando
Stefano Favaro
Matricola 830174

Anno Accademico
2011 / 2012

INDICE

Introduzione…… 4

Capitolo 1 - *Ambiente: considerazioni preliminari, principali normative e ripartizione delle competenze in materia tra i diversi livelli di governo*

1.1 Il concetto di ambiente nelle diverse discipline scientifiche……. 8
1.2 Ambiente inteso come protezione della natura, biodiversità, tutela del paesaggio e governo del territorio ……... 13
1.3 Protezione giuridica dell'ambiente: ruolo della PA……... 16
1.3.1 Convenzioni internazionali…… 17
1.3.2 Normative CEE in tema di ambiente……. 18
a) L'ambiente nei trattati CEE ed UE…… 18
b) Direttive riguardanti la tutela della natura e la biodiversità…….. 19
1.3.3 L'ambiente nella legislazione italiana……... 23
a) Richiami costituzionali…….. 23
b) Art. 117 Costituzione: ripartizione delle competenze……... 26
1.4 Introduzione della figura del parco naturale come strumento a difesa della natura e della biodiversità……... 27

Capitolo 2 - *Il settore dei parchi in Italia: statistiche e basi legislative. La figura dell'ente parco*

2.1 Il settore dei parchi…… 30
2.1.1 Statistiche riguardanti la biodiversità, l'utilizzo del territorio e l'estensione delle aree protette…….. 30
2.1.2 Incidenza economica del settore parchi nel bilancio della PA italiana…… 36
2.2 La legislazione italiana nel settore parchi…….. 40
2.2.1 Dalle origini agli anni '90 ……. 40
2.2.2 Il riordino della materia: dalla legge n. 394/1991 ai giorni nostri…. 42

2.2.3 La legislazione della regione Veneto……... 45
2.3 L'ente parco……... 49
2.3.1 Inquadramento generale della figura dell'ente parco…… 49
2.3.2 Struttura organizzativa……... 51
2.3.3 Strumenti di pianificazione e programmazione: breve introduzione. 53
2.4 Italia ed Europa: diverse esperienze a confronto……... 54

Capitolo 3 - *La pianificazione e la programmazione strategica nella pubblica amministrazione: teorie applicabili al settore ambientale*

3.1 Introduzione……... 62
3.2 Settore pubblico: ruolo, finalità e strumenti…….. 62
3.3 Pianificazione e programmazione: descrizione……. 65
3.4 Evoluzione della pianificazione e della programmazione……. 72
3.4.1 Dalle origini al NPM……. 72
3.4.2 Dal NPM alla public governance…….. 78
3.5 Pianificazione nel settore ambientale…… 83

Capitolo 4 - *Ente parco: difesa della natura e biodiversità, pianificazione e programmazione territoriale. Strumenti e modalità di intervento*

4.1 Introduzione……... 94
4.2 Strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e per la difesa della natura propri dell'ente parco…….. 94
4.2.1 Descrizione strumenti…… 95
a) Piano per il parco…….. 95
b) Piano pluriennale economico e sociale…… 105
4.2.2 Programmi comunitari per la tutela ambientale basati sulla collaborazione tra ente parco ed altri attori del territorio…….. 108
4.3 Punti di contatto tra pianificazione territoriale svolta dall'ente parco e pianificazione territoriale svolta da altri enti…… 116
4.4 Valutazioni finali……... 125

Capitolo 5 - *Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile*

5.1 Introduzione……... 132

5.2 Descrizione dell'ente……. 132

5.2.1 Esigenze che hanno portato alla nascita…… 132

5.2.2 Collocazione geografica…… 134

5.2.3 Legge istitutiva…….. 135

5.2.4 Strutturazione dell'ente……. 136

5.2.5 Relazioni con gli altri enti territoriali…… 139

5.3 Strumenti di pianificazione e programmazione……. 140

5.3.1 Descrizione del piano ambientale…….. 141

5.3.2 Programma "LIFE-NATURA"……. 149

5.4 Confronto tra pianificazione svolta dall'ente parco e pianificazione svolta dagli enti locali…… 153

5.5 Valutazioni finali……... 159

Conclusioni…… 165

Appendici…….. 168

Bibliografia…… 172

Sitografia…… 178

Leggi di riferimento……... 179

INTRODUZIONE

La protezione dell'ambiente naturale sta assumendo un'importanza sempre più elevata all'interno della quotidianità dei paesi occidentali, tra cui l'Italia. Dopo decenni di elevato sviluppo economico e di continuo miglioramento del benessere in termini quantitativo-monetari, ottenuti a scapito di un forte sfruttamento delle risorse naturali, di un elevato inquinamento dei diversi ecosistemi terrestri e della distruzione di vaste porzioni di territorio rimasto fino ad allora immacolato, stanno iniziando a diffondersi idee e movimenti volti alla sensibilizzazione dei cittadini sui temi ambientali e volti altresì alla promozione di modelli di sviluppo basati sul rispetto dei valori ambientali e sulla conservazione degli ecosistemi naturali.

Numerosi e tra loro eterogenei sono gli interpreti di questa rinnovata attenzione verso i temi della conservazione ambientale e della razionale ed oculata utilizzazione delle risorse ambientali; basti qui citare il grande poeta veneto Andrea Zanzotto, che a riguardo della conservazione del territorio e del paesaggio, temi a lui molto cari, scrisse: *"Un bel paesaggio una volta distrutto non torna più, e se durante la guerra c'erano i campi di sterminio, adesso siamo arrivati allo sterminio dei campi: fatti che, apparentemente distanti fra loro, dipendono tuttavia dalla stessa mentalità"*.

Queste parole molto forti hanno la capacità di far risaltare chiaramente ai nostri occhi che il benessere e lo sviluppo economico avuti negli ultimi 50 anni hanno avuto l'effetto collaterale di alterare sensibilmente l'ambiente visto nella sua interezza, rendendolo una sorta di "oggetto" strumentale all'operato dell'uomo e, pertanto, ad esso totalmente asservito.

C'è bisogno, perciò, di riscoprire l'importanza e la centralità dei temi ambientali e del rispetto verso questi ultimi affinché si possa implementare un modello di sviluppo socioeconomico compatibile con questa ritrovata sensibilità verso tali temi.

Questa sorta di "rivoluzione culturale", per la verità ancora incompleta e non sempre realizzata in modo soddisfacente, ha trovato terreno fertile anche all'interno della pubblica amministrazione dei paesi occidentali; essa annovera oramai tra i propri obiettivi prioritari anche la tutela e la conservazione dell'ambiente naturale come tratto caratterizzante di una collettività di individui che vivono all'interno dello stesso.

Inizia così a diffondersi l'idea che la PA abbia il compito di difendere l'ambiente e di regolamentarne il godimento al fine di mantenere lo stesso su elevati standard qualitativi in termini di lotta all'inquinamento, biodiversità, mantenimento degli equilibri naturali e protezione del paesaggio, a sostegno di una migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.

Si intuisce, pertanto, che il tema "Ambiente" rappresenta un argomento molto vasto, che risulta impossibile da trattare esaustivamente in tutte le sue sfumature all'interno di una singola trattazione; nel corso del presente lavoro, perciò, cercheremo di capire come la PA italiana persegua questi obiettivi, focalizzando la nostra attenzione sul ruolo della stessa a riguardo della protezione della natura e della biodiversità, esponendo la figura dell'ente parco quale struttura centrale dell'apparato pubblico a presidio dei temi suesposti. Cercheremo di capire, inoltre, come le moderne tendenze di riforma del settore pubblico, quali i paradigmi manageriali *new public management* e *public governance*, abbiano plasmato le modalità di funzionamento dei parchi naturali, se siano stati d'aiuto per un miglioramento dell'operato degli stessi e se ne abbiano consentito un più facile raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Il presente lavoro si articola in 5 diversi capitoli nel corso dei quali presenteremo delle considerazioni generali, andando progressivamente sempre più nello specifico.

Nel corso del capitolo 1 forniremo delle considerazioni generali sul concetto di ambiente e cercheremo di inquadrare la normativa che a diversi livelli (internazionale, comunitario, nazionale e regionale) si occupa di esso.

Il capitolo 2 sarà dedicato allo studio generale del settore dei parchi in Italia, esponendo successivamente la figura dell'ente parco a norma della legislazione vigente; il capitolo si concluderà con una panoramica sulle esperienze europee più significative in tema di parchi ed aree protette.

Col capitolo 3 inizieremo ad addentrarci nella parte economica della trattazione; saranno qui presentate le nozioni di pianificazione e programmazione e le loro evoluzioni nel tempo riguardanti il settore pubblico. Si cercherà, infine, di spiegare la nozione di pianificazione rapportata al contesto territoriale-ambientale, che rappresenta "l'habitat" nel quale si sviluppa un parco naturale.

Nel capitolo 4 esporremo gli strumenti di pianificazione territoriale propri dell'ente parco e cercheremo di capire il loro legame con le nozioni teoriche fornite nel capitolo

3. Saranno altresì evidenziate le convergenze esistenti tra pianificazione svolta dal parco e pianificazione svolta dagli altri enti territoriali, cercando di mettere in risalto il sistema di pianificazione globale che si viene così a formare.

Nel corso del capitolo 5, infine, presenteremo il caso del parco naturale regionale del fiume Sile, grazie al quale cercheremo di capire come le nozioni teoriche esposte durante la trattazione siano concretamente utilizzate ed applicate all'interno di un parco.

CAPITOLO 1

AMBIENTE: CONSIDERAZIONI PRELIMINARI, PRINCIPALI NORMATIVE E RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

1.1: Il concetto di ambiente nelle diverse discipline scientifiche

Il termine ambiente presenta una molteplicità di accezioni e significati. Per avere un'idea chiara dell'accezione considerata in questo lavoro, bisogna partire dal senso semantico della parola ambiente.

Essa deriva dal latino *"ambiens"*, participio presente del verbo ambire, che significa "circondare"; simile etimologia la troviamo nella lingua greca, dove la parola *"amphi"* sta a significare l'idea di "intorno"[1].

In francese ed in inglese la stessa nozione (ciò che ci circonda, che ci sta intorno) è indicata, rispettivamente, dalle parole *environnement* ed *environment.* Nel dizionario della lingua italiana al termine ambiente viene data la seguente definizione: *"Spazio circostante considerato con tutte o con la maggior parte delle sue caratteristiche"*[2], dove la dizione *"spazio circostante"* rimanda ai concetti suesposti di *"circondare"* e di *"intorno"*.

Risulta quindi chiaro che con il termine ambiente si vuole indicare tutto ciò che ci circonda, tutto ciò che sentiamo e vediamo.

Questa definizione, tuttavia, risulta essere estremamente antropocentrica in quanto considera l'uomo non solo come elemento centrale nell'ambiente (l'ambiente circonda l'uomo), ma addirittura come elemento che sta al di sopra dello stesso. Bisogna invece affermare che l'uomo è immerso nell'ambiente, è parte dello stesso e può modificarlo in misura sensibile, ma allo stesso tempo ne può subire le conseguenze (es: cataclismi naturali). L'uomo quindi è solo uno tra gli innumerevoli attori e fattori che costituiscono l'ambiente.

Per arrivare ad una visione più significativa è opportuno considerare le definizioni di ambiente prodotte dalle diverse scienze, considerando in particolar modo gli apporti delle scienze naturali, economiche e giuridiche.

Il concetto di ambiente secondo le scienze naturali

Voler ricercare una definizione precisa di ambiente nell'ambito delle scienze naturali risulta essere impresa ardua; ogni branca delle stesse, infatti, (es: biologia, geologia, ecologia) dà una sua definizione. A titolo di esempio, citiamo le definizioni di ambiente

[1] http://www.valutazioneambientale.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36
[2] AA.VV. (1983) Dizionari Le Monnier. Firenze: 92.

date dalla biologia e dalla geologia. La prima considera l'ambiente come *"l'insieme di tutti quei fattori che incidono direttamente sul metabolismo e sul comportamento di un organismo, di una popolazione o di una specie"*[3], mentre la seconda considera l'ambiente come *"l'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche entro le quali un minerale od una roccia si forma"*[4].

Esistono dunque diverse definizioni; ognuna di esse ha una sua propria validità in base al contesto nel quale viene utilizzata. Nell'ambito del presente lavoro risulta essere molto importante la definizione di ambiente propria dell'ecologia, perché rappresenta la base sulla quale le diverse leggi emanate in materia ambientale fondano i propri principi fondamentali; essa indica l'ambiente come *"un sistema di condizioni esterne in cui un organismo vive"*[5]. Una definizione analoga viene data anche dal FAI (Fondo per l'Ambiente Italiano) che indica l'ambiente come *"il complesso degli elementi naturali (flora, fauna, paesaggio) e delle risorse che circondano un determinato organismo"*[6].

Nelle ultime due definizioni elencate l'ambiente risulta costituito da elementi abiotici (acqua, terra, minerali, aria, …), da elementi biotici (esseri viventi) e dalle relazioni esistenti tra esseri viventi e tra esseri viventi ed elementi abiotici.

L'insieme di tutti questi elementi e delle loro relazioni rimanda al concetto di *"ecosistema"*, termine coniato da A. G. Tansley (1935), che vuole indicare *"l'insieme degli elementi viventi e non viventi presenti in un determinato spazio fisico, tenuti in equilibrio da una serie complessa di relazioni di interdipendenza"*.

L'ecosistema risulta essere un sistema aperto nel quale è presente un grande ricircolo di energia e di altre risorse con tutto ciò che sta al di fuori di esso.

Senza voler addentrarci in ulteriori specificazioni, che non rappresentano l'oggetto di questo lavoro, è necessario fornire un'ultima precisazione terminologica e concettuale riguardante la differenza tra le parole ambiente, ecosistema ed habitat.

Se il termine ecosistema è già stato illustrato, bisogna specificare che l'ambiente è costituito dall'insieme degli ecosistemi mentre l'habitat comprende l'ambiente fisico nel quale un ecosistema si sviluppa. L'habitat rappresenta perciò una sorta di sottoinsieme di elementi abiotici contenuti in un ecosistema.

---

[3] http://www.valutazioneambientale.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36
[4] http://www.valutazioneambientale.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36
[5] http://www.valutazioneambientale.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36
[6] http://www.fondoambiente.it/upload/oggetti/Definizione_ambiente.pdf

Passiamo ora ad una breve analisi del concetto di ambiente secondo le scienze economiche.

Il concetto di ambiente secondo le scienze economiche

Dal punto di vista economico, la definizione di ambiente è la seguente: *"Sistema di interscambio tra attività umane e risorse in un ambito territoriale dato, definito dall'esistenza di soggetti economici e sociali, pubblici o privati, percorso da strategie riguardanti l'uso delle risorse, da conflitti originantisi dalla finitezza delle risorse stesse, strutturato da norme che regolano i rapporti intersoggettivi e caratterizzato da un certo livello di tecnologia"* (Bresso ed al., 1985: 53 ss).

Da questa definizione risulta che anche l'ambiente può essere considerato una risorsa scarsa ed esauribile ed il suo sfruttamento, pertanto, è soggetto a valutazioni economiche di convenienza.

In altre parole, anche l'ambiente, in quanto insieme di risorse scarse ed esauribili, presenta un suo valore economico. Le risorse ambientali possono, a tal proposito, essere classificate in esauribili e rigenerabili (Musu, 2000: 13 ss); le prime, quali ad esempio i combustibili fossili, sono disponibili in stock finiti, mentre le seconde (es: foreste, acqua, animali) si possono ricostituire, anche se con tempistiche abbastanza lunghe ed un loro intensivo sfruttamento può portale alla distruzione.

Il corretto utilizzo delle risorse ambientali suesposte è conosciuto come *"problema della sostenibilità"* (Musu, 2000: 14), che può essere definita secondo due condizioni di fondo:

- Garantire una crescita economica nel rispetto dei valori sociali ed ambientali (Menghini, 2006: 346);
- Soddisfare le esigenze delle attuali generazioni, senza che ciò comprometta l'opportunità da parte delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni (World Commission on Environment and Development, Documento A/42/427, 1987).

Partendo dal concetto di sostenibilità e collegandolo con la definizione di ambiente data all'inizio di questo paragrafo, si può dedurre che un fattore ambientale molto importante è dato dal territorio, definito come l'ambiente in cui viviamo, il quale rappresenta una risorsa di vitale importanza per quanto riguarda lo sviluppo economico di una

popolazione e che necessita pertanto di un corretto utilizzo, in quanto risorsa scarsa e strategica. A tal proposito sono andati sviluppandosi negli anni molti strumenti di pianificazione e governo del territorio (es: piano territoriale regionale di coordinamento, piano territoriale di coordinamento provinciale) che, come si vedrà in seguito, rappresentano anche importanti strumenti di pianificazione ambientale.

Il compito di fondo di questi strumenti pianificatori è quello di garantire un'utilizzazione ottimale delle risorse considerate (nel caso specifico, la risorsa territorio), ovvero perseguire la massimizzazione dell'efficienza sociale (efficienza paretiana) che si verifica *"quando non è possibile che la situazione di qualche componente della società migliori, senza che questo comporti che la situazione di qualche altro componente della società debba peggiorare"* (Pareto, 1896: 213 ss).

In conclusione si può affermare che le scienze economiche trattano il concetto di ambiente analizzandone le sue vocazioni utilitaristiche; esse cercano di capire quali siano le politiche e gli strumenti adatti per un uso appropriato e razionale delle risorse ambientali, senza che tale utilizzo vada a scapito della conservazione e valorizzazione dell'ambiente naturale. Per molti anni, infatti, l'economia e l'ambiente sono stati considerati contrapposti tra loro mentre negli ultimi decenni questa contrapposizione è andata riducendosi, arrivando alla coniazione del concetto di sviluppo sostenibile.

Il concetto di ambiente secondo le scienze giuridiche

Facendo ora riferimento alle scienze giuridiche, si notano delle discrepanze tra le definizioni del concetto di ambiente date dalla giurisprudenza e dalle leggi e le definizioni date dalla dottrina; elenchiamole ora brevemente.

Considerando le impostazioni dottrinali, i due principali filoni, che si sono sviluppati a cavallo tra gli anni '70 ed '80, possono essere così classificati (Caravita, 2005/1990: 16):

- Il primo filone, che nega rilievo giuridico autonomo alla nozione di ambiente, definisce lo stesso sulla base di tre diversi concetti: a) tutela delle bellezze paesistiche e culturali, b) lotta contro gli inquinamenti, c) governo del territorio ed urbanistica (Giannini, 1973: 1 ss.);
- Il secondo filone, che si rifà principalmente agli artt. 9 e 32 della Costituzione, individua in materia ambientale due aree omogenee, cioè una gestione

territoriale-urbanistica ed una gestione sanitaria (Capaccioli, Dal Piaz, 1980: 257 ss.); la prima comprende anche la disciplina dei beni ambientali, della protezione della natura e dei parchi.

La dottrina più recente, nel superare le impostazioni appena enunciate, individua nel concetto di ambiente due diverse facce della stessa medaglia: da un lato *"l'ambiente si presenta come un interesse pubblico della collettività nazionale"*, dall'altro esso si configura come un *"diritto soggettivo all'ambiente"* (Martines, Pepe, 1996: 20), ossia come *"diritto del singolo individuo alla salubrità dell'ambiente stesso"* (Panagia, 1993: 6).

La giurisprudenza, al contrario, ha cercato fin da subito di fornire una definizione giuridica unitaria del concetto di ambiente; a tal proposito esistono due diverse sentenze della Corte Costituzionale volte in questa direzione. Queste sentenze sono la n. 210 e la n. 641, entrambe del 1987; la prima afferma che la tutela dell'ambiente deve garantire *"la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri o marini, di tutte le specie animali o vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva della persona umana in tutte le sue estrinsecazioni"* mentre la seconda, ricollegandosi alla prima, sottolinea che, *"pur essendo fruibile in varie forme e differenti ruoli, il concetto di ambiente non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario"*.

L'elemento unitario è riferito alla qualità della vita, all'habitat naturale (inteso quale mezzo e ambito dell'attività umana) nel quale l'uomo vive ed agisce, necessario alla collettività ed ai cittadini.

Si comprende così che le scienze giuridiche, nel ricercare una valida definizione di ambiente, fanno esplicito richiamo all'ecologia, precisando però che dal loro punto di vista la definizione di ambiente non fa riferimento ad *"ambienti irrealisticamente naturali, ma a situazioni dove l'uomo e gli esseri viventi operano e così come lo hanno nei secoli e nei millenni strutturato"* (Caravita, 2005/1990: 25).

Valutando quanto finora esposto, si intuisce che la generale disciplina di "diritto dell'ambiente" include al proprio interno una moltitudine di discipline settoriali, riconducibili alle materie di lotta agli inquinamenti e gestione sanitaria del bene "ambiente", governo del territorio e tutela del paesaggio e delle bellezze paesaggistiche.

Possiamo così citare, a titolo di esempio, le discipline dell'aria, delle acque, dei rifiuti, dei parchi e delle riserve, dell'urbanistica e dei beni culturali che, pur essendo delle materie diverse tra loro, presentano delle forti interdipendenze reciproche.
Nella presente trattazione focalizzeremo l'attenzione sulle discipline di governo del territorio e di protezione del paesaggio, introducendo e specificando in modo particolare i concetti di protezione della natura e di biodiversità, che rappresentano i capisaldi della disciplina dei parchi e delle riserve e che rientrano a loro volta nella disciplina di governo del territorio.

1.2: Ambiente inteso come protezione della natura, biodiversità, tutela del paesaggio e governo del territorio

Nell'ordinamento giuridico italiano, la "protezione della natura" inizia ad assumere una propria dignità ed autonomia grazie alla giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 1029 del 1985, dichiarando che *"la disciplina dei parchi naturali rientra nell'ambito della protezione della natura e costituisce, quindi, materia a sé stante"* (Caravita, 2005/1990: 40).
La protezione della natura, secondo il giudice costituzionale, assume propria autonomia all'interno del più ampio ambito della disciplina ambientale; la differenza tra tutela dell'ambiente e protezione della natura consiste nel fatto che la prima è rivolta al mantenimento dell'equilibrio ecologico generale mentre la seconda è finalizzata ad interventi di protezione e conservazione di singoli biotopi (Caravita, 2005/1990: 41), quali ad esempio possono essere l'istituzione di parchi e riserve per la protezione di particolari aree o porzioni di territorio caratterizzate da un fragile equilibrio naturale, bisognose quindi di protezione.
Per biodiversità si intende invece la varietà della vita presente sul pianeta o su parte di esso; questo concetto è strettamente legato al precedente in quanto tutelando la natura si tutela anche la biodiversità e viceversa.
Dal punto di vista legislativo i capisaldi per la tutela della natura e della biodiversità sono rappresentati da due direttive comunitarie, la Direttiva "Habitat" (n. 92/43/CEE) e la Direttiva "Uccelli" (n. 79/409/CEE). Queste prevedono la creazione di una rete ecologica a livello europeo tramite l'individuazione e la costituzione di diverse aree SIC

(Sito di Importanza Comunitaria) e ZPS (Zone di Protezione Speciale), caratterizzate al proprio interno da elevata biodiversità, comprendenti habitat e specie meritevoli di particolare tutela. A titolo di esempio, basti pensare che nella sola regione Veneto sono state censite circa 3.000 specie diverse di vegetali, alcune delle quali presenti soltanto in zone circoscritte e caratterizzate da esclusive condizioni geoclimatiche, che rappresentano delle specificità meritevoli di essere tutelate dalle 102 aree SIC e dalle 67 aree ZPS istituite dalla regione Veneto[7].

Strettamente collegate ai concetti di "protezione della natura" e di "biodiversità" sono le nozioni di paesaggio e di governo del territorio.

Una prima definizione di paesaggio è stata data dalla legge n. 1497/1939, la quale non intendeva lo stesso come un qualcosa avente valenza autonoma ma lo considerava come il risultante di un insieme di elementi, quali: 1) cose immobili aventi cospicui elementi di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini ed i parchi che […] si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) bellezze panoramiche considerate come quadri naturali […].

Tale norma è in linea col filone dottrinale che si rifà al criterio della *"pietrificazione" (Versteinerungstheorie)* (Ermacora, 1956: 146 ss.) e che considera il concetto di paesaggio come un qualcosa *"che ha di mira esclusivamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano"* (Sandulli, 1967: 72 ss.). L'idea di paesaggio che ne risulta è fortemente basata sull'estetica; esso, in altre parole, è costituito dall'amenità dei luoghi considerati nella loro naturalità, nei quali non sembra ci sia spazio per l'opera modellatrice dell'uomo che talvolta li sconvolge, privandoli di qualsiasi caratteristica estetica e naturale.

Una diversa interpretazione dottrinale, in netto contrasto con quella appena esposta, dà forza ai dettami costituzionali sanciti dall'art. 9, rifiutando la teoria della pietrificazione (rigettata poi anche dalla sentenza n. 106 del 1976 della Corte Costituzionale) e valutando la nozione di paesaggio sotto una duplice direzione: da un lato esso è composto dalle bellezze naturali, la flora e la fauna secondo criteri estetici, dall'altro viene inteso come *"forma del paese, plasmata dall'azione della comunità e che investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere*

[7] Regione Veneto – Rete Natura 2000 Veneto 2004: 4-5.

l'area in cui viene svolto" (Predieri, 1969: 506). Si può notare in questo caso una visione più allargata di paesaggio, che include anche l'opera dell'uomo nel plasmarlo e talvolta stravolgerlo rispetto alle sue caratteristiche originarie.

Un'ultima, interessante, nozione di paesaggio è data dalla Convenzione Europea sul paesaggio (firmata il 20 ottobre 2000 dal Consiglio d'Europa), che riconosce autonomia culturale e giuridica allo stesso, come valore meritevole di un suo proprio riconoscimento giuridico[8].

Tale convenzione mira a promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi (art. 3); viene applicata a *"tutto il territorio europeo e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani"* (art. 2). Essa mira ad una salvaguardia e ad una gestione sostenibile del paesaggio tramite azioni di pianificazione rispettose dei valori di cui lo stesso è espressione, condivisi dalle popolazioni in esso stanziate .

Considerando la definizione di paesaggio data da Predieri (1969: 506), possiamo ora introdurre l'ultimo concetto chiave considerato nel presente paragrafo, vale a dire quello di governo del territorio (urbanistica).

A tal proposito è utile ricordare che la giurisprudenza costituzionale considera la tutela paesaggistica come *"uno degli interessi differenziati che, rispetto all'interesse urbanistico, trovano sul territorio il loro punto di riferimento e di incidenza"* (Caravita, 2005/1990: 39). Ciò significa che l'urbanistica risulta essere materia strettamente legata alla gestione dell'ambiente e del paesaggio e di conseguenza la sua area di attività quasi sempre va a legarsi a doppio filo con le discipline di protezione dell'ambiente e di tutela paesaggistica.

Risulta indispensabile a questo punto fornire una definizione di urbanistica; una prima definizione viene data dalla Corte Costituzionale che, richiamando l'art. 1 legge n. 1150/1942, la definisce come *"l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati"* (Caravita, 2005/1990: 33), relegando tale materia entro limiti precisi, dati appunto dai confini delle aree abitate.

Successivamente la Corte Costituzionale muta il proprio orientamento ed attraverso la sentenza n. 175 del 1976 allarga il concetto di urbanistica al di fuori dei centri abitati, affermando che tale materia riguarda tutto il territorio.

[8] Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione europea sul paesaggio*, 20 ottobre 2000, Firenze.

Questo orientamento viene confermato dall'art. 80 del DPR n. 616/1977, ed una successiva sentenza della Corte Costituzionale (n. 151 del 1986) definisce l'urbanistica come *"la funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti"* (Caravita, 2005/1990: 35), facendola rientrare a pieno titolo nell'attività di governo del territorio.

Ciò risulta essere una condizione molto importante per lo sviluppo degli strumenti pianificatori riguardanti la gestione del territorio, in quanto questi hanno il fine ultimo di raggiungere dei punti di equilibrio tra i diversi interessi che trovano soddisfazione nel territorio stesso, siano questi interessi urbanistici, interessi di protezione dell'ambiente e della natura o interessi di tutela paesaggistica.

Una volta specificati questi concetti si può affermare che l'accezione di ambiente che si vuole studiare nel corso della presente trattazione considera principalmente le materie di protezione della natura e della biodiversità. Tuttavia, per avere una visione completa di tale accezione, risulta indispensabile collegare queste due materie con quelle di protezione del paesaggio e dell'urbanistica, in quanto strettamente collegate tra di loro.

Procediamo ora ad una breve analisi circa la ripartizione di poteri e competenze in materia ambientale tra le diverse istituzioni pubbliche, internazionali e nazionali.

1.3: Protezione giuridica dell'ambiente: ruolo della PA

Nel corso degli ultimi decenni la normativa ambientale ha avuto un forte sviluppo, sia a livello internazionale che a livello nazionale. Questa materia si presenta molto vasta ed una sua trattazione esaustiva non rientra tra gli obiettivi del presente lavoro. Nel corso dei prossimi paragrafi cercheremo di analizzare, seppur sinteticamente, le principali normative in materia ambientale emanate ai vari livelli di governo, cercando di focalizzare maggiormente l'attenzione sulle normative riguardanti la protezione della natura ed il governo del territorio.

1.3.1: Convenzioni internazionali

Il diritto internazionale, in materia ambientale, è costituito essenzialmente da due diversi filoni: uno fissa un insieme di norme consuetudinarie, riguardanti comportamenti non scritti che mirano al buon rapporto di vicinato tra i diversi Stati; nell'altro, sono presenti tutta una serie di convenzioni formali, adottate solitamente in sede ONU, che non sono di per sé vincolanti ma che hanno il compito di fornire delle linee guida agli Stati che le sottoscrivono.

Tra le molte convenzioni sull'ambiente elaborate nel corso degli anni, ne ricordiamo tre: la Dichiarazione sull'ambiente umano di Stoccolma (1972), la Conferenza di Rio (1992) ed il Protocollo di Kyoto (1997). La Conferenza di Rio, in particolare, è stata la più grande assemblea in materia ambientale della storia (Caravita, 2005/1990: 62 ss.) per numero di partecipanti e per numero di paesi rappresentati (183); essa gettò le basi per uno sviluppo sostenibile che coniugasse tutela dell'ambiente, sviluppo economico e lotta alla povertà (Garaguso, Marchisio 1993: 713 ss.).

La dichiarazione finale della Conferenza si compone di 27 principi generali; la maggior parte di questi fa riferimento ad una gestione oculata e responsabile delle risorse naturali e del bene ambiente. Il principio 7, ad esempio, afferma che *"gli Stati coopereranno […] per conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre"* (Garaguso, Marchisio, 1993: 713 ss.).

Nel corso della Conferenza di Rio sono state poi approvate altre due convenzioni molto importanti: la convenzione sui cambiamenti climatici, ripresa poi nel 1997 dal Protocollo di Kyoto e la convenzione sulla biodiversità. Quest'ultima prevede che i paesi firmatari attuino programmi e politiche di sviluppo in linea con i principi di protezione, salvaguardia e valorizzazione dell'immenso e variegato patrimonio biologico terrestre.

La convenzione sulla biodiversità, in particolare, è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 124/1994, che prevede l'elaborazione di un piano nazionale sulla biodiversità .

Le convenzioni internazionali, come già affermato, non sono strumenti vincolanti ma rappresentano una sorta di *"soft law"* (Caravita, 2005/1990: 63), aventi l'unico scopo di dare un'impostazione unitaria ai diversi paesi in materia ambientale, lasciando poi agli stessi la possibilità di legiferare in modo autonomo.

1.3.2: Normative CEE in tema di ambiente

Consideriamo ora la normativa CEE in tema di ambiente, distinguendo tra le indicazioni generali stabilite nei trattati CEE ed UE e la normativa riguardante materie più specifiche, emanata tramite lo strumento giuridico della Direttiva.

a) L'ambiente nei trattati CEE ed UE

I trattati istitutivi della CEE e della UE citano in maniera esplicita la materia ambientale; Il Trattato istitutivo della CEE (Trattato di Roma del 1957 e sue successive modificazioni), inserisce nell'art. 2 l'obiettivo di perseguire uno *"sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile"*, affermando poi all'art. 3 lettera l), che "[La Comunità Europea persegue] *una politica nel settore dell'ambiente"*.

A ciò va poi associato il titolo XIX dello stesso Trattato, intitolato *"Ambiente"*, comprendente gli artt. 174, 175 e 176, che contengono le regole di base circa il ruolo della Comunità nella tutela dell'ambiente e le modalità mediante le quali la Comunità stessa attua le proprie politiche.

Anche il Trattato istitutivo della UE (Trattato di Maastricht del 1992 e sue successive modificazioni) parla della materia ambientale all'art. 2, affermando che tra gli obiettivi propri dell'Unione c'è anche la promozione di uno *"sviluppo equilibrato e sostenibile"*, in armonia con la protezione dell'ambiente e la razionale utilizzazione delle risorse naturali.

In base a quanto stabilito nei trattati, si può affermare che la Comunità Europea attua la protezione ambientale tramite lo strumento delle *"politiche ambientali"*; tali politiche prendono il nome di *"Programmi di azione"*[9] e sono delle vere e proprie dichiarazioni politiche attraverso le quali si stabiliscono tutte quelle azioni ritenute necessarie per il perseguimento della tutela ambientale. Questi programmi hanno una durata prefissata ed alla loro scadenza vengono sostituiti dai programmi successivi.

Finora sono stati emanati sei programmi di azione; il primo è entrato in vigore nel 1973 mentre l'ultimo è stato adottato nel 2001[10].

[9] Trattato istitutivo della Comunità Europea e successive modificazioni, art. 175.
[10] Trattato istitutivo della Comunità Europea e successive modificazioni, art. 175, paragrafo 3.

Combinando le disposizioni contenute nei trattati con quelle presenti nei diversi programmi di azione, si può affermare che le politiche ambientali comunitarie sono basate su una serie di principi fondamentali[11]; essi sono:

- Principio di *"prevenzione"* e principio di *"chi inquina paga"*: introdotti dai primi due programmi di azione, hanno lo scopo di evitare il verificarsi di inquinamenti ed altri inconvenienti simili ed in ogni caso di far pagare al soggetto responsabile dell'inquinamento i costi legati allo stesso;
- Principio di *"precauzione"*: introdotto dal Trattato di Maastricht (1992), esso consiste nel prevedere l'adozione di misure precauzionali ancor prima che si possano verificare situazioni di degrado ambientale;
- Principio di *"correzione"*: esso prevede la correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente;
- Principio di *"sussidiarietà"*: sancito anch'esso dal Trattato di Maastricht, prevede l'intervento della Comunità nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza soltanto quando gli Stati membri (o i loro enti locali) non siano in grado di esercitare un'azione efficace per l'ottenimento degli obiettivi programmati;
- Principio di *"integrazione"*: introdotto dal Trattato di Amsterdam (1997), sancisce che le politiche ambientali comunitarie debbano essere integrate con le politiche riguardanti le altre materie di competenza comunitaria.

b) Direttive riguardanti la tutela della natura e la biodiversità

La produzione normativa comunitaria in tema ambientale è molto vasta ed articolata. Per quanto riguarda la presente trattazione è indispensabile citare la Direttiva "Uccelli" (79/409/CE), la Direttiva "Habitat" (92/43/CE), le Direttive 85/337/CE e 2001/42/ CE in materia, rispettivamente, di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e VAS (Valutazione Ambientale Strategica) e la Direttiva 2003/35/CE in materia di

[11] Trattato istitutivo della Comunità Europea e successive modificazioni, art. 174.

partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale.

La Direttiva "Uccelli" è sorta dall'esigenza di tutelare le diverse specie di volatili presenti nel territorio comunitario, porgendo particolare attenzione agli uccelli selvatici ed alle specie migratrici, di cui si registrava in quegli anni una consistente diminuzione del numero delle popolazioni[12]. Ciò rappresentava un serio pericolo per la conservazione della natura e per il mantenimento degli equilibri biologici.

Tale Direttiva, all'art. 3 c. 2, prevede il mantenimento ed il ripristino dei biotopi e degli habitat degradati, prescrivendo in particolare la costituzione di zone di protezione. Questa norma dà vita a quelle aree che assumono la denominazione di *Zone di Protezione Speciale (ZPS)* definite dall'art. 4 come *"territori idonei in numero e superficie alla conservazione di tali specie* (uccelli)*, tenuto conto della necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva"*. Queste zone devono essere individuate dagli Stati membri della Comunità i quali, secondo le disposizioni dell'art. 4 c. 3, devono informare la Commissione Europea sulle caratteristiche delle aree individuate come ZPS, al fine di consentire *"la creazione di una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie"*.

Tale rete acquista in seguito maggior importanza attraverso l'emanazione della Direttiva "Habitat" (1992) che prevede, tra l'altro, l'introduzione, a fianco delle zone ZPS, di nuove aree indicate come SIC (Sito di Importanza Comunitaria).

Detta direttiva, nelle considerazioni preliminari, richiamandosi alle norme contenute nei trattati istitutivi della Comunità Europea, afferma che il proprio obiettivo principale è quello di *"promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto, al tempo stesso, delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali"* ed ancora prosegue affermando che *"occorre incoraggiare, nelle politiche di riassetto del territorio […] la gestione degli elementi del paesaggio aventi un'importanza fondamentale per la flora e la fauna selvatiche"*.

L'obiettivo di protezione della biodiversità viene perseguito, come già accennato, creando a livello comunitario una rete ecologica di aree tutelate denominata "Rete

[12] Direttiva n. 79/409/CE, Considerazioni preliminari.

Natura 2000" (art. 3) e comprendente l'insieme delle zone ZPS previste dalla Direttiva "Uccelli" e delle zone SIC (definite all'art. 2 k) *"sito che […] contribuisce in modo significativo al mantenimento delle diversità biologiche nella regione biogeografica in questione"*), che contengono al proprio interno biotopi ed habitat meritevoli di tutela per la presenza di elevata biodiversità e per la loro particolare fragilità.

Anche in questo caso, così come per le aree ZPS, le zone SIC devono essere individuate dagli Stati membri e proposte alla Commissione, la quale dovrà poi ratificare la loro nascita ed inserirle nella rete ecologica "Rete Natura 2000".

All'interno di queste zone di protezione sono previste particolari condizioni di tutela ambientale e qualsiasi attività che *"possa avere incidenza su tale sito […] forma oggetto di un'opportuna valutazione di incidenza sul sito stesso"* (art. 6 c. 3).

Va rilevato inoltre che "Rete Natura 2000" prevede la possibilità per i gestori dei siti (solitamente enti pubblici) di sottoscrivere contratti con i diversi attori presenti nel territorio (agricoltori, associazioni, altri enti pubblici e non profit), al fine di implementare progetti volti alla conservazione della natura e della biodiversità e volti altresì alla riqualificazione delle aree degradate. Un esempio di questo tipo è dato dal programma "LIFE-NATURA", che sarà trattato successivamente e che prevede il finanziamento tramite fondi europei di opere dirette al mantenimento ed alla riqualificazione ambientale.

La nascita e lo sviluppo di "Rete Natura 2000" ha il pregio di favorire la cooperazione tra gli attori che vivono in una determinata zona protetta ed anche la cooperazione tra gli attori delle diverse aree costituenti la rete, favorendo *"lo sviluppo di conoscenze e professionalità adeguate […] in ciascuna area protetta mediante la realizzazione di progetti che valorizzino il territorio secondo le proprie specificità"*[13].

Passiamo ora ad un'analisi sintetica degli strumenti per la valutazione degli impatti ambientali. Tali strumenti sono la VIA, la VAS e la VIncA.

La VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) è uno strumento di origine statunitense (NEPA- National Environmental Protection Act, 1969)[14] che ha il compito di migliorare la qualità dei progetti e degli interventi pubblici e privati, cercando di rapportare gli stessi con le caratteristiche ambientali presenti laddove questi progetti dovrebbero trovare realizzazione. La VIA è uno strumento trasversale che collega tra loro la materia

[13] Regione Veneto – Rete Natura 2000 Veneto n. 3/2005: 14 ss.
[14] www.crbnet.it/FisicaTecnica/.../Lezione_Maurillo_01_2007.pdf

ambientale con l'urbanistica, il governo del territorio e la tutela paesaggistica. L'art. 3 della Direttiva 85/337/CE, infatti, afferma che la VIA *"individua, descrive e valuta […] gli effetti diretti ed indiretti di un progetto sui seguenti fattori: 1) uomo, flora e fauna; 2) suolo, acqua, aria, clima e paesaggio; 3) beni materiali e patrimonio culturale, 4) interazioni di cui al primo, secondo e terzo punto"*.

Il procedimento di VIA si concluderà poi con un esito positivo o negativo. Nel primo caso il progetto sottoposto a VIA potrà essere realizzato mentre nel secondo caso il progetto dovrà essere accantonato.

Simile alla VIA è la VAS (Valutazione Ambientale Strategica), prevista dalla Direttiva 2001/42/CE; essa, però, si discosta dalla prima per il fatto di riguardare piani programmatici e proposte pianificatorie di vasta scala e non, come nel caso della VIA, singoli progetti ed opere.

La VAS, perciò, ha il compito di valutare la coerenza di piani di vasta scala sugli obiettivi di sostenibilità ambientale, cercando di garantire la massima tutela ambientale possibile. La VAS, così come la VIA, va elaborata prima di dare il via libera al progetto cui si riferisce e deve cercare di valutare gli effetti dello stesso sugli equilibri ambientali, in modo da evidenziare l'opportunità o meno della realizzazione del progetto stesso.

L'ultimo strumento qui analizzato è la VIncA (Valutazione di Incidenza Ambientale), prevista dalla direttiva "Habitat". Anche questo strumento è simile alla VIA ed alla VAS, in quanto ha il compito di valutare l'incidenza sull'ambiente di determinati piani e progetti; tuttavia è uno strumento utilizzato soltanto nelle aree protette facenti parte di "Rete Natura 2000", ossia le aree ZPS e SIC. L'art. 6 c. 3 della direttiva "Habitat" definisce la VIncA e ne indica gli ambiti di applicazione: *"Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo […]"*. Essa, pur apparendo del tutto simile alla VIA ed alla VAS, in quanto persegue le stesse finalità seguendo modalità del tutto simili, se ne discosta significativamente per il fatto di essere uno strumento specifico per le aree protette ed è utilizzabile solamente per la valutazione

ambientale di piani, progetti ed opere destinati ad essere realizzati all'interno di dette aree.

L'ultima Direttiva che citiamo è la 2003/35/CE, che prevede la partecipazione del pubblico (inteso come insieme di stakeholders, cioè persone fisiche e giuridiche direttamente interessate ad un determinato progetto) nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale. Tale obiettivo è perseguito tramite una maggiore trasparenza informativa da parte dell'ente proponente il piano (art. 2 c. 2: *"Gli Stati membri provvedono affinché al pubblico vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione e alla modifica o al riesame dei piani ovvero dei programmi che devono essere elaborati a norma delle disposizioni elencate nell'allegato I")*, cui segue la possibilità per i portatori di interessi di poter presentare osservazioni, pareri e proposte nella fase di elaborazione del programma, al fine di poterlo migliorare, in modo da ottenere un risultato che tenga conto sia degli interessi ambientali che degli interessi degli attori del territorio cui il piano è destinato.

Sulla partecipazione degli stakeholders ai processi decisionali torneremo in seguito; passiamo ora ad analizzare la ripartizione delle competenze in materia ambientale all'interno dell'ordinamento italiano.

1.3.3: L'ambiente nella legislazione italiana

Nell'ordinamento giuridico italiano la materia ambientale trova le proprie basi direttamente nella carta costituzionale, trattandola in diversi articoli. Essa, individua inoltre, seppur in via generale, all'art. 117 una ripartizione di competenze tra Stato centrale e regioni.

Analizziamo ora brevemente i diversi livelli gerarchici.

a) Richiami costituzionali

Iniziamo col dire che l'ambiente può essere considerato un *valore costituzionale* (Caravita, 2005/1990: 28). Ciò significa che esso *"costituisce uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo […] e sul quale una società fonda la sua legittimazione"* (Caravita, 2005/1990: 28). Ciò comporta il fatto che l'ambiente e la sua conseguente tutela rappresentano nell'ordinamento giuridico

italiano un qualcosa di molto importante e meritevole di avere una propria dignità dal punto di vista giuridico.

Altri esempi di valori costituzionali sono, tanto per citarne alcuni, il principio di legalità ed il principio di centralità della persona umana; aver elevato l'ambiente al livello di questi principi significa porlo sul loro medesimo piano, affermandone, in tal modo, una conseguente maggiore tutela dal punto di vista giuridico.

La Costituzione richiama la materia ambientale, sia in via diretta (art. 9) che in via indiretta(artt. 2, 32, 41 e 42).

L'art. 2 recita: *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*. In questo caso non c'è alcun riferimento diretto all'ambiente; tuttavia, in via indiretta, tra i diritti inviolabili dell'uomo possiamo includere il diritto alla salute che, oltre che "*mero diritto alla vita ed all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre"*(Franco, 1995: 346).

Strettamente collegato all'art. 2 è l'art. 32 Cost. che al comma 1 recita: "*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività […]"*. Anche questo articolo vede un indiretto richiamo all'ambiente; la Corte di Cassazione afferma, a riguardo del diritto alla salute dell'individuo, che tale protezione *"non si limita all'incolumità fisica dell'uomo supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione […] ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua partecipazione [a quelle attività] nelle quali si svolge la sua personalità"*.

Ciò rimanda all'idea di ambiente salubre, che rappresenta una condizione indispensabile per consentire all'uomo di poter sviluppare la propria personalità. Questi due articoli, rimandando all'idea di ambiente salubre, considerano lo stesso nella già citata accezione di "gestione sanitaria", vista nel paragrafo 1.1.

L'art. 9 è l'unico che cita esplicitamente una materia riconducibile alla tutela ambientale; al comma 2 esso recita: "[La Repubblica] *Tutela il paesaggio ed il patrimonio artistico della Nazione"*. Tale articolo è poi ripreso ed ampliato da diverse leggi ordinarie; i maggiori atti legislativi ad esso collegati sono dati dalla legge n. 1497/1939 (già in vigore al momento della promulgazione della carta costituzionale) e la legge n. 431/1985, nota come legge Galasso, che istituisce tutta una serie di vincoli

paesistici in *"zone di particolare interesse ambientale"* (Caravita, 2005/1990: 253 ss.) rappresentati, ad esempio, dall'impossibilità di costruire nuovi manufatti entro determinati limiti di distanza da elementi paesaggistici quali mare, fiumi, zone di interesse archeologico, zone umide, […].

Altre due importanti leggi in materia paesaggistica sono il Testo Unico del 1999 ed il nuovo Codice (noto come codice "Urbani") del 2004 ed attualmente in vigore, che integrano e modificano in parte la legge Galasso.

L'art. 41, invece, considera l'ambiente, seppur in via indiretta, secondo una diversa accezione. Il testo dell'articolo è il seguente: *"l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"*. In questo caso l'ambiente è rapportato all'iniziativa economica di privati e pubblico; esso è assimilabile all'utilità sociale, che si identifica con un *"interesse collettivo nazionale"* (Panagia, 1993: 20). L'ambiente, perciò, essendo già definito come valore costituzionale, si identifica come un "*bene giuridico sovra individuale"* (Panagia, 1993: 22) e la sua tutela assume maggiore importanza rispetto ai diritti individuali, quali quello di iniziativa economica spettante ad ogni singolo individuo.

Anche l'art. 42 (*"La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina il modo di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. […]"*) richiama in via indiretta la materia ambientale secondo le accezioni di tutela della salute e tutela del paesaggio. La dizione "funzione sociale" della proprietà privata, infatti, vuole rapportare l'utilizzo della stessa da parte del privato cittadino (e quindi l'espletamento dei propri interessi privati) con quei valori riconosciuti come superiori già a livello costituzionale e rappresentati dalla tutela della salute, del paesaggio, del patrimonio storico ed artistico[15]. Ciò significa che la proprietà privata ed il suo utilizzo sono sottoposti a vincoli derivanti dalla tutela di materie superiori riconducibili alla materia ambientale.

[15] http://www.brocardi.it/costituzione/parte-i/titolo-iii/art42.html

b) Art. 117 Costituzione: ripartizione delle competenze

L'art. 117 della Costituzione, in seguito alla riforma avvenuta tramite la legge costituzionale n. 3/2001, fa per la prima volta menzione esplicita nella Costituzione della materia ambientale intesa come materia a sé stante. Esso, al comma 2 lettera s) indica *"La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"* come materia di esclusiva competenza statale, elencando invece come materia di competenza concorrente con le regioni (al comma 3) il *"governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali"*.

Le materie di competenza statale sono "gestite" dal Ministero dell'Ambiente, istituito nel 1986 dalla legge n. 349 e riorganizzato poi dal D. LGS n. 300/1999 che, all'art. 15 c. 2, elenca tutte le materie cui il ministero è competente. A titolo di esempio citiamo l'individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; la tutela della biodiversità e della biosicurezza; la tutela della fauna e della flora; la difesa del mare e dell'ambiente marino, […].

Tale ripartizione di competenze, però, si pone in contrasto con buona parte della giurisprudenza costituzionale riguardante il vecchio articolo 117 (Es: Corte Cost. n. 183/1987, n. 239/1982, n. 359/1985, n. 151/1986), che riconosceva la materia di tutela dell'ambiente come competenza concorrente tra Stato e regioni (Caravita, 2005/1990:100).

Anche la giurisprudenza costituzionale riferibile al novellato articolo 117 sembra seguire l'orientamento che assegna alla materia ambientale competenza concorrente tra Stato e regioni. Ciò viene esplicitato con la sentenza n. 407/2002, che afferma che le regioni, in materia di tutela dell'ambiente *"sono titolari della competenza legislativa diretta a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario riservate allo Stato tutte le volte in cui siano in gioco interessi afferenti a materie riconducibili ai commi 3 e 4 dell'art. 117"* (Caravita, 2005/1990: 100 ss.); sembra quindi che lo Stato, in materia ambientale, abbia il potere di fissare degli standard valevoli per tutto il territorio nazionale e le regioni, poi, possano ulteriormente specificare questi standard in base alle loro specifiche esigenze (Cecchetti, 2003: 337 ss.).

Le regioni diventano così contitolari della materia ambientale e coordinano le proprie azioni con quelle statali tramite il principio di "leale cooperazione", sancito anche dalla

sentenza n. 359 del 1986 della Corte Costituzionale, al fine di garantire *"la realizzazione combinata ed armonica degli interessi locali e di quelli unitari della Nazione"* (Caravita, 2005/1990: 103 ss.). A questo punto sembra chiaro che le regioni assumono un ruolo di primaria importanza nella tutela ambientale e nella collegata materia di governo del territorio. Nel prosieguo della trattazione faremo spesso riferimento alle competenze ed alla conseguente attività legislativa regionale nel trattare le modalità e gli strumenti di tutela della natura tipici dell'ordinamento italiano.
A tal proposito chiariamo fin d'ora che cercheremo di analizzare nel dettaglio lo strumento tipico utilizzato dalla PA per la protezione della natura, rappresentato dall'ente parco, cercando poi di analizzare le convergenze tra le competenze e gli strumenti propri dello stesso e quelli appartenenti agli altri enti territoriali che con esso detengono rapporti.

1.4: Introduzione della figura del parco naturale come strumento a difesa della natura e della biodiversità

Come già anticipato, l'ente parco è lo strumento per antonomasia utilizzato dalla PA per perseguire il fine di pubblica utilità rappresentato dalla tutela dell'ambiente, considerato nell'accezione di protezione della natura.
Il ruolo del parco naturale, infatti, è quello di proteggere particolari porzioni di territorio, meritevoli di tutela in quanto rappresentanti "equilibri ecologici" intatti, relativamente intatti o da ricostituire (Simoncini, 1994).
Per svolgere le sue funzioni e cercare di raggiungere gli obiettivi prefissati, ogni parco naturale, nella figura dell'ente parco, ha a disposizione tutta una serie di strumenti di pianificazione e programmazione territoriale ed economica che mirano a conservare e valorizzare le risorse naturali presenti all'interno delle aree protette.
Dopo aver inquadrato, seppur in sintesi, nel corso del capitolo 1 la materia ambientale, fornendone le principali aree tematiche e le principali normative, cercheremo nel corso del capitolo 2 di fotografare la situazione attuale dei parchi italiani (nazionali e regionali), fornendo dati e statistiche circa la loro estensione ed il loro volume economico, dando il quadro normativo all'interno del quale i parchi trovano

legittimazione ed operano, descrivendo infine uno schema di struttura organizzativa valevole per tutti i parchi italiani, siano essi nazionali o regionali.

CAPITOLO 2

IL SETTORE DEI PARCHI IN ITALIA: STATISTICHE E BASI LEGISLATIVE. LA FIGURA DELL' ENTE PARCO

2.1: Il settore dei parchi

Come già anticipato, il parco è quello strumento che la PA utilizza per perseguire gli obiettivi di tutela e di conservazione della natura. In questo capitolo esamineremo in modo approfondito la figura deputata alla gestione delle aree adibite a parco, vale a dire l'ente parco e cercheremo di fornire una base statistica e legislativa che ci consenta di studiarne in modo esaustivo le caratteristiche, cercando di individuare anche l'evoluzione che nel tempo c'è stata.
Per fare ciò utilizzeremo dati e statistiche elaborati dal Ministero dell'Ambiente e dalla Comunità Europea, oltre che la legislazione prodotta negli anni.
Iniziamo col presentare questo settore da un punto di vista statistico-quantitativo.

2.1.1: Statistiche riguardanti la biodiversità, l'utilizzo del territorio e l'estensione delle aree protette.

Iniziamo il paragrafo presentando alcuni dati riguardanti la biodiversità ed il consumo del suolo nel territorio italiano.
Volendo considerare l'Italia dal punto di vista della presenza nel territorio di biodiversità, si può notare che nel nostro Paese sono presenti oltre 57.000 specie di fauna ed oltre 6.700 specie di flora, grazie alle quali l'Italia rappresenta il paese europeo con la più vasta presenza di biodiversità[16], tanto da consentire il riconoscimento del territorio italiano come parte di eco-regione prioritaria[17]. La fauna terrestre e delle acque interne presente in Italia è pari al 35% dell'intera fauna europea mentre le 851 specie di muschi e le oltre 2.300 specie di licheni rendono l'Italia la detentrice del 14,4% dell'intero patrimonio mondiale di muschi e licheni[18].
L'Italia risulta poi essere anche un paese ricco di foreste e boschi, stimate tra 6.860.000 ha ca. e 8.760.000 ha[19] ca., in lento ma costante aumento.
Elenchiamo qualche dato riguardante altri paesi europei; la Germania, ad esempio, presenta nel proprio territorio circa 48.000 specie di animali ed oltre 3.000 specie di

[16] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio- Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, *Le sfide ambientali. Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia*: 88.
[17] http://www.worldwildlife.org/science/ecoregions/ecoregion-conservation.html
[18] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio- Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, *Le sfide ambientali. Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia*: 88.
[19] ISPRA, Annuario dati ambientali 2009: 60.

vegetali[20]; la Francia annovera nel proprio territorio circa 4.500 specie di esseri viventi autoctone e presenta al proprio interno circa l'80% della varietà di specie di uccelli presenti nel territorio europeo ed il 40% delle specie vegetali[21].

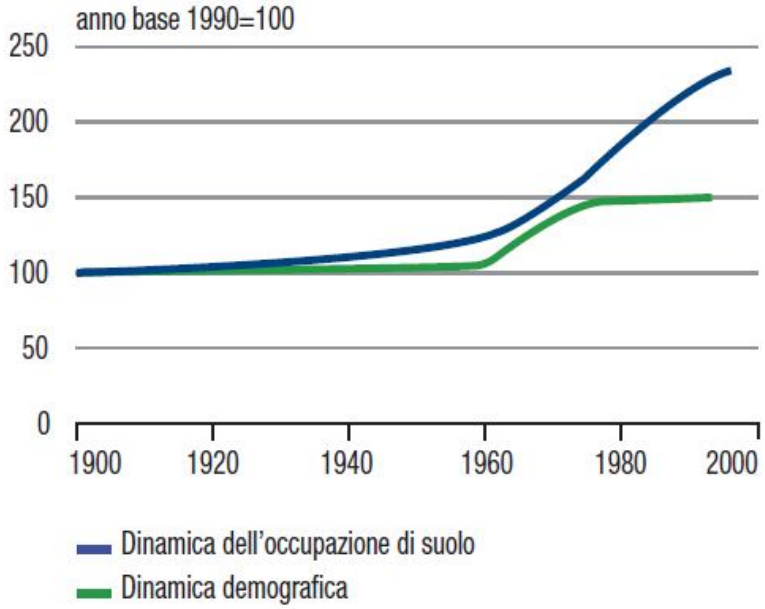
Dai dati suesposti e dal confronto degli stessi con quelli riguardanti gli altri paesi europei elencati risulta chiaro che l'Italia possiede un patrimonio naturale molto esteso e molto variegato che necessita perciò di una estesa rete di aree protette, indispensabili per mantenere tale elevata biodiversità. Quest'ultima, infatti, risulta essere sempre più minacciata dall'impatto che le attività umane hanno sulle risorse e sugli ambienti naturali; tali minacce derivano essenzialmente da quattro diversi tipi di fattori, tutti riconducibili all'azione dell'uomo: degrado e distruzione degli habitat, frammentazione, introduzione di specie esotiche e sovra sfruttamento delle risorse e delle specie[22]. Questi fattori hanno molto spesso un impatto devastante sull'assottigliamento e sulla scomparsa della biodiversità presente in un territorio perché alterano le condizioni di vita ottimali degli esseri viventi presenti nel territorio stesso, provocandone la scomparsa. A tutto ciò va aggiunto poi un ulteriore fattore riconducibile alla distruzione degli habitat e rappresentato dal consumo di suolo e dalla conseguente cementificazione, che riduce drasticamente la presenza della biodiversità nel territorio.

Considerando quest'ultimo fattore presentiamo ora alcuni dati relativi all'utilizzo del suolo: l'Agenzia europea per l'ambiente ha stimato che negli ultimi 20 anni le aree urbanizzate a livello europeo sono cresciute di circa il 20% mentre la popolazione è cresciuta solo del 6%[23]. Considerando il caso italiano è sufficiente osservare che dal 1956 al 2001 la superficie urbanizzata del nostro Paese è aumentata del 500% (Settis, 2010: 4); nel solo periodo 1990-2005 l'Italia ha perso 3.663.030 ha di superficie libera in favore di quella urbanizzata ad una velocità di circa 244.000 ha all'anno[24]. Il fenomeno della crescente urbanizzazione delle campagne, conosciuto col nome di *soil sealing* (Settis, 2010: 9), comporta un preoccupante consumo di risorsa non rinnovabile (il suolo appunto) che si riflette anche in altre componenti ambientali, provocando ed aggravando problematiche quali il dissesto idrogeologico e l'alterazione e la distruzione

[20] Directorate General Environment, Unit E.4. LIFE. Ex-Post Evaluation of Projec and Activities Financed under the LIFE Programme Country-by-country analysis – Germany: 3.
[21] http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-chiffres-cles-du-reseau-Natura.html
[22] ISPRA, Annuario dati ambientali 2009: 68.
[23] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio- Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, *Le sfide ambientali. Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia*: 91.
[24] Il consumo di suolo in Italia ed in Europa: 1.

di ecosistemi particolarmente fragili. La relazione tra consumo di suolo e crescita demografica, in particolare, rappresenta uno dei più grandi paradossi esistenti attualmente in Italia; se da un lato l'Italia è il paese europeo col minor tasso di crescita demografica, dall'altro è il paese col più elevato tasso di consumo di territorio d'Europa (Settis, 2010: 14), determinando una distruzione esagerata del territorio di quel Paese che per molti secoli fu definito il "giardino d'Europa". Tale trend può essere messo in evidenza dal grafico sottostante.

Fig. 1 - Occupazione di suolo a fini urbani e demografia. Andamento tipico dell'urbanizzazione in Italia, 1900-2000



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio- Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, Le sfide ambientali. Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia: 93.

A conferma di quanto finora affermato si può citare ancora qualche dato: nella sola regione Calabria, ad esempio, nel periodo 1960-1998, la superficie urbanizzata è cresciuta del 321%, a fronte di una crescita demografica del 21,6%[25]; in Lombardia si è calcolato che, nel periodo intercorrente tra il 1999 ed il 2004, il territorio urbanizzato è cresciuto di circa 13 ha (ettari) al giorno[26] mentre in Veneto sono andati distrutti, negli ultimi 20 anni, 153.720 ha di territorio libero; l'unico territorio italiano in controtendenza risulta essere la provincia autonoma di Trento, dove nello stesso periodo si ha avuto un incremento di superficie libera di circa 11.650 ha[27]. Questi dati, quindi,

[25] Il consumo di suolo in Italia ed in Europa: 3.
[26] http://www.inu.it/sito/index.php?page=_1_lombardia
[27] Il consumo di suolo in Italia ed in Europa: 5.

sono un campanello d'allarme che dovrebbe far riflettere sulla necessità di conservare maggiormente il territorio, specialmente se confrontati con quelli di altri paesi europei, quale ad esempio la Germania, il cui consumo di suolo è stimato in circa 44.000 ha all'anno (quantità tuttavia prevista in diminuzione in seguito all'adozione di leggi più stringenti) e di Galles ed Inghilterra, il cui consumo di suolo annuo si attesta sugli 8.000 ha circa[28].

Dai dati suesposti si comprende che in Italia sta avvenendo una *"folle corsa all'autodistruzione"*[29] che sta distruggendo le bellezze ambientali, culturali e paesaggistiche che da sempre caratterizzano il nostro Paese e tale corsa sembra non arrestarsi nemmeno di fronte all'adozione di leggi volte alla tutela ambientale e territoriale, come le già citate legge Galasso e legge quadro sulle aree protette, nè, tantomeno, di fronte ai principi stabiliti direttamente dalla Costituzione; basti pensare, infatti, che l'Italia è l'unico paese europeo che prevede direttamente nella propria carta costituzionale la tutela del paesaggio (art. 9). Risulta chiaro, perciò, che i principi e le dichiarazioni d'intenti rimangono spesso disattesi e surclassati da azioni che vanno esattamente nella direzione contraria, provocando sovente la distruzione del territorio italiano.

Consideriamo ora le statistiche relative alle aree protette italiane; queste ammontano ad 871 siti, pari a 6.016.625 ha, di cui 1.465.681 ha rappresentati da parchi nazionali ed 1.294.656 ha da parchi regionali; la parte restante è rappresentata da altre riserve ed aree protette, sia nazionali che regionali.

Tale superficie è in costante crescita ed è passata dal 9,1 % del territorio nazionale nel 2000, al 9,7 % nel 2003 ed al 10,5 % nel 2010[30].

Anche in questo caso consideriamo qualche dato riguardante altri paesi europei, focalizzando l'attenzione sull'estensione delle aree protette facenti parte di "Rete Natura 2000": in Francia tali aree sono 1.753 per un totale di 6,9 milioni di ettari protetti, pari a circa il 12,55% dell'intero territorio francese[31]; in Svezia esistono circa 4.000 aree SIC e ZPS, delle quali il 60% ricade all'interno di parchi naturali[32], mentre in Estonia, nella quale il programma "Rete Natura 2000" ha mosso i suoi primi passi soltanto dopo

[28] Il consumo di suolo in Italia ed in Europa: 2-3.
[29] Convegno Nazionale Comitato per la bellezza, Roma, 18 ottobre 2007.
[30] http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/aree_naturali_protette_2010.pdf
[31] http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-chiffres-cles-du-reseau-Natura.html
[32] Directorate General Environment, Unit E.4. LIFE. Ex-Post Evaluation of Projects and Activities Financed under the LIFE Programme. Country-by-country analysis – Sweden: 3.

l'ingresso del Paese nella CEE, avvenuto nel 2004, le aree protette SIC e ZPS sono rispettivamente 497 e 67 raggiungendo una copertura di circa il 15% del territorio nazionale[33].

Considerando le statistiche regionali, la regione Veneto presenta nel proprio territorio 34.513 ha di parchi e riserve nazionali e 55.854 ha di parchi e riserve regionali, per un totale di 93.367 ha di territorio adibito a parco e riserva.

Tab. 1 - Superficie in ettari delle Aree naturali protette per tipologia e regione - Anno 2010

	Superficie a terra						Superficie a mare	
REGIONE	Parchi nazionali	Riserve naturali statali	Parchi naturali regionali	Riserve naturali regionali	Altre aree naturali protette regionali	Totale	Aree marine protette, Riserve naturali regionali e Aree naturali protette nazionali / regionali	TOTALE
Piemonte	45.377	3.383	95.425	15.181	19.747	179.113	0	179.113
Valle d'Aosta	37.007	0	5.747	512	0	43.266	0	43.266
Lombardia	59.766	244	63.756	9.492	702	133.959	0	133.959
Trentino-Alto Adige	70.968	0	207.651	2.211	1.790	282.620	0	282.620
Bolzano	*53.400*	*0*	*125.882*	*1.033*	*0*	*180.315*	*0*	*180.315*
Trento	*17.568*	*0*	*81.769*	*1.178*	*1.790*	*102.305*	*0*	*102.305*
Veneto	15.030	19.483	56.734	2.120	0	93.367	0	93.367
Friuli-Venezia Giulia	0	399	46.352	7.043	0	53.794	1.314 (b)	55.108
Liguria	3.860	16	21.592	23	1.781	27.272	555.224 (c)	582.496
Emilia-Romagna	30.729	8.246	51.578	2.627	142	93.322	0	93.322
Toscana	39.958	11.039	51.471	32.539	6.040	141.048	1.649.524 (d)	1.790.572
Umbria	17.978	0	40.629	0	4.535	63.142	0	63.142
Marche	61.099	6.085	22.800	493	0	90.477	0	90.477
Lazio	26.629	25.864	114.632	43.563	6.576	217.264	4.204 (e)	221.469
Abruzzo	219.432	17.783	56.450	10.329	1.057	305.051	3.431 (f)	308.482
Molise	4.059	1.190	0	50	2.292	7.591	0	7.591
Campania	185.431	2.014	150.143	10.076	2.541	350.204	22.441 (g)	372.645
Puglia	186.177	9.906	66.024	5.870		267.977	20.347 (f)	288.324
Basilicata	157.346	965	33.655	2.197	0	194.163	0	194.163
Calabria	220.630	16.158	17.687	750	0	255.225	14.721 (f)	269.946
Sicilia	0	0	185.551	85.164	10	270.724	79.304 (f)	350.028
Sardegna	84.205	0	6.779	0	3.026	94.010	502.524 (h)	596.534
ITALIA	**1.465.681**	**122.776**	**1.294.656**	**230.240**	**50.238**	**3.163.591**	**2.853.034 (i)**	**6.016.625**
Nord	**262.737**	**31.771**	**548.835**	**39.209**	**24.162**	**906.714**	**556.538**	**1.463.251**
Centro	**145.664**	**42.989**	**229.532**	**76.595**	**17.151**	**511.931**	**1.653.728**	**2.165.660**
Mezzogiorno	**1.057.280**	**48.016**	**516.289**	**114.436**	**8.925**	**1.744.946**	**642.768**	**2.387.714**

Fonte: http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/superficie_aree_naturali_protette_2010.pdf

Considerando invece le zone protette facenti parte di "Rete Natura 2000", in Italia sono presenti 600 siti ZPS e 2.269 ambiti SIC, per un totale di 2.549 siti protetti corrispondenti

[33] Directorate General Environment, Unit E.4. LIFE. Ex-Post Evaluation of Projects and Activities Financed under the LIFE Programme. Country-by-country analysis – Estonia: 3.

a 6.217.144 ha di territorio nazionale[34]. Questi dati possono essere messi in risalto dalla tabella seguente.

Tab. 2 - Numero, estensione e percentuale delle Zone di Protezione Speciale (ZPS), dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e della Rete Natura 2000, disaggregati per regione, ottobre 2010

REGIONI	ZPS			SIC			Natura 2000 (a)		
	n. siti	superficie		n. siti	superficie		n. siti	superficie	
		ha	%		ha	%		ha	%
Piemonte (b)	50	307.940	12,1	122	282.405	11,1	141	396.837	15,6
Valle d'Aosta (b)	5	86.380	26,5	28	71.678	22,0	30	98.933	30,3
Lombardia	66	297.337	12,5	193	224.201	9,4	241	372.067	15,6
Trentino - Alto Adige	36	269.727	19,8	169	295.501	21,7	176	326.079	24,0
Bolzano	*17*	*142.594*	19,3	*40*	*149.898*	20,3	*40*	*149.898*	20,3
Trento	*19*	*127.133*	20,5	*129*	*145.603*	23,5	*136*	*176.181*	28,4
Veneto	67	359.869	19,6	102	369.866	20,1	128	414.741	22,5
Friuli - Venezia Giulia	8	116.450	14,8	56	132.170	16,8	60	149.733	19,1
Liguria	7	19.615	3,6	126	145.822	26,9	133	147.748	27,3
Emilia - Romagna	81	185.584	8,3	134	235.929	10,5	153	265.267	11,8
Toscana	61	192.627	8,4	128	305.460	13,3	148	371.492	16,2
Umbria	7	47.244	5,6	97	118.613	14,0	103	127.376	15,1
Marche (c)	27	126.453	13,5	76	94.669	10,1	96	139.064	14,8
Lazio (c)	39	408.187	23,7	182	143.141	8,3	200	441.634	25,6
Abruzzo (c)	5	307.921	28,6	53	252.587	23,5	57	387.076	36,0
Molise (c)	12	66.019	14,9	85	97.750	22,0	88	118.724	26,8
Campania	30	218.102	16,0	106	363.210	26,7	122	397.636	29,3
Puglia	10	263.666	13,6	77	465.518	24,0	83	474.597	24,5
Basilicata	17	160.540	16,1	50	61.179	6,1	53	170.479	17,1
Calabria	6	262.256	17,4	179	86.102	5,7	185	320.048	21,2
Sicilia	29	387.158	15,1	217	384.065	14,9	232	567.775	22,1
Sardegna	37	295.903	12,3	89	477.652	19,8	120	529.838	22,0
Italia	600	4.378.978	14,5	2.269	4.607.518	15,3	2.549	6.217.144	20,6

Fonte: http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/zps_sic_2011.pdf

Come si può notare dalla tabella suesposta le aree ZPS sono circa 4,3 milioni di ha mentre le zone SIC ammontano a 4,6 milioni di ha; la somma delle aree facenti parte di "Rete Natura 2000" in Italia è 6,2 milioni di ha e non 9,9 milioni, dato dalla somme ti tutte le aree ZPS e SIC, in quanto molte zone SIC e ZPS si sovrappongono tra loro.

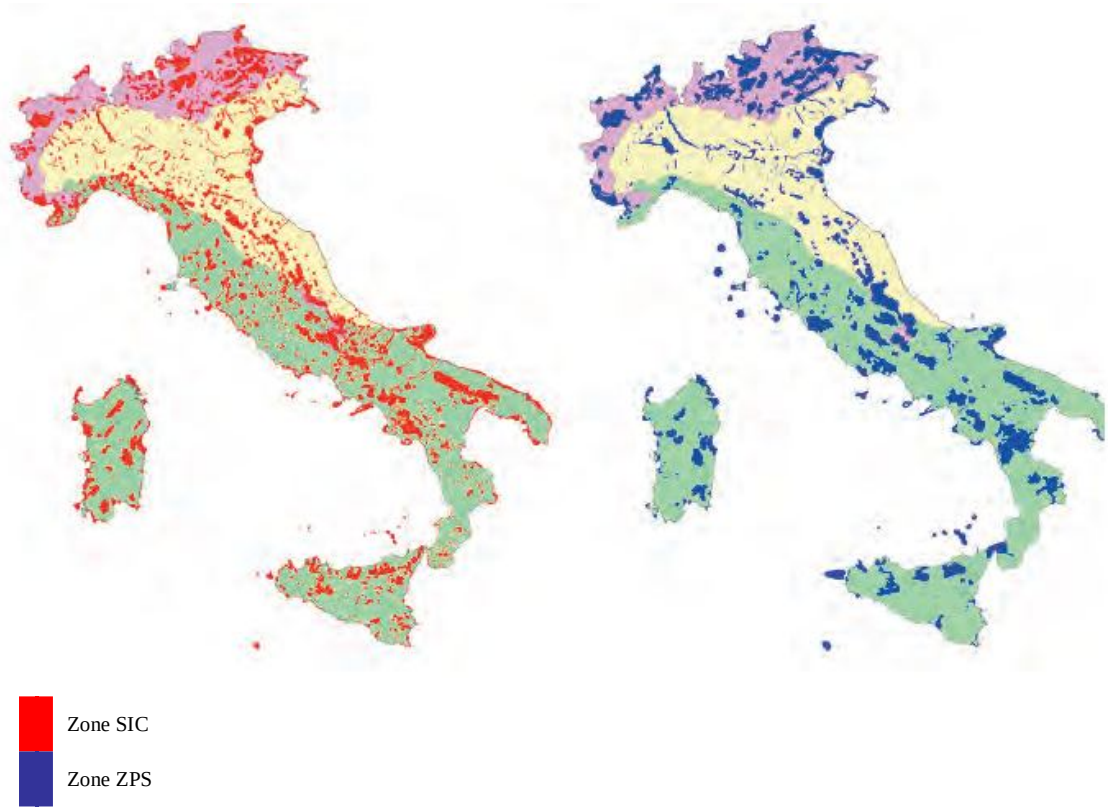
A tal proposito basta guardare la figura riportata nella pagina seguente per capire che in moltissimi casi le zone SIC e le zone ZPS coincidono tra loro.

Bisogna poi fare un'ulteriore precisazione: tali aree SIC e ZPS molto spesso ricadono all'interno di parchi e riserve nazionali e regionali, per cui osservando la loro distribuzione nella cartina seguente si può avere un'idea di massima anche

[34] http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/zps_sic_2011.pdf

sull'estensione dei parchi e delle riserve, nazionali e regionali, presenti nel territorio italiano.

Fig. 2 - La distribuzione dei Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) in Italia, dicembre 2008.



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio- Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, Le sfide ambientali. Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia: 90.

Osservando l'immagine sembra chiaro che l'estensione di "Rete Natura 2000" è abbastanza omogenea nel territorio nazionale; ciò a riprova del fatto che l'obiettivo di tale rete è quello di conservare e tutelare aree territoriali appartenenti alle diverse regioni geoclimatiche presenti nel territorio europeo.

Dopo aver esposto questi dati riguardanti l'estensione delle zone protette nel territorio italiano passiamo ora, nel prossimo paragrafo, ad esporre i dati riguardanti la quantità di risorse che la PA riserva alla tutela della natura e dell'ambiente.

2.1.2: Incidenza economica del settore parchi nel bilancio della PA italiana

Nel considerare l'entità di risorse che la PA destina al settore dei parchi bisogna distinguere tra le risorse elargite dallo Stato ai parchi nazionali, le risorse elargite dalle regioni e dagli enti locali ai parchi regionali e le risorse assegnate dalla Comunità

Europea, perlopiù sottoforma di finanziamenti "LIFE-NATURA", ai diversi progetti elaborati in materia di conservazione e tutela della natura ed implementati all'interno delle aree protette e delle aree facenti parte di "Rete Natura 2000".

Di seguito presentiamo dei dati riguardanti l'entità di questi finanziamenti per quanto riguarda il contesto italiano, iniziando la nostra disamina dai finanziamenti ordinari che lo Stato ha elargito ai 24 parchi nazionali dall'anno 2005 all'anno 2009.

Tab. 3 – Finanziamento in euro ai parchi nazionali da parte dello Stato italiano nel periodo 2005/2009

ANNO	IMPORTO FINANZIAMENTO
2005	44.889.581
2006	41.180.000
2007	52.114.207
2008	55.343.310
2009	51.972.000

Fonte:http://www.nationalgeographic.it/ambiente/2010/07/21/news/i_dati_il_crollo_dei_finanzimenti-

Innanzitutto bisogna precisare che questi dati riguardano solamente l'importo dei contributi statali; eventuali altri finanziamenti, sia regionali che comunitari, non sono compresi in questa tabella; tuttavia anche a partire dai dati suesposti si possono fare alcune osservazioni.

Considerando gli importi presentati ed il numero dei parchi nazionali attualmente esistenti si può facilmente calcolare che lo Stato versa ad ogni parco un contributo che si aggira sui due milioni di euro, mentre il contributo rapportato agli ettari totali protetti è di circa 37 €/ha[35]; inutile dire che tale contributo è del tutto insufficiente per garantire ai parchi di poter svolgere adeguatamente la propria funzione di tutela e conservazione della natura. Tale dato risulta ancora più allarmante se si pensa che il settore dei soli parchi nazionali, considerando gli occupati diretti ed il suo indotto (settore agricolo, artigianato, commercio, turistico) arriva ad occupare circa 80.000 lavoratori per un giro d'affari di circa 1 miliardo di euro all'anno[36]. Si riesce facilmente ad intuire che il settore dei parchi assume ormai un'evidente importanza sia dal punto di vista naturalistico che dal punto di vista economico ed un suo adeguato finanziamento

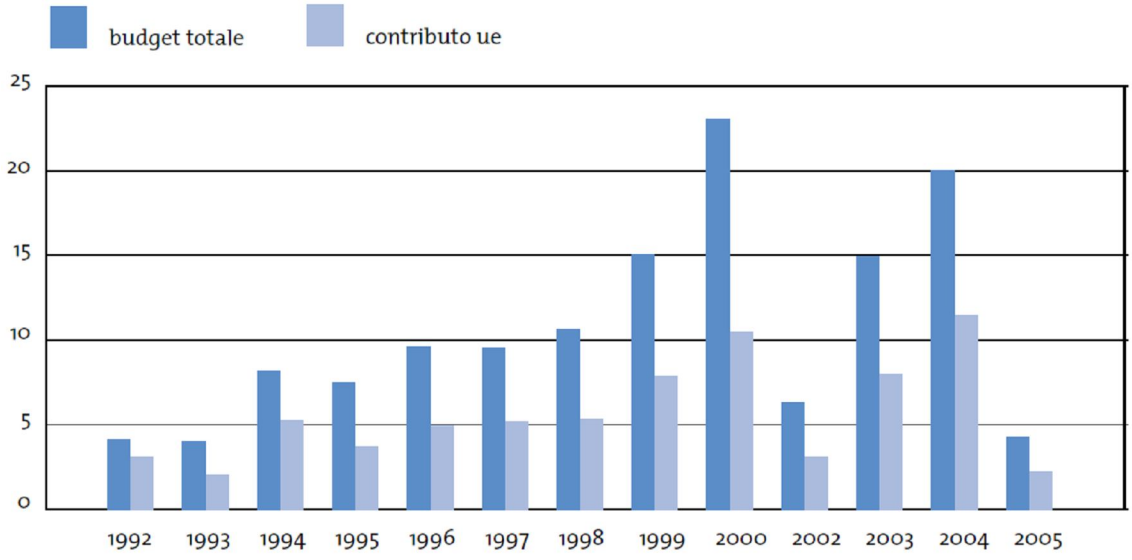
[35] http://www.nationalgeographic.it/ambiente/2010/07/21/news/i_dati_il_crollo_dei_finanziamenti-74599/
[36] http://www.nationalgeographic.it/ambiente/2010/07/21/news/i_dati_il_crollo_dei_finanziamenti-74599/

dovrebbe essere garantito da parte dello Stato perché, come abbiamo visto dai dati appena esposti, i parchi rappresentano un settore virtuoso e riescono a coniugare al proprio interno una buona generazione di ricchezza economica con la conservazione del patrimonio naturalistico del paese, rappresentando così un concreto esempio di sviluppo sostenibile.

Passiamo ora a considerare i finanziamenti comunitari riguardanti il programma "LIFE-NATURA". Rimandando lo studio approfondito di tale programma al paragrafo 4.2.2, presentiamo ora i dati riguardanti i finanziamenti comunitari elargiti nelle aree "Rete Natura 2000" presenti in Italia.

Nel periodo 1992-2005, la Comunità Europea ha destinato all'Italia finanziamenti per circa 70 milioni di Euro[37], destinati a finanziare oltre 150 progetti di recupero e valorizzazione ambientale di determinate aree ricadenti in zone SIC e ZPS, oltre che ricadenti all'interno di parchi naturali. Tali erogazioni hanno permesso di finanziare progetti che, altrimenti, dovendo fare affidamento sui soli fondi statali, non avrebbero trovato realizzazione; a tal riguardo, presentiamo un grafico relativo all'entità di tali finanziamenti ed alla capacità di copertura dei costi relativi ai progetti che questi finanziamenti hanno contribuito a realizzare nel periodo 1992-2005.

Fig. 3 - Finanziamenti LIFE NATURA in Italia dal 1992 al 2005 in milioni di euro



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Direzione Generale Protezione della Natura, Il bilancio di LIFE Natura in Italia: 39.

[37] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Direzione Generale Protezione della Natura, *Il bilancio di LIFE Natura in Italia*: 39.

Si può notare che per ogni anno i finanziamenti LIFE-NATURA hanno contribuito a finanziare circa la metà del costo totale dei progetti assegnatari di fondi europei, mentre la restante metà è stata finanziata da altri fondi di provenienza statale, regionale o dagli enti locali.

E' facilmente osservabile, inoltre, che l'entità dei finanziamenti comunitari segue il trend dei costi totali dei progetti; a costi elevati corrispondono maggiori finanziamenti, mentre negli anni in cui i costi sono minori anche i relativi finanziamenti sono di minore entità. Bisogna, comunque, precisare che queste sovvenzioni hanno rappresentato una boccata d'ossigeno per i parchi italiani, anche in considerazione del fatto che, assieme ai finanziamenti, la Comunità Europea ha cercato di importare nelle aree interessate a tali progetti delle pratiche manageriali volte alla razionale utilizzazione delle risorse, indispensabili al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal progetto stesso. Sull'argomento, tuttavia, torneremo nel corso del capitolo 4.

Consideriamo ora l'ammontare di risorse che la regione Veneto destina alla tutela del territorio ed alla difesa della natura. La somma totale degli importi di competenza stanziati dalla regione Veneto in tali materie è la seguente: 255.316.050,04 € nel 2009, 228.749.442,06 € nel 2010 e 114.849.124,67 nel 2011. Tuttavia all'interno di tali importi rientrano anche finanziamenti comunitari percepiti dalla regione Veneto che successivamente vengono ridistribuiti dalla regione stessa nei diversi capitoli di spesa del proprio bilancio; in questi importi sono presenti stanziamenti relativi a capitoli di spesa riguardanti materie che, pur essendo riconducibili alla tutela del territorio, sono diverse da quelle dei parchi e della tutela delle aree protette. Considerando i soli finanziamenti regionali relativi al settore dei parchi naturali e delle aree facenti parte di "Rete Natura 2000", l'entità degli stessi diventa una piccola parte delle spese totali riguardanti la tutela del territorio. Consideriamo questi dati nella seguente tabella.

Tab. 4 – Finanziamenti in Euro ai parchi regionali, regione Veneto, anni 2009, 2010 e 2011

INTERVENTI	2009	2010	2011
Spese relative a "Rete Natura 2000"	1.050.000,00	1.100.000,00	50.000,00
Valorizzazione parchi naturali regionali	400.000,00	400.000,00	0,00
Contributi ai parchi regionali	5.400.000,00	5.500.000,00	4.500.000,00
Altri finanziamenti regionali ai parchi	4.000.000,00	3.600.000,00	400.000,00
Totale	**10.850.000,00**	**10.600.000,00**	**4.950.000,00**

Fonte: Nostra rielaborazione su dati Bilancio di previsione regione Veneto degli anni 2009, 2010 e 2011

Osservando la tabella si può notare che l'ammontare dei finanziamenti regionali è drasticamente diminuito nel 2011 rispetto a 2009 e 2010; questo decremento è osservabile in ognuna delle voci di spesa elencate ed è frutto del trend di costante diminuzione dei trasferimenti statali alle regioni che da qualche anno continua a verificarsi. Tale diminuzione, però, è stata minore nella voce "Contributi ai parchi regionali" perché essa finanzia il normale funzionamento degli enti parco (spese correnti, spese per il personale, spese di cancelleria,…); se il taglio dei contributi ordinari fosse stato sensibilmente maggiore allora tutta la normale attività di questi enti si sarebbe bloccata. Ciò è sufficiente per far capire che il settore dei parchi in Veneto e più in generale in Italia, vive un periodo di forte crisi finanziaria in quanto le risorse ad esso destinate sono spesso insufficienti per consentire il perseguimento degli obiettivi propri di un parco naturale.
Dopo questa breve presentazione statistico–quantitativa del settore di protezione della natura, siamo pronti ora per addentrarci nello studio specifico del settore dei parchi, che rappresenta la parte centrale del presente lavoro; inizieremo suddetto studio fornendo il quadro legislativo riguardante tale settore, proseguendo poi nella descrizione della figura dell'ente parco.

2.2 : La legislazione italiana nel settore parchi

La produzione legislativa italiana riferibile al settore dei parchi può essere suddivisa in due diverse fasi, il cui spartiacque è rappresentato dalla legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 1991; analizziamole ora brevemente.

2.2.1: Dalle origini agli anni '90

Attualmente in Italia esistono 24 parchi nazionali e 174 aree e riserve protette aventi carattere nazionale, ai quali vanno poi aggiunti i parchi e le riserve regionali[38]; tuttavia si è assistito a questa proliferazione di aree protette soltanto negli ultimi due decenni, mentre nel periodo precedente esistevano soltanto 5 parchi nazionali.

[38] Decreto Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, 27 aprile 2010.

La legislazione italiana in materia di parchi e riserve ha avuto il suo punto d'inizio con il R.D.L. 3 dicembre 1922 n. 1584 che istituì il primo parco naturale italiano, vale a dire il parco nazionale del Gran Paradiso (Peano, Gambino, 1994: 211); seguirà negli anni successivi l'istituzione dei parchi nazionali dello Stelvio, d'Abruzzo, del Circeo e della Calabria.

Le leggi istitutive di questi primi parchi nazionali avevano lo scopo di creare aree di protezione per la *"tutela della fauna, della flora, delle formazioni geologiche in esse presenti e delle bellezze paesaggistiche"* (Peano, Gambino, 1994: 211); tali aree, però, erano viste come svincolate da tutto ciò che le circondava, quasi come fossero una sorta di "isola felice" da tutelare, prestando poca attenzione al resto del territorio. La gestione di questi parchi non prevedeva nessun tipo di coordinamento tra essi al fine di creare una rete unitaria, così come succede attualmente, ad esempio, per i siti di "Rete Natura 2000" ed anche il loro operato era totalmente svincolato dall'azione svolta dagli enti locali (comuni e province) nei quali il territorio di tali parchi insisteva.

Le leggi istitutive di questi ultimi prevedevano le finalità, l'organizzazione e le aree di attività degli stessi ma nulla dicevano circa il rapporto tra le aree protette ed il resto del territorio non appartenente alla superficie adibita a parco; in questa prima fase di normazione la protezione della natura era totalmente svincolata dal governo del territorio e dalla pianificazione dello stesso.

A tal proposito, invero, le leggi istitutive dei primi parchi naturali e la già esaminata legge n. 1497/1939 riguardante le bellezze paesaggistiche non presentavano nessun coordinamento con la legge n. 1150/1942 relativa all'urbanistica .

I primi punti di contatto tra protezione della natura (ruolo dei parchi), salvaguardia del paesaggio e pianificazione territoriale si hanno avuti con il DPR n. 616/1977 e con la legge n. 431/1985 (legge Galasso). Il primo, intitolato *"Trasferimento funzioni alle Regioni"*, delegava alle stesse le competenze relative all'urbanistica, alla protezione della natura, delle risorse e dei parchi naturali (art. 83), lasciando però come competenza statale la facoltà di individuare nuove aree da adibire a parco nazionale, in aggiunta ai parchi già esistenti e rimasti sotto la gestione statale.

La seconda, come già anticipato del § 1.3.3, prevede un insieme di vincoli paesistici posti all'attività di pianificazione urbanistico-territoriale, facendo entrare in stretto

contatto le discipline di protezione della natura e del paesaggio con la disciplina della pianificazione territoriale.
Dal contatto di queste due discipline nascono così i primi piani paesistici regionali o con valenza paesistico-ambientale (Peano, Gambino, 1994: 213), che tengono conto delle esigenze ambientali meritevoli di tutela. Per quanto riguarda la regione Veneto, ad esempio, il documento cardine della pianificazione territoriale, che ingloba al proprio interno anche la protezione della natura, è rappresentato dal piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC). Sull'argomento, tuttavia, torneremo in modo dettagliato nel corso dei prossimi capitoli ed in particolare quando faremo riferimento alle convergenze esistenti tra la pianificazione svolta dagli enti pubblici territoriali (regioni, province, comuni) e la panificazione svolta dall'ente parco; ora invece passiamo ad analizzare la seconda fase della produzione legislativa italiana inerente al settore dei parchi, ossia quella che si apre con l'emanazione della legge n. 394/1991 riguardante le aree protette.

2.2.2: Il riordino della materia: dalla legge n. 394/1991 ai giorni nostri

Con la legge n. 394/1991, definita *"legge quadro sulle aree protette"*, si è cercato di riordinare la disciplina dei parchi, volendo fornire una legislazione omogenea per tale materia e valevole per tutto il territorio nazionale e per tutti i parchi e le aree protette, siano essi nazionali o regionali. Essa, infatti, all'art. 1 c. 1 afferma che tale nuova normativa nasce *"al fine di garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese"*. Già da questo comma si può osservare la discontinuità con la precedente fase legislativa; con questa legge quadro si vuole promuovere in forma coordinata la protezione della natura. Sembra cioè che il legislatore voglia creare una rete di aree protette simile a "Rete Natura 2000". Tale disposizione normativa rappresenta un fatto nuovo per la legislazione italiana in quanto, come già detto, i primi parchi nazionali sorgevano in modo del tutto svincolato sia dal contesto istituzionale nel quale venivano a trovarsi, sia dagli altri parchi nazionali che in quegli anni venivano istituiti.
All'art. 2 poi, la legge prosegue elencando e classificando tutte le aree protette previste; queste si dividono in parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali, riserve naturali regionali, zone umide di

importanza internazionale, zone SIC, zone ZPS ed aree di reperimento terrestri e marine.

Con tale articolo, quindi, si sono volute classificare le aree protette, precisando che quelle aventi valenza nazionale sono individuate d'intesa tra Stato e regioni mentre quelle aventi valenza regionale e locale sono individuate dalle singole regioni in modo esclusivo (art. 2 commi 6, 7 e 8, successivamente modificati dalla legge n. 426/1998).

A tal proposito sembra utile citare la distinzione fatta dalla legge stessa tra parchi nazionali e parchi regionali: i primi sono indicati dall'art. 2 c. 1 come zone costituite "da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future", mentre i secondi sono descritti dal successivo comma 2 come zone costituite "da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali". Dalle due definizioni sembra piuttosto chiaro che la differenza sta nel fatto che i parchi nazionali nascono per proteggere ecosistemi vasti ed anche diversi tra loro mentre i parchi regionali sono creati per la tutela di aree più ristrette che contengono al loro interno gli elementi tipici di una determinata regione geografica e di una determinata comunità.

Altre differenze esistenti tra parchi nazionali e parchi regionali riguardano l'iter di istituzione degli stessi; i primi possono essere costituiti su proposta del Ministro dell'ambiente, delle associazioni ambientaliste abilitate (ex art. 13 legge n. 349/1986) e da 5.000 cittadini iscritti nelle liste elettorali (art. 4 c. 5); tale proposta dovrà poi essere ratificata con *"decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentita la regione"* (art. 8 c. 1). I secondi, invece, vengono istituiti tramite la partecipazione degli enti locali interessati quali le province, i comuni, le comunità montane (dove presenti), che redigono un documento di indirizzo avente lo scopo di perimetrare in via provvisoria il parco e di individuare quale sarà il soggetto

che si occuperà della gestione del neonato parco, il quale potrà essere un ente di diritto pubblico o un consorzio tra enti.

Nel prosieguo della legge, poi, un altro elemento molto interessante è la previsione che la stessa fa circa la creazione e lo sviluppo di *"iniziative per la promozione economica e sociale"* (art. 14).

Bisogna infatti precisare che i parchi italiani, ma più in generale quelli europei, a causa della limitatezza del territorio europeo, si sviluppano molto spesso in aree antropizzate nelle quali l'uomo e gli elementi naturali convivono più o meno in equilibrio.

Le finalità dei parchi in queste aree, perciò, non sono solo quelle di mera conservazione di porzioni di territorio rimaste intatte dal punto di vista naturalistico, così come può accadere, ad esempio, nei grandi parchi nordamericani, dove la presenza umana al loro interno è molto limitata, ma sono invece quelle di tutela del territorio passando per il concetto di *"godimento compatibile"* (Storlazzi, 2003: 80), nel quale la tutela della natura ed il recupero dei valori archeologici, storici e culturali presenti nel territorio vanno di pari passo con lo sviluppo di attività economiche compatibili con le finalità dell'area protetta nella quale tali attività sorgono.

A tal fine l'art. 14 c. 2 prevede che ogni parco debba dotarsi di un piano pluriennale economico e sociale che indichi quali siano le attività economiche compatibili con le finalità del parco; a tal proposito grande enfasi viene data all'esercizio di attività agricole ecocompatibili, per le quali sono previsti anche contributi in conto capitale (art. 4 c. 1) laddove l'attività agricola consenta anche il recupero di tecniche colturali funzionali alla tutela dell'ambiente ed al recupero di aree degradate; sull'argomento, comunque, torneremo in seguito, parlando degli strumenti di pianificazione propri dei parchi.

A conclusione di questo paragrafo si vuole presentare una riflessione di Fulco Pratesi, fondatore e presidente onorario di WWF Italia, che inquadra la portata innovativa della legge n. 394/1991: " *Una storia di successo quella della legge quadro sulle aree protette. Giunta dopo un dibattito culturale durato quasi un secolo e dopo un confronto parlamentare pluridecennale, la legge sui parchi, votata nel 1991 quasi all'unanimità del Parlamento ha prodotto in 10 anni un complesso sistema di aree protette, nazionali e regionali, marine e terrestri, che per varietà di ambienti e specie, di tradizioni e cultura non ha eguali nel mondo. In nessun altro paese, infatti, si è avuto questo*

sviluppo di aree protette che ha portato i parchi dallo 0,6 % del territorio degli anni '60 all'oltre 10 % di oggi. […]"[39].

Si può affermare, in conclusione, che la legge quadro sulle aree protette ha avuto il grande merito di promuovere quel "cambio di marcia" nella legislazione italiana attinente alla protezione della natura necessario per poter conservare e tutelare quella elevata biodiversità che rende l'Italia il paese più ricco d'Europa dal punto di vista naturalistico e delle bellezze del paesaggio.

Tale cambio di marcia, tuttavia, è stato in parte ridimensionato, come abbiamo visto nel § 2.1.1, dall'elevatissimo consumo di suolo verificatosi in Italia negli ultimi decenni ed attualmente ancora in atto; ciò rappresenta una grande anomalia, tutta italiana, perché da un lato si ha avuto una crescita esponenziale delle aree protette mentre dall'altro si è verificata un'enorme distruzione di paesaggi naturali dovuta alla cementificazione, quasi come se esistesse un'ingiustificata diversità di tutela tra aree protette, nelle quali si cerca una difesa a tuttotondo della natura ed aree non protette, nelle quali è facilmente possibile distruggere gli habitat e gli ecosistemi in esse presenti.

Dopo questa breve riflessione elencheremo nel prossimo paragrafo le principali leggi in tema di parchi, protezione della natura e governo del territorio emanate dalla regione Veneto, necessarie per capire e contestualizzare il ruolo e l'attività dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, che sarà successivamente trattato nel capitolo 5.

2.2.3: La legislazione della regione Veneto

L'attività legislativa regionale in materia di protezione della natura e di governo del territorio prende le mosse dai dettami contenuti nel primo Statuto della regione Veneto, emanato nel 1971, che all'art. 3 afferma che la regione *"promuove lo sviluppo sociale ed economico […]"* del popolo veneto e per far ciò *"esercita i propri poteri per:*

- *Determinare l'assetto sociale ed economico del territorio, rispettandone le caratteristiche naturali […];*
- *Risanare e salvaguardare gli ambienti naturali ed umani nel loro insieme […];*
- *Garantire la conservazione ed il ripristino del patrimonio ambientale, storico ed artistico del Veneto"* (art. 4).

[39] Seconda Conferenza Italiana delle Aree Protette, Torino, 11- 12- 13 ottobre 2002.

Già da questi articoli si intuisce il ruolo da protagonista che le regioni svolgono nella protezione della natura e nel governo del territorio. Ad ulteriore conferma dell'importanza del ruolo regionale nella difesa dell'ambiente è indispensabile citare le disposizioni contenute nel nuovo Statuto della regione Veneto, emanato nel gennaio 2012; questo, infatti, compie un'ulteriore salto di qualità rispetto allo Statuto del 1971, dedicando l'art. 8 alla tutela del patrimonio culturale ed ambientale della regione. Detto articolo afferma che *"Il Veneto, nel rispetto del principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future, opera per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni"* (comma 1) e prosegue affermando che *"La Regione tutela il paesaggio e riconosce l'importanza delle attività rurali e forestali ai fini del miglioramento della qualità della vita, della tutela della biodiversità, della sicurezza alimentare e della salvaguardia del territorio"* (comma 5).
Il nuovo Statuto regionale introduce così nell'ordinamento giuridico regionale il *principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future* mettendo al centro del rapporto tra generazioni attuali e generazioni future proprio il rispetto dell'ambiente e del territorio quali elementi vitali per il benessere di una comunità di individui. I principi stabiliti nello statuto regionale del 1971 (rimasti validi ed ampliati dal nuovo Statuto del 2012) sono rimarcati anche dal fatto che materie quali l'urbanistica e la disciplina dei parchi e delle riserve sono state delegate alle regioni (DPR n. 616/1977), che sono diventate perciò attori primari nelle materie citate.
Considerando l'attività legislativa della regione Veneto, la prima legge emanata in materia è la n. 72/1980, intitolata *"Norme per la istituzione di parchi e riserve naturali"*, che è stata successivamente abrogata e sostituita dalla legge n. 40/1984.
Quest'ultima afferma le proprie finalità all'art. 1, che recita: "Nell'assolvimento delle proprie funzioni di tutela dell'ambiente naturale e al fine di assicurare la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente naturale nelle zone di particolare interesse paesaggistico, naturalistico ed ecologico, nonchè allo scopo di promuoverne lo studio scientifico, di rendere possibile l'uso sociale dei beni e di creare, specie nelle zone rurali e montane, migliori condizioni di vita per le collettività locali, la regione Veneto istituisce parchi e riserve naturali regionali, assicurandone il funzionamento con adeguate misure finanziarie e favorisce l'istituzione di parchi e riserve naturali regionali

di interesse locale da parte di province, comuni, comunità montane e relativi consorzi, nonché da parte delle comunioni familiari montane, anche associate fra loro". Essa prosegue poi nell'indicare agli artt 2, 3 e 4 le definizioni di *parco naturale regionale, riserva naturale regionale* e *zona di protezione e sviluppo controllato*. All'art. 5, poi, si afferma che i parchi e le riserve regionali sono individuati all'interno del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), che rappresenta lo strumento base per la pianificazione urbanistico-territoriale della regione Veneto. Si può notare, in questo caso, un primo punto di incontro tra ruolo dei singoli parchi e pianificazione territoriale su vasta scala.

L'art. 7 prevede tutte le indicazioni relative all'istituzione di un nuovo parco regionale, disponendo che esso è istituito mediante *"legge regionale, secondo le prescrizioni contenute nel PTRC"*.

Articoli importanti risultano poi essere il 9 ed il 18: il primo prevede l'adozione da parte di ogni parco del piano ambientale mentre il secondo contiene disposizioni circa l'attività edilizia (e quindi urbanistica) che si svolge all'interno del parco stesso.

L'art. 28, infine, prevede che il finanziamento dei parchi e delle riserve regionali sia composto da:

- Somme versate dagli enti locali e loro consorzi;
- Somme versate annualmente dalla regione;
- Eventuali proventi derivanti dall'applicazione di tariffe per le utilizzazioni collettive del parco o delle riserve […].

In seguito a questa legge iniziarono a sorgere i primi parchi regionali veneti: nel 1989 il parco dei Colli Euganei, nel 1990 i parchi della Lessinia e delle Dolomiti d'Ampezzo, nel 1991 il parco del fiume Sile e nel 1997 il parco del Delta del Po veneto[40].

Nel 1985 viene emanata poi la legge n. 33 recante *"Norme per la tutela dell'ambiente"*; tale legge non si occupa della disciplina dei parchi e delle riserve ma di altre discipline riconducibili alla tutela ambientale, quali ad esempio la lotta agli inquinamenti, l'uso delle acque e la realizzazione di opere rilevanti per il loro impatto ambientale; tali discipline sono comunque collegate, seppur indirettamente, alla protezione della natura ed al ruolo dei parchi e delle riserve.

[40] http://www.parks.it/indice/PR/index.php?reg=5

Sempre nel 1985 viene emanata la legge 61, intitolata *"Norme per l'assetto e l'uso del territorio"*, che contiene le linee guida per la pianificazione territoriale regionale, prevedendo il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), il piano territoriale provinciale (PTP) ed il piano regolatore generale comunale (PRG); tra questi, il PTRC dovrà tenere presente, nelle disposizioni pianificatorie, dell'esistenza nel territorio regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 5).

Successivamente, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, la regione Veneto emana la legge regionale n. 11/2004 (che abroga la precedente legge n. 61/1985) recante *"Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"*; una delle finalità di detta legge è quella di *"tutelare il paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica* (parchi e riserve)*"* (art. 2).

Anche in questo caso sono previsti tre livelli di pianificazione:

- Regionale, mediante il PTRC;
- Provinciale, tramite il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP);
- Comunale, attraverso il piano di assetto territoriale (PAT), ex PRG.

Così come nella precedente legge regionale n. 61/1985, anche in questa è compito del PTRC indicare l'esistenza delle aree adibite a parco e riserva naturale. Tali disposizioni saranno poi recepite dai PAT dei singoli comuni interessati e dai vari PTCP provinciali; compito di questi ultimi, poi, è anche quello di *"recepire i siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele"* (art. 22), che rappresentano i cosiddetti "corridoi ecologici".

A conclusione del paragrafo citiamo, a titolo di esempio, la legge regionale n. 8/1991 che è la legge istitutiva del parco naturale regionale del fiume Sile; mediante tale legge vengono definite le finalità e la perimetrazione del parco appena istituito, viene definita la sua struttura organizzativa e vengono indicati i poteri e gli strumenti che tale ente ha a disposizione per svolgere il proprio compito. Questa legge è stata emanata ai sensi della legge regionale n. 40/1984 suesposta.

Sull'argomento torneremo in modo approfondito nel corso del capitolo 5; nei prossimi paragrafi, invece, cercheremo di inquadrare la figura dell'ente parco, ai sensi della legge quadro n. 394/1991.

2.3 : L'ente parco

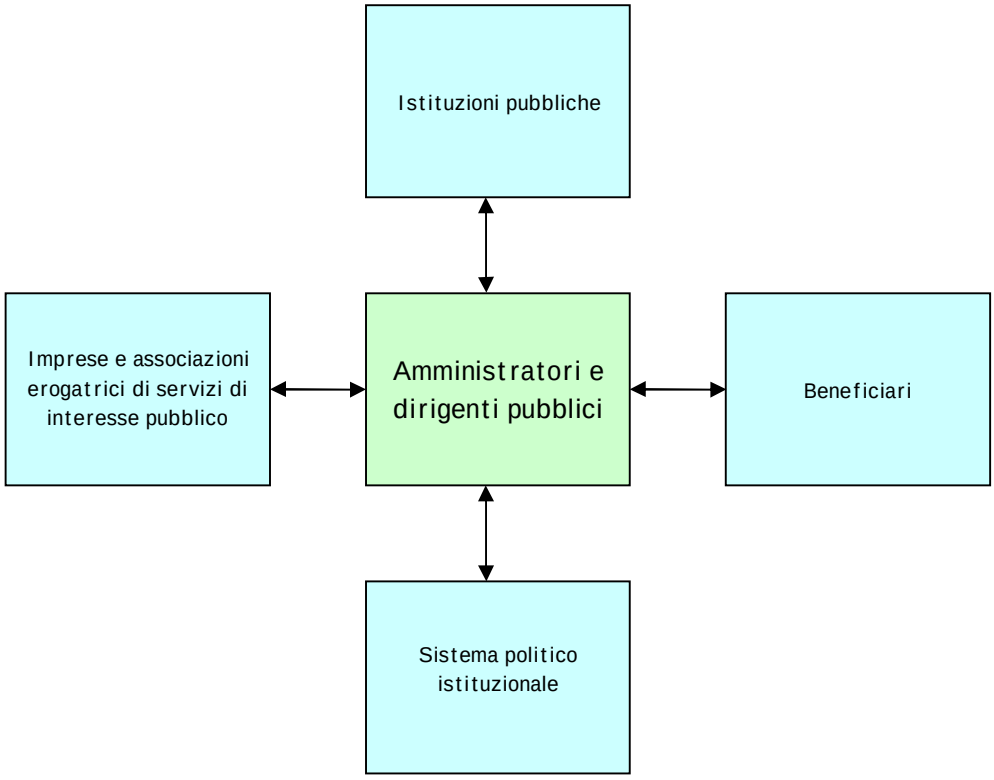
2.3.1: Inquadramento generale della figura dell'ente parco

Come già detto nei paragrafi precedenti, i parchi e le riserve che via via vengono istituiti possono essere gestiti o da un ente di diritto pubblico o da un consorzio tra enti. Ai sensi dell'art. 9 legge n. 394/1991, *"l'ente parco ha personalità di diritto pubblico, sede legale ed amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Ambiente"*.

L'ente parco è dunque la figura cui è deputata la gestione del parco stesso; essendo un ente che gestisce un'area territoriale tutelata esso deve intrattenere rapporti con gli altri attori del territorio, siano essi pubblici (es: comuni e province nei quali si sviluppa l'area del parco) o privati (es: cittadini, soggetti economici che operano all'interno del parco), al fine di instaurare strategie relazionali fra i diversi soggetti interessati allo sviluppo sostenibile dell'area territoriale compresa nel parco (Storlazzi, 2003: 80-81). L'ente parco, perciò, cerca di realizzare delle sinergie imprenditoriali mediando tra gli indirizzi strategici che gli vengono imposti dagli organi politici e dalla componente tecnica che caratterizza i diversi strumenti utilizzati dallo stesso (si pensi, ad esempio, al piano ambientale) e gli interessi dei diversi attori che vivono nel parco (quali, ad esempio, le aziende situate al suo interno); tali sinergie devono puntare, come già detto, ad uno sviluppo sostenibile nell'area in cui insiste il parco, nella quale la tutela e la valorizzazione degli elementi naturali possano trovare realizzazione senza essere da vincolo ad una crescita economica e ad un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione residente all'interno del parco. Per contro tali miglioramenti economici e del benessere dei cittadini non devono essere ottenuti a discapito dei valori ambientali che il parco tutela.

Gli attori del territorio con i quali l'ente parco si trova ad interloquire costituiscono "l'ambiente", ossia *"l'insieme delle condizioni e dei fenomeni esterni allo stesso e non direttamente governabili da esso, che ne influenzano significativamente la struttura e la dinamica"* (Airoldi, Brunetti, Coda, 2005:487), nel quale l'ente parco si trova ad agire. L'insieme delle categorie di attori che costituiscono questo ambiente può essere messo in evidenza dalla figura seguente.

Fig. 4 – Gli attori del sistema istituzionale nelle pubbliche amministrazioni.



Fonte: Ruffini (2010), pag. 112.

L'ente parco, rappresentato nella figura dalla casella centrale, istituisce rapporti di varia natura con tutti i soggetti indicati e, di conseguenza, plasma la propria struttura organizzativa in base a questi rapporti, oltre che in base ai propri fini istituzionali.

Questi ultimi vengono poi sintetizzati nel "regolamento del parco" (art. 11 legge n. 394/1991), che *"disciplina le attività consentite entro il territorio del parco"*; tali attività devono essere in linea con le finalità proprie dello stesso e tutte quelle attività che *"possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati"* sono bandite ai sensi dell'art. 11 c. 3.

Il regolamento del parco deve essere adottato dall'ente parco *"contestualmente all'approvazione del piano per il parco […] e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo"* (art. 11 c. 1).

L'ente parco, poi, per poter raggiungere le proprie finalità necessita di risorse finanziarie; tali risorse, ai sensi dell'art. 16 legge n. 394/1991, derivano da:

- *"i contributi ordinari e straordinari dello Stato;*
- *i contributi delle regioni e degli enti pubblici;*
- *i contributi ed i finanziamenti a specifici progetti;*

- *i lasciti, le donazioni e le erogazioni liberali in denaro di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1982, n. 512, e successive modificazioni e integrazioni;*
- *gli eventuali redditi patrimoniali;*
- *i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi;*
- *i proventi delle attività commerciali e promozionali;*
- *i proventi delle sanzioni derivanti da inosservanza delle norme regolamentari;*
- *ogni altro provento acquisito in relazione all'attività dell'ente parco"*.

Un'ulteriore disposizione relativa alla gestione finanziaria, infine, è contenuta al comma 4, che fa obbligo all'ente parco di raggiungere il pareggio di bilancio; uno degli obiettivi dell'ente, infatti, è quello di raggiungere le proprie finalità rispettando comunque il criterio di efficienza economica e di bilanciamento tra le entrate e le spese.

2.3.2: Struttura organizzativa

La struttura organizzativa tipica di un ente parco, ai sensi dell'art. 9 c. 2 legge n. 394/1991, è composta dai seguenti organi:

- Il presidente;
- Il consiglio direttivo;
- La giunta esecutiva;
- Il collegio dei revisori dei conti;
- La comunità del parco.

Vediamoli ora brevemente.

Presidente

Ai sensi dell'art. 9 c. 3 il presidente del parco *"è nominato con decreto del Ministro dell'Ambiente, d'intesa con i presidenti della regioni o delle province autonome nelle quali ricade il territorio del parco"*. Egli ha la rappresentanza legale dell'ente e ne coordina l'attività, indica quali funzioni possono essere delegate al consiglio direttivo ed adotta quei provvedimenti che sono *"urgenti ed indifferibili"* e che devono poi essere ratificati da consiglio direttivo nella prima seduta successiva all'adozione da parte del presidente dell'atto in questione.

Consiglio Direttivo, Giunta esecutiva e Direttore del parco

A norma dell'art. 9 c. 4 il consiglio direttivo è formato dal presidente del parco e da 12 componenti *"nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente, sentite le regioni interessate […]"*; il processo di selezione dei componenti prevede la scelta di personalità qualificate nel campo della conservazione e della tutela della natura.

Tuttavia l'art. 24 di detta legge prevede che per quanto riguarda i parchi regionali, in base alle loro peculiarità, è possibile utilizzare criteri differenti da quelli stabiliti all'art. 9 per quanto riguarda la designazione del presidente, del direttore e della composizione del consiglio direttivo.

Tornando all'art. 9, al comma 8 si stabiliscono i compiti del consiglio direttivo: esso *"delibera in merito a tutte le questioni generali ed in particolare sui bilanci […], sui regolamenti e sulla proposta di piano per il parco, esprime parere vincolante sul Piano pluriennale economico e sociale, elabora lo statuto dell'ente parco […]"*.

Il consiglio direttivo, così come il presidente, rimane in carica 5 anni ed i suoi membri possono essere confermati una sola volta (art. 9 c. 12).

Esso, oltre che definire l'organizzazione interna dell'ente, determina anche le modalità di partecipazione popolare e le forme di pubblicità degli atti (Storlazzi, 2003: 119) rappresentando così un organo deliberativo molto importante per l'ente.

Il consiglio direttivo, a norma dell'art. 9 c. 6, può eleggere al proprio interno una giunta esecutiva formata da 5 membri, tra i quali il presidente. Essa rappresenta l'organo cui è deputata la governance dell'ente (Storlazzi, 2003: 119) e tra le proprie prerogative c'è anche quella di proporre i nominativi dei candidati al ruolo di direttore del parco.

Quest'ultimo, in particolare, rappresenta una sorta di vero e proprio manager che ha il compito di adottare gli atti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria e gli atti di gestione del personale. Egli, oltre che coordinare l'attività della struttura operativa, deve dare riscontro alle aspettative del presidente, del consiglio direttivo e della comunità del parco (Storlazzi, 2003: 121) ed il suo operato deve volgere al raggiungimento degli obiettivi che il parco si prefissa.

Anch'egli rimane in carica 5 anni ma il suo rapporto di lavoro con l'ente parco è regolato da un contratto di diritto privato che può essere interrotto in qualsiasi momento.

Collegio dei revisori dei conti

Il collegio dei revisori dei conti è previsto dall'art. 9 c. 10; questo organo *"esercita il riscontro contabile sugli atti dell'ente parco secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità dell'ente parco […]"*.

Esso è composto da tre persone iscritte nell'albo dei revisori ufficiali dei conti che sono nominate con decreto del Ministro dell'Ambiente.

Comunità del parco

La comunità del parco è prevista dall'art. 10; essa è composta dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco (comma 1).

Essa rappresenta l'organo consultivo e propositivo dell'ente parco ed il suo parere è obbligatorio sul regolamento del parco, sul piano per il parco, sul bilancio e su altre questioni, a richiesta di un terzo dei componenti del consiglio direttivo.

Compito della comunità è anche quello di deliberare il piano pluriennale economico e sociale e vigilare sulla sua attuazione.

Essa elegge al suo interno un presidente ed un vice presidente e deve essere convocata dal primo almeno due volte l'anno e comunque quando venga richiesto dal presidente del parco o da un terzo dei componenti della comunità stessa (art. 10 c. 4).

2.3.3: Strumenti di pianificazione e programmazione: breve introduzione

In questo paragrafo forniremo soltanto la definizione di questi strumenti e le loro basi legislative mentre nel corso del capitolo 3 cercheremo di fornire le basi teoriche circa i processi di pianificazione e programmazione nelle PA, delle quali gli enti parco fanno parte; nei capitoli 4 e 5, invece, studieremo in modo approfondito tali strumenti, cercando di comprenderne l'impatto sui territori dei parchi.

Gli strumenti pianificatori dell'ente parco sono due e nel corso del presente capitolo sono già stati citati più volte; essi sono il piano per il parco ed il piano pluriennale economico e sociale.

Il piano per il parco, definito anche piano ambientale, è previsto dall'art. 12 legge n. 394/1991; esso ha il compito di disciplinare la gestione del territorio del parco

distinguendo tra aree di tutela ambientale ed aree nelle quali sono possibili attività di "godimento" delle risorse naturali (attività edilizie, attività economiche, urbanizzazioni). Esso rappresenta un vero e proprio strumento di pianificazione paesistica ed urbanistica ed infatti, ai sensi dell'art. 12 c. 7, *"sostituisce ad ogni livello"* gli strumenti di pianificazione urbanistica tipici degli enti locali (PTCP, PAT/PRG).
Il piano pluriennale economico e sociale, invece, è previsto dagli artt. 14 e 25 legge n. 394/1991 come "conseguenza" delle indicazioni elencate nel piano ambientale. Esso ha il compito di elencare e promuovere le attività economiche compatibili con le finalità del parco e viene adottato dall'organismo di gestione dello stesso.
Già da queste brevi definizioni si riesce ad intuire la grande importanza che questi due strumenti assumono nella vita e nella gestione dei parchi. Tuttavia, come già detto in precedenza, rimandiamo ai capitoli successivi per una loro esaustiva trattazione.
Nel prossimo paragrafo, a conclusione del capitolo, tenteremo di rapportare l'esperienza italiana nel settore dei parchi con una più vasta esperienza europea, al fine di comprendere le differenze più significative esistenti tra le diverse esperienze confrontate.

2.4 : Italia ed Europa: diverse esperienze a confronto

In Italia, come abbiamo detto, il primo parco nazionale fu creato nel 1922; ciò avvenne sulla scia di quanto stava succedendo in Nord America e nel resto d'Europa. Il primo parco nazionale del mondo, infatti, fu creato negli Stati Uniti, dove nel 1872 venne istituito il parco di Yellowstone.
Per quanto riguarda l'Europa, invece, i primi parchi nazionali vennero creati in Svezia (1909), Svizzera (1914) e Spagna (1916) (Peano, Gambino, 1994: 57).
Dopo questo "primo ciclo" di nascita dei parchi nazionali, si registrò, a partire dagli anni '50, una seconda fase di sviluppo delle politiche di protezione della natura, che coinvolse principalmente la Gran Bretagna, la Francia e la Germania; negli ultimi decenni, infine, ha avuto forte impulso la creazione di zone tutelate aventi carattere regionale (Peano, Gambino, 1994: 57). Quest'ultima fase ha visto l'Italia come protagonista indiscussa, grazie alla già vista legge n. 394/1991.

Avendo già ampiamente discusso nei paragrafi precedenti dell'esperienza italiana in materia di protezione della natura e di parchi naturali, consideriamo ora l'esperienza europea; a tal riguardo si possono trovare delle significative differenze nei modi di protezione della natura tra i paesi dell'Europa centro-meridionale ed i paesi del nord Europa. I primi vedono, soprattutto nei primi tempi, la protezione della natura come una materia estremamente settoriale e svincolata da discipline quali il governo del territorio e lo sviluppo economico dello stesso. Soltanto negli ultimi decenni in tali paesi (tra cui Italia, Francia e Spagna) si sono sviluppate politiche di integrazione tra le discipline di protezione della natura e di programmazione territoriale.

Nei paesi del nord Europa, invece, fin da subito le politiche di protezione della natura e del paesaggio furono viste come fortemente integrate con le politiche di uso e tutela del territorio (Peano, Gambino, 1994: 58); ciò risulta particolarmente vero se consideriamo i casi olandese e britannico. In quest'ultimo caso, in particolare, la protezione della natura è sempre stata vista come strettamente collegata all'attività agricola ed alla protezione della campagna (countryside). Tale esperienza sembra sia stata in parte fatta propria anche dall'Unione Europea perché quest'ultima, nel sottolineare le forti interdipendenze tra ambiente naturale ed agricoltura, sta cercando di mettere in atto politiche agricole per mezzo delle quali la figura dell'agricoltore diventa sempre più una figura a presidio ed a tutela dell'ambiente e della riqualificazione dello stesso.

Volendo completare quanto detto finora, possiamo ora analizzare sinteticamente qualche esperienza europea in materia di parchi naturali e protezione della natura, al fine di presentare un quadro continentale più completo, seppur non esaustivo. A tal proposito prenderemo in considerazione i casi della Norvegia e della Spagna, in quanto esemplificativi delle due macroregioni appena citate e presenteremo, infine, il caso della Repubblica Ceca, rappresentante l'Europa centro-orientale.

Esaminando il caso norvegese, la prima considerazione da fare, che è già stata in parte esplicitata, riguarda il fatto che nei paesi nord-europei la tutela e la conservazione della natura rivestono un'importanza che va oltre la protezione di limitate porzioni di territorio, investendo tutto il contesto nazionale. La normativa norvegese si sviluppa fin dall'inizio in questa direzione, muovendo i suoi primi passi già nel 1910; nel 1962, poi, il parlamento procede all'approvazione di un piano per la creazione di 16 parchi naturali e di svariate riserve naturali, sparsi in tutto il territorio nazionale.

La normativa norvegese è stata elaborata in modo tale da consentire un'ampia possibilità d'accesso da parte dei cittadini alle aree naturali, favorendone così una loro elevata fruizione ed una conseguente crescita di coscienza civile nella popolazione verso i valori ambientali, educandola al rispetto nei confronti di questi ultimi.

Tale "simbiosi" uomo-ambiente viene confermata anche dalla legge n. 63/1970 (Peano, Gambino, 1994: 79-81) sulla conservazione della natura, che all'art. 1 afferma che lo Stato favorisce *"una stretta interrelazione tra uomo e natura"* al fine di *"preservare la qualità della natura per il futuro come base delle attività, della salute e del benessere dell'uomo"*.

La tutela della natura è stata ulteriormente incrementata a partire dal 1981, quando è stato elaborato il *Piano nazionale per la conservazione della natura*, che ha voluto rafforzare l'attività di pianificazione territoriale, raccordandola con quella economica, fondando il piano stesso su due principi fondamentali:

- Gestione razionale delle risorse naturali, in modo da mantenere la natura come base di attività, di salute e di benessere dell'uomo;
- Conservazione della biodiversità e degli habitat naturali.

Ciò ha portato ad avere, all'inizio degli anni '90, un sistema di aree protette pari al 5,68% del territorio nazionale (Peano, Gambino, 1994: 82) e rappresentanti un'elevata diversità di ambienti naturali, dai ghiacciai alle foreste, dalle torbiere alle zone umide, consentendo così un'elevata e diversificata offerta di possibilità di fruizione di questi ambienti naturali.

Per concludere l'analisi del caso norvegese, si può affermare che le politiche di tutela della natura all'interno dei parchi e le altre politiche di governo del territorio sono fortemente integrate tra loro, facendo perdere alle prime quel carattere specialistico che invece assumono in altri paesi europei (es.: Italia, Spagna); queste, di conseguenza, assumono una valenza più ampia, che si fonde con tutte quelle politiche per il territorio che non riguardano le aree protette, formando così una rete legislativa applicabile a tutto il territorio nazionale. In altre parole, riprendendo quanto detto in precedenza, in Norvegia la tutela della natura non riguarda soltanto le aree protette ma si estende a tutto il territorio nazionale.

Passiamo ora a considerare il caso spagnolo. La prima legge sui parchi nazionali risale al 1916; questa rappresentò la base sulla quale vennero istituiti, nel 1918, i primi parchi

nazionali. Si assistette in seguito ad un silenzio legislativo che durò fino agli anni ’50 e ‘60, quando furono istituiti altri cinque parchi nazionali. Questi, tuttavia, si trovarono ad avere delle politiche di gestione fortemente disomogenee tra loro e che furono appianate soltanto nel 1975, grazie all’emanazione della legge n. 15 sugli spazi naturali protetti; tale legge istituì quattro diverse categorie di aree protette (riserve integrali, parchi nazionali, parchi naturali di interesse nazionale e parchi naturali), aventi diversi gradi di protezione, stabiliti in base a determinati parametri (es.: grado di antropizzazione, presenza di elevata biodiversità).

Questa legge ha permesso alla Spagna di raddoppiare la superficie di territorio adibita a parco, specialmente quando è stata affiancata e raccordata al R.D. 14 marzo 1982 n. 1105 che ha introdotto una nuova concezione nel rapporto tra l’uomo e l’area protetta: si è passati dall’idea che l’area protetta rappresenta un vincolo alle possibilità di sviluppo del territorio adibito a parco, all’idea che tale area rappresenta un’opportunità per lo sviluppo economico e sociale del territorio considerato. Tale concetto è espresso in modo chiaro anche dalla legge stessa, che afferma: *“nel quadro dei moderni concetti della politica di sviluppo, uno strumento importante è la valorizzazione e l’adeguata utilizzazione dei valori naturali che hanno determinato la creazione dei parchi naturali”*[41].

Per quanto riguarda la pianificazione all’interno delle aree protette, questa è stata per lungo tempo inapplicata e rimasta solo sulla carta; per molti anni i neonati parchi non hanno avuto nessun tipo di documento relativo alla pianificazione ambientale e territoriale e soltanto a partire dalla metà degli anni ’80 si è iniziato a dotarli di piani di gestione del territorio e delle risorse naturali in esso presenti. Tali piani, tuttavia, erano molto diversi tra loro, divergendo sensibilmente da parco a parco e risultando quasi del tutto slegati dalla pianificazione generale del territorio; si è cercato di rimediare a questa situazione soltanto nel 1989, grazie all’emanazione della legge n. 4, che ha previsto l’omogeneizzazione dei piani adottati da parte di ogni singolo parco spagnolo sulla scia di prescrizioni comuni, stabilite dalla legge stessa. Detta legge è sorta anche nel duplice tentativo di porre freno alla continua perdita di foreste e boschi nel territorio spagnolo e di limitare la crescente sparizione dei sistemi agrosilvopastorali classici ed al conseguente degrado degli ecosistemi naturali, messi in ginocchio dalla dilagante

[41] R.D. 14 marzo 1982, n. 1105 *sobre normas de actuaciòn del ICONA en la zonas de influencia socio-economica de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza.*

cementificazione e dall'agricoltura intensiva che altera gli elementi naturali del territorio.

Grazie alla legge n. 4/1989, perciò, si è potuto proporre una politica ambientale omogenea in tutto il territorio nazionale ed orientata alla tutela ed alla valorizzazione dell'ambiente e dei suoi elementi, ponendo lo strumento della pianificazione al centro della politica ambientale e dello sviluppo sostenibile, responsabilizzando le comunità autonome spagnole (simili alle nostre regioni), affidando alle stesse il compito di coordinare i propri piani locali di gestione del territorio secondo le prescrizioni della legge nazionale.

Consideriamo infine il caso della Repubblica Ceca. In questo paese la materia della protezione ambientale affonda le sue origini addirittura nel XIV secolo, quando fu emanato il primo codice per la protezione delle foreste (Thomasset, Gambino, 1994: 145); le prime riserve naturali furono istituite, invece, attorno alla metà dell'800.

Nel 1956 fu emanato un decreto sulla protezione e sulla conservazione della natura, al quale seguì, molti anni dopo, il *Czech national council act on the protection of nature and landscape* del 19 febbraio 1992, n. 114 (Thomasset, Gambino, 1994: 145), che rappresentò il primo atto legislativo in materia di protezione della natura emanato dalla neonata Repubblica Ceca, in seguito alla divisione della Cecoslovacchia. Tale normativa aveva come fine principale *"la conservazione ed il recupero dell'equilibrio naturale nel paesaggio, la protezione delle diversità di tutte le forme di vita, dei valori naturali ed estetici e contribuire alla programmazione e gestione delle risorse naturali"*[42]. Queste finalità, così come già evidenziato nel caso norvegese, furono unite alla ricerca di una elevata fruibilità di dette aree da parte della cittadinanza e vennero perseguite attraverso tre diversi orientamenti:

- Formazione di "sistemi territoriali di stabilità ecologica";
- Formazione di una rete di aree protette;
- Gestione e controllo di dette aree ai diversi livelli amministrativi.

Tale organizzazione ha consentito la creazione di una vasta rete di aree protette, gestite in modo integrato tra le varie comunità locali ed i livelli statali, che sono suddivise in diverse tipologie in base a fattori analoghi a quelli già visti in precedenza, riguardanti il

[42] *Act on the Protection of Nature and Landscape*, 19 february 1992, n. 114.
Statements of Protection of Nature and Countryside, Ministry of Environment Regulation of June, 1992, n. 395 for implementation of some the Act n. 114/1992.

grado di antropizzazione, la presenza di biodiversità, l'estensione delle aree stesse. Ciò ha consentito alla Repubblica Ceca di coprire con parchi e riserve circa il 15% del proprio territorio, diventando uno degli stati dell'Europa centro-orientale maggiormente avanzati per quanto riguarda la politica ambientale e territoriale.

Il sistema pianificatorio dei parchi Cechi è fortemente integrato con il sistema di pianificazione globale del territorio e di gestione delle risorse naturali, sviluppando così delle interrelazioni molto forti tra la pianificazione e la gestione dei singoli parchi e la più vasta gestione di tutto il territorio, avvicinando in tal modo il modello ceco al modello tipico degli Stati del nord Europa, dove la protezione della natura si estende a tutto il territorio.

Rimane da segnalare che in seguito all'ingresso nell'UE della Repubblica Ceca, avvenuto del 2004, quest'ultima ha iniziato una forte collaborazione nel settore di protezione della natura con le autorità comunitarie, specialmente nei campi della ricerca ambientale e dello sviluppo delle politiche di protezione della natura, tramite l'implementazione di progetti pilota riguardanti l'integrazione tra politiche agricole e politiche ambientali e tramite l'allargamento dell'European Ecological Network (EECONET), la rete ecologica europea, della quale fa parte anche "Rete Natura 2000".

Volendo, infine, considerare gli orientamenti più recenti, bisogna affermare che, in particolar modo in seguito alla Conferenza di Rio del 1992, i paesi europei si stanno muovendo verso una politica di protezione della natura che coniughi il rispetto per l'ambiente con lo sviluppo economico, in un'ottica di sviluppo sostenibile. In questa direzione guarda anche la Comunità Europea che, come abbiamo già visto nel capitolo 1, pone grande importanza al problema ambientale ed alla tutela della natura, tanto da inserire la tutela ambientale tra gli obiettivi di fondo perseguiti dalla Comunità stessa. Quest'ultima promuove la protezione della natura e della biodiversità tramite l'ideazione e l'implementazione della rete ecologica europea (EECONET) e tramite "Rete Natura 2000", che è composta dall'insieme delle aree protette sparse in tutti gli Stati UE, nelle quali si applicano le disposizioni stabilite in sede comunitaria e nelle quali si persegue l'obiettivo di tutela della natura, integrandolo con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo socio-economico di tali aree. Rimandiamo, tuttavia, al capitolo 4 per uno studio più approfondito della "Rete Natura 2000" e del suo strumento finanziario, "LIFE-NATURA".

Concludiamo così il paragrafo; a questo punto siamo pronti per passare allo studio approfondito degli strumenti di pianificazione e programmazione propri dei parchi, che abbiamo già introdotto nel paragrafo 2.3.3.

Tale trattazione inizierà nel prossimo capitolo, fornendo le basi teoriche riguardanti le attività di pianificazione e programmazione nella PA e proseguirà nei capitoli 4 e 5 con lo studio specifico della pianificazione nei parchi ed in particolar modo, nel parco del Sile.

CAPITOLO 3

LA PIANIFICAZIONE E LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: TEORIE APPLICABILI AL SETTORE AMBIENTALE

3.1 : Introduzione

Arrivati a questo punto della trattazione dobbiamo ora fornire un quadro di riferimento riguardante l'attività di pianificazione e programmazione svolta all'interno della PA, prendendo in esame sia la letteratura che le basi legislative. Ciò risulta necessario per riuscire a capire come tale attività sia applicata al settore ambientale ed in particolare al settore dei parchi.

Prenderemo in esame le nozioni di pianificazione e programmazione, per poi contestualizzarle nel settore pubblico, cercando di studiare anche le evoluzioni che nel tempo si sono verificate. Cercheremo infine di mettere in risalto le modalità mediante le quali le attività di pianificazione e programmazione sono utilizzate e trovano compimento nel settore ambientale.

3.2 : Settore pubblico: ruolo, finalità e strumenti

In via preliminare si può affermare che ogni società può essere ricondotta ad un contratto sociale intorno a bisogni comuni da soddisfare (Pavan, Reginato, 2004: 28); tali bisogni devono essere soddisfatti da un'organizzazione che stia al di sopra dei singoli individui della società e che ne curi gli interessi generali. Questa organizzazione è rappresentata dal settore pubblico.

Le finalità della PA possono essere classificate in sette grandi categorie (Johnson, 1992: 7):

- Proteggere la vita ed i diritti dei cittadini: in questa categoria rientrano materie quali la difesa, la sanità, la pubblica sicurezza e la sicurezza sul lavoro;
- Assicurare le risorse basilari per la vita della cittadinanza: rientrano in questo campo gli interventi contro la povertà quali, ad esempio, le agevolazioni per aiuti alimentari ai cittadini che vivono sotto la soglia di povertà;
- Supportare ed aiutare le persone non autosufficienti: appartengono a questo campo materie quali la previdenza, gli aiuti ai disabili, la lotta contro la disoccupazione;
- Promuovere una crescita economica costante e bilanciata: questa categoria comprende gli interventi volti allo sviluppo dei trasporti pubblici, alla

concertazione sui contratti di lavoro, alla regolamentazione dei tassi di interesse e del credito bancario, allo sviluppo ed alla crescita economica;

- Promuovere una buona qualità della vita e le opportunità per il successo personale: è questo il settore dell'educazione e della cultura;
- Proteggere l'ambiente: in questa categoria rientrano gli interventi volti alla protezione della natura, alla lotta contro gli inquinamenti, alla gestione dei rifiuti ed alla razionale utilizzazione delle risorse naturali;
- Promuovere il progresso scientifico e tecnologico: rientrano in questo campo le attività di ricerca scientifica.

Per poter raggiungere nel modo migliore tutti questi scopi la PA ha la necessità di doversi organizzare in modo tale da poter svolgere la propria attività in modo efficace ed efficiente.

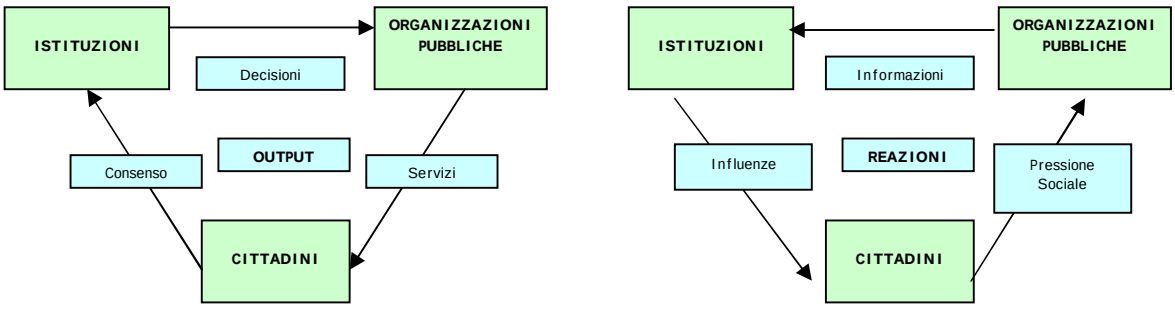
Le modalità con cui una singola amministrazione pubblica si organizza fanno parte di una più vasta organizzazione di una società; tale organizzazione viene chiamata *modello istituzionale*, che rappresenta, in termini vasti e generali, le norme e le prassi che definiscono i modi di organizzazione di una società a tutti i livelli: chi e come rappresenti i cittadini e come debba essere amministrata la cosa pubblica (Borgonovi, 1996: 89-103).

Mediante il modello istituzionale si individuano gli istituti che regolano la vita e le norme di una società e si individuano anche le relazioni tra i diversi istituti e tra istituti e società civile. Normalmente, in ogni società possiamo individuare tre categorie di soggetti (Pavan, Reginato,2004: 33-34) che presentano delle caratteristiche peculiari e che si trovano a dover interagire tra loro; tali categorie sono:

- I cittadini;
- Le istituzioni;
- Le organizzazioni pubbliche.

Le continue interazioni tra queste tre diverse categorie di attori di una società possono essere validamente sintetizzate nello schema che esponiamo di seguito, rappresentante una società vista come un sistema dinamico (Pavan, Reginato, 2004), nel quale ogni categoria di attori interagisce con le altre.

Fig. 1 – Interazioni esistenti tra gli attori di una società

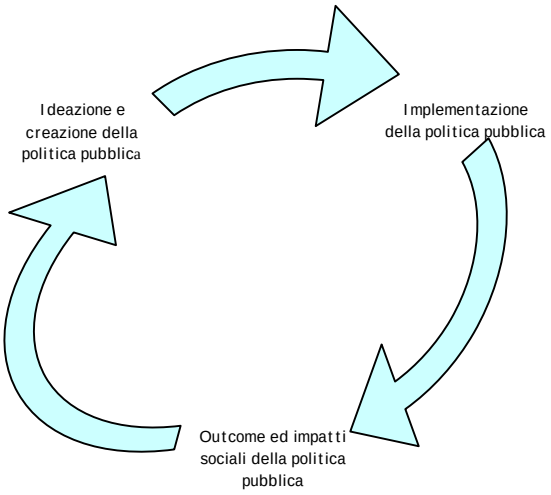


Fonte: Pavan, Reginato (2004), pag. 36.

Ad ogni modo tutte le amministrazioni pubbliche, sia quelle che presentano modelli accentrati che quelle che danno enfasi ai modelli decentrati, per perseguire le proprie finalità, utilizzano lo strumento della *politica pubblica*. Questa può essere definita come l'insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo, ossia di un bisogno considerato di interesse pubblico (Dente, 1990: 15).

Una politica pubblica viene ideata e realizzata attraverso un processo detto di policy making, che può essere sintetizzato seguendo il grafico qui di seguito riportato.

Fig. 2 – La "ruota" delle politiche pubbliche



Fonte: Johnson (1992), pag. 18, traduzione.

Il punto di partenza è rappresentato dall'ideazione e formulazione della politica pubblica considerata, nella quale si mettono a fuoco gli obiettivi perseguiti e si individuano le risorse iniziali per raggiungerli. In una seconda fase dette risorse

vengono gestite per svolgere le attività di produzione di beni e servizi necessarie per raggiungere i fini istituzionali, mentre nella terza fase si misurano gli outcome e gli impatti sociali delle politiche messe in atto.

Il processo di policy making prevede la presenza di quattro diverse categorie di attori: gli attori politici, responsabili dell'ideazione delle politiche pubbliche; le burocrazie, aventi il compito di "gestire" e mettere in pratica le politiche pubbliche; i gruppi di interesse (lobby) che, perseguendo obiettivi specifici, cercano di fare pressioni agli attori politici in modo da indirizzare verso binari ben precisi le decisione circa le politiche pubbliche da adottare; gli esperti, detentori del know-how, che si propongono come supporto ai decisori (Dente, 1990: 27).

Le politiche pubbliche, così come già accennato, riguardando bisogni collettivi ed interessi pubblici, vengono adottate in diversi campi tematici, riconducibili ai diversi scopi della PA visti ad inizio paragrafo. Nella presente trattazione faremo particolare riferimento alle politiche territoriali, focalizzando l'attenzione sulla politica ambientale, intesa come protezione della natura e sulla correlata politica urbanistica, riguardante la gestione del territorio. Cercheremo di presentare, innanzitutto, una esaustiva descrizione dei concetti di pianificazione e programmazione, perché rappresentano due concetti basilari per l'ideazione e l'implementazione di una qualsiasi politica pubblica.

3.3 : Pianificazione e programmazione: descrizione

Pianificazione e programmazione non sono sinonimi ma rappresentano due fasi molto diverse e tra loro concettualmente distinte del processo mediante il quale le amministrazioni pubbliche cercano di rispondere alle esigenze di una collettività.

La pianificazione non ha avuto per lungo tempo una definizione ben precisa. Per fare qualche esempio, citiamo le definizioni date da Fayol e da Loasby. Il primo evidenzia la prassi di *"previsioni a 10 anni […] riviste ogni 5 anni"* (1949: 47) mentre il secondo afferma: *"il vocabolo pianificazione viene attualmente utilizzato con così tanti e diversi significati che corre il rischio di degenerare in un suono emozionale"* (1967: 300).

Per capire cosa sia la pianificazione possiamo considerare la classificazione proposta da Mintzberg, che colloca le diverse definizioni di pianificazione che nel tempo si sono avute, in cinque aree:

- Pianificazione vista come *"pensare al futuro"*: a questa visione si riconducono autori come Bolan, che scrisse che *"pianificare è sintomo di pensare al futuro"* (1974: 15) e come Sawyer, che affermò che *"la pianificazione è azione preparata in anticipo"* (1983: 1);
- Pianificazione vista come *"controllo del futuro"*: pianificare, cioè, significa non solo pensare ma anche "agire al futuro" (Mintzberg, 1994: 3); in altre parole, *"la pianificazione è il disegno del futuro desiderato e di modalità atte a determinarlo"* (Weick, 1979);
- Pianificazione come capacità di *"prendere decisioni"*: secondo tale definizione pianificare significa *"fondamentalmente scegliere"* (Goetz, 1949: 346); a tale definizione ne seguì poi una seconda, che definì la pianificazione come *"la determinazione consapevole del corso delle azioni preordinate al conseguimento di obiettivi. Pianificare è dunque decidere"* (Koontz, 1958: 38);
- Pianificazione come capacità di *"decidere in modo integrato"*: a tal proposito, Van Gunsteren afferma che *"pianificare implica in un certo senso diventare più organizzati… Si tratta di assumere un impegno fattibile attorno al quale organizzare linee d'azione già disponibili"* (1976: 2). Questa visione della pianificazione avvicina la stessa al campo della formazione della strategia perché mette in risalto la necessità di saper coordinare le diverse decisioni anche quando queste appartengono ad orizzonti temporali diversi; da qui nasce la necessità di formalizzare tali decisioni in appositi piani strategici;
- Pianificazione come *"procedura formalizzata per produrre un risultato articolato, sottoforma di sistema integrato di decisioni"*. In questo caso si pone particolare enfasi alla formalizzazione indicando, nello specifico, tre azioni nel processo pianificatorio così riassumibili: *"a) scomporre, b) articolare e c) razionalizzare il processo attraverso il quale le decisioni vengono prese ed integrate nelle organizzazioni"* (Mintzberg, 1994: 7).

Dalla classificazione proposta si evince che la pianificazione è l'azione che sta alla base dell'agire di un'organizzazione; quest'ultima pianifica per coordinare le proprie attività, per agire in modo razionale e per "prepararsi" al futuro. La pianificazione rappresenta *"una disciplina per pensare a lungo termine nell'impresa"* (Hax e Majluf, 1984: 66) cercando di prevedere le situazioni future e per fare ciò è indispensabile che l'azione

pianificatoria sia razionale; a tal riguardo si è affermato che *"il pensiero strategico raramente si verifica in modo spontaneo"* (Porter, 1987: 17) ma è frutto di sforzi tesi a proporre azioni aventi caratteri di *"sistematicità, efficienza, coordinamento, coerenza e razionalità"* (Wildavsky, 1973: 141).

Queste caratteristiche rendono la pianificazione lo strumento ideale per la creazione e l'attuazione della strategia, ossia per l'implementazione da parte dell'organizzazione considerata di un modello di comportamento coerente nel tempo (Mintzberg, 1994: 15); ne consegue che la pianificazione può essere definita strategica.

La pianificazione strategica ha per oggetto *"l'organizzazione sistematica e gerarchica di risorse e mezzi di un soggetto per il conseguimento ottimale delle sue finalità"* e sorge *"per orientare il corso delle cose in una direzione desiderata, diversa da quella verso la quale si tenderebbe in assenza di interventi"* (Cicerchia, 2005: 11).

Tenendo in considerazione questa definizione di pianificazione strategica ed applicandola al settore pubblico, la sua importanza può essere ulteriormente evidenziata tramite l'ABC della pianificazione strategica (Bryson, 2004: 11), consistente in un modello che rappresenta in modo sintetico l'essenza dell'attività di pianificazione strategica all'interno del settore pubblico. Questa può essere suddivisa in 3 fasi:

- *"dove siamo"* che è la fase mediante la quale si fotografa la situazione attuale dell'amministrazione, se ne indicano l'organizzazione, le funzioni, gli obiettivi di fondo e le risorse utilizzate per raggiungere tali obiettivi;
- *"che cosa vogliamo diventare"*, ossia si cerca di individuare quali modifiche apportare alla situazione precedente per raggiungere gli obiettivi prefissati;
- *"come dobbiamo muoverci"*, cioè si cerca di mettere in pratica tali modifiche, individuando le azioni da intraprendere e formalizzandole negli strumenti tipici della pianificazione, rappresentati dai piani strategici.

La pianificazione strategica mira perciò alla costruzione di un piano che metta in evidenza i rapporti esistenti tra l'organizzazione e l'ambiente competitivo che la circonda (Gilmore, Brandenburg, Ansoff, 1986: 162).

Tale piano, definito *piano strategico*, rappresenta un importante supporto decisionale per le organizzazioni che lo elaborano ed è formato da tre componenti principali:

- La *missione economica*, che riguarda l'individuazione degli obiettivi di fondo perseguiti dall'organizzazione stessa;

- La determinazione della *strategia competitiva*, riguardante l'ottimale utilizzazione delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati;
- La determinazione del *programma d'azione*, che riguarda la progettazione e la messa in pratica della strategia individuata.

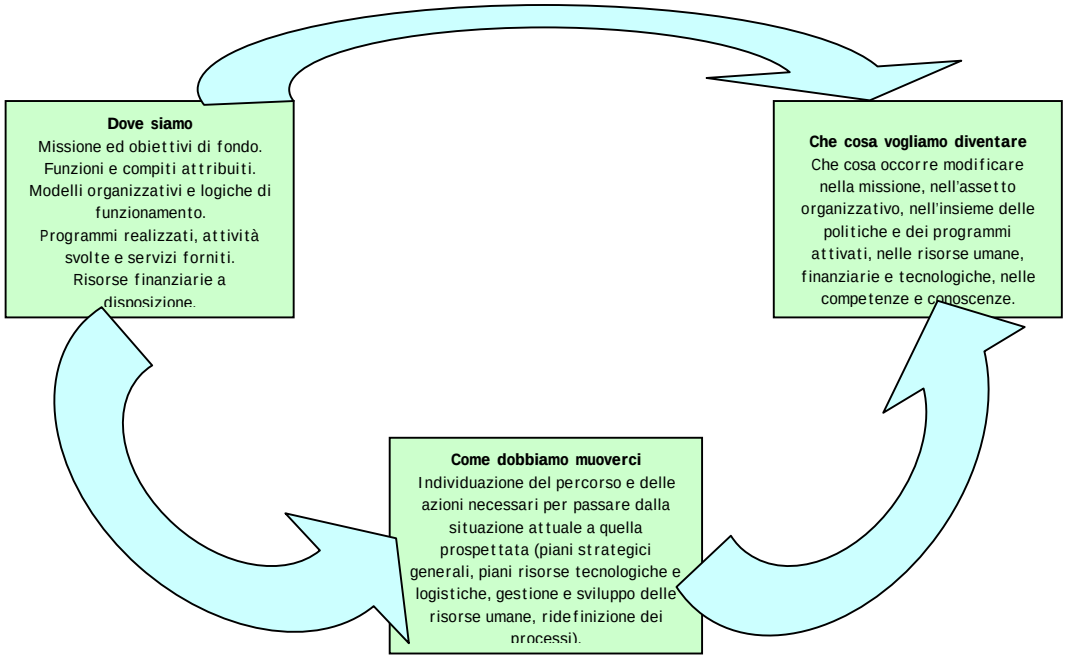
Queste componenti vengono individuate attraverso diverse fasi di elaborazione del piano strategico che, esplicitando in modo più puntuale quanto descritto dal modello di Bryson, possono essere sintetizzate nel modo seguente:

- Individuazione dei soggetti che intervengono nel processo di pianificazione strategica: in questa fase si ripartiscono le competenze riguardanti l'attività pianificatoria e si individuano tutti gli stakeholders cui il prodotto della pianificazione, vale a dire il piano strategico, è destinato;
- Strutturazione del programma e dei relativi indicatori: in questa fase si individuano gli obiettivi strategici e le modalità per raggiungere tali obiettivi. Per individuare gli obiettivi strategici si procede spesso ad un'analisi delle opportunità e/o minacce esistenti sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione che mette in atto il processo pianificatorio (Lorange, 1990: 48), in modo da riuscire ad individuare obiettivi precisi, puntuali e raggiungibili. In questa fase si individuano inoltre degli indicatori che consentano di valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- Temporalizzazione del processo (Cicerchia, 2005, 28): in questa fase si cerca di individuare la durata di validità del piano strategico ed il suo rapporto con i piani precedenti;
- Ingegnerizzazione del piano strategico: in questa fase il piano viene costruito nei minimi dettagli, si pianifica ogni singola azione e si cerca di renderlo il più preciso possibile;
- Costruzione di un budget del piano strategico: in questa fase si cerca di individuare la quantità di risorse finanziarie e non finanziarie che il piano assorbe per essere adeguatamente implementato;
- Monitoraggio e revisione del piano strategico: in quest'ultima fase del processo si monitora costantemente l'esecuzione del piano attraverso l'utilizzo degli indicatori costruiti in precedenza e si individuano le eventuali azioni correttive

da porre in essere qualora l'implementazione del piano non abbia consentito il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La pianificazione strategica, quindi, si attua attraverso un processo che è basato sulla *"continua interazione tra ideazione ed immaginazione, il guardare alla realtà e il fare"* (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 7); essa rappresenta il punto di equilibrio tra obiettivi fissati ed azioni pensate per raggiungerli, tra *"autonomia gestionale degli uffici e integrazione con il vertice politico […] dell'amministrazione"* (Adamo, Gasbarri, Solla, 2011: 7).

Fig. 3 – L'ABC della pianificazione strategica secondo Bryson



Fonte: Bryson (2004), pag. 11, traduzione.

In altre parole la pianificazione strategica nel settore pubblico rappresenta il punto di incontro tra attività degli organi politici, aventi la funzione di indirizzo e tutto l'apparato amministrativo, avente il compito di "muoversi" all'interno e nel rispetto degli indirizzi prefissati.

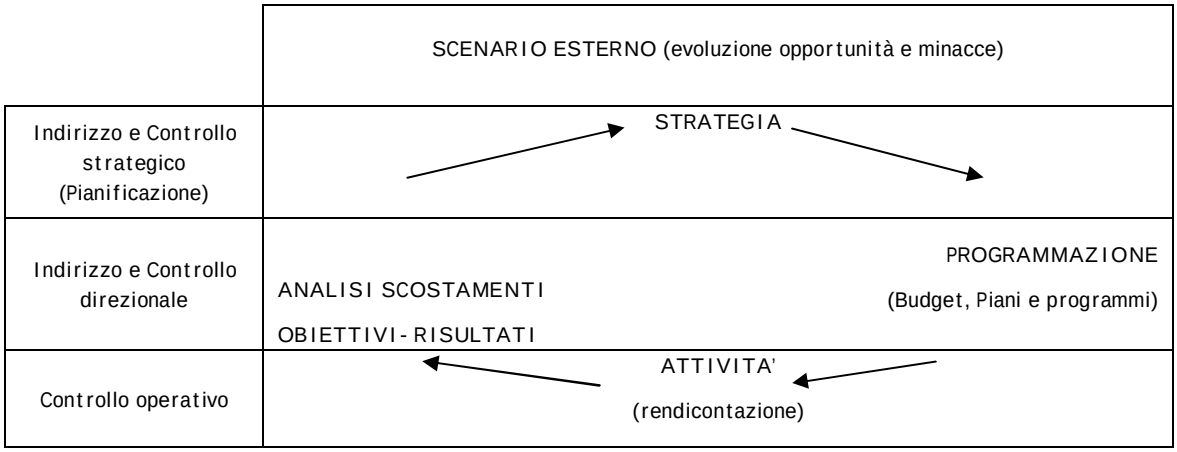
Ecco dunque esplicitata la differenza tra pianificazione e programmazione: la prima rappresenta le grandi scelte strategiche individuate dagli organi politico-elettivi che devono essere raggiunte nel lungo periodo utilizzando tutte le risorse disponibili e definendo relazioni con l'ambiente esterno (Laperuta, 2006: 152), mentre la seconda è prerogativa dell'apparato manageriale ed amministrativo che partendo dalle grandi

scelte pianificatorie, traduce queste ultime in *"programmi di gestione"* (Adamo, Gasbarri, Solla, 2011: 10) aventi obiettivi ed effetti di breve periodo.

In particolare la programmazione può essere definita come un *"insieme di decisioni e di azioni idonee a influenzare attivamente la dinamica di un sistema complesso orientandolo verso determinati fini"* (Borgonovi, 2005: 311).

La relazione tra pianificazione e programmazione può essere messa in risalto dal seguente schema.

Fig. 4 – Modello gestionale tradizionale



Fonte: Garlatti, Pezzani, (2000), pag. 20.

Da questo schema si può capire chiaramente la relazione di consequenzialità esistente tra pianificazione e programmazione, dove la seconda è subordinata alla prima.

La programmazione nel settore pubblico è vista come programmazione di sistemi economici e sociali da realizzarsi mediante la formulazione di programmi (Garlatti, Pezzani, 2000: 232) che trovano il loro punto di partenza nei piani strategici e nelle linee guida stabilite in sede di pianificazione. Essa è vista come *"risposta alle esigenze di equilibrio e di sviluppo della società non perseguibili attraverso dinamiche di mercato, come forma di esercizio di potestà autoritative"* (Garlatti, Pezzani, 2000: 232).

La programmazione, dunque, trova attuazione tramite la progettazione e la messa in pratica di azioni volte a modificare le dinamiche esistenti nei territori in cui l'organizzazione pubblica considerata ha giurisdizione, in modo da soddisfare i bisogni della propria cittadinanza; tali azioni devono essere in linea con i piani strategici cui fanno riferimento, in quanto rappresentano il livello operativo che porta al raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di pianificazione.

Queste azioni, come già detto, hanno un orizzonte temporale di breve periodo e trovano le proprie basi nell'elaborazione di budget economici, nella conseguente fissazione di precisi tetti di spesa e nella costruzione di sistemi di indicatori aventi lo scopo di verificare il raggiungimento dei risultati attesi.

Tra gli strumenti appena elencati, quello più significativo è rappresentato dal budget e dal suo processo di formazione (budgeting): tramite questo strumento le organizzazioni pubbliche allocano le risorse a propria disposizione in base agli obiettivi stabiliti in sede di pianificazione, mettendo in atto anche tutte le azioni correttive idonee a raggiungere tali obiettivi, qualora questi ultimi non siano stati inizialmente raggiunti.

Grazie al processo di budgeting, perciò, la PA sviluppa un processo di programmazione non soltanto economico, ma avente un orizzonte più ampio, ossia territoriale, in quanto tramite una determinata allocazione delle risorse essa riesce a gestire ed a programmare il proprio territorio di competenza, determinandone un assetto ben preciso. Bisogna infatti ricordare che la PA (gli enti territoriali in particolar modo) non si limita ad una mera programmazione economica delle proprie azioni e delle relative risorse utilizzate, ma ha il compito di programmare in diverse materie quali, ad esempio, il governo del territorio e l'urbanistica, la gestione dei rifiuti, la gestione del traffico e delle infrastrutture, la gestione dei servizi sanitari e sociali, […].

Si capisce pertanto che la programmazione nel settore pubblico è un'azione molto complessa, avente alla propria base una logica politico-istituzionale che prende le mosse da decisioni politiche stabilite in sede di pianificazione, trovando compimento nella costruzione di programmi ben precisi e definiti che sono, a loro volta, supportati dalla programmazione economica, mediante il processo di budgeting e lo strumento del budget.

Concludendo il paragrafo si può affermare che pianificazione strategica e programmazione rappresentano due momenti basilari nell'azione della PA perché, pur essendo concettualmente divisi, si susseguono senza soluzione di continuità, in quanto le decisioni prese in sede di pianificazione influenzano la successiva fase di programmazione ed allo stesso tempo le azioni svolte in sede di programmazione vanno ad influenzare le scelte pianificatorie compiute degli orizzonti temporali successivi.

Cerchiamo nel prossimo paragrafo di descrivere brevemente l'evoluzione dei concetti di pianificazione e programmazione avvenuta all'interno del settore pubblico nel corso dei decenni scorsi.

3.4 : Evoluzione della pianificazione e della programmazione

3.4.1: Dalle origini al NPM

La PA ha subito nel corso degli ultimi decenni dei profondi cambiamenti che ne hanno portato ad un radicale rinnovamento. Il suo funzionamento si ispirava inizialmente ad un approccio meccanicista, basato sulle teorie di Bacone, Cartesio e Newton (Di Corpo, 1994: 26); queste prevedevano che ogni processo potesse essere scomposto in parti elementari, legate tra loro attraverso relazioni di causa-effetto. Tale approccio è stato successivamente applicato anche alla PA, dividendo la stessa in un'infinità di parti elementari consistenti in enti, uffici, funzioni, ruoli e suddivisioni gerarchiche, progettate e costruite per far parte dello stesso grande meccanismo rappresentato, appunto, dalla PA nel suo complesso.
Ciò ha portato ad avere una struttura estremamente rigida della stessa, il cui funzionamento è basato sul mero rispetto formale delle norme e sull'applicazione del modello burocratico, nel quale esistono ruoli e compiti ben definiti e le diverse tipologie di problemi, con le relative soluzioni "ottime", sono rigidamente classificate.
In questo scenario, hanno iniziato a svilupparsi a cavallo tra gli anni '60 e gli anni '70 le prime esperienze di pianificazione e programmazione razionale nell'apparato statale e negli enti locali; tale pianificazione seguiva le logiche PPBS (planning programming budgeting systems), che si basavano su una precisa e razionale individuazione degli obiettivi strategici e sull'attenta osservazione dei risultati ottenuti in seguito alla messa in pratica del piano strategico. Questi risultati rappresentavano una sorta di feedback per le organizzazioni che adottavano tali piani strategici perché, in base ad essi, queste ultime decidevano le azioni da mettere in atto nei periodi e nei piani strategici successivi. Le logiche PPBS non rappresentavano solo uno strumento amministrativo-contabile, ma avevano una grande importanza anche per quanto riguarda la valutazione economica delle scelte pianificatorie compiute dall'organizzazione pubblica (Sartorati,

1970: 11). Il sistema PPBS può essere definito come *"l'espressione finanziaria di lungo periodo di un piano programmatico accompagnato da altre importanti informazioni"* (Sartorati, 1970: 13); esso, permettendo un'analisi dettagliata degli obiettivi programmatici di una organizzazione pubblica ed associando ad ogni singolo obiettivo delle risorse ben precise, consente di individuare le alternative più efficienti ed efficaci per raggiungere questi obiettivi, rendendo minimi gli sprechi di risorse.

Queste logiche sono state in seguito abbandonate e sostituite, negli anni '80, da una logica *incrementalista*, basata sulla conferma di decisioni prese in passato, modificandole mediante piccoli aggiustamenti annui. Per fare un esempio, se in sede di elaborazione del bilancio previsionale si aveva previsto uno stanziamento per un determinato capitolo di spesa, negli anni successivi tale stanziamento veniva confermato e solitamente aumentato di un determinato valore percentuale. Ciò ha portato alla crescita incontrollata e spropositata della spesa pubblica, che ha avuto il duplice effetto di far aumentare le dimensioni della PA (grande proliferazione di molti nuovi enti) e di far crescere vertiginosamente il debito pubblico.

A partire dalla situazione siffatta ha iniziato a svilupparsi l'idea che un'amministrazione pubblica così formulata e strutturata non fosse più in grado di svolgere efficacemente le proprie funzioni di servizio alla cittadinanza; si è iniziato così a pensare ad un radicale cambiamento dell'organizzazione e delle modalità di intervento della stessa nei processi di soddisfazione dei bisogni della collettività.

Il bisogno di profondo rinnovamento della PA, avvertito da più parti, ha trovato compimento nell'ampio disegno di riforma del settore pubblico che ha portato ad un significativo cambiamento nelle scelte strategico-organizzative adottate dalle amministrazioni pubbliche dei paesi occidentali (Meneguzzo, 1999: 5) e che prende il nome di *new public management* (NPM).

Esso ha iniziato a svilupparsi nei paesi di cultura anglosassone a cavallo tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 (Meneguzzo, 1999: 82). Il NPM rappresenta *"un nuovo paradigma di management pubblico, che incoraggia un orientamento ai risultati in amministrazioni pubbliche sempre più decentrate"* (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 15). Il suo intento, perciò, è quello di andare a modificare quelle caratteristiche e quei comportamenti tipici delle amministrazioni pubbliche quali la forte burocratizzazione, il rispetto formale delle leggi che avveniva anche a scapito

dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica e la forte rigidità nei processi, siano essi decisionali o operativi.

Questo cambiamento ha rappresentato una decisa discontinuità col passato ed è stato agevolato, in Italia, dalla profonda crisi che all'inizio degli anni '90 ha investito l'assetto politico-istituzionale della "Prima Repubblica" (Rebora, 1999: 11). In quegli anni e nei decenni precedenti si aveva assistito, come già in parte affermato, ad una sempre più ampia presenza dell'intervento pubblico nell'economia e nell'erogazione di molti servizi ai cittadini, che avveniva senza tenere in considerazione il criterio dell'efficienza, favorendo così enormi sprechi di risorse pubbliche che andavano ad alimentare un forte disavanzo nei conti pubblici ed una conseguente smisurata crescita del debito pubblico.

Questo nuovo modello di management pubblico ha rappresentato, in quegli anni, lo strumento ideale per cercare di fermare questo circolo vizioso, modificando le logiche che stavano alla base del funzionamento della PA, cercando di orientare la stessa verso azioni più efficaci ed efficienti economicamente, sburocratizzando molti processi decisionali ed operativi, regolamentando e semplificando l'apparato pubblico, favorendone anche un forte alleggerimento (downsizing) ed adottando un'ottica di orientamento al servizio ed alla soddisfazione dell'utente (Valotti, 2005: 4).

In quest'ottica assunse grande importanza l'avere una visione economico-aziendale della PA, in particolare mettendo al centro della stessa il concetto di *valore pubblico* (Rebora, 1999: 25), che rappresenta la capacità dell'organizzazione pubblica di produrre risultati percepibili dai cittadini, legittimando così la propria esistenza. In altre parole si è cominciato a capire che il miglioramento dei risultati, anche economici, nei diversi settori di intervento della PA richiede l'applicazione delle conoscenze appartenenti all'ambito aziendale, consentendo nel contempo di liberare energie e capacità imprenditoriali volte alla soluzione dei problemi (Rebora, 1999: 27) cui la PA è chiamata a dare risposte.

Per procedere in questa direzione, il paradigma NPM consta di diverse leve d'azione, che sono sintetizzate nella figura seguente.

Fig. 5 – Il new public management: le leve d'azione

Fonte: Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastri (2006), pag. 18.

Queste leve possono essere utilizzate tutte o solo in parte ed il diverso mix delle stesse porta ad avere differenti esperienze nei vari paesi che hanno adottato il paradigma NPM; a tal proposito si può osservare una sensibile diversità di applicazione dello stesso tra Stati che avevano una PA troppo inefficiente ed inefficace (es: Gran Bretagna, Italia) e che necessitava di un'enorme riforma e rimodulazione e Stati che, al contrario, presentavano un settore pubblico efficace ed efficiente (es: Germania, Svezia Svizzera, Giappone) che, di conseguenza, hanno applicato in misura minore le logiche NPM (Meneguzzo, 1999: 8).

Attraverso queste logiche si possono individuare tre diversi modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 19):

- Modello di Stato efficiente, dove viene posta enfasi sui concetti di efficacia, efficienza, economicità e produttività delle risorse impiegate nei processi produttivi;

- Modello di Stato flessibile, dove si favoriscono processi di deregolamentazione, sburocratizzazione ed alleggerimento delle amministrazioni pubbliche;
- Modello di Stato partecipativo, nel quale si cerca un continuo miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini/utenti e si cerca di migliorare continuamente la preparazione e le competenze delle risorse umane presenti nell'organizzazione considerata.

Nel caso italiano, ad esempio, si è data molta enfasi a quelle leve d'azione che prevedono l'adozione nella PA di sistemi gestionali provenienti dal mondo delle imprese private e l'adozione di misurazioni e valutazioni delle performance raggiunte da imprese ed enti pubblici. Queste innovazioni sono state recepite dall'ordinamento giuridico agli inizi degli anni '90 attraverso una serie di atti normativi quali (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 262-263):

- La legge n. 142/1990 che riforma le autonomie locali e successivamente modificata dal TUEL (Testo Unico Enti Locali, legge n. 267/2000);
- La legge n. 241/1990 che disciplina il procedimento amministrativo;
- D.LGS n. 502/1992 sulla riforma del sistema sanitario;
- D.LGS n. 29/1993 sulla riforma e privatizzazione del pubblico impiego;
- D.LGS n. 77/1995 che introduce il controllo di gestione negli enti locali;
- Legge n. 59/1997 (legge "Bassanini") sulla devoluzione di funzioni alle regioni ed agli enti locali.

Tutti questi provvedimenti legislativi hanno contribuito ad ammodernare l'apparato pubblico italiano, sia a livello centrale che a livello decentrato, in particolare seguendo quattro filoni principali (Rebora, 1999: 52-61):

- Trasparenza e semplificazione amministrativa: attraverso questo filone d'azione si cerca di migliorare il rapporto tra PA e cittadino, incoraggiando l'accesso di quest'ultimo ai documenti amministrativi e cercando di favorire uno snellimento nei processi decisionali tipici della PA;
- Organizzazione generale delle amministrazioni pubbliche ed utilizzo razionale delle risorse adibite al loro funzionamento: tramite queste azioni si cerca di razionalizzare l'utilizzo delle risorse nella PA, ristrutturandone l'organizzazione, al fine di eliminare gli sprechi, rendendo così la "macchina" pubblica più efficace ed efficiente;

- Gestione del personale: anche le azioni proposte in sede di gestione del personale volgono verso il razionale utilizzo di questa importante risorsa strategica nelle amministrazioni pubbliche, favorendo, ad esempio, una periodica revisione degli organici ed una valutazione il più possibile oggettiva dei risultati raggiunti da ogni singolo individuo appartenente alla PA, in modo da poter gestire le risorse umane nel modo più efficiente possibile;
- Decentramento amministrativo e rafforzamento del ruolo degli enti locali: tramite questo filone d'azioni si è voluto dare importanza centrale al livello regionale e locale di governo, attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà, in modo da favorire una maggiore responsabilizzazione degli enti locali ed una conseguente migliore capacità decisionale degli stessi.

Per fare qualche esempio, importanti innovazioni sono state introdotte nel campo sanitario, attraverso l'introduzione della contabilità economica al posto di quella finanziaria nelle singole ASL (aziende sanitarie locali) ed AO (aziende ospedaliere), nonché mediante la redazione e l'adozione di un piano sanitario, sia nazionale che regionale, avente valenza triennale e sostituito alla sua scadenza da un altro piano di pari durata. Questo sviluppo nel settore sanitario è stato reso possibile anche grazie all'aziendalizzazione di ULSS ed ospedali, che ha permesso una maggiore responsabilizzazione di tali enti (diventati poi ASL ed AO in seguito alla riforma del 1992) ed un conseguente maggiore interesse verso le tecniche di pianificazione e programmazione.

Un altro settore che ha visto profondi cambiamenti è stato quello universitario, nel quale la legge n. 59/1997 ha previsto un'elevata autonomia delle singole università nella definizione dei corsi di studio offerti, gettando così le basi per una maggiore flessibilità del sistema universitario ed una conseguente maggiore competizione tra i singoli atenei (Rebora, 1999: 64).

Un'ulteriore, importante, innovazione prevista dal paradigma NPM è quella riguardante la netta separazione tra organo politico e livello dirigenziale: al primo spetta la responsabilità della definizione degli obiettivi generali dell'organizzazione pubblica e la conseguente definizione dei piani strategici mentre al secondo spetta la messa in pratica delle azioni volte al raggiungimento di tali obiettivi; ciò esemplifica ulteriormente la

distinzione tra la pianificazione strategica e la successiva fase di programmazione, così come già visto nel paragrafo precedente.
Tutta questa produzione normativa ha contribuito, perlomeno nelle intenzioni, ad ammodernare la PA italiana, cercando di renderla più efficiente e maggiormente rispondente ai bisogni dei cittadini in conformità con quanto dettato dal paradigma NPM. Quest'ultimo, tuttavia, è stato in parte superato e rimpiazzato, a metà degli anni '90, da un altro modello, definito *public governance*. Di questo parleremo nel corso del prossimo paragrafo.

3.4.2: Dal NPM alla public governance

La public governace è una altro paradigma manageriale che si è sviluppato a partire dalla metà degli anni '90 (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006); esso è alternativo al NPM e se ne discosta in modo significativo, essendo anche molto critico nei suoi confronti, perché lo vede come eccessivamente vicino al mondo delle imprese private e quindi incapace di adattarsi alle peculiarità del settore pubblico.
Questo cambiamento di prospettiva è riconducibile a fattori quali (Valotti, 2005: 25-26):

- L'impossibilità da parte della PA di fronteggiare in modo diretto tutte le problematiche cui deve dare risposta;
- La ridefinizione delle relazioni pubblico-privato e la ricerca di forme innovative di integrazione;
- Il ridisegno delle relazioni all'interno del settore pubblico e delle gerarchie esistenti tra le diverse organizzazioni pubbliche che operano sugli stessi territori.

Quanto appena descritto rappresenta sinteticamente il riassetto che la PA è chiamata a compiere al proprio interno e nei rapporti che questa intrattiene con i soggetti terzi in seguito all'affermazione nell'ordinamento giuridico del principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale, che comporta un cambiamento di approccio da parte della PA stessa nell'analisi e nella risoluzione dei problemi, sia interni che riguardanti un determinato territorio.
In particolare il principio di sussidiarietà orizzontale, indicato all'art. 118 c. 4 della Costituzione, afferma che *"Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di*

attività di interesse generale". Tramite questo principio l'organizzazione pubblica decide di tutelare i diritti ed i bisogni della collettività, favorendo innanzitutto l'iniziativa dei cittadini stessi ed intervenendo soltanto nel caso in cui questi non riescano a tutelare, tramite la loro azione, tali diritti.

Ciò comporta un diverso approccio da parte della PA al processo di decision-making (Valotti, 2005: 67), che si basa ora sulla partecipazione diretta ed attiva degli stakeholders al governo dell'organizzazione pubblica; tale partecipazione dovrebbe così migliorare la capacità decisionale dell'istituzione pubblica, implicando il raggiungimento di un maggiore beneficio sociale.

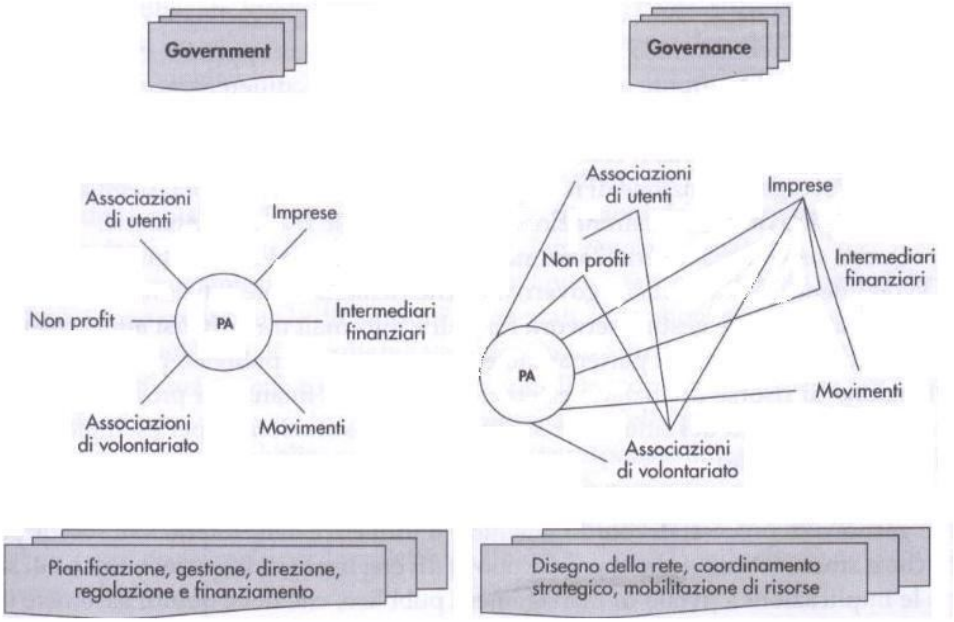
L'affermazione del principio di sussidiarietà richiede lo sviluppo da parte della PA delle proprie capacità di governance. A tal proposito il paradigma public governance prevede che il concetto stesso di governance assuma il ruolo di "principio ispiratore" nell'azione della PA (Valotti, 2005: 26), affermando inoltre che è prerogativa di quest'ultima perseguire lo sviluppo di tali capacità (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 23). In particolare si assiste ad una sensibile evoluzione del ruolo degli enti territoriali che, passando da una concezione di *service provider* ad una di *community developer* (Bovaird, Loffer, Parrado, Diéz, 2001), vedono ridefinire i confini della realtà territoriale cui fanno capo sulla base delle interrelazioni con gli altri attori del territorio più che su una base di rigide competenze istituzionali (Valotti, 2005: 27).

Lo sviluppo delle capacità di governance negli enti territoriali, in particolare, ha il pregio di promuovere nuove opportunità per il territorio, attraendo nuove risorse ritenute scarse e strategiche, quali nuovi investimenti, know how, nuove imprese. In questo caso, quindi, si pone attenzione a come le diverse organizzazioni interagiscono reciprocamente al fine di raggiungere dei livelli desiderati di risultati in termini di outcome (Bovaird, Loffler, 2003/2009), ossia di impatti sociali e non in termini di output, così come accadeva nel NPM.

Il paradigma public governance pone inoltre una netta distinzione tra i concetti di governance e government: la prima è vista come *"la struttura che assume un sistema sociale e politico a seguito dello sforzo e degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti; in questa configurazione nessun attore svolge un ruolo di primo piano ma vi sono numerose interazioni fra una pluralità di attori"* (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 25); l'attività di government, invece, è vista come ciò che consiste

"nell'attivare e soprattutto coordinare i diversi attori del sistema socioeconomico in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità" (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 26). Questa distinzione può essere messa in evidenza efficacemente dalla figura sottostante.

Fig. 6 – Dal government alla governance



Fonte: Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastri (2006), pag. 25.

Come si può notare nella public governance la PA è un nodo tra i nodi della rete ed interagisce con gli altri attori presenti nel sistema mettendosi al loro stesso livello. Questo si pone in discontinuità con quanto accadeva precedentemente, in quanto si può facilmente osservare che nelle logiche NPM la PA era sovra ordinata agli altri attori della rete perché stava al centro della stessa e si poneva come garante di legittimità istituzionale del rapporto fiduciario esistente tra cittadini e PA stessa (Valotti, 2005: 69), che si esprime tramite il processo elettorale.

Nella public governance, al contrario, il rapporto tra PA e cittadini viene stravolto; questo si evolve passando da una relazione basata sul concetto di *responsiveness*, tipico della visione business-oriented propria del NPM, ad una relazione di collaborazione, basata sulla convergenza degli interessi comuni esistenti tra PA e cittadini (Gray, 1989).

Prendendo le mosse da questa nuova visione nel rapporto PA-cittadini, si intuisce che il processo decisionale nell'organizzazione pubblica assume uno schema più elastico e

basato sulla partecipazione di diversi stakeholders che avranno il compito di portare in tale processo la propria visione, le proprie esperienze e le proprie conoscenze, in modo da poter collaborare attivamente con l'organizzazione pubblica, aiutando quest'ultima ad assumere la decisione migliore per la collettività.

Le logiche di public governance, infine, possono essere suddivise in 5 diversi filoni (Osborne, 2010: 6-7):

- Governance socio-politica, riguardante le relazioni istituzionali che una PA detiene con la società civile; a tal proposito si può affermare che le relazioni e le interazioni tra PA e società civile devono essere pienamente comprese in modo da riuscire a capire anche la creazione e l'implementazione delle politiche pubbliche (Kooiman, 1999);
- Governance delle politiche pubbliche, che cerca di capire come la politica e le reti di relazioni esistenti a livello politico governino il processo delle politiche pubbliche;
- Governance amministrativa, che riguarda l'effettiva applicazione nella PA delle logiche di governance, con il relativo riposizionamento e riassetto della stessa;
- Governance contrattuale, concernente le relazioni contrattuali esistenti nella PA nel campo dei servizi pubblici (logiche di contracting-in e di contracting-out);
- Network governance, ossia la governance delle reti, riguardante le modalità mediante le quali queste "auto-organizzano" (Kickert, 1993; Rhodes, 1997; Osborne 2010) le proprie funzioni per provvedere al perseguimento dei servizi pubblici offerti dalla PA.

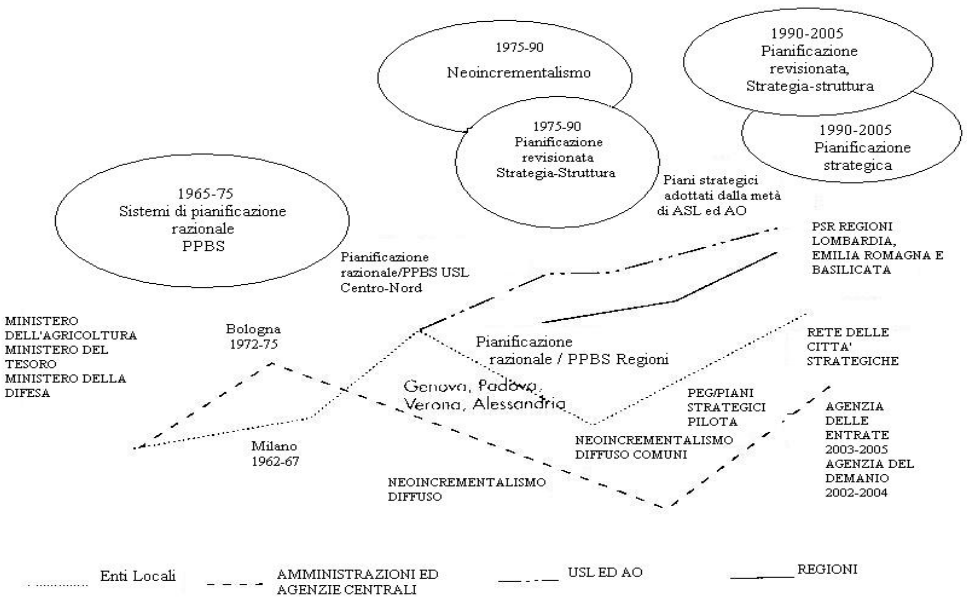
Appare evidente che esistendo diverse sfumature del concetto di public governance, sussistono di conseguenza diversi modi di applicare tali concetti alla pratica; non a caso si parla di logiche di contacting-in, contacting-out, network relazionali, esternalizzazioni. Queste sono tutte modalità diverse per applicare alla PA il paradigma public governance, aventi tutte lo scopo di migliorare l'efficienza della PA stessa, cercando nel contempo di migliorare l'efficacia dell'azione svolta e la qualità dei servizi offerti alla collettività.

Nella pratica quotidiana, il paradigma public governance si concreta, ad esempio, in partnership coinvolgenti soggetti sia pubblici che privati, al fine di raggiungere obiettivi di pubblica utilità; a tal proposito, considerando l'esperienza italiana, vale la pena

ricordare che le logiche di public governance sono in forte sviluppo. In particolare, facendo riferimento ai comuni ed alle autonomie locali, si può affermare che queste stanno adottando tali logiche: esse si pongono, ad esempio, come nodi di coordinamento strategico tra i diversi attori di un territorio, sperimentando nuove formule gestionali talvolta basate su esternalizzazioni di funzioni e su logiche di contracting-in e contracting-out. In questo modo le organizzazioni pubbliche si pongono a capo di una pianificazione strategica basata sulla partecipazione degli stakeholders e sulla collaborazione con questi ultimi.

A conclusione di questo paragrafo inseriamo uno schema che rappresenta nel tempo l'evoluzione dei sistemi di pianificazione strategica nella PA italiana.

Fig. 7 – Evoluzione dei sistemi di pianificazione nella pubblica amministrazione italiana (1965-2005)



Fonte: Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastri (2006), pag. 71.

Nel prossimo paragrafo cercheremo di spiegare che cosa si intenda per pianificazione nei campi di assetto del territorio e di tutela della natura, considerando che tale tipologia di pianificazione, pur presentando delle differenze con la pianificazione strategica vista finora, mostra diversi punti di contatto con la stessa, specialmente per quanto riguarda il ruolo di coordinamento svolto dall'organizzazione pubblica nei processi pianificatori e la relativa partecipazione degli stakeholders a questi ultimi.

3.5 : Pianificazione nel settore ambientale

Consideriamo ora lo specifico settore ambientale ed in particolar modo i sottosettori di protezione della natura e della pianificazione territoriale, iniziando l'esposizione proprio a partire da quest'ultimo.

Per spiegare cosa sia la pianificazione territoriale dobbiamo prima definire con esattezza cosa sia il territorio. Esso può essere definito come *"un sistema concettuale di riferimento e di sviluppo reale delle attività umane svolte su una parte della superficie terrestre geograficamente e storicamente individuabile"*[43]. Si comprende che il territorio assume una sua fisionomia in relazione alla comunità di persone insediate al suo interno (Scarpelli, 2002: 19) in quanto in un territorio sono presenti tutta una serie di rapporti tra individui, oltre che un insieme di stratificazioni storiche riguardanti il territorio stesso.

Sulla base di questa complessità di relazioni ed interdipendenze esistenti al suo interno è pertanto necessario che un qualche soggetto sovraordinato crei ed implementi delle politiche per il territorio, in modo da gestire lo sviluppo dello stesso.

Tali politiche rientrano nell'insieme delle politiche pubbliche viste all'inizio del capitolo.

Esse sono molto variegate e differiscono tra loro in base ai diversi contesti geografici e storici nel quale vengono applicate; in altre parole la politica del territorio *"è espressione della coesione e dell'efficienza economica e sociale del sistema economico e sociale"* (Scarpelli, 2002: 112).

Al concetto di politica del territorio segue quello più specifico di *pianificazione territoriale,* in quanto quest'ultima rappresenta un sottoinsieme della prima. Questa è stata efficacemente descritta dalla dizione francese *"amènagement du territoire"* che sta ad indicare *"un'azione volontaria e meditata di una collettività sul suo territorio, sia a livello locale, sia a livello regionale, sia a livello nazionale"* (Scarpelli, 2002: 115).

Con la pianificazione territoriale si vuole così *"programmare e coordinare la gestione pubblica e privata del territorio, inteso come bene comune produttivo di beni […] immediati e futuri"*[44].

---

[43] Enciclopedia agraria italiana, 1985: 542.
[44] Enciclopedia agraria italiana, 1985: 43-51.

In altre parole la pianificazione territoriale rappresenta quello strumento in mano alla PA che permette alla stessa di veicolare l'impiego e lo sviluppo economico di un territorio secondo principi che possono essere ricondotti ad una razionale utilizzazione dello stesso, in linea con criteri di tutela ambientale e paesaggistica.

A tal proposito si può affermare che il territorio ha essenzialmente 4 diverse destinazioni (Sorlini, Vittadini, 1987: 27):

- Destinazione urbana, dove ogni essere vivente (uomo escluso) è eliminato dal territorio urbanizzato. Rientrano in questa destinazione le zone urbanizzate, abitative ed industriali, le strade, le grandi infrastrutture;
- Destinazione agricola, dove il territorio è totalmente piegato alle esigenze umane ed è di supporto alle stesse;
- Destinazione di conservazione dei sistemi ecologici e naturali: è questo il caso dei parchi e delle riserve;
- Destinazione di "compromesso" tra le ultime 2 destinazioni citate: è il caso di zone nelle quali si cerca di coniugare la tutela ambientale con uno sviluppo economico sostenibile e rispettoso dell'ambiente.

In base alle diverse destinazioni sopra elencate un territorio (o più facilmente, una porzione dello stesso) può essere deputato a questo o quel fine; esso cioè viene "zonizzato" in base alle esigenze di una collettività e tale zonizzazione può essere compiuta soltanto da una PA secondo un piano strategico omogeneo e razionale, che integri al proprio interno tutte le valutazioni di convenienza economica e di tutela ambientale e paesaggistica. In altre parole spetta alla PA far convivere i tanti interessi, talvolta anche in forte contrasto tra loro, che gravano su un territorio; essa cioè ha il compito di far coesistere, ad esempio, il rispetto del valore costituzionale "Ambiente" con il diritto di iniziativa economica privata previsto dall'art. 41 della Costituzione. Tale compito può essere assolto soltanto tramite lo strumento dei piani territoriali strategici.

Ecco così spiegata l'importanza dei vari PTRC, PTCP e PAT propri delle regioni e degli enti locali e del piano ambientale proprio dei parchi naturali; sull'argomento, tuttavia, torneremo in modo approfondito nel corso del capitolo 4.

Ora, invece, continuiamo l'esposizione riguardante il concetto di pianificazione territoriale.

Questa si afferma soprattutto nelle economie industrializzate nel XX secolo quale pianificazione urbana (Scarpelli, 2002: 135), in quanto riguardante lo sviluppo quantitativo e qualitativo dei centri urbani. Parallelamente all'affermazione della pianificazione urbana si sviluppa anche una pianificazione agricola legata alle bonifiche delle aree paludose ed insalubri, trasformate così in terreno agricolo.

Questi due esempi di pianificazione rappresentano l'embrione dal quale si è poi sviluppato il concetto attuale di pianificazione territoriale, concernente 4 diversi aspetti:

- *"Del popolamento, degli insediamenti e delle amenità;*
- *Della gestione e della conservazione del paesaggio rurale (valutazione del paesaggio);*
- *Del miglioramento degli standard di vita rurale;*
- *Del controllo e della gestione dell'urbanizzazione nelle aree periurbane"* (Scarpelli, 2002: 137).

Sulla base di questi aspetti, rappresentanti delle vere e proprie linee guida, vengono poi redatti ed implementati i diversi piani strategici di pianificazione territoriale sopra citati. Detti piani vengono definiti, appunto, strategici perché riguardano l'assetto del territorio su vasta scala spaziale e temporale e cercano di fornire delle linee guida ben precise sull'utilizzazione dello stesso.

Complementare ai piani strategici è anche lo strumento della VIA, già vista nel corso del capitolo 1; essa, infatti, può rappresentare uno strumento a presidio di uno *"sviluppo armonioso delle attività economiche"* in linea con la protezione dell'ambiente (Sorlini, Vittadini, 1987: 48) soltanto se raccordata ed integrata con l'attività di pianificazione svolta dagli enti pubblici. La VIA è uno strumento che ha il compito di mediare tra i diversi interessi riguardanti la progettazione e la realizzazione di determinate opere, favorendo la partecipazione popolare e la conoscenza diffusa della problematica ambientale; tramite la procedura di VIA è possibile il confronto tra tutti i soggetti interessati al progetto sottoposto alla VIA stessa. Questi soggetti sono (Sorlini, Vittadini, 1987: 49):

- Il soggetto (pubblico o privato) promotore del progetto;
- Tutti i cittadini che ritengono di essere coinvolti nell'intervento proposto;
- Gli enti istituzionalmente responsabili del governo del territorio.

Vedendo l'elenco dei soggetti che possono intervenire nella procedura di VIA si può affermare che la mediazione proposta dalla stessa non riguarda soltanto interessi di natura ambientale ma riguarda anche interessi economici; in particolare essa cerca di trovare un equilibrio tra costi da imputare ai soggetti promotori del progetto e costi esternalizzati, che ricadono sull'intera collettività.

Abbiamo visto che la pianificazione territoriale deve essere fatta da organizzazioni pubbliche (enti aventi la responsabilità della pianificazione territoriale) che hanno il compito di "gestire" i cambiamenti territoriali anche attraverso la partecipazione diretta dei cittadini, così come succede per la procedura di VIA.

Tale pianificazione si esplicita mediante i piani territoriali che permettono di procedere ad un razionale utilizzo del territorio rispettando determinate linee guida.

Il concetto di pianificazione territoriale appena esposto può essere validamente utilizzato per spiegare la pianificazione compiuta dall'ente parco, sia essa territoriale o di altro tipo. E' doveroso a tal proposito ricordare che un ente parco ha il compito di promuovere non solo una pianificazione territoriale ma anche una pianificazione economica del territorio adibito a parco.

La pianificazione fatta dai parchi deve essere, perciò, un "*luogo di ricomposizione dei conflitti disciplinari e degli interessi oggettivi veicolati dal territorio da pianificare"* (Cosatto, Viola, 1988: 92); in tale direzione una ricerca Nomisma-Italia Nostra pubblicata alla fine degli anni '80 ha identificato 4 aree di intervento necessarie per una buona pianificazione territoriale. Queste aree sono:

- *"Risoluzione del conflitto tra flussi turistici e conservazione dell'ambiente;*
- *I flussi di reddito non devono andare a detrimento del patrimonio;*
- *Costruzione di modelli interpretativi della ricaduta economica degli interventi pubblici nel settore dell'ambiente;*
- *Consapevolezza che un approccio economicistico svilirebbe ambiti di intervento legittimabili sulla base di fattori extraeconomici"* (Cosatto, Viola, 1988: 96).

Rispettando queste linee guida si potrebbe individuare un nuovo rapporto tra l'uomo e l'ambiente, basato su nuovi equilibri maggiormente rispettosi di quest'ultimo. Il compito del parco, ripetendo quanto già detto in precedenza, è quello di cercare un equilibrio tra protezione della natura e sviluppo economico del territorio ricadente

all'interno del parco stesso; questo equilibrio sarà perseguito attraverso l'elaborazione di un adeguato piano ambientale.

Quest'ultimo prevede che le proprie disposizioni siano integrate con altri strumenti, aventi una propria autonomia, che disciplinano ed integrano il processo di pianificazione territoriale; questi sono rappresentati dalle già citate procedure VAS, VIA e VIncA.

Avendo già descritto la VIA ed essendo questa del tutto simile alla VIncA, focalizziamo ora l'attenzione sulla VAS.

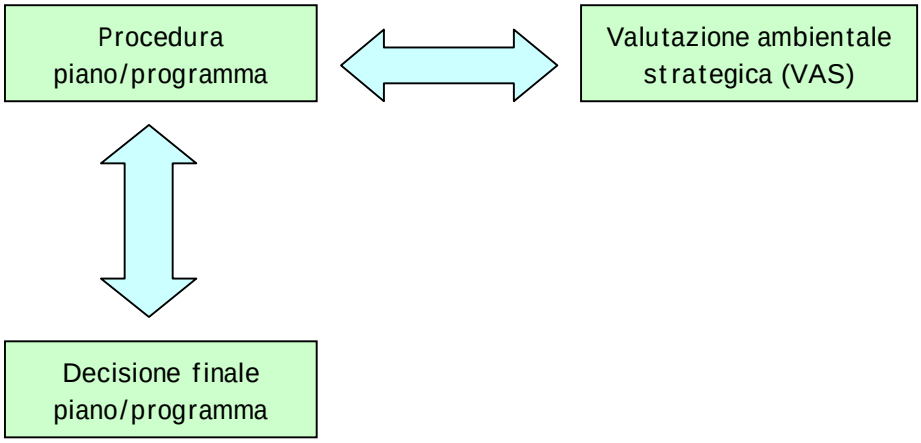
Questa, come già anticipato nel capitolo 1, è stata introdotta nell'ordinamento giuridico europeo ed italiano dalla direttiva 2001/42/CE. La VAS, così come la VIA, è uno strumento pianificatorio avente l'obiettivo di (Verdesca, 2003:139):

- Limitare e regolamentare il conflitto economia-ambiente integrando lo sviluppo economico con il rispetto verso l'ambiente e le risorse ambientali;
- Garantire sicurezza nei tempi e nelle procedure decisionali durante i processi di pianificazione;
- Applicare il principio di sussidiarietà nelle scelte pianificatorie attraverso il coinvolgimento degli stakeholders.

Sembra pertanto che la VAS assomigli alla VIA; essa invece se ne discosta ampiamente perché allarga gli orizzonti temporali e spaziali nei quali collocare le scelte progettuali. Essa, a differenza della VIA, che riguarda singoli progetti di dimensioni relativamente contenute, valuta l'impatto ambientale ed economico che piani e programmi di vasta scala hanno sul territorio e proprio per questo motivo viene definita strategica. Essa, pertanto, è antecedente alla VIA: innanzitutto viene effettuata la VAS su un determinato piano territoriale (o su varianti, ossia modifiche, allo stesso) e soltanto in un secondo momento viene effettuata la VIA sulle singole opere previste dal piano stesso.

La VAS, dunque, assume un'importanza centrale nel processo di *decision-making* riguardante la formulazione delle grandi opzioni strategiche (Verdesca, 2003: 141) che saranno oggetto dei relativi piani territoriali strategici. Tale importanza può essere risaltata dalla figura seguente.

Fig. 8 – Relazione esistente tra procedura VAS e processo di pianificazione territoriale strategica



Fonte: Verdesca (2003), pag. 158.

Si può osservare che la VAS va ad incidere direttamente sul processo di ideazione e costruzione di un determinato piano territoriale e quest'ultimo viene adottato in via definitiva adattandolo alle valutazioni risultanti dalla VAS stessa.

Essa viene applicata ai piani urbanistici seguendo il criterio della sostenibilità e del conseguente utilizzo razionale e sostenibile delle risorse.

Considerando la sua applicazione nel sistema di pianificazione territoriale di un parco e partendo dal fatto che all'interno di quest'ultimo la pianificazione urbanistica viene perseguita tramite il piano ambientale, la VAS trova di conseguenza applicazione anche a detto piano ed alle sue varianti, definendo così in maniera puntuale ed oggettiva la reale incidenza ambientale del piano stesso, utilizzando tutta una serie di indicatori costruiti ad hoc che vanno ad indicare l'impatto del piano sulle risorse naturali (acqua, aria, suolo, flora e fauna) presenti nell'area del parco e sulla conseguente alterazione delle stesse.

Anche la VAS, infine, al pari della VIA, prevede ed incentiva la partecipazione popolare durante il suo iter procedurale; la direttiva 2001/42/CE, infatti, all'art. 6 c. 4 afferma che *"gli Stati membri individuano i settori del pubblico […] che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che probabilmente ne verranno toccati, includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate"*. Tale partecipazione trova applicazione nella facoltà data agli stakeholders di presentare osservazioni e migliorie durante il procedimento di VAS, che dovranno poi essere tenute in considerazione dal responsabile del procedimento stesso, al fine di

elaborare una valutazione esaustiva e puntuale sull'impatto che il piano territoriale avrà sull'ambiente. Tramite questo strumento il soggetto responsabile della pianificazione territoriale si trova obbligato, nella formulazione dei piani territoriali strategici, a seguire le linee guida stabilite in sede di VAS e basate sul rispetto ambientale e sulla tutela delle risorse naturali.

Continuando l'analisi degli strumenti propri della pianificazione territoriale ed ambientale adottati anche dai parchi naturali, è doveroso citarne uno che negli ultimi decenni ha assunto sempre più importanza; questo è il *reporting ambientale*. Esso, tuttavia, non è da annoverare tra gli strumenti diretti di pianificazione territoriale ed ambientale, ma può rappresentare comunque un valido supporto conoscitivo ed informativo a quest'ultima. il reporting ambientale è una tecnica che mira alla lettura integrata dei fattori *"ambiente-economia-sociologia"* (Verdesca, 2003: 23), al fine di fornire al decision maker una base informativa solida, consistente in una visione complessiva dei dati ambientali, demografici ed economici riguardanti un determinato territorio. Esso trova legittimazione per la prima volta nel 1987, quando la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (cosiddetta Commissione Brundtland, dal nome del suo presidente) pone la questione dello sviluppo sostenibile come una questione strategica che necessita di seri approfondimenti, indispensabili per poter procedere nella direzione di uno sviluppo economico rispettoso dell'ambiente.

Da quel momento iniziarono ad affinarsi sempre più le tecniche di reporting ambientale; queste si basano sulla costruzione di appositi indicatori riguardanti i tre pilastri dello sviluppo sostenibile, vale a dire:

- La protezione ambientale;
- Lo sviluppo economico;
- Lo sviluppo sociale.

La costruzione di questi indicatori, il relativo calcolo ed i conseguenti risultati ottenuti, consentono all'ente pianificatore di fotografare la situazione esistente in una determinata area. La successiva analisi dei dati ottenuti, poi, permette ai soggetti preposti alla pianificazione territoriale (nel nostro caso l'ente parco) di assumere le decisioni strategiche migliori sotto un profilo di integrazione "ambiente-economia", favorendo lo sviluppo di un territorio senza comprometterne irrimediabilmente l'ecosistema.

Un ultimo strumento che si sta sviluppando nel campo della pianificazione territoriale e della gestione strategica delle aree protette è, infine, il *collaborative management*. Esso rappresenta *"una situazione in cui tutti o parte dei principali stakeholders sono coinvolti nell'attività di gestione di un'area protetta"* (Giuntarelli, 2008: 129), in quanto l'ente avente la responsabilità di gestire tale area sviluppa delle collaborazioni con gli altri attori del territorio per costituire una sorta di *"alleanza per il territorio"* (Giuntarelli, 2008: 129) al fine di gestire lo stesso in modo tale da rispettare la protezione dell'ambiente e le istanze della popolazione che vive all'interno dell'area protetta.

Il collaborative management è un modello gestionale riconducibile al paradigma public governance perché considera l'ente parco come un nodo tra i nodi nella rete di gestione strategica di un'area protetta, posto sullo stesso piano degli altri attori del territorio ed avente casomai compiti di coordinamento delle azioni da intraprendere.

Il collaborative management è uno strumento che, per essere utilizzato con successo, necessita di 3 requisiti fondamentali:

- *"Il pieno accesso alle informazioni;*
- *La libertà di organizzarsi;*
- *Il rispetto degli accordi"* (Giuntarelli, 2008: 131).

Esso, considerando la sua messa in pratica, consiste in una suddivisione di compiti e responsabilità tra i diversi soggetti coinvolti nella collaborazione, al fine di creare una "squadra" in grado di saper gestire nel modo più efficiente, efficace ed organizzato possibile la complessità dei compiti indispensabili alla buona riuscita dell'accordo di collaborative management. Esso si fonda sulla capacità di saper mettere in relazione diritti e responsabilità della gestione, in modo da riuscire a contestualizzare caso per caso l'utilizzazione dei requisiti fondamentali del CM. A tal proposito bisogna tener presente che *"autorità e responsabilità sono collegate concettualmente. Quando sono decontestualizzate e assegnate a diversi attori istituzionali, entrambe vengono erose e perdono di efficacia"* (Giuntarelli, 2008: 132).

Il CM, perciò, è una modalità gestionale complessa, che richiede, per essere adeguatamente implementata, la presenza di attori consapevoli della complessità cui andranno incontro adottandolo, ma allo stesso tempo è una modalità gestionale che

consente agli stessi di valutare molte alternative, anche molto diverse tra loro, cercando tra le stesse quella che più si adatta alle caratteristiche di una determinata area protetta. Esso, per essere adeguatamente implementato, necessita di un processo ben preciso e ben formalizzato, che può essere descritto dalla tabella di seguito riportata.

Tab. 1 – Il processo di collaborative management

Fase iniziale *Ricerca di sfondo*	• Stima della necessità di un processo di CM e della sua realizzabilità; • Valutazione delle risorse umane e finanziarie necessarie e concretamente utilizzabili; • Costruzione di un gruppo iniziale di lavoro (start up team)
Fase 1: *Costruzione dell'alleanza*	• Raccolta di dati e materiali informativi riguardo i principali temi ecologici e sociali; • Identificazione preliminare delle unità ambientali e degli attori istituzionali; • Attivazione di iniziative di comunicazione sociale riguardo le iniziative di CM nel contesto locale; • Coinvolgimento degli attori istituzionali, attraverso la facilitazione di esercizi di valutazione e l'analisi ecologica e sociale; • Sostegno agli attori istituzionali per la costruzione e l'identificazione di proprie forme di rappresentanza in seno al processo di CM; • Organizzazione del primo incontro degli attori istituzionali e proposizione di regole e procedure utili a svolgere la fase successiva della negoziazione.
Fase 2: *Negoziazione di piani ed accordi*	• Accordo sulle regole e procedure di negoziazione; • Sviluppo di una visione comune sul futuro delle unità ambientali ed ecologiche interessate; • Confermare e condividere la visione comune raggiunta; • Revisionare la situazione socioeconomica attuale e le previsioni per il futuro; • Accordo sulla strategia da intraprendere per raggiungere la visione comune; • Negoziare specifici piani di CM ed accordi per ogni componente della strategia (chiarire cosa deve essere fatto, da chi e con quali strumenti; mediare i conflitti; stabilire una zonizzazione; divisione di responsabilità, diritti e funzioni sulle unità ecologiche da parte degli stakeholders); • Accordo riguardo l'organizzazione del CM, sulle iniziative per ufficializzare il processo e per renderlo pubblico e pienamente legittimo.
Fase 3: *Apprendere dall'esperienza*	• Applicazione ed implementazione dei piani, accordi ed organizzazione del CM; • Chiarire, se necessario, ulteriormente diritti e responsabilità degli attori istituzionali; • Raccogliere dati ed informazioni sui risultati e sul processo secondo le procedure concordate; • Identificare i principali fattori che impattano le risorse

	naturali e gli stakeholders; • Organizzare periodici incontri di revisione valutazione per apprendere dai risultati e dagli errori; modificare i piani, gli accordi e l'organizzazione di CM se necessario.

Fonte: Giuntarelli (2008), pagg. 135, 136.

Dalla tabella esposta si può notare la complessità esistente nella formulazione del CM; tale complessità è dovuta al fatto che i sistemi basati sul CM prevedono un elevato ricorso alla democrazia diretta; ciò rappresenta sicuramente un fattore positivo, a patto però che i soggetti coinvolti posseggano quella "maturità" adatta a poter dare un contributo costruttivo nella formulazione di un qualsivoglia piano o progetto. Altro fattore critico riguarda la tempistica a disposizione dei soggetti decisori: se essi possono prendere le proprie decisioni avendo un adeguato lasso temporale a propria disposizione, allora la via del CM sarà auspicabile mentre se le decisioni devono essere prese secondo urgenza e necessità immediate, il CM non è tecnicamente applicabile, in quanto necessita di tempistiche piuttosto lunghe per poter essere implementato nel migliore dei modi.

Concludiamo così lo studio teorico della pianificazione e della programmazione strategica negli enti pubblici, avendo considerato anche la loro applicazione nel campo ambientale. Nel prossimo capitolo, invece, studieremo approfonditamente gli strumenti propri dell'ente parco per la pianificazione territoriale ed economica delle aree adibite a parco, facendo riferimento a quanto esposto finora.

CAPITOLO 4

ENTE PARCO: DIFESA DELLA NATURA E DELLA BIODIVERSITÀ, PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE. STRUMENTI E MODALITÀ D'INTERVENTO

4.1: Introduzione

Arrivati a questo punto della trattazione illustriamo ora gli strumenti deputati alla pianificazione strategica, territoriale ed economica, utilizzati dall'ente parco e già citati in precedenza, vale a dire il piano ambientale ed il piano pluriennale economico e sociale.

Analizzeremo poi un ulteriore strumento avente valenza sia finanziaria che pianificatoria che, pur trovando diversi punti di contatto con i documenti citati, merita di essere considerato in via autonoma; questo è il programma comunitario "LIFE", che sarà trattato in un paragrafo a parte.

Nella parte conclusiva del capitolo, infine, rapporteremo gli strumenti pianificatori studiati con quelli propri delle amministrazioni regionali e locali e già citati più volte nei capitoli scorsi, al fine di mettere in risalto tutti i punti di contatto e tutte le divergenze esistenti tra gli stessi.

4.2: Strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e per la difesa della natura propri dell'ente parco

Gli strumenti di pianificazione propri dell'ente parco sono, come già evidenziato nel § 2.3.3, tra loro fortemente collegati e contribuiscono, nel loro insieme, a mettere a fuoco la visione futura dell'evoluzione del rapporto tra ente parco ed ambiente esterno, definendo i modelli di relazione da istituire con gli altri attori istituzionali del territorio (Stato , regioni, province e comuni) e con tutti gli stakeholders, in modo da regolamentare la fitta rete di relazioni esistenti tra l'ente parco ed i suoi interlocutori. (Storlazzi, 2003: 125). In altre parole, grazie alla pianificazione ed ai suoi strumenti, un ente parco è in grado di (Sicca, 1998: 86):

- Fornire una visione condivisa e complessiva delle risorse e delle sfide competitive;
- Descrivere le analisi e gli obiettivi delle opzioni strategiche, prefigurandone un successivo monitoraggio;
- Comunicare e condividere con gli stakeholders le scelte strategiche effettuate.

Nel corso dei prossimi paragrafi cercheremo di capire come l'ente parco persegua, tramite la pianificazione ed i suoi strumenti, gli obiettivi elencati, dando una visione generale di questi strumenti, valevole per tutti i parchi esistenti nel territorio nazionale.

4.2.1: Descrizione strumenti

a) Piano per il parco (piano ambientale)

Il piano per il parco, definito anche piano ambientale, è uno strumento di pianificazione territoriale a tutti gli effetti, avente una valenza interdisciplinare. Esso identifica in sé stesso la missione istituzionale propria di un parco naturale, perché deve valorizzare le risorse naturali e culturali presenti in un determinato territorio, collegandole allo stesso tempo con programmi di sviluppo socioeconomico del territorio stesso[45] richiedendo, per la sua progettazione e la sua realizzazione, l'intervento e la collaborazione di esperti provenienti da diverse materie scientifiche.

Esso è previsto, come già anticipato nel capitolo 2, dall'art. 12 della legge quadro sulle aree protette n. 394/91. Tale articolo, al comma 1, afferma che detto piano disciplina le seguenti materie:

- *"Organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;*
- *Vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano;*
- *Sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;*
- *Sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche;*
- *Indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere".*

Il successivo comma 2, riprendendo ed allargando quanto affermato nel primo punto elencato al comma 1, prevede che uno dei compiti fondamentali del piano ambientale

[45] Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva sulle Aree naturali protette, VII Commissione, 1997.

sia quello di procedere ad una zonizzazione del territorio del parco *"in base al diverso grado di protezione"*; le diverse aree così individuate sono classificate nel modo seguente: *"a) riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; b) riserve generali orientate, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio; c) aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'ente parco, 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; d) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, 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"*. Si può notare che la zonizzazione del territorio del parco ha il compito di procedere al perseguimento di un equilibrio tra i diversi interessi esistenti nello stesso, vale a dire tra gli interessi di tutela ambientale e naturalistica e gli interessi economici e più prettamente "antropici". I primi, pur comparendo in tutte e quattro le diverse fasce territoriali in cui l'area del parco è suddivisa, presentano una gradazione di tutela che varia tra le diverse fasce individuate mentre i secondi riguardano le possibilità per i diversi attori di un territorio di poter svolgere la propria attività economica e di poter antropizzare ed urbanizzare determinate aree ricadenti all'interno del parco.

A ciò si aggiunge il fatto che detto piano, recependo le disposizioni normative in tema di "Rete Natura 2000" e prevedendo l'esistenza di zone SIC e ZPS, impone in queste aree una tutela ancora maggiore prevedendo, come abbiamo già visto in precedenza, ulteriori strumenti di tutela quale, ad esempio, la procedura VIncA.

Alla luce di quanto descritto è possibile individuare nel piano ambientale una duplice funzione: *regolamentativa* e *strategica* (Storlazzi, 2003: 127). Con l'esercizio della funzione regolamentativa il piano ambientale cerca di tutelare, tramite norme ben precise, vincoli e prescrizioni (coordinandole con le norme inserite nel regolamento del parco), le aree naturali ricadenti nel territorio del parco; con la funzione strategica, invece, il piano ambientale cerca di coordinare le azioni e gli interventi che i diversi

attori del territorio compiono, a vario titolo, su quest'ultimo. A tal proposito è doveroso ricordare che nel territorio di un parco la pianificazione svolta dal piano ambientale *"sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione"* tipici degli altri enti territoriali (art. 12 c. 7); l'ente parco, cioè, assume la funzione di pianificazione strategica del territorio che, al di fuori dell'area del parco stesso, è svolta dagli altri enti territoriali (provincia e comune).

Proseguendo l'analisi dell'art. 12, esso dispone ai successivi commi 3 e 4 che il piano ambientale dovrà essere adottato dall'ente parco entro 6 mesi dall'istituzione dell'ente stesso e dovrà poi essere ratificato dalla regione. Una volta adottato dovrà esserne data adeguata pubblicità e chiunque interessato potrà chiederne visione e presentare delle osservazioni scritte, alle quali sarà poi data risposta entro termini precisi (30 giorni dalla data di presentazione delle stesse) da parte dell'ente stesso; esso, infine, dovrà essere revisionato perlomeno una volta ogni 10 anni in modo da risultare costantemente aggiornato ed idoneo al perseguimento dei propri compiti di tutela degli elementi naturali presenti in un parco, di promozione dello sviluppo socioeconomico e di governo del territorio del parco stesso.

Tale normativa sul piano ambientale viene poi ripresa anche dalle leggi regionali che negli anni successivi sono state emanate dalle diverse regioni italiane.

A titolo di esempio possiamo citare, oltre alla già vista L.R. n. 40/1984 della regione Veneto, la L.R. n. 49/1995 della regione Toscana che in materia di aree protette, disciplina il piano per il parco agli artt. 10 e 11, dando allo stesso una valenza addirittura provinciale. Esso infatti, a norma dell'art. 11 è adottato dalla provincia ed è successivamente inviato alla regione per essere ratificato dalla stessa. Citiamo infine la L.R. n. 33/1993 della regione Campania, che dedica ben 5 articoli (dal 18 al 22) alla disciplina del piano ambientale.

Esso risulta essere un importante strumento di pianificazione territoriale, ambientale ed economica, perché mette in contatto materie diverse tra loro ma che hanno in comune il fatto di avere nel territorio e nell'utilizzo dello stesso la convergenza dei loro interessi. Tali materie sono, come già sappiamo, la tutela della natura e dell'ambiente, la tutela del paesaggio, l'urbanistica ed il governo del territorio e lo sviluppo economico di determinate aree e delle comunità in esse insediate. Il contributo fornito dal piano ambientale può essere definito come un *"supporto biologico"* (Viola, Cacciaguerra,

1988: 164) per la gestione del territorio, in quanto cerca di fornire conoscenze dettagliate circa la fisiologia dello stesso e cerca altresì di dettare delle linee guida al fine di evitare interventi che portino alla sua compromissione o distruzione.

Il piano ambientale è dunque uno strumento che mira a rendere il parco che lo adotta una sorta di "laboratorio" dove poter sperimentare un nuovo modello nel rapporto uomo-ambiente, che ponga le sue basi nel rispetto di quest'ultimo ed in uno sviluppo economico basato sui concetti di "sostenibilità" e di razionale utilizzo delle risorse naturali. A tal riguardo, come già anticipato nei precedenti capitoli, è ormai diffusa la consapevolezza che i parchi naturali non siano delle aree a sé stanti, dove vige una tutela di un ambiente irrealisticamente naturale inserito in un contesto di degrado del territorio circostante, ma siano invece delle aree appartenenti ad un più vasto territorio e che, in quanto tali, debbano essere considerate a fianco delle aree non protette. Il relativo concetto di conservazione ambientale perciò *"non può più essere considerato in modo restrittivo nelle pure necessità della tutela naturalistica, ma deve dilatarsi […] alle dimensioni globali del territorio e a quelle interdisciplinari della pianificazione e dell'uso della risorsa ambientale"*[46].

Ecco quindi che la figura del parco naturale assume *"il significato di spazio strategico per la sperimentazione sia di una programmazione del territorio ispirata a una nuova cultura ambientale, sia di una gestione dell'ambiente in grado di comporre le esigenze della conservazione dei beni naturali e culturali e lo sviluppo sociale ed economico della comunità umana"*[47]. In altre parole il parco naturale, grazie all'elaborazione del piano ambientale, diventa il luogo nel quale ricomporre il conflitto tra ambiente ed economia, cercando di dimostrare che queste rappresentano due facce della stessa medaglia.

Sulla scia di queste definizioni può essere interpretato il ruolo del piano ambientale nella mediazione dei diversi interessi in gioco nel territorio del parco, così come già affermato più volte nel presente paragrafo.

Entrando ora nello studio approfondito di tale strumento, possiamo affermare che esso è formato da diverse componenti; a norma dell'art. 9 L.R. n. 40/1984 della regione Veneto, tali componenti sono:

---

[46] http://www.parks.it/parco.migliarino.san.rossore/quaderni.del.parco/2003-n1/conferenza regionale.html

[47] Mozione adottata nel convegno "Parchi e aree protette in Italia" dell'Accademia Nazionale dei Lincei, novembre 1983.

- *“Una relazione illustrativa degli obiettivi da conseguirsi e dei criteri da adottare nell’attuazione del piano;*
- *Una o più rappresentazioni grafiche, in scala non inferiore a 1: 10.000 atte a determinare la suddivisione della zona in aree distinte, nonchè l’assetto urbanistico, agricolo, forestale della zona;*
- *Le norme di attuazione contenenti la specificazione dei vincoli e delle limitazioni di cui alla lettera d)* (punto successivo)*, nonchè la regolamentazione delle attività consentite e l’utilizzazione sociale dei beni ambientali;*
- *Un programma finanziario di massima. Alla formazione del piano ambientale provvede l’ente gestore del parco o della riserva, entro 18 mesi dalla sua costituzione se si tratta di consorzi istituiti ai sensi degli articoli 7 e 8, ovvero, se si tratta di un comune o di una comunità montana, dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva”*.

Anche le leggi regionali delle altre regioni italiane, in materia di piano ambientale, presentano delle disposizioni normative del tutto simili a quanto appena esposto; a titolo di esempio presentiamo le disposizioni contenute all’art. 21 L.R. n. 33/1993 della regione Campania, che elencano i documenti componenti il piano ambientale; essi sono:

- *“Rappresentazioni grafiche in numero adeguato ed in scala non inferiore al rapporto 1:25.000, per riprodurre l'assetto territoriale previsto dal piano e per assicurare l'efficacia ed il rispetto dei suoi contenuti;*
- *Norme di attuazione del piano comprendenti tutte le prescrizioni necessarie ad integrare le tavole grafiche e determinare la portata dei suoi contenuti, nonché le direttive ed i criteri metodologici per i piani comunali ed intercomunali con la specificazione degli obiettivi da perseguire, delle indicazioni quantitative delle modalità di attuazione dei detti piani, degli standards urbanistici;*
- *Una relazione illustrativa che espliciti: 1) gli obiettivi generali e di settore assunti; 2) i criteri programmatici e di metodo seguiti; 3) le scelte operate;4) indicazioni sul programma finanziario per l'attuazione del piano”*.

Confrontando le disposizioni delle due leggi regionali citate possiamo facilmente notare che contengono previsioni normative del tutto simili tra loro. Ciò è spiegato dal fatto che queste leggi sono state emanate e/o modificate sulla base della legge quadro sulle

aree protette n. 394/1991 e pertanto tracciano le proprie disposizioni seguendo linee guida ben precise e valide per tutto il territorio nazionale.

Il piano ambientale, poi, può essere considerato sotto una duplice veste: quella ambientale e quella economica. A tal riguardo citiamo lo stesso art. 9 L.R. n. 40/1984 della regione Veneto, che afferma che detto piano è costituito col *"duplice scopo di assicurare la necessaria tutela e valorizzazione e di sostenere lo sviluppo economico e sociale della zona"* considerata.

In questo caso il piano ambientale va a sostituire anche il piano pluriennale economico e sociale. Accade spesso, infatti, che quest'ultimo sia sostituito e/o integrato a tutti gli effetti dal piano ambientale. A titolo di esempio basti pensare che l'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile non ha adottato il piano pluriennale economico e sociale, utilizzando il piano ambientale nella duplice veste di strumento di pianificazione ambientale e territoriale e strumento di pianificazione socioeconomica delle aree ricadenti nel parco stesso. Sull'argomento tuttavia torneremo ampiamente nel corso del capitolo 5.

Considerando le diverse componenti di un piano ambientale, possiamo affermare che la relazione illustrativa è il documento che fa da "sintesi" al piano stesso, perché ha il compito di "presentarlo", indicandone gli scopi generali e le modalità di perseguimento degli stessi, descrivendo gli strumenti utilizzati dall'ente parco e fungendo da documento di coordinamento tra tutti i piani settoriali riguardanti le materie specifiche, che sono poi riuniti nel piano ambientale, quali il piano delle acque, il piano del paesaggio, il piano delle attività produttive, etc.

Il piano ambientale è dunque un documento complesso, formato da un insieme di documenti specifici che devono poi essere integrati tra loro. La sua elaborazione risulta essere molto complessa perché presenta tutta una serie di diverse fasi che possono essere così classificate (Laperuta, 2006: 155):

- Identificazione dei soggetti, dei mandati, dei destinatari e degli stakeholders del processo di pianificazione e gestione;
- Diagnosi della situazione e delle prospettive;
- Definizione degli obiettivi strategici;
- Valutazione delle risorse ambientali, umane e finanziarie disponibili;

- Messa a fuoco delle opzioni di sviluppo, compatibilmente con le risorse disponibili;
- Indicazione dei vantaggi e benefici attesi dalle scelte strategiche di sviluppo;
- Monitoraggio dei piani e dei programmi, loro revisione e feedback del processo.

Considerando il primo punto elencato, il soggetto titolare del processo pianificatorio è l'ente parco, affiancato da altri attori istituzionali (solitamente Stato, regione e provincia, in base alla natura giuridica dell'ente parco) ed i destinatari sono tutti quei soggetti (stakeholders) i cui interessi vanno ad incontrarsi (e talvolta scontrarsi) con l'area di influenza e di operatività del parco stesso.

La base di partenza vera e propria per la redazione di un piano ambientale è però rappresentata dalla diagnosi della situazione e delle prospettive che, nel caso considerato, si esplicita nella raccolta di informazioni riguardanti le aree in cui si estende il parco, considerando e classificando in particolare gli elementi floristici e faunistici presenti nelle aree studiate.

Tale analisi, che può essere condotta sia tramite ricerca bibliografica che tramite studi compiuti direttamente nel territorio del parco, è di fondamentale importanza per la redazione del piano ambientale perché la conoscenza del "paesaggio vegetale" (ed animale) e la sua corretta gestione sono alla base della tutela ambientale (Viola, Simonetti, 1988: 98), in quanto la flora e la fauna esistenti in una determinata area sono gli elementi su cui si fonda tutto l'ecosistema che il parco vuole proteggere.

Un'ulteriore, importante, raccolta di informazioni riguarda la classificazione delle attività e degli insediamenti umani presenti nel territorio del parco; questa risulta essere di vitale importanza per procedere alla successiva zonizzazione del territorio stesso. Tale zonizzazione verrà effettuata sulla scia delle relazioni risultanti tra le diverse componenti ed i diversi attori presenti nel territorio del parco al fine di riuscire a soddisfare tutti quegli interessi che insistono all'interno dello stesso.

Una volta raccolte tutte le informazioni necessarie per fotografare la situazione in cui versa l'area adibita a parco, bisogna poi definire gli obiettivi strategici che il piano in questione si pone, individuando i cosiddetti "principi ispiratori" e le linee guida sui quali il piano dovrà basarsi; esiste a tal proposito un'ampia diversità di vedute.

Il piano ambientale, infatti, può essere visto come uno *"strumento regolatore"* dell'universo delle problematiche esistenti all'interno di un parco[48], oppure può essere inteso come uno strumento *"che individua le linee programmatiche e gli indirizzi attuativi, coordinandone l'attuazione e le politiche settoriali"*, perché *"costituisce l'elemento di riferimento per gli enti sovra e sottoordinati, salvaguardandone la precipua autonomia, in ordine all'attuazione degli interventi previsti"* ed ancora che *"determina il quadro di riferimento gestionale fissando le modalità operative del piano stesso"*[49]. Questa classificazione proposta, ricalca fedelmente la distinzione delle funzioni del piano ambientale in regolativa e strategica vista all'inizio del paragrafo.

Il piano ambientale, la sua ideazione e la conseguente redazione rappresentano lo strumento all'interno del quale vengono esplicitati gli obiettivi strategici riconducibili alle strategie di governo del territorio (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 105); nell'individuazione di questi obiettivi strategici e nell'elaborazioni delle strategie vengono sovente coinvolti gli altri attori del territorio, quali ad esempio enti locali, associazioni e cittadini, che diventano così protagonisti del processo di creazione e formulazione del piano ambientale, presentando ciascuno le proprie istanze e le proprie osservazioni, al fine di elaborare un piano che sia maggiormente rispondente alle esigenze ed alle aspettative di tutti.

Ciò rimanda alle pratiche di collaborative management già viste nel Capitolo 3, in quanto, tramite lo strumento del piano ambientale, i diversi attori di un territorio formano una sorta di "alleanza per il territorio" necessaria per una gestione responsabile dello stesso ed in linea con le finalità di tutela ambientale.

Una volta concertate e decise con i diversi stakeholders le linee strategiche che saranno seguite dal piano ambientale, si procederà alla ricognizione ed all'individuazione delle risorse necessarie al perseguimento di tali obiettivi; in questa fase quantificare correttamente le risorse (soprattutto umane) necessarie a gestire ed attuare il piano elaborato è un'operazione che consente di ottimizzare le stesse, evitando inutili sprechi. La gestione del piano ambientale, perciò, richiede un notevole dispendio di energie da parte dell'ente parco, perché quest'ultimo deve dedicare persone e mezzi alla sua gestione; solitamente l'ente parco prevede uno o più uffici dedicati esclusivamente al piano ambientale, alla sua gestione ed al monitoraggio della sua applicazione.

---

[48] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 31.
[49] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 31-36.

Una volta individuati gli obiettivi strategici generali, le risorse disponibili e gli obiettivi perseguibili attraverso le risorse a disposizione, si procede alla fase operativa, rappresentata dalla messa in pratica del piano stesso. In questa fase viene data esecuzione alle disposizioni contenute in esso, sviluppando contemporaneamente un sistema di monitoraggio in itinere ed ex post che consenta di verificare nel minor tempo possibile il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal piano stesso.

Il sistema del piano ambientale, lo ricordiamo, è un sistema complesso che mette in relazione materie molto diverse tra loro e che necessitano di una gestione e di un monitoraggio attenti e costanti, al fine di garantirne una giusta implementazione.

La messa in opera del piano, tuttavia, avviene tramite un altro strumento, definito solitamente *programma di intervento*. Ogni singolo programma di intervento indica il percorso progettuale e le modalità secondo cui dovranno essere attuate le singole azioni in ogni singolo settore omogeneo e funzionale della struttura ambientale, antropica, agro-vegetazionale, floro-faunistica, produttiva, ecc., secondo un'articolazione concernente una sola, particolare e ben individuata problematica, tema, o settore ricompreso nell'ambito dell'intero sistema a parco[50].

Si può notare la separazione tra pianificazione e programmazione all'interno di un'organizzazione pubblica, così come già messa in risalto nel capitolo 3: la prima è svolta dal documento pianificatorio avente valenza di lungo periodo e rappresentato dal piano ambientale mentre la seconda è demandata ad uno strumento avente una valenza di breve periodo e rappresentato dal programma di intervento, che incorpora in sé stesso tutte le azioni che materialmente devono essere implementate per perseguire gli obiettivi stabiliti dal piano di lungo periodo.

Un altro elaborato molto importante che compone il sistema di un piano ambientale è rappresentato dalle *norme di attuazione*; queste, in particolare, rappresentano l'insieme di tutte quelle disposizioni che permettono la messa in pratica degli obiettivi stabiliti dal piano stesso, in quanto spiegano ed integrano ulteriormente gli assetti stabiliti dal piano ambientale, procedono a definire in modo particolareggiato l'azzonamento dell'intera superficie di un parco, dettano regole sulla gestione del piano stesso e delle interrelazioni esistenti tra il piano ambientale e gli altri strumenti pianificatori propri degli altri enti territoriali, dettando prescrizioni ed indirizzi per quanto riguarda

[50] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale – *Norme di attuazione*: 5.

l'urbanistica ed il governo del territorio delle aree adibite a parco. Si potrebbe affermare che le norme di attuazione rappresentano una sorte di "manuale d'istruzioni" del piano ambientale, indispensabili per una corretta implementazione e gestione dello stesso.

Un ultimo elaborato, ma non meno importante, facente parte del sistema di piano ambientale, è rappresentato dal *programma finanziario*, che elenca l'insieme delle risorse destinate all'attuazione del piano ambientale e degli interventi da questo previsti. Esso ha una duplice funzione[51]:

- Prefigurare gli interventi da progettare e realizzare sia nel breve periodo, sia nel corso di validità del piano ambientale;
- Determinare il quadro di riferimento della programmazione economica degli enti istituzionalmente coinvolti: la regione, in accordo con l'ente parco e gli altri attori territoriali interessati.

Tramite il programma finanziario si cerca di individuare il costo di ogni singolo intervento, fissando un tetto di spesa per ogni intervento, rapportandolo all'ammontare di risorse complessive a disposizione dell'ente parco.

Si può così affermare che il programma finanziario ed i programmi di intervento svolgono il ruolo della programmazione nell'ente parco, rappresentando il braccio operativo che consente di perseguire e raggiungere gli obiettivi di ampio respiro stabiliti dal documento pianificatorio, ossia dal piano ambientale.

Si può notare, riprendendo quanto già affermato nel capitolo 3, che pianificazione e programmazione, pur rappresentando due fasi distinte e concettualmente separate tra loro, in realtà tendono a susseguirsi senza soluzione di continuità, tanto che i documenti che svolgono la funzione pianificatoria (il piano ambientale) contengono al proprio interno anche documenti svolgenti la funzione programmatoria (programmi d'intervento, programmi finanziari), formando un sistema che, per svolgere efficacemente il proprio compito, deve necessariamente essere strutturato in modo tale da prevedere questa sorta di fusione tra pianificazione e programmazione.

Prima di concludere il paragrafo è indispensabile illustrare brevemente il rapporto esistente tra il piano ambientale e la VAS. Questa, così come già anticipato nel § 3.5, ha il compito di valutare l'impatto che un piano/programma di vasta scala ha sul territorio e sull'ambiente al quale si riferisce. Essendo il piano ambientale uno strumento di

[51] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale – *Programma finanziario*: 7.

pianificazione territoriale strategica, esso deve necessariamente essere sottoposto alla VAS, al fine di mettere in luce le principali criticità ambientali e territoriali dell'area cui il piano si riferisce e di conseguenza, di correggere e modificare le disposizioni contenute nel piano stesso, in modo da attenuare le eventuali conseguenze negative che questo piano potrebbe avere sull'ambiente, armonizzando le stesse con i criteri di tutela e conservazione ambientale.

In conclusione possiamo affermare che il piano ambientale rappresenta il documento che sta alla base della pianificazione territoriale strategica nell'ente parco e che rappresenta la base per la programmazione operativa all'interno dello stesso, rivestendo pertanto un'elevata importanza nella gestione complessiva di un ente parco.

b) Piano pluriennale economico e sociale

Questo strumento pianificatorio, al pari del piano ambientale, trova le proprie fondamenta nell'art. 14 della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991. Tale articolo, al comma 1, afferma che il parco *"promuove le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco"* e per fare ciò elabora *"entro un anno dalla sua costituzione, un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma"* (art. 14 c. 2 legge 394/91). Questo documento, così come accade per il piano ambientale, dovrà essere approvato dalla regione; esso ha durata quinquennale ma può essere aggiornato annualmente (art. 14 c. 6).

Il comma 3 dello stesso articolo, infine, elenca tutte quelle attività che il parco favorisce, recitando: *"Il piano di cui al comma 2 può prevedere in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessioni alla stregua di specifiche convenzioni, l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro silvo-pastorali culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una quota parte di tali attività deve*

consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap".

Questo piano rappresenta un importante strumento di pianificazione territoriale ed economica, perché consente all'ente promotore di raggiungere delle condizioni di utilizzo ottimale delle risorse di un territorio (Rizzi, Scaccheri, 2006: 21-22). Esso può essere efficacemente realizzato soltanto se esiste una forte cooperazione tra l'ente parco e gli altri attori del territorio e se questi ultimi denotano una chiara propensione alla partecipazione attiva, indispensabile per elaborare un piano rispondente alle istanze di tutte le categorie di stakeholders presenti nel territorio stesso.

Tale documento può essere visto come una sorta di piano di marketing territoriale, grazie al quale si cerca di valorizzare il territorio del parco dal punto di vista economico, migliorando il benessere e la qualità della vita della popolazione che vive all'interno del parco, nel rispetto dei valori ambientali.

Il marketing territoriale, infatti, è una pratica promossa principalmente dalle autonomie locali allo scopo di promuovere il proprio territorio sotto il profilo socioeconomico e secondo logiche di sviluppo sostenibile (Rizzi, Scaccheri, 2006: 22-27) al fine di incrementare la ricchezza prodotta all'interno dello stesso, migliorando così le condizioni di vita della popolazione in esso insediata. Il piano pluriennale economico e sociale, se viene ideato e costruito seguendo le disposizioni contenute nella legge quadro sulle aree protette e realizzato in sintonia col relativo piano ambientale, si muove proprio in questa direzione, promuovendo il territorio cui si riferisce, seguendo criteri di protezione ambientale e di sviluppo sostenibile. Esso cerca di proporre all'interno delle aree protette un'idea nuova di sviluppo, che favorisca quelle attività economiche che hanno un impatto limitato sull'ambiente circostante.

Questa nuova idea si consolida all'interno dell'ente parco e dei suoi fini istituzionali per rappresentare un'opportunità di sviluppo economico sostenibile che altrimenti difficilmente si verificherebbe in altri territori non facenti parte di aree protette; tale opportunità è data, ad esempio, dalla possibilità di migliorare l'efficienza del settore turistico presente nel territorio del parco, oppure di ottimizzare le pratiche proprie di un'agricoltura biologica tendente più alla qualità che alla quantità dei prodotti, favorendo talvolta anche il marketing legato ai prodotti agricoli di particolare pregio.

Si instaura così un rapporto di scambio tra entità territoriale e stakeholders (Rizzi, Scaccheri, 2006: 193) che consente ad entrambi di avere dei vantaggi competitivi rispetto ad altri territori concorrenti e che si traducono in una crescita economica ed in un relativo maggior benessere del territorio stesso e della popolazione in esso insediata.

Considerando ora la normativa regionale veneta, possiamo affermare che questa, tramite la L.R. n. 40/1984, non fa riferimento al piano pluriennale economico e sociale; tuttavia la materia oggetto di tale piano è indicata all'art. 9 che, come abbiamo già visto, si riferisce al piano ambientale; alle lettera d) ed e) esso afferma che *"il piano ambientale determina la regolamentazione delle attività consentite"* nonché *"i tempi e le modalità di cessazione delle attività antropiche incompatibili con la destinazione della zona a parco o a riserva"*. Anche in questo caso si può notare che, pur non essendo formalmente prevista la redazione e l'adozione del piano pluriennale economico e sociale, i suoi contenuti sono ugualmente previsti dal piano ambientale.

La regione Toscana, invece, prevede espressamente l'obbligo per i diversi enti parco di elaborare il piano pluriennale economico e sociale; tale previsione è espressa dall'art. 13 della L.R. n. 49/1995 che si rifà interamente alle previsioni normative indicate dall'art. 14 legge n. 394/1991.

Il piano pluriennale economico e sociale, sia esso previsto come piano a sé stante o come parte del piano ambientale, rappresenta lo strumento basilare per la programmazione economica del territorio di un'area protetta e pertanto deve essere costruito seguendo logiche volte alla tutela e alla valorizzazione delle attività economiche compatibili con le finalità del parco, in modo da rappresentare uno strumento portatore di sviluppo economico compatibile con la tutela ambientale.

La sua portata pratica, tuttavia, sarà esaminata con più attenzione nel prossimo capitolo, facendo riferimento all'esperienza dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile.

Nel prosieguo della trattazione, invece, cercheremo di esporre degli altri strumenti di pianificazione utilizzati dall'ente parco; daremo molta importanza a quegli strumenti previsti a livello comunitario che consentono all'ente stesso di poter svolgere ancora più efficacemente la sua funzione di tutela della natura, senza andare a discapito dello sviluppo economico delle aree adibite a parco, ma fungendo, anzi, da volano per la crescita economica di tali aree.

4.2.2: Programmi comunitari per la tutela ambientale basati sulla collaborazione tra ente parco ed altri attori del territorio

Esaminiamo ora il programma comunitario "LIFE", che rappresenta il più importante programma europeo volto alla tutela ambientale e della biodiversità; questo programma è nato nel 1992 con lo scopo di promuovere la tutela della natura e dell'ambiente coordinando a livello comunitario tutte le azioni che gli Stati CEE muovono in questa direzione[52].

Esso rappresenta il vero e proprio strumento finanziario utilizzato dalla Comunità Europea per perseguire gli obiettivi di tutela ambientale che la stessa si pone, sia in sede di trattati europei che in sede di legislazione comunitaria. Non a caso tale programma ha le sue fondamenta nelle direttive "Uccelli" (79/409/CE) ed "Habitat" (92/43/CE) e nella conseguente creazione e sviluppo della rete ecologica europea "Rete Natura 2000".

Il programma "LIFE" si distingue a sua volta in tre diversi filoni: "LIFE-NATURA", che si propone l'intento di favorire la conservazione della natura e della biodiversità, "LIFE-AMBIENTE", che ha lo scopo di ridurre l'impatto delle attività umane sull'ambiente e "LIFE-PAESI TERZI", avente l'intento di promuovere enti e competenze nel campo ambientale in paesi esterni alla Comunità Europea[53].

Nella presente trattazione considereremo soltanto il programma "LIFE-NATURA", perché si riferisce ai finanziamenti comunitari destinati ai progetti di conservazione della natura e della biodiversità che vengono implementati anche nelle aree protette.

Prima di passare ad una sua esposizione più completa, riguardante una breve presentazione statistica e l'analisi del suo funzionamento, dobbiamo dare conto del fatto che tale programma nel 2006 ha cessato la propria validità ed è stato sostituito dal programma "LIFE+" che, pur presentando delle differenze rispetto al "LIFE-NATURA", ha caratteristiche del tutto analoghe a quest'ultimo per quanto riguarda gli obiettivi di fondo e per quanto riguarda le modalità di finanziamento ai progetti di tutela e conservazione della natura.

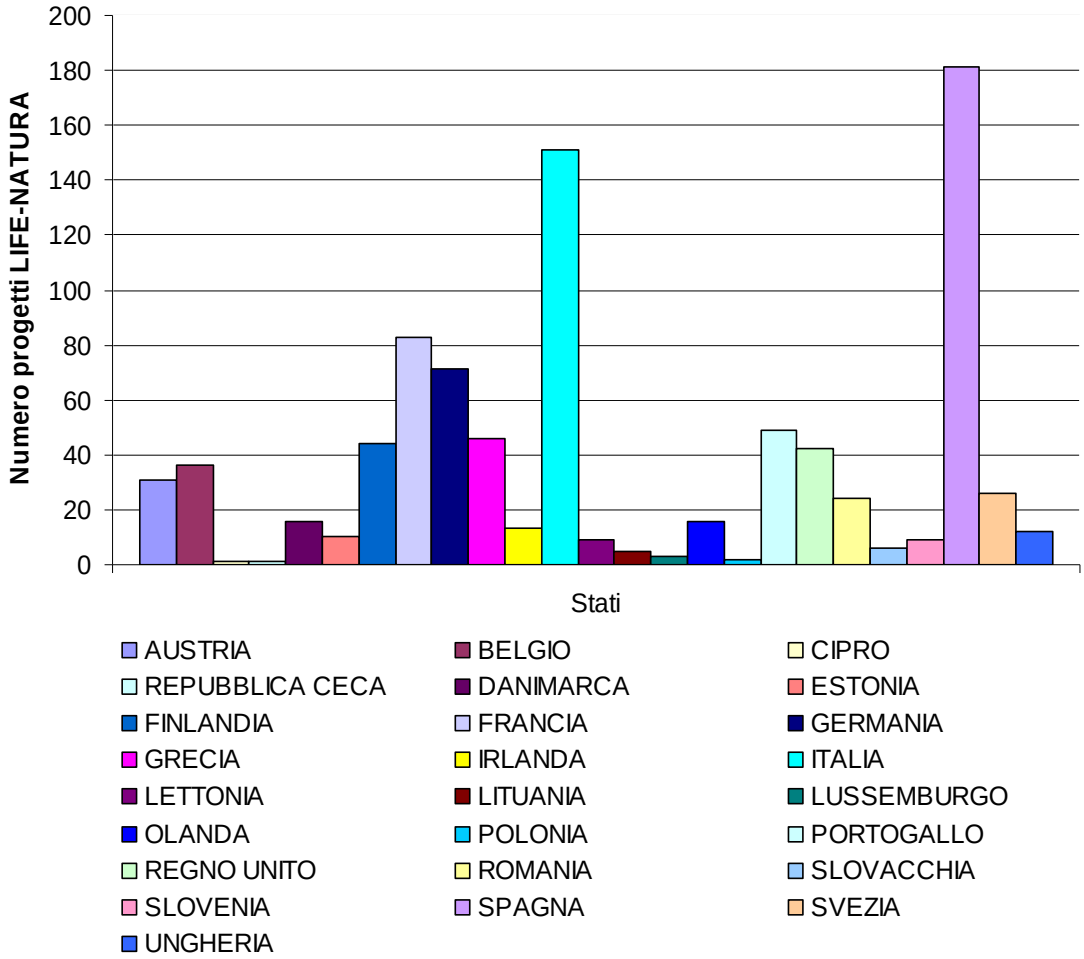
Analizzeremo comunque il programma "LIFE-NATURA" in quanto, al momento di stesura della presente trattazione, ne le istituzioni comunitarie ne l'istituto di statistica

[52] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 11.
[53] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 11.

europeo hanno emanato documenti riguardanti le statistiche del nuovo programma "LIFE+".

Il programma "LIFE-NATURA", nel periodo in cui è stato in vigore (1992-2005), ha finanziato in tutta la Comunità Europea ben 901 progetti di tutela e riqualificazione di aree naturali, suddivisi tra i diversi Stati secondo il grafico messo in risalto dalla figura seguente.

Fig. 1 – Suddivisione per Stato de numero totale dei progetti "LIFE NATURA" finanziati in Europa dal 1992 al 2005



Fonte: Nostra rielaborazione su dati tratti da: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia: 28.

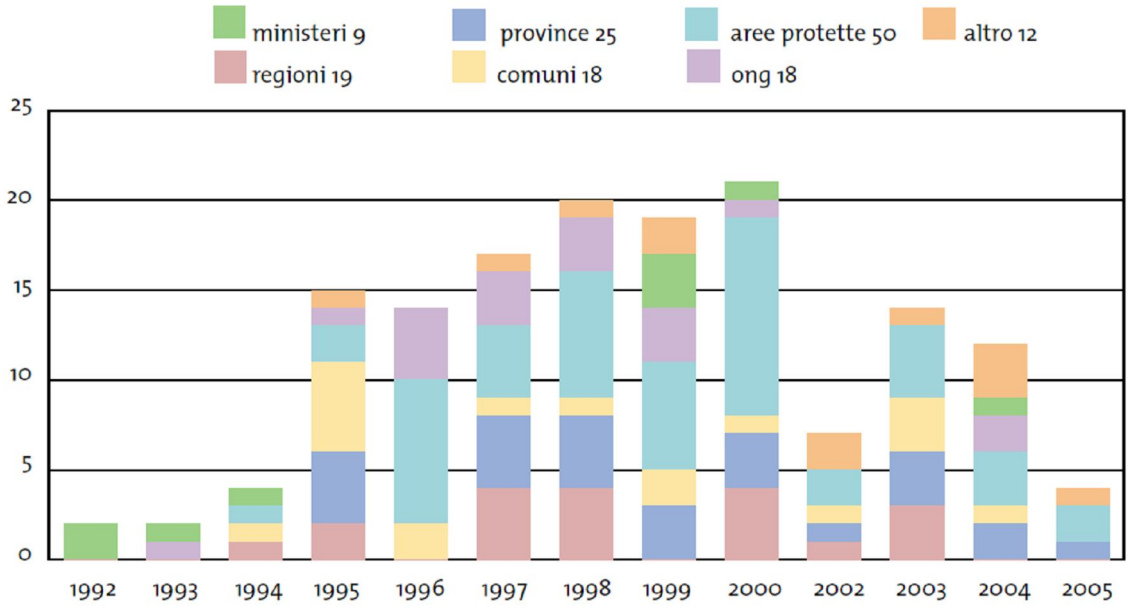
Si può facilmente osservare che l'Italia, nel periodo considerato, ha ottenuto il finanziamento di oltre 150 progetti "LIFE-NATURA" (151 progetti finanziati), risultando, assieme alla Spagna (181 progetti finanziati), uno dei paesi destinatari del maggior numero di finanziamenti comunitari in tale materia. Bisogna però precisare che per quanto riguarda i paesi entrati a far parte dell'UE soltanto nel 2004, il numero di

progetti finanziati all'interno degli stessi è mediamente molto basso, in quanto non hanno potuto accedere ai finanziamenti nei primi 12 anni del programma.

Considerando i finanziamenti comunitari destinati all'Italia, si può affermare che questi sono stati indirizzati soprattutto ad enti pubblici che poi, a loro volta, hanno provveduto a distribuirli ad altri soggetti per finanziare progetti più specifici di conservazione e recupero ambientale.

Tale ripartizione è sintetizzata nella figura che segue.

Fig. 2 - Numero di progetti LIFE Natura finanziati in Italia dal 1992 al 2005, suddivisi per tipologia dei beneficiari



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia: 40.

Dalla figura esposta si può notare l'assoluta prevalenza dei destinatari pubblici sui fondi elargiti dalla Comunità Europea, all'interno dei quali i maggiori beneficiari risultano essere le aree protette, destinatarie di ben 50 finanziamenti comunitari relativi ad altrettanti progetti di tutela e conservazione ambientale.

Questi finanziamenti sono concessi seguendo delle procedure ben precise; presentiamo ora lo schema tipico di una procedura di finanziamento "LIFE-NATURA".

Essa riguarda l'ottenimento del finanziamento da parte di un ente pubblico o di un altro tipo di soggetto, che rappresenta però soltanto il destinatario intermedio del finanziamento comunitario; tale ente, infatti, dovrà successivamente distribuire queste risorse a quei soggetti che materialmente andranno a porre in essere le azioni che consentono la realizzazione effettiva del progetto. Tali soggetti sono spesso

rappresentati da attori che vivono nel territorio nel quale ricade detto progetto, che risultano essere i destinatari finali dei finanziamenti comunitari.

Si pensi, ad esempio, ad un progetto di riqualificazione ambientale riguardante una determinata area situata all'interno di un parco naturale; una volta che tale progetto, seguendo lo schema sottoesposto, ha ottenuto l'accettazione del finanziamento comunitario, questo finanziamento sarà elargito all'ente nazionale competente (sia esso lo Stato centrale, un ente locale, un ente parco) che dovrà poi distribuire detti fondi a tutti quei soggetti che materialmente andranno a riqualificare l'area oggetto del programma (imprese vincitrici di apposite gare d'appalto, agricoltori, altri soggetti idonei).

La prima fase, ossia quella di ottenimento del finanziamento comunitario da parte dell'ente pubblico, è evidenziata dal seguente schema.

Fig. 3 – Dalla pubblicazione del bando all'approvazione dei progetti per l'ottenimento di un finanziamento nell'ambito del programma "LIFE-NATURA"

FASI E TEMPI INDICATIVI	ATTORI COINVOLTI
Luglio (primo anno)	
• Pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee e della Repubblica Italiana dell'invito a presentare proposte.	Commissione Europea, Ministero dell'Ambiente
• Pubblicazione dei documenti per partecipare al bando: formulario di candidatura, guida alla presentazione di un progetto e norme amministrative standard.	Commissione Europea
Settembre	
• Invio delle proposte al Ministero dell'Ambiente.	Proponenti, Ministero dell'Ambiente
Ottobre	
• Invio delle proposte dal Ministero dell'Ambiente alla DG Ambiente della Commissione Europea	Ministero dell'Ambiente
Ottobre - febbraio (secondo anno)	
• Valutazione e preselezione delle proposte.	Commissione Europea, Gruppo esterno di selezione
Marzo	
• Parere del Comitato Habitat[b].	Commissione Europea, Ministero dell'Ambiente
Marzo - maggio	
• Elaborazione di una lista delle proposte migliori.	Commissione Europea
• Negoziazione con i proponenti per migliorare alcuni aspetti delle proposte, sulla base dell'esperienza acquisita dall'unità LIFE della Commissione.	Commissione Europea, Proponenti, Gruppo esterno di monitoraggio
Giugno - settembre	
• Approvazione di progetti selezionati da parte della Commissione Europea.	Commissione Europea
• Invio delle comunicazioni di mancato finanziamento ai proponenti dei progetti scartati.	Commissione Europea
Ottobre	
• Invio dell'accettazione del finanziamento dai nuovi beneficiari.	Commissione Europea
Dicembre	
• Erogazione ai beneficiari dell'anticipo del finanziamento comunitario.	Commissione Europea

Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia: 23.

Una volta conclusa questa prima parte, i beneficiari del finanziamento comunitario indiranno dei propri bandi di gara per stabilire quali siano i soggetti incaricati dell'esecuzione materiale del progetto finanziato, i quali riceveranno poi come compenso i soldi derivanti dal finanziamento comunitario.

Tale procedura si prefigge l'obiettivo di perseguire la tutela delle aree naturali finanziando gli attori che materialmente si pongono a presidio di tale tutela, innescando in questo modo un circolo virtuoso nel quale tramite la tutela della natura è possibile perseguire e raggiungere obiettivi di sviluppo economico.

Sull'argomento, tuttavia, torneremo nel corso del prossimo capitolo, quando analizzeremo i progetti "LIFE-NATURA" implementati all'interno del parco del Sile.

Passiamo ora all'incidenza del programma "LIFE-NATURA" negli interventi sulle aree protette.

Per prima cosa bisogna affermare che il 75% dei progetti "LIFE-NATURA" finanziati in Italia ha interessato almeno un'area protetta[54], intesa come parco o riserva, sia nazionale che regionale.

Fin dalla creazione del programma "LIFE-NATURA" i relativi finanziamenti sono stati di vitale importanza per i parchi e per le aree protette destinatarie degli stessi, perché hanno permesso, in concomitanza con la legge n. 394/1991, l'incentivazione e la nascita delle molte aree protette che, come abbiamo già visto nel capitolo 2, hanno consentito all'Italia di tutelare oltre il 10% della propria superficie totale; non a caso il "*Programma d'azione urgente per le aree protette in Italia*" è stato finanziato dalla Comunità Europea sia nel 1993 che nel 1995[55].

Altri consistenti finanziamenti sono stati poi ricevuti anche da tutti quei parchi che contengono al loro interno delle aree facenti parte di "Rete Natura 2000", vale a dire le aree SIC e ZPS.

Secondo una ricerca effettuata su un campione di parchi naturali italiani[56], è risultato che gli stessi utilizzano i finanziamenti ordinari nel modo seguente:

- 46% destinato alla gestione ordinaria (della quale la metà al personale);
- 38% alla formazione di servizi e strutture;

[54] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 132.
[55] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 133.
[56] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*: 223.

- 8 % a informazione e educazione;
- 7% alla ricerca.

I parchi, perciò, impegnano i finanziamenti statali, regionali e degli altri enti locali perlopiù nello svolgimento di attività ordinarie; tramite i fondi "LIFE-NATURA", invece, essi possono finanziare molte altre attività straordinarie quali, ad esempio, la ricreazione e riqualificazione di habitat, la reintroduzione di specie, l'acquisizione di nuovi terreni da destinare alla tutela naturalistica, l'elaborazione e l'approvazione di piani d'azione locali per specie animali o piani di gestione per le aree di "Rete Natura 2000" interne all'area protetta[57].

Questi finanziamenti, quindi, hanno il merito di portare elevati benefici alle aree destinatarie quali, ad esempio, la maggiore possibilità di mettere in atto delle azioni concrete volte alla tutela di habitat e di specie di interesse comunitario e la possibilità di fare esperienze di pianificazione specifica nel settore dei parchi attraverso l'elaborazione di piani di gestione dei siti "Rete Natura 2000" interni al loro perimetro; l'avvio di contatti, collaborazioni e coordinamento con altre entità istituzionali, economiche e di ricerca (amministrazioni locali, portatori d'interesse, università e centri di ricerca) che possono permanere dopo la fine del progetto; l'inserimento di buone pratiche di gestione naturalistica, sperimentate durante i progetti, nella conduzione ordinaria delle aree protette[58]. A titolo di esempio citiamo il progetto "*Valgrande Wilderness*", realizzato dal parco nazionale della Valgrande, situato in Piemonte, che ha ottenuto il finanziamento "LIFE-NATURA" nel periodo 1996-1999[59]; tramite questo progetto si è voluto realizzare un piano di gestione delle aree SIC e ZPS esistenti all'interno del parco stesso, ponendo l'attenzione sulla tutela naturalistica di tali aree, sulla sensibilizzazione della popolazione residente alle tematiche della tutela e del rispetto ambientale e sullo sviluppo socioeconomico rispettoso dell'ambiente e della biodiversità presente nell'area del parco e nelle aree limitrofe. L'elaborazione di tale piano è stata accompagnata anche dallo sviluppo di un consistente sistema informativo geografico che ha consentito una migliore conoscenza delle aree del parco ed ha permesso, di conseguenza, una più ottimale stesura del piano stesso. In questo caso il finanziamento comunitario al progetto ha consentito di creare un circolo virtuoso

[57] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 134-136.
[58] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 135-136.
[59] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 139-140.

“rispetto dell’ambiente-sviluppo socioeconomico sostenibile” che difficilmente avrebbe potuto trovare realizzazione se si fosse dovuto contare soltanto sui finanziamenti ordinari nazionali.

Il programma “LIFE-NATURA”, perciò, rappresenta una grande opportunità e non un vincolo per le aree cui è destinato; esso, grazie ai finanziamenti che propone, consente un aiuto economico ai territori oggetto dei progetti finanziati, favorendo nel contempo la conservazione della natura e la sensibilizzazione della popolazione sui temi ambientali.

Tale programma, infine, presentando una durata limitata nel tempo (solitamente i progetti sono finanziati per un periodo di 3-5 anni), ha la necessità di lasciare in eredità al territorio che ha ottenuto i finanziamenti delle pratiche manageriali che consentano di continuare a perseguire gli obiettivi stabiliti dal programma anche quando questo non è più finanziato. Queste pratiche sono rappresentate dai piani di gestione, che rappresentano i documenti programmatici e pianificatori dei siti “Rete Natura 2000”, che sono redatti, in Italia, secondo l’iter stabilito dalla Direzione per la protezione della natura del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio. Tali piani possono poi essere integrati nei documenti pianificatori degli enti responsabili della pianificazione territoriale, siano essi enti locali o enti parco, al fine di perseguire una tutela estesa della natura tenendo conto anche dei dettami comunitari.

Vale la pena pertanto soffermarsi nell’analisi di questi piani di gestione. Essi trovano le proprie fondamenta nell’art. 6 della Direttiva 92/43/CE; tale articolo, infatti, prevede l’utilizzo di piani di gestione costruiti ad hoc per le zone di conservazione degli habitat naturali, che vengono applicati a tutte le aree facenti parte di “Rete Natura 2000”[60]. Tali piani, che possono essere *“integrati ad altri piani di sviluppo”* (art. 6 c. 1), devono essere *appropriati* e *specifici* e quindi concernere i siti della “Rete Natura 2000”, riguardando le loro specifiche problematiche. In altre parole questi piani di gestione possono essere incorporati in altri piani (es: piano ambientale di un parco) ma devono tener conto delle particolarità di ciascun sito e di tutte le attività in esso previste.

[60] Commissione Europea - La gestione dei siti della Rete Natura 2000 - *Guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE*: 16.

Il piano di gestione di un sito "Rete Natura 2000" altro non è che un *piano di uso del territorio*[61] del tutto simile, ad esempio, al piano ambientale già visto i precedenza, in quanto esplicita gli obiettivi di tutela e conservazione degli habitat e della natura, coniugati con uno sviluppo economico ecosostenibile.

La sua strutturazione è simile a quella di un qualsiasi piano strategico riguardante la pianificazione territoriale ed il relativo processo di formazione può essere sintetizzato nelle seguenti fasi[62]:

- Individuazione della metodologia di elaborazione del piano: in questa fase si individua la metodologia di lavoro, le cause che portano alla costruzione del piano, le sue finalità generiche, le modalità attraverso le quali tali finalità vanno perseguite;
- Individuazione precisa degli obiettivi del piano: in questa fase si individuano gli obiettivi precisi del piano, che devono corrispondere primariamente alle necessità ecologiche degli habitat naturali. Tali obiettivi devono essere il più possibile chiari, realistici, quantificati e gestibili ed il relativo piano deve usare un linguaggio chiaro, con formulazioni concrete e che possono essere capite da tutti[63];
- Consultazione e realizzazione: in questa fase si da attuazione alla consultazione degli stakeholders, in modo da realizzare un piano di gestione il più possibile vicino alle esigenze di ogni portatore di interessi, cui segue l'implementazione del piano stesso;
- Monitoraggio e valutazione: in quest'ultima fase il piano viene osservato durante la sua applicazione e vengono individuate eventuali azioni correttive.

Un'altra caratteristica di un piano di gestione di un sito "Rete Natura 2000" riguarda il fatto che questo, una volta elaborato e prima di essere implementato, debba essere sottoposto ad una valutazione di incidenza (la più volte citata VIncA) che determini le conseguenze pratiche e sul piano del diritto che il piano stesso può comportare, una volta implementato. La procedura VIncA prevede che la valutazione di incidenza

---

[61] Commissione Europea - La gestione dei siti della Rete Natura 2000 - *Guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE*: 31.

[62] Conclusioni del seminario di Galway, organizzato dalle autorità irlandesi il 9-11 ottobre 1996 a Galway, Irlanda, *SAC Site Management* e della conferenza di Bath, organizzata dalla Commissione e dalla presidenza del Regno Unito il 28-30 giugno 1998 a Bath, Regno Unito, *Natura 2000 and People.*

[63] Commissione Europea - La gestione dei siti della Rete Natura 2000 - *Guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE*: 53.

prenda le mosse da una descrizione del piano, una descrizione degli aspetti dell'ambiente che potrebbero essere influenzati dal piano ed una descrizione dei probabili effetti significativi del piano stesso; al termine della procedura questa dovrà stabilire se il piano potrà essere implementato o se saranno necessarie modifiche ed integrazioni allo stesso.

Il piano di gestione di un sito "Rete Natura 2000" dovrà essere elaborato dalle autorità nazionali cui è demandata la competenza sulla pianificazione territoriale (regioni, province, comuni, enti parco)[64] e prevede, durante il processo di formulazione, la partecipazione del pubblico, ai sensi della Direttiva 85/337/CE; accanto a questa previsione normativa si stanno inoltre sviluppando altre modalità di partecipazione degli stakeholders al processo decisionale, di cui renderemo conto nel prosieguo del capitolo.

4.3: Punti di contatto tra pianificazione territoriale svolta dall'ente parco e pianificazione territoriale svolta da altri enti

I documenti che saranno presi in considerazione in questo paragrafo al fine di un raffronto con la pianificazione dell'ente parco sono rappresentati dai documenti di pianificazione del territorio regionali, provinciali e comunali riguardanti alcune realtà italiane, in modo da riuscire a ricavare dei tratti comuni esistenti in ognuno di essi.

Per prima cosa, riprendendo il concetto di pianificazione territoriale, cercheremo di capire come questa sia svolta a livello regionale, provinciale e comunale, cercando di illustrare i relativi strumenti pianificatori.

Abbiamo visto, nel corso dei capitoli scorsi, che la pianificazione del territorio è demandata alle regioni (art. 117 c. 3 Costituzione, DPR n. 616/1977); queste la esercitano attraverso uno strumento pianificatorio che, pur variando il proprio nome da regione a regione, mantiene pressoché invariate le proprie funzioni a la propria struttura. A titolo di esempio citiamo il già enunciato PTRC (piano territoriale regionale di coordinamento) della regione Veneto, il PTR (piano territoriale regionale) della regione Lombardia, il PUTT/PBA (piano urbanistico territoriale tematico paesaggio beni ambientali) della regione Puglia ed il PIT (piano di indirizzo territoriale) della regione Toscana, che rappresentano i diversi documenti pianificatori adottati dalle regioni

[64] Commissione Europea - La gestione dei siti della Rete Natura 2000 - *Guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CE*: 39.

elencate. Questi documenti trovano legittimità dalle diverse leggi regionali che li prevedono (ad esempio, considerando la regione Veneto, il PTRC è previsto dalla L.R. n. 11/2004) mentre su scala nazionale essi trovano fondamento, seppure in via indiretta, da leggi quali la n. 1497/1939 e successive modificazioni, la legge n. 1150/1942, la legge n. 431/1985, il D.Lgs n. 42/2004 ("Codice Urbani" sui beni culturali e sul paesaggio).

Tuttavia, prima di passare ad un'esposizione più dettagliata dei piani regionali, provinciali e comunali, bisogna evidenziare delle caratteristiche comuni a questi tre diversi strumenti; detti piani, infatti, sono elaborati seguendo dei criteri omogenei, così riassumibili:

- Trasparenza: il processo di elaborazione del piano territoriale deve prevedere l'individuazione di tutti i portatori di interessi, deve essere adeguatamente pubblicizzato e deve indicare chiaramente le modalità ed i tempi di partecipazione ed intervento consentiti a tutti gli stakeholders;
- Conoscenza del luogo e degli abitanti: l'elaborazione del piano territoriale deve avvenire dopo aver raccolto tutti i dati e le informazioni necessarie a descrivere adeguatamente la realtà territoriale cui il piano si riferisce, in modo da individuare eventuali punti di forza e di criticità del territorio;
- Organigramma tecnico-temporale: esplicitare in modo chiaro ed inequivocabile lo schema temporale del percorso partecipativo, indicando eventuali referenti e responsabili del processo;
- Partecipazione ed interattività: utilizzo di strumenti e tecniche di pianificazione partecipata quali, ad esempio, accordi di collaborazione e documenti di intesa redatti tra l'ente titolare della funzione pianificatoria e categorie di stakeholders;
- Continuità: la partecipazione degli stakeholders non deve limitarsi al processo di costruzione del documento pianificatorio, ma deve protrarsi anche nelle successive fasi di attuazione, monitoraggio e revisione del piano stesso.

Viene così ancora una volta rimarcata la centralità della partecipazione degli attori di un territorio al processo di pianificazione dello stesso; le scelte strategiche su di esso compiute vengono condivise tra l'ente responsabile del processo, attori economici e del terzo settore e semplici cittadini che vivono nel territorio. Le modalità di partecipazione al processo di tutti gli stakeholders sono simili a quelle previste nella formazione dei

documenti pianificatori di un ente parco; queste, comunque, saranno descritte nel prosieguo del capitolo.

Tornando ora all'analisi dei piani territoriali regionali, si può affermare che questi hanno come finalità principale la pianificazione, la programmazione e la gestione complessiva del territorio regionale, favorendo determinati utilizzi dello stesso e limitandone degli altri, in modo da garantire uno sviluppo socioeconomico bilanciato per tutto il territorio regionale nel rispetto dei valori culturali, paesaggistici ed ambientali. Riguardando territori mediamente vasti, questi documenti devono tenere in considerazione le complessità e le diversità presenti nel territorio stesso, al fine di giungere all'elaborazione di un documento organico e coerente. Per meglio comprendere ciò, basti citare, a titolo di esempio, la definizione di territorio che sta alla base del PIT toscano; presentiamo di seguito la definizione integrale: "Il nostro territorio è il patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale della società toscana. Ma è anche un "veicolo" essenziale con cui la nostra comunità regionale partecipa alla comunità universale dell'umanità e si integra nei suoi destini. Esso, poi, è anche un fattore costitutivo del capitale sociale di cui dispone l'insieme di antichi, nuovi e potenziali cittadini della nostra realtà geografica. Perciò, quale che sia la titolarità dei suoli e dei beni immobili che vi insistono, il territorio – nelle sue componenti fisiche così come in quelle culturali e funzionali – è comunque e pregiudizialmente il nostro patrimonio pubblico: che pubblicamente e a fini pubblici va custodito, manutenuto e messo in valore. E che, su questa base, va reso capace di accogliere, sostenere e armonizzare l'iniziativa e la progettualità del privato che, con il lavoro e con l'impresa, fonda sul territorio le proprie aspettative di reddito e le proprie capacità di innovazione.

Perciò, piani e strategie dell'azione pubblica, da un lato e l'intraprendere innovativo del progetto privato, dall'altro, diventano l'endiadi essenziale cui sono affidati il valore di quel capitale sociale, la sua tutela e la sua trasmissibilità"[65].

Da questo esempio balza chiaramente agli occhi l'elevata complessità presente, ad esempio, in un territorio regionale considerato nella sua interezza, a maggior ragione se si considera che in tutte le regioni italiane esistono, spesso senza soluzione di continuità, elementi naturali, paesaggistici e culturali meritevoli di tutela, che i relativi piani di assetto del territorio devono necessariamente tenere in considerazione. Si può

[65] Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana - *Documento di piano*: 21-22.

comprendere, così, la grande importanza dei piani di gestione del territorio elaborati a livello regionale; questi consentono, o almeno dovrebbero consentire, di procedere ad una pianificazione del territorio razionale e rispettosa degli elementi appena citati, fondendoli in modo armonioso con la presenza di indispensabili elementi di sviluppo economico, quali distretti artigianali, industriali, commerciali ed aree agricole.

Per raggiungere tali obiettivi è essenziale che il piano regionale di gestione del territorio sia visto come un "patto istituzionale" tra enti ed attori che vivono nel territorio, che punti l'attenzione su una visione di governance rispetto ad una di government, privilegiando il confronto tra piani e progetti, nonché il confronto tra istituzioni e tra queste ultime e stakeholders, comparando idee ed alternative, piuttosto che ponendo l'attenzione su mere suddivisioni di poteri e competenze[66].

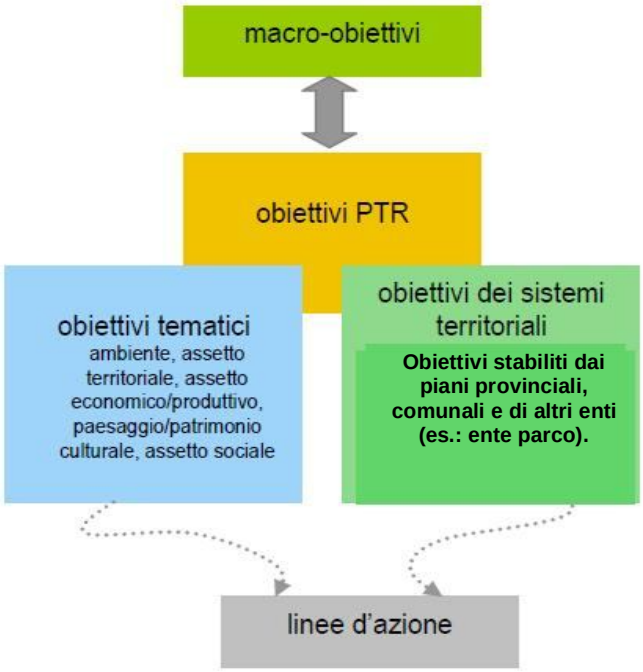
Si può pertanto notare che anche in questo caso, così come abbiamo già visto nel caso della pianificazione svolta all'interno dei parchi naturali, la pianificazione regionale prende le mosse dall'interrelazione tra ente titolare del processo pianificatorio ed altri attori a quest'ultimo interessati, sviluppandosi seguendo un percorso di continuo miglioramento del piano stesso, dovuto ai diversi e continui apporti che ogni stakeholder può portare nel processo di costruzione del piano. In particolare, il confronto tra la regione, titolare del processo pianificatorio, e gli altri attori si basa sul concetto di *coerenza* tra obiettivi strategici stabiliti dal piano e loro formulazione operativa e sul concetto di *convergenza* tra progettualità regionale e particolarità locali, dove queste ultime non possono essere surclassate dalla prima e viceversa. Tale piano, perciò, deve rappresentare uno strumento di mediazione tra eventuali conflitti esistenti, armonizzandoli ed appianandoli in nome dell'interesse collettivo.

Un qualsiasi piano regionale di gestione del territorio, presenta una struttura concettuale che può essere validamente utilizzata come modello per descrivere la struttura dei piani territoriali di tutte le regioni, in quanto questi ultimi sono del tutto simili tra loro.

Questo modello concettuale può essere descritto in modo valido e preciso dalla figura sottostante.

[66] Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana - *Documento di piano*: 81-82.

Fig. 4 – Struttura concettuale tipica di un piano territoriale regionale.



Fonte: Regione Lombardia – Piano Territoriale Regionale – Documento di Piano: 20.

Tale struttura, che consente di individuare ancora una volta la distinzione tra pianificazione e programmazione, dove la prima è rappresentata dai macro-obiettivi e dagli obiettivi del PTR e la seconda è rappresentata dalle linee d'azione, consente anche di individuare i punti di contatto tra il piano regionale ed i piani locali, rappresentati dai piani provinciali, comunali e degli altri enti aventi competenze pianificatorie quali, ad esempio, gli enti parco.

Considerando le convergenze tra un piano territoriale regionale e la pianificazione svolta da un ente parco, si può affermare che il primo funge da cornice alla seconda; esso, in altre parole, nel dettare le linee guida, tiene in considerazione le particolarità esistenti nelle aree protette, delegando alle stesse le competenze di pianificazione del territorio adibito a parco, attraverso gli strumenti già visti del piano ambientale e del piano pluriennale economico e sociale. Ciò è messo in risalto, nella figura 4, dall'ordine stabilito tra gli obiettivi del PTR e gli obiettivi dei sistemi territoriali minori, dove i primi sono il contenitore che include anche i secondi. Anche per quanto riguarda gli obiettivi tematici stabiliti dal PTR, nel campo ambientale vengono individuate delle linee guida generali, seppure precise, che saranno poi ampliate e maggiormente specificate dai piani territoriali di livello inferiore.

Un piano territoriale regionale, infatti, solitamente prevede che, dal punto di vista della protezione ambientale, la pianificazione del territorio ed il suo conseguente assetto siano fatti in modo da[67]:

- Consolidare e gestire il sistema delle aree naturali protette allo scopo di promuovere in maniera integrata la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale, anche favorendo iniziative strategiche per la fruizione sostenibile di tali aree e la delocalizzazione delle attività incompatibili;
- Salvaguardare le aree naturali facenti parte di reti ecologiche quale, ad esempio, "Rete Natura 2000".

Tali macro-obiettivi stabiliti dal piano possono poi venire ulteriormente specificati dallo stesso, suddividendoli in altre quattro categorie di obiettivi così riassumibili:

- Conservare gli habitat non ancora frammentati;
- Sviluppare una pianificazione finalizzata ad azioni di recupero e di riqualificazione della naturalità ed alla protezione delle specie floristiche e faunistiche autoctone;
- Proteggere, estendere e gestire correttamente il patrimonio forestale;
- Conservare, ripristinare e promuovere una fruizione sostenibile delle aree naturali.

A queste linee guida devono attenersi le disposizioni pianificatorie degli enti parco che nella costruzione dei propri strumenti pianificatori devono prestare attenzione a quanto stabilito in sede di pianificazione regionale. Esistono poi dei casi nei quali la pianificazione territoriale regionale presenta delle relazioni ancora più strette con la pianificazione svolta dai parchi naturali; nel caso della regione Puglia, ad esempio, la pianificazione territoriale dei parchi naturali non è semplicemente prevista dal piano territoriale regionale ma è addirittura considerata come parte integrante del sistema pianificatorio che compone lo stesso PUTT/PBA[68], dimostrando così la forte interrelazione esistente tra i diversi livelli pianificatori.

[67] Questa classificazione è stata elaborata confrontando le disposizioni previste dal PTR della Regione Lombardia - *Documento di Piano*: 64, dal PIT della Regione Toscana – *Documento di Piano* 55-60 e dal PUTT/PBA della Regione Puglia: 142-147.

[68] PUTT/PBA della Regione Puglia: 143, pubblicato sul BUR della Regione Puglia n. 8 del 17 gennaio 2002.

Dopo aver descritto le principali caratteristiche di un PTR, passiamo ora a descrivere lo strumento di pianificazione territoriale delle province e la sua relazione con la pianificazione svolta dall'ente parco.

La pianificazione provinciale viene svolta con uno strumento chiamato PTCP, ossia piano territoriale di coordinamento provinciale; esso, come strutturazione, è del tutto simile ad un piano regionale, in quanto presenta degli obiettivi strategici che devono essere perseguiti tramite azioni operative messe in pratica o dalla provincia stessa o da altri enti. Tale documento si pone come livello intermedio tra la pianificazione svolta a livello regionale e la pianificazione svolta a livello di ogni singolo comune, fungendo da strumento di coordinamento per quanto riguarda i piani comunali.

Anche il PTCP, così come i piani dei parchi ed i piani regionali, prevede che durante il processo di formazione l'ente responsabile del procedimento faccia ampio ricorso alla partecipazione degli stakeholders che vivono nel territorio cui tale piano si riferisce; tale partecipazione ha il compito di riequilibrare e bilanciare le rappresentanze degli interessi economici e sociali organizzati, che tradizionalmente interagiscono con l'ente pubblico nella costruzione delle sue diverse politiche[69].

Il PTCP, una volta elaborato dalla provincia, viene emanato tramite legge regionale, consentendoci così di affermare, in prima battuta, che si trova sullo stesso piano giuridico del piano ambientale e del piano pluriennale economico e sociale elaborati dall'ente parco. Anche questi sono emanati tramite legge regionale e sembra indispensabile pertanto che la pianificazione provinciale e la pianificazione svolta dai parchi siano tra loro coordinate, al fine di evitare confusione nelle competenze e nelle scelte pianificatorie svolte dai diversi enti in oggetto.

Per cercare di evitare tali confusioni la legge quadro sulle aree protette (n. 394/1991) ha previsto, come abbiamo già visto, che il piano ambientale di un parco sostituisca *"ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione"* (art. 12 c. 7). Questa disposizione comporta che le direttive pianificatorie adottate dagli altri enti debbano necessariamente tener conto di ciò; anche il PTCP, quindi, deve adattare i propri contenuti laddove esistano delle aree protette. Tale disposizione normativa fa chiaramente intendere che il PTCP si trova, in realtà, in una posizione di subordinazione rispetto al piano ambientale perché questo sostituisce il

[69] Provincia di Venezia – Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale – *Relazione Tecnica*: 11.

primo all'interno delle aree protette ed in caso di conflitto tra disposizioni previste da questi due documenti, prevalgono, all'interno di un parco, quelle indicate dal piano ambientale.

Il PTCP, ad ogni modo, tra le materie regolamentate al proprio interno, prevede anche la tutela e la valorizzazione del patrimonio agroforestale, nonché la tutela delle aree naturali, della flora e della fauna e l'individuazione e la realizzazione dei corridoi ecologici.

Questi ultimi, in particolare, rappresentano una sorta di rete ecologica che si affianca e spesso si sovrappone alle aree di "Rete Natura 2000", avente il compito di conservare gli ecosistemi naturali, limitare il consumo di suolo e contenere entro limiti accettabili l'antropizzazione del territorio.

Il PTCP, in conclusione, pur essendo un documento di pianificazione generale del territorio, pone un accento particolare sui temi di protezione dell'ambiente e di tutela delle aree protette, a dimostrazione del fatto che tali argomenti stanno diventando sempre più importanti e cruciali per produrre una pianificazione territoriale in continuo miglioramento qualitativo.

Per quanto riguarda la pianificazione del territorio svolta a livello comunale, questa trova realizzazione tramite lo strumento del PRG (piano regolatore generale), che ha il compito di fissare, nel rispetto delle leggi regionali e delle disposizioni contenute nei piani regionali e provinciali, le direttive generali e di sistemazione del territorio di un singolo comune. Esso viene redatto a tempo indeterminato e può essere modificato tramite varianti. Questo strumento di pianificazione territoriale trova origine nella legge n. 2359/1865, che prevede una pianificazione territoriale ed urbanistica per i comuni aventi più di 10.000 abitanti. Esso viene poi riformato dalla legge n. 1150/1942, che ne estende l'utilizzo a tutti i comuni italiani. Tale strumento prevede delle disposizioni generali che saranno poi messe in atto tramite una serie di piani attuativi più dettagliati e particolareggiati, quali ad esempio, il piano per l'edilizia abitativa, il piano per l'edilizia popolare, il piano per le attività produttive.

Il suo processo di formazione prevede la partecipazione degli stakeholders mediante la deposizione di suggerimenti ed osservazioni al piano stesso, in modo da poterlo migliorare, laddove necessiti di ciò. Una volta concluso l'iter di formazione del PRG, quest'ultimo dovrà essere valutato ed approvato dalla regione, al fine di verificare la sua

aderenza alle disposizioni del PTR. Nel momento in cui la regione esprime parere favorevole sul PRG, questo diventerà operativo a tutti gli effetti.

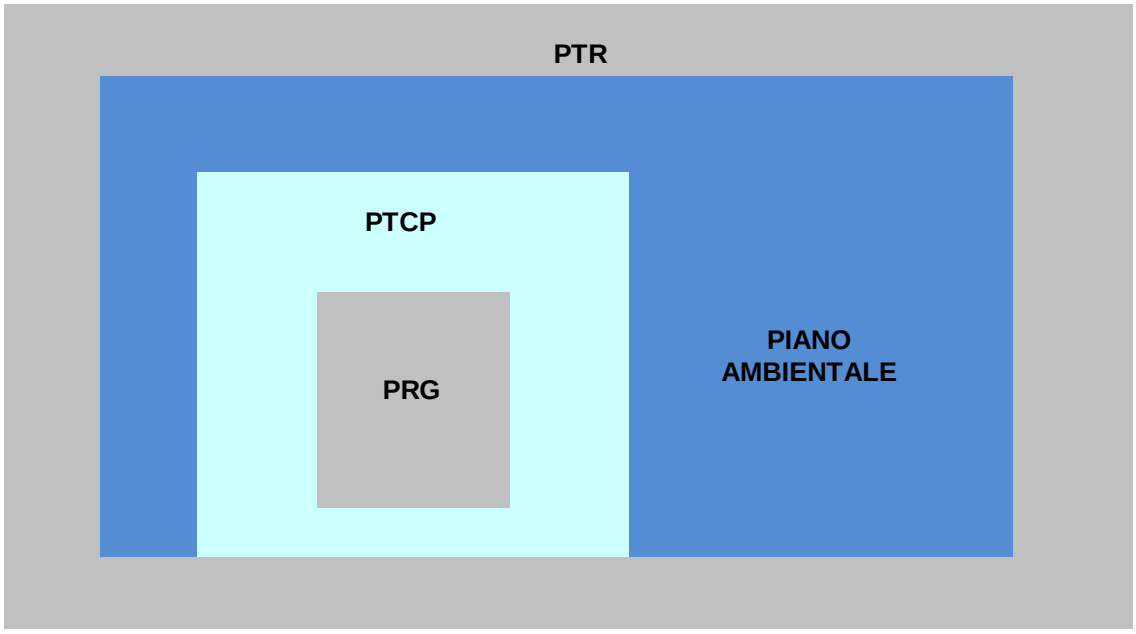
A conclusione del paragrafo, tenendo in considerazione quanto finora descritto, presentiamo una classificazione degli strumenti pianificatori propri degli enti territoriali (regione, provincia e comune) secondo lo schema riportato di seguito.

Fig. 5 – Gerarchia degli strumenti di pianificazione del territorio.

Fonte: http://www.federica.unina.it/giurisprudenza/diritto-dellurbanistica-e-dellambiente/pianificazione-territoriale/

Se a tale gerarchia viene poi aggiunta la pianificazione svolta dall'ente parco tramite il piano ambientale, la nuova relazione gerarchica riguardante la pianificazione territoriale esistente all'interno di un parco può essere descritta dalla figura seguente.

Fig. 6 – Relazione tra i diversi strumenti di pianificazione territoriale all'interno di un parco naturale



La figura proposta rappresenta graficamente quanto finora esposto: il PTR regionale è il documento che fa da sfondo alla pianificazione territoriale in ogni singola regione e ad esso sono subordinati gli altri piani territoriali; il piano ambientale, invece, all'interno di un'area protetta, sostituisce la pianificazione del PTCP ed è a quest'ultimo sovraordinato, così come è sovraordinato anche alla pianificazione svolta dal PAT/PRG, che si ritrova così a dover seguire le linee guida stabilite dal piano ambientale.
Questa ricostruzione gerarchica sarà comunque approfondita nel capitolo 5, quando verrà presentato il caso del parco del Sile e saranno esposte le relazioni esistenti tra la pianificazione svolta dallo stesso e la pianificazione propria degli altri enti territoriali.

4.4: Valutazioni finali

A conclusione del capitolo presentiamo, alla luce di quanto visto, una riflessione generale sulla pianificazione territoriale e sul processo di costruzione dei suoi strumenti tipici, facendo particolare riferimento al ruolo dell'ente parco ed al processo di costruzione del piano ambientale.
Partendo dal fatto che l'ente parco è un ente pubblico, esso si trova a dover perseguire tre diversi fini (Ruffini, 2010: 101):

- Erogazione di servizi efficaci;
- Raggiungimento di outcome socialmente validi;
- Mantenimento e sviluppo della fiducia e della legittimità dell'amministrazione.

Esso, in altre parole, si trova a dover focalizzare la propria attenzione nella ricerca e nella successiva realizzazione di servizi che consentano ai cittadini di aumentare la propria qualità della vita (Ruffini, 2010: 101).
Tali obiettivi, che di fatto sono stabiliti per legge, sono perseguiti tramite l'attività di pianificazione strategica e di programmazione svolti dall'ente parco. In particolare abbiamo visto l'importanza assunta dalla pianificazione territoriale nell'attività di siffatto ente, perché rappresenta l'attività che più di altre influisce sulla vita della comunità di individui che vive all'interno del parco stesso.
La pianificazione territoriale, stabilendo l'assetto e la conformazione del territorio, determina un conseguente modello di sviluppo dello stesso che, nel caso di un parco,

sarà focalizzato sulla sostenibilità ambientale e sulla creazione di ricchezza e benessere nel rispetto dei valori e delle risorse naturali.

Non a caso, le logiche che muovono il processo di formazione di un qualsiasi piano strategico pubblico riguardante l'assetto del territorio, e quindi anche del piano ambientale, sono essenzialmente tre e sono così riassumibili (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 108):

- Centralità degli stakeholders;
- Utilizzo e rivitalizzazione di esperienze di programmazione urbanistica partecipata;
- Sostenibilità sociale, ambientale e territoriale.

Per poter implementare un modello basato su queste logiche, l'ente titolare del processo pianificatorio deve necessariamente avere un approccio "strategico" alla pianificazione territoriale, individuando i propri obiettivi e collocandoli in orizzonti temporali medio-lunghi, in modo da avere una visione sul futuro ben chiara e non basata su comportamenti reattivi ed intuitivi al sorgere degli eventi (Ruffini, 2010: 117).

Tale approccio strategico, come abbiamo già cercato di illustrare, è formalizzato nei diversi piani esposti nel paragrafo precedente, quali il PTR, il PTCP, il PRG e per quanto riguarda l'ente parco, il piano ambientale.

Facendo riferimento a quest'ultimo, il suo processo di formazione può variare in base alle diverse formule e modalità di gestione di un parco; presentiamo di seguito le diverse tipologie di governance di un'area protetta.

Fig. 7 – Diverse tipologie di governance delle aree protette

Gestione governativa			Gestione multistakeholders			Gestione privata			Gestione comunità
Agenzia nazionale o regionale	Governi locali	Gestione delegata ONG	Gestione collaborativa	Gestione congiunta delle risorse		Singoli individui	Organiz. non a fini di lucro	Organiz. a fini di lucro	Comunità locali

Fonte: IUCN –World Parks Congress, 2003.

Seguendo la tendenza attualmente prevalente, la gestione di un parco tende a favorire la partecipazione degli attori che vivono nel territorio dello stesso; di conseguenza anche il processo di ideazione e formulazione del piano ambientale pone alle proprie fondamenta la partecipazione degli stakeholders; questa, infatti, è stabilita per legge (art.

12 c. 4 legge n. 394/1991), ma trova ormai sempre più terreno fertile nelle prassi comuni a molti enti parco di organizzare momenti di riunioni elaborative e conferenze strategiche con gli altri attori del territorio, al fine di creare consenso attorno al futuro piano ambientale e di incrementarne l'efficacia attraverso l'elaborazione di obiettivi condivisi.

La crescita dell'utilizzo di processi partecipativi nella pianificazione territoriale promossi dai diversi enti pubblici è emblematica di come stia maturando uno specifico interesse in questa direzione nel mondo istituzionale e soprattutto in questo modo aumenta la possibilità che le conclusioni raggiunte nel corso del processo siano tradotte in atti conseguenti[70].

Lo sviluppo di questi processi partecipativi ruota attorno al concetto di *empowerment*, considerandolo come la capacità di una PA di aumentare le abilità dei cittadini di elaborazione e invenzione, aumentando così le loro possibilità di influire positivamente nei processi decisionali. Ciò comporta una sorta di delega che la PA concede ai diversi stakeholders, in modo da responsabilizzarli in tali processi.

Un esempio emblematico riguarda la strategia di gestione partecipativa adottata dall' Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga; tale ente ha sviluppato dei meccanismi di gestione partecipativa basati sull'utilizzo di tavoli negoziali permanenti e sull'implementazione di azioni di comunicazione e divulgazione dell'operato del parco stesso, in modo da favorire una logica di cooperazione e partecipazione tra diversi stakeholders seguendo il paradigma: problemi → tavoli negoziali → soluzioni alternative condivise → no attriti tra ente parco e stakeholders[71].

Questo approccio, basato sul forte coinvolgimento degli stakeholders, viene seguito ed implementato proprio con il duplice scopo di attenuare i conflitti, attuali o potenziali, laddove presenti e per sfruttare al meglio il know-how appartenente ai diversi attori, in modo da giungere alla costruzione di un piano strategico il più possibile soddisfacente[72].

---

[70] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Amministrare con i cittadini – *Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*: 174.

[71] Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga - Valorizzazione e Conservazione del Territorio - Servizio Ricerca Scientifica - Ufficio Educazione alla sostenibilità – *Il coinvolgimento degli stakeholders nelle politiche gestionali*: 3.

[72] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni - *Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*: 16.

L'utilizzo di tale approccio ha portato il parco nazionale del Gran Sasso ad adottare una gestione multistakeholders, avente la capacità di[73]:

- Promuovere il dialogo, la coordinazione e la presa di decisione concertata tra gli attori sociali interessati;
- Ottenere un consenso sociale durevole;
- Passare dalla logica della delega e dell'individualismo a quella della responsabilità collettiva;
- Accrescere la consapevolezza sul valore delle specie esistenti all'interno del parco e sull'importanza della loro conservazione;
- Promuovere la conoscenza su aspetti di ordine biologico, ecologico e normativo;
- Mitigare i conflitti tra i diversi stakeholders;
- Promuovere lo sviluppo sostenibile delle comunità locali.

La gestione multistakeholders si riflette poi nel processo di costruzione del piano ambientale tramite l'utilizzo di strumenti preparatori al piano stesso, quali, ad esempio, la redazione di *accordi di pianificazione* o *accordi territoriali* stipulati tra ente parco e stakeholders, al fine di concordare obiettivi e scelte strategiche comuni.

Anche il parco nazionale del Circeo, muovendosi in questa direzione, cerca di promuovere una "condivisione in diverse fasi iniziali delle analisi, delle sintesi valutative e degli obiettivi, per poi arrivare ad un'approfondita discussione sulle azioni gestionali e sulle prescrizioni urbanistiche, normative e regolamentari […]. La questione della partecipazione nello sviluppo del piano del parco riguarda almeno due livelli: quello della comunità del parco e quello della partecipazione degli stakeholders e dei cittadini, entrambi meritevoli di attenzione, ma sostanzialmente diversi nei possibili metodi. Il rapporto con gli enti locali è fondamentale nel determinare la regia del processo di piano, e la loro partecipazione è uno dei principi della legge n. 394/1991. Il rapporto con gli stakeholders, che rappresentano gli interessi specifici operanti sul territorio, è fondamentale per l'efficacia della definizione degli obiettivi e delle azioni di piano. Il rapporto con le forze sociali (associazionismo, sindacati) non può che essere un adeguato contrappeso agli interessi diretti operanti e garantisce il raggiungimento di obiettivi realmente condivisi dalla società locale, nazionale ed internazionale. Il

[73] Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga - Valorizzazione e Conservazione del Territorio - Servizio Ricerca Scientifica - Ufficio Educazione alla sostenibilità – *Il coinvolgimento degli stakeholders nelle politiche gestionali*: 11.

prerequisito per garantire l'efficacia e l'operatività del piano del parco è la partecipazione, intesa nel senso più ampio, in tutte le fasi del processo"[74].

Questo estratto del documento preliminare al piano ambientale consente di capire in modo esaustivo le ragioni che stanno alla base della partecipazione degli stakeholders al processo di formazione del piano stesso e quanto descritto risulta essere valido non solo per il parco del Circeo, cui il documento si riferisce, ma presenta una validità estendibile a tutti i parchi nazionali e regionali presenti nel territorio nazionale.

Un ultimo esempio qui riportato riguarda il processo di partecipazione popolare alla formazione del piano ambientale del parco del Delta del Po Veneto; tale processo si sostanzia nell'avvio di una serie di incontri pubblici aperti alla comunità del parco ed agli abitanti dei comuni appartenenti al parco Delta del Po Veneto al fine di garantire un'ampia partecipazione alle fasi di consultazione e di discussione del futuro piano ambientale. Tali incontri sono rappresentati da workshop dedicati agli stakeholders allo scopo di illustrare e discutere i contenuti del piano ambientale, ai quali seguiranno altri incontri volti alla raccolta di pareri e suggerimenti volti a migliorare ed integrare il piano stesso[75].

Questo nuovo modus operandi, tipico di una riorganizzazione del settore pubblico riconducibile al paradigma public governance, coinvolgendo nel processo di pianificazione la figura dello stakeholder comporta un allungamento dei tempi ed una maggiore complessità del processo decisionale. Quest'ultimo, però, diventa più completo, puntuale e preciso e consente all'ente titolare della funzione pianificatoria di giungere all'elaborazione di un documento minuzioso e condiviso che tenta di rappresentare, pur sempre in misura diversa, le istanze di tutti i partecipanti al processo decisionale.

Del tutto simile a quanto finora descritto risulta essere anche l'implementazione di esperienze di urbanistica partecipata, nella quale viene data importanza alle proposte che arrivano dal basso, da cittadini ed associazioni, al fine di elaborare piani urbanistici strategici capaci di mediare tra i tanti interessi che si concentrano sul territorio. Ciò consente di perseguire le logiche di sostenibilità sociale, territoriale ed ambientale elencate in precedenza, in quanto una pianificazione territoriale che tenga conto delle

[74] Ente Parco Nazionale del Circeo - *Documento Direttore Preliminare di Piano*: 3-4.
[75] http://www.parcodeltapo.org/index.php/it/piano-del-parco.html

istanze proposte dai diversi stakeholders trova necessariamente sbocco in soluzioni "cucite su misura" per il territorio, sia da un punto di vista socioeconomico che da un punto di vista ambientale.

Si può affermare, perciò, che la partecipazione dei diversi stakeholders ai processi decisionali pubblici sta crescendo sempre di più e diventa sempre più decisiva per la buona riuscita della pianificazione svolta da un qualsiasi ente pubblico. Le esperienze di pianificazione partecipata elencate nel presente paragrafo, infatti, riguardano solo la punta dell'iceberg, in quanto situazioni del tutto analoghe vengono sviluppate per la costruzione dei vari PTR, PTCP e PRG.

Considerando il caso specifico di un ente parco, lo sviluppo delle proprie capacità di governance, attraverso la creazione e la gestione di una "rete" di attori ed interlocutori, consente allo stesso di poter raggiungere nel modo migliore i propri obiettivi istituzionali, a maggior ragione se si considera che l'approccio e i principi di governance sono ancora più pertinenti per quanto concerne l'elaborazione e l'implementazione di piani territoriali strategici (piano ambientale) che richiedono interventi in collaborazione con tutti i soggetti che direttamente e indirettamente costituiscono sia una causa dei problemi che una loro soluzione, da quelli organizzati ai singoli cittadini[76].

Concludiamo, così, questo capitolo, dedicato allo studio dei documenti di pianificazione territoriale propri dell'ente parco e della loro relazione con la pianificazione svolta dagli altri enti territoriali.

Nel prossimo capitolo analizzeremo il caso del parco naturale regionale del fiume Sile, riprendendo quanto detto finora ed applicandolo al caso concreto.

[76] Regione Emilia Romagna - Assessorato Ambiente e Sviluppo Sostenibile - *Governance, partecipazione e processi decisionali per lo sviluppo sostenibile locale*: 4.

CAPITOLO 5

ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE

5.1: Introduzione

In quest'ultimo capitolo vogliamo illustrare un caso pratico, riguardante l'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile.
Esamineremo di seguito la portata pratica dei documenti pianificatori elaborati ed adottati dall'ente stesso, mettendo in evidenza i punti di contatto degli stessi con la pianificazione svolta a livello regionale, provinciale e comunale, considerando i documenti pianificatori della regione Veneto oltreché delle province e dei comuni nel cui territorio si estende, in tutto o in parte, il parco del Sile.
Cercheremo poi di mettere in risalto le modalità di accesso dell'ente parco ai finanziamenti comunitari del programma "LIFE-NATURA", evidenziando le procedure di acquisizione di tali finanziamenti e di successiva distribuzione degli stessi tra i soggetti idonei.
Inizieremo però questo capitolo cercando di capire le ragioni che hanno portato all'istituzione del parco; proseguiremo, poi, inquadrando la figura dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, presentando la sua collocazione geografica e giuridica, oltre che la sua struttura organizzativa.

5.2: Descrizione dell'ente

5.2.1: Esigenze che hanno portato alla nascita

Per capire le ragioni che hanno portato all'istituzione del parco del Sile bisogna prima descrivere le caratteristiche del territorio nel quale esso si sviluppa.
Il fiume Sile si estende lungo un percorso di circa 95 km nella pianura veneta, dalle sorgenti di Casacorba di Vedelago fino alla foce situata nella laguna di Venezia, rappresentando il più lungo fiume di risorgiva d'Europa; lungo tutto il suo percorso presenta delle caratteristiche naturali ed una successione di ambienti, più o meno modificati dall'uomo, molto diversi tra loro[77].

[77] PTRC Regione Veneto, adottato con DGR n. 7090/1986.

Essendo un fiume di risorgiva, presenta i tratti naturali tipici di tali fiumi quali, ad esempio, i fontanili, i laghetti e le aree paludose, le pianure torbose ed una fitta rete di corsi d'acqua secondari. La vegetazione lungo tutto il corso è quella tipica della foresta planiziale padana, fatta di pioppi, salici, ontani, querce, olmi, aceri. Anche la fauna risulta essere molto variegata presentando, in particolare, diverse specie di volatili che trovano lungo il percorso del fiume e delle sue aree limitrofe l'ambiente ideale nel quale vivere; queste specie sono, ad esempio, il falco pecchiaiolo, la poiana, l'airone rosso, l'airone cenerino, la garzetta.

Dal punto di vista storico e paesaggistico, lungo tutto il corso del fiume è stato possibile rinvenire la presenza di diversi reperti archeologici risalenti alle epoche preistorica, romana, dei comuni e della dominazione della Repubblica Serenissima di Venezia[78]. Citiamo, ad esempio, i resti ormai del tutto distrutti del castello medievale che sorgeva a Morgano, a pochi metri di distanza dal corso del Sile. Sono presenti, inoltre, numerosi edifici storici risalenti all'epoca che va dal '300 al '700; tra questi ricordiamo la trecentesca torre carrarese di Casale sul Sile, alla quale va poi aggiunta l'esistenza di numerosi elementi di archeologia industriale, quali mulini, fornaci, opifici e l'esistenza di numerose opere idrauliche di bonifica fatte durante il periodo della Repubblica Serenissima[79], quali canali artificiali e opere secondarie (fossi, canali di scolo secondari).

Da questa breve descrizione storico-paesaggistica si intuisce che le aree sulle quali scorre il fiume Sile presentano dei tratti naturali, storici e paesaggistici di notevole importanza e fragilità, che rappresentano la base delle ragioni che hanno portato all'istituzione, nel 1991, del parco naturale regionale del fiume Sile. A tutto ciò si aggiunga la considerazione che il Sile, prima dell'istituzione del parco, era vittima di molte forme di degrado e vandalismo quali, ad esempio, l'inquinamento delle sue acque, il collasso dei suoi argini, la distruzione del paesaggio ed il saccheggio del suo ambiente, l'utilizzo di prodotti inquinanti per l'agricoltura in prossimità del suo corso e la presenza, lungo il suo percorso, di industrie ed attività economiche che deturpavano il suo ecosistema, quali cave e produzioni inquinanti[80].

---

[78] http://www.parcosile.it/pagina.php?id=7
[79] PTRC Regione Veneto, adottato con DGR 7090/1986.
[80] Proposta di Legge Regionale n. 181 del 13 novembre 1986 per *"L'istituzione del Parco Regionale del Fiume Sile"*.

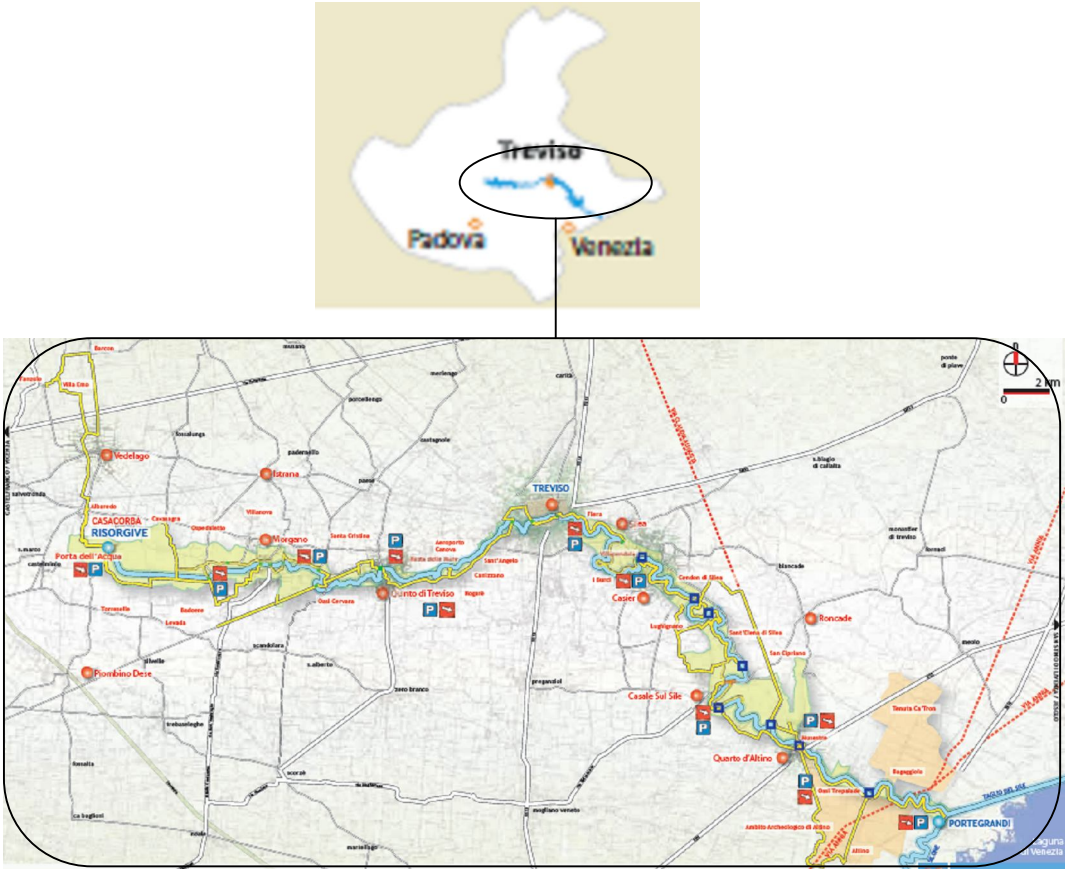
Esso, quindi, è sorto come ente pensato per tutelare queste aree così ricche di storia e di elementi naturali, favorendone la conservazione e la valorizzazione e combattendo il degrado che si stava sempre più sviluppando lungo tutto il suo corso.

5.2.2: Collocazione geografica

Il parco naturale del fiume Sile è, come già affermato, un parco planiziale; esso, cioè, trova la sua collocazione interamente in territorio pianeggiante. Si estende per una superficie di 4.152 ha (ettari) lungo tutto il corso del Sile, dalle sorgenti fino alla foce e si sviluppa lungo i territori delle provincie di Padova, Treviso e Venezia, interessando i comuni di Vedelago, Piombino Dese, Istrana, Morgano, Quinto di Treviso, Treviso, Silea, Casier, Casale sul Sile, Roncade, Quarto d'Altino.

Per focalizzare la sua esatta collocazione geografica è sufficiente osservare la figura di seguito presentata.

Fig. 1 – Collocazione geografica del parco naturale regionale del fiume Sile



Fonte: http://www.parcosile.it/it/mappa.php

Dopo aver descritto, seppur in modo molto sintetico, il contesto naturalistico, storico e geografico nel quale si sviluppa l'area del parco, presentiamo nei prossimi paragrafi una descrizione giuridica dello stesso, analizzandone la legge istitutiva.

5.2.3: Legge istitutiva

La legge che istituisce il parco naturale regionale del fiume Sile è la L.R. n. 8/1991; l'iter di istituzione dello stesso è però cominciato qualche anno prima, quando ha iniziato a maturare l'idea di costituire un parco per tutelare il fragile ecosistema del fiume Sile. La prima proposta di legge a tal riguardo è stata la n. 181/1986, alla quale seguì la proposta del 29 settembre 1989, che rappresentò il documento di base per la stesura e l'emanazione della già citata L.R. n. 8/1991 istitutiva del parco. Vediamo ora i punti salienti di quest'ultima.

Essa è composta da 34 articoli suddivisi in 4 titoli: il titolo I è intitolato *"Norme generali"*; il titolo II è intitolato *"Il piano ambientale e gli strumenti di attuazione"*; il titolo III è intitolato *"Ente e strumenti di gestione"* ed il titolo IV è intitolato *"Norme transitorie e finali"*.

Nel titolo I si definiscono le aree interessate dal parco e le finalità dello stesso; queste sono elencate dettagliatamente dall'art. 2 della legge e sono riassumibili nella tutela della flora, della fauna e di tutte le altre risorse naturali (acque, aria, suolo e sottosuolo) indispensabili per il "buon funzionamento" dell'ecosistema del fiume Sile, nella valorizzazione delle stesse, nonché delle *"attività economiche tradizionali, turistiche e di servizio"*, con particolare riferimento alle attività volte alla *"tutela dell'ambiente naturale e storico"*.

Negli articoli compresi nel suddetto titolo, pertanto, si affermano le linee guida che dovranno poi essere codificate nei documenti pianificatori dell'ente parco, normati dal titolo II, che si occupa della disciplina del piano ambientale.

Il titolo III riguarda la strutturazione dell'ente e la sua gestione mentre il titolo IV, riguardante le disposizioni finali, rimanda alla L.R. n. 40/1984 ed alla sua conseguente applicazione per tutto *"quanto non espressamente previsto dalla presente legge"*.

Presentiamo ora le previsioni normative del titolo III, illustrando la struttura organizzativa dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile.

5.2.4: Strutturazione dell'ente

Il primo articolo del titolo III è l'art. 15, che individua come gestore del neonato parco un ente pubblico denominato "ente parco".

Questo, a sua volta, è composto dagli organi previsti dall'art. 17 c. 1; essi sono:

- Il consiglio;
- Il comitato esecutivo;
- Il presidente;
- Il collegio dei revisori dei conti.

Vediamoli ora brevemente[81].

Il consiglio

Tale organo è disciplinato dall'art. 18 ed è nominato con decreto del presidente della Giunta regionale; ha una durata di cinque anni e rappresenta l'organo deliberativo dell'ente. Le sue riunioni sono valide quando sono presenti almeno la metà più uno dei consiglieri e le sue deliberazioni sono adottate dalla maggioranza assoluta dei presenti.

Esso è composto da:

- Tre rappresentanti per ogni comune nominati dal Consiglio comunale, garantendo la presenza delle minoranze;
- Cinque rappresentanti della Provincia di Treviso, garantendo la presenza delle minoranze;
- Un rappresentante della Provincia di Venezia;
- Un rappresentante della Provincia di Padova.

Le sue prerogative sono elencate al comma 9; tra le più importanti ricordiamo l'elezione del presidente, del vicepresidente e del comitato esecutivo, la nomina del direttore del parco e dei componenti del comitato tecnico-scientifico, l'adozione del piano ambientale e delle varianti allo stesso, le delibere sui bilanci consuntivi e preventivi, le delibere sul regolamento dell'ente e le delibere sulla pianta organica dello stesso.

Esso è organizzato in cinque diverse commissioni (Ambiente ed ecosistema floro-faunistico; Affari istituzionali e regolamenti; Bilancio, patrimonio, personale;

[81] Per un'analisi più approfondita e puntuale, si consideri l'Appendice A, inserita a conclusione della presente trattazione. Dati aggiornati al 29 febbraio 2012.

Associazioni, turismo, attività di promozione; Piano ambientale, politiche urbanistiche e del paesaggio) che hanno il compito di *"assicurare la partecipazione dei consiglieri alla istruttoria ed alla elaborazione degli atti di competenza"* (art. 44 regolamento del parco). Esse esprimono dei pareri meramente consultivi, che non sono vincolanti per il Consiglio. A norma dell'articolo 47 del regolamento del parco, le commissioni *"esaminano preventivamente i provvedimenti e gli atti di competenza del Consiglio, hanno facoltà di proporre allo stesso i documenti di indirizzo nei confronti degli organi dell'ente e degli enti locali operanti nell'area del parco"*. Esse pertanto hanno il compito di "scremare" la mole di lavoro del Consiglio in modo da velocizzarne i lavori.

Il comitato esecutivo

Il comitato esecutivo è previsto dall'art. 19 ed è *"eletto dal Consiglio nel proprio seno"* (art. 19 c. 1); è composto dal presidente, dal vicepresidente e da 5 membri eletti tra i consiglieri.

Essendo l'organo esecutivo dell'ente, le sue prerogative sono (art. 19 c. 6):

- *"Predisporre il programma di valorizzazione del parco previsto all'art. 14;*
- *Provvedere alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti dal programma stesso;*
- *Emanare gli atti che costituiscono esercizio delle funzioni amministrative proprie dell'ente parco;*
- *Disporre la cattura e l'eventuale abbattimento di animali nel caso di fenomeni degenerativi;*
- *Proporre alla Giunta regionale interventi rivolti alla realizzazione di opere e all'acquisto di mezzi necessari per la prevenzione e l'estinzione degli incendi;*
- *Attuare la gestione dei terreni di proprietà della Regione nell'ambito del territorio del parco;*
- *Deliberare in ordine all'acquisizione di beni immobili e in ordine a ogni altra attività patrimoniale necessari alla gestione del parco;*
- *Deliberare in ordine alle convenzioni e ai contratti stipulati dal parco;*
- *Assumere ogni altro provvedimento che rientri nelle finalità della presente legge e che non sia di competenza di altri organi dell'ente"*.

Il presidente

Il presidente dell'ente parco è eletto dal consiglio al proprio interno a maggioranza assoluta dei presenti. E' l'organo di rappresentanza dell'ente stesso ed ha il compito di *"vigilare sull'esatta e tempestiva esecuzione dei provvedimenti deliberati"* (art. 20 c. 2) nonché di autorizzare le attività di ricerca scientifica all'interno del parco (art. 20 c. 4).

Il presidente del parco, inoltre, convoca e presiede il consiglio, il comitato esecutivo e il comitato tecnico-scientifico.

Il collegio dei revisori dei conti

Questo organo è previsto dall'art. 29; è composto da tre membri *"di comprovata esperienza amministrativo-contabile"* (comma 1) nominati dal consiglio che rimangono in carica cinque anni.

Esso ha il compito di esercitare il controllo sulla gestione finanziaria dell'ente parco, di redigere la relazione sul bilancio e sul conto consuntivo e di vigilare sulla regolarità contabile dell'amministrazione. Il collegio dei revisori, inoltre, deve redigere con cadenza annuale una relazione sull'andamento della gestione dell'ente parco e deve trasmetterla alla Giunta regionale accompagnata da eventuali controdeduzioni del comitato esecutivo in ordine ai rilievi formulati (commi 5 e 6).

Direttore del parco, comitato tecnico-scientifico e consulta

Agli organi appena esposti si aggiungono poi il direttore del parco, il comitato tecnico-scientifico e la consulta.

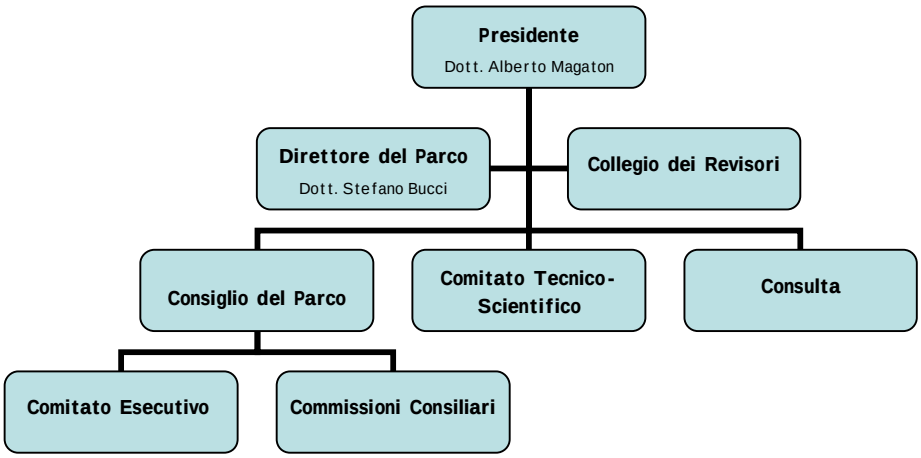
Il primo, previsto dall'art. 24, assolve ai compiti di gestione del parco secondo quanto previsto dalla legge e secondo le modalità già descritte nel capitolo 2.

il comitato tecnico-scientifico, previsto dall'art. 21, è composto da sette esperti nelle discipline scientifiche naturali, tre esperti nominati dalla Giunta regionale, dal Soprintendente ai beni archeologici del Veneto e dal direttore del parco stesso. Esso è presieduto dal presidente del parco e dura in carica 5 anni; è chiamato ad esprimere pareri obbligatori sul piano ambientale e sulle sue varianti, sui regolamenti del parco, sui bilanci e su ogni altra questione di particolare rilevanza.

La consulta, infine, prevista dall'art. 22, rappresenta l'organo ideato per promuovere la partecipazione degli stakeholders alla formazione del piano ambientale e dei programmi

di attività del parco; è presieduta dal presidente del parco, che la convoca almeno due volte l'anno ed è composta da almeno un rappresentante di ogni organizzazione professionale agricola e di ogni associazione protezionistica, ecologico-naturalistica, del tempo libero e sportiva, presente all'interno dell'area del parco.
Una volta descritti gli organi facenti parte dell'ente parco è ora possibile rappresentare graficamente l'organigramma dello stesso; questo può essere messo in risalto dalla figura seguente.

Fig. 2 – Organigramma dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile



5.2.5: Relazioni con gli altri enti territoriali

L'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, essendo un ente di recente istituzione, si trova ad operare in un territorio in cui erano già presenti diversi enti, territoriali e non. Esso intrattiene relazioni con la totalità degli stessi, siano questi sovra o sotto ordinati. Tali enti sono così classificabili[82]:

- Undici amministrazioni comunali: comuni di Vedelago, Piombino Dese, Istrana, Morgano, Quinto di Treviso, Treviso, Silea, Casier, Casale sul Sile, Roncade, Quarto d'Altino;
- Tre amministrazioni provinciali: Provincia di Treviso, Provincia di Padova e Provincia di Venezia;
- Regione del Veneto;
- Tre uffici del genio civile, ognuno riguardante una singola provincia;

[82] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 31.

- Due consorzi di bonifica: il “Consorzio acque risorgive” ed il “Consorzio Piave”;
- Tre soprintendenze: per i beni archeologici, ambientali e monumentali;
- Cinque unità locali socio sanitarie: ULSS n. 8, ULSS n. 9, ULSS n. 10, ULSS n. 12 e ULSS n. 15;
- Un’autorità di bacino, definita “Autorità di bacino del Sile e della pianura tra Piave e Livenza”.

Si intuisce che le relazioni tra l’ente parco e le altre istituzioni possono essere molto spesso difficoltose a causa dell’elevata complessità della stessa rete di relazioni esistente o a causa, ad esempio, di conflitti di competenze tra i diversi enti, nei quali può accadere che l’operato dell’uno si contrappone all’operato di un altro. Tutto ciò, che in prima battuta può rappresentare un aspetto negativo e di difficile gestione, può invece essere trasformato in un fattore di successo e di maggiore competitività del territorio, qualora si riescano ad intuire ed a tradurre in successive azioni concrete le grandi potenzialità e le opportunità fornite dalla legge per lo sviluppo socioeconomico dell’area tutelata. Non a caso, come vedremo successivamente, l’ente parco del Sile cerca di favorire una pianificazione territoriale strategica basata su logiche di governance, favorendo la formazione di un network relazionale con tutti i propri interlocutori, al fine di implementare un processo deliberativo della strategia basato su un approccio *top down - bottom up*, nel quale la strategia stessa è frutto di azioni in parte pianificate dall’ente ed in parte emergenti durante il processo di partecipazione degli altri attori territoriali (Meneguzzo, 1999: 307 ss).

5.3: Strumenti di pianificazione e programmazione

Analizziamo ora i documenti di pianificazione territoriale propri dell’ente parco del Sile. Come già anticipato in precedenza, detto ente non adotta il piano pluriennale economico e sociale ma include le materie trattate da quest’ultimo direttamente all’interno del piano ambientale; ci dedicheremo pertanto all’analisi dettagliata di questo strumento, considerando anche le disposizioni che secondo la legge n. 394/1991 dovrebbero appartenere al piano pluriennale economico e sociale.

5.3.1: Descrizione del piano ambientale

Il piano ambientale del parco del Sile trova le proprie basi legislative essenzialmente in tre diverse leggi: la legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, la L.R. n. 40/1984 e la L.R. n. 8/1991 istitutiva del parco. Quest'ultima, come già anticipato, inserisce la regolamentazione di tale strumento di pianificazione al titolo II; analizziamolo ora nel dettaglio.

L'art. 3 c. 1 afferma che il piano ambientale *"è formato al duplice scopo di assicurare la necessaria tutela e valorizzazione dell'ambiente e di sostenere lo sviluppo economico e sociale"*. Ecco che appare chiaramente il ruolo sostitutivo del piano ambientale rispetto al piano pluriennale economico e sociale; l'obiettivo principale di quest'ultimo, cioè il sostegno allo sviluppo socioeconomico, è infatti interamente ricompreso nel primo, che di conseguenza lo sostituisce a tutti gli effetti.

Questo duplice ruolo assunto dal piano ambientale è indispensabile per regolamentare l'attività di gestione complessiva del territorio del parco; quest'ultimo risulta essere densamente popolato, tanto che le trasformazioni d'uso del suolo per scopi agricoli e le trasformazioni legate alle urbanizzazioni ed alle attività produttive potrebbero rendere ideale e meramente teorico un progetto che non sia in grado di controllare lo sviluppo armonico di tutta l'area tutelata. Per evitare ciò ed elaborare, invece, un piano ambientale rispondente all'esigenza di gestione complessiva del territorio del parco, bisogna porre come principio basilare la capacità del piano stesso di rappresentare uno strumento di tutela e di sviluppo indirizzati a favore delle popolazioni locali, piuttosto che rappresentare uno strumento avulso da queste ultime e pertanto, fine a se stesso. Il piano ambientale deve così riuscire a definire in modo chiaro l'assetto naturalistico del luogo e le conseguenti azioni di tutela, esprimendole in un complessivo bilancio di costi e benefici.

Alla luce di quanto enunciato, il piano ambientale del parco del Sile non è assimilabile ad un semplice piano urbanistico, ma rappresenta un qualcosa di molto più vasto, in quanto individua e regolamenta un insieme di interventi, opere e procedure che sono finalizzati ad innescare la progressiva identificazione dei territori interessati come area intergrata del parco[83].

[83] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 24-26.

E' necessario che questo documento detti delle disposizioni ben precise ed assuma degli obiettivi altrettanto chiari e puntuali; questi sono indicati nel successivo comma 2, che individua tutte le finalità del piano stesso. Tra le più importanti, ricordiamo[84]:

- Le modifiche al perimetro del parco;
- La zonizzazione delle aree del parco, istituendo zone di riserva naturale generale, zone agricole e zone di urbanizzazione controllata, aventi diversi gradi di tutela ambientale. Per ognuna di queste zone omogenee possono essere redatti specifici piani gestionali, anche con articolazioni diverse;
- Gli interventi di conservazione, riqualificazione, restauro, recupero e miglioramento da realizzare all'interno del parco, individuando altresì i soggetti abilitati ad effettuarli, qualora questi siano diversi dall'ente parco;
- I vincoli e le limitazioni che afferiscono alle diverse aree comprese nel parco, nonché la regolamentazione delle attività di trasformazione consentite;
- Le modalità di cessazione o di riconversione delle attività incompatibili con le finalità del parco;
- Le attività produttive agricole e silvo-forestali compatibili con le finalità del parco;
- La distinzione tra i biotopi, a seconda che debbano essere lasciati prevalentemente all'evoluzione naturale ovvero che possano essere soggetti a trasformazioni orientate.

Il perseguimento di tutte queste finalità specifiche ha lo scopo di dare attuazione ai cinque macro obiettivi elencati nel piano ambientale, che rappresentano i pilastri dello stesso e che sono così riassumibili[85]:

---

[84] Il successivo comma 3 elenca tutte le altre funzioni del Piano Ambientale; esso, determina: a) i perimetri dei centri storici […] e delle zone archeologiche; b) gli edifici esistenti e le aree da destinare a sede delle attività dell'Ente Parco o ad altri usi pubblici congruenti con le finalità del Parco; c) le specifiche misure di tutela e di risanamento dei corpi idrici; d) le norme e i progetti per l'arredo delle aree attrezzate per la sosta e il ristoro; e) la rete viaria distinguendola in: 1) percorsi pedonali e ciclabili; 2) strade carrabili non asfaltate; 3) strade carrabili che consentono l'accesso ai soli residenti; 4) strade carrabili asfaltate; 5) percorsi dei mezzi pubblici; f) le aree attrezzate per il gioco, lo sport, la sosta distinguendole in pubbliche e di uso pubblico convenzionato; g) le reti tecnologiche per raggiungere con approvvigionamento idrico, illuminazione e fognatura, le aree attrezzate e gli insediamenti di cui è prevista la permanenza o l'espansione; h) i filari di alberi, siepi, cespugli, boschi, macchie arboree di cui è vietato l'abbattimento e quelli la cui sostituzione con specie uguali o diverse è soggetta ad autorizzazione; i) il censimento di tutti gli edifici di pregio ambientale storico-artistico e relative categorie di intervento, tenuto conto delle deliberazioni già adottate dalle Amministrazioni comunali sulla base delle leggi regionali 5 marzo 1985, n. 24 e 27 giugno 1985, n. 61; l) la suddivisione delle aree agricole in relazione alla qualità e alle caratteristiche dei terreni come previsto dalla legge regionale 5 marzo 1985, n. 24 e dalle "grafie e simbologie regionali unificate"; m) le zone nelle quali è consentita la navigazione a motore, fissando i limiti in relazione alla potenza dei motori; n) le modalità per l'esercizio dell'attività di piscicoltura anche mediante apposito regolamento.

- Tutelare i caratteri naturalistici, storici ed ambientali del territorio del fiume Sile: risanare le aree degradate e dare nuova dignità all'ecosistema del Sile, laddove questo risulta essere compromesso in modo più o meno grave;
- Attribuire al parco del fiume Sile il ruolo e la funzione di modello di gestione territoriale: si cerca di cambiare il modo di fare urbanistica, dando sempre maggiore importanza alle tematiche ambientali, favorendo un'urbanistica sostenibile e rispettosa delle peculiarità dell'ecosistema del Sile;
- Riconoscere il parco del fiume Sile come un "parco d'acqua": cercare di porre al centro della tutela le acque del Sile come elemento fondamentale non solo per l'ecosistema del fiume ma anche come elemento basilare per lo sviluppo socioeconomico della collettività che risiede all'interno del parco;
- Riconoscere il parco del fiume Sile come "parco produttivo misto": cercare di coniugare la tutela ambientale e della biodiversità con lo svolgimento di attività economiche compatibili;
- Definire il parco del fiume Sile come "parco didattico": pensare le aree del parco come una sorta di laboratorio nel quale consentire il diffondersi della conoscenza legata alla natura ed all'ecosistema del Sile, nel quale imparare un nuovo rapporto tra uomo e natura basato sul concetto della sostenibilità.

Si può notare che tra i pilastri che stanno alla base della formulazione del piano ambientale c'è quello di "parco produttivo misto"; questo rappresenta l'anello di congiunzione tra le materie di pertinenza del piano ambientale e le tematiche proprie del piano pluriennale economico e sociale che, come abbiamo già visto, nel caso del parco del Sile sono trattate all'interno del piano ambientale stesso. La pianificazione territoriale e la programmazione economica, infatti, costituiscono due facce della stessa medaglia ed hanno lo scopo di sviluppare le potenzialità di un territorio, favorendo una crescita in termini di benessere economico che sia compatibile con le caratteristiche naturali ed ambientali dello stesso. A tal riguardo gli strumenti a ciò dedicati possono procedere secondo mere competenze amministrative da parte degli enti più disparati, oppure attraverso strumenti progettuali e/o aggregazioni del consenso degli attori sociali, che vengono codificati in piani strategici quali, ad esempio, lo stesso piano ambientale. Quest'ultimo, invero, individua tutte le attività produttive presenti

[85] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 26-28.

all'interno del parco del Sile, schedandole e suddividendole in categorie omogenee. Successivamente esso cerca di individuare quali tra queste siano compatibili con gli obiettivi del parco, fornendo altresì delle linee guida precise per quanto riguarda la delocalizzazione e la riconversione delle attività incompatibili con le finalità del parco stesso.

Si può individuare così la valenza strategica del piano ambientale, in quanto esso cerca di favorire un determinato modello di utilizzazione del territorio e di conseguente sviluppo socioeconomico, basando tale modello su linee guida ben precise, derivanti da una visione ampia del territorio stesso, sia in termini spaziali che in termini temporali. Il piano ambientale, visto nel suo complesso, cerca di svilupparsi essenzialmente lungo quattro diverse direzioni, così riassumibili (Lorange, 1990: 21-22):

- Allocazione ottima delle risorse scarse proprie dell'ente, quali, ad esempio, le risorse finanziarie, umane ed il know-how;
- Supportare l'ente nel processo di adattamento con l'ambiente esterno e con i propri interlocutori;
- Coordinare le attività strategiche dell'ente in sintonia con i propri punti di forza e di debolezza;
- Sviluppare le capacità manageriali presenti all'interno dell'ente, in modo da perfezionare continuamente le decisioni strategiche che vengono prese.

Si riconosce, in questo modo, la duplice funzione del piano ambientale come documento di pianificazione interna dell'ente parco e come documento di pianificazione dell'ambiente esterno all'ente, inteso come area di influenza dello stesso. Nel primo caso va a determinare l'utilizzo delle risorse proprie dell'ente nell'organizzazione dello stesso; nel secondo caso, invece, esso va ad individuare gli obiettivi strategici da perseguire al fine di soddisfare i propri fini istituzionali, ossia la conservazione della natura, unita allo sviluppo socioeconomico. Proprio questa seconda funzione rappresenta il cardine attorno al quale si sviluppa la nuova concezione dei parchi naturali, visti come luogo nel quale favorire una pianificazione territoriale rispettosa dell'ambiente e basata su una diffusa cultura ecologica (Airaldi, Beltrame, 1987: 30) nella quale la priorità è assegnata al riguardo delle risorse ambientali, che non possono essere stravolte o, peggio ancora, distrutte dall'opera dell'uomo.

Per raggiungere questi risultati bisogna capire come sia composto un piano ambientale; avendo già descritto una strutturazione generale nel corso del capitolo 4, presentiamo ora la descrizione della struttura del piano ambientale del parco del Sile.

Questa è esposta dal successivo articolo 4, che ne elenca le diverse componenti. Esse sono rappresentate da:

- Analisi che consentono di individuare e descrivere le caratteristiche idriche e geomorfologiche, la struttura fisica del suolo, delle acque, della flora e della fauna, dell'area appartenente al parco;
- Relazione illustrativa degli obiettivi da conseguirsi, dei criteri adottati per la redazione del piano e da adottarsi per la sua attuazione, delle caratteristiche dei territori compresi nell'ambito del parco;
- Una rappresentazione grafica, in scala non inferiore a 1:10.000, che determini la zonizzazione del parco e determini altresì l'assetto urbanistico, naturalistico e funzionale;
- Norme di attuazione che descrivano vincoli e limitazioni nonché la regolamentazione delle attività consentite e di quelle incompatibili;
- Programma finanziario di massima e individuazione degli interventi ritenuti prioritari.

Si può notare, così come già evidenziato nel corso del capitolo 4, che il piano ambientale è un documento complesso e multidisciplinare: complesso, in quanto formato da una serie di documenti più specifici che incarnano al proprio interno anche la funzione programmatoria; multidisciplinare perché per la sua formazione richiede l'intervento di esperti appartenenti a diverse branche scientifiche, quali ad esempio la biologia, l'urbanistica, la geologia, l'economia[86].

A quanto finora descritto va poi aggiunto che in stretta relazione con il piano ambientale ci sono anche i piani di gestione delle aree SIC/ZPS presenti all'interno del parco. Detti piani, come già anticipato nel capitolo 4, descrivono dettagliatamente le caratteristiche naturali, paesaggistiche, urbane, antropiche e socioeconomiche di tali aree, individuando le azioni pianificatorie da porre in essere al fine di raggiungere lo sviluppo socioeconomico delle aree interessate, nel rispetto dei valori ambientali. In altre parole i piani di gestione delle aree SIC/ZPS sono dei veri e propri piani ambientali riguardanti

[86] A tal proposito, si consideri l'Appendice B, inserita a conclusione della presente trattazione.

dette aree ed i loro dettami vanno armonizzati col piano ambientale dell'intero parco, al fine di garantire un'adeguata tutela a tutto il territorio del parco, avendo particolare riguardo alle aree di "Rete Natura 2000". A titolo di esempio basti citare che il piano di gestione dell'area ZPS "IT3240011 - Sile: sorgenti, paludi di Morgano e S. Cristina" rimanda al piano ambientale del parco del Sile per quanto riguarda le disposizioni sulla pianificazione territoriale dell'area stessa[87].

Continuando l'analisi del titolo III della L.R. n. 8/1991, l'articolo 5 descrive la procedura di formazione del piano. Esso è adottato dall'ente parco ed entro 8 giorni dalla sua adozione, lo stesso ente dovrà darne adeguata pubblicità, depositandolo presso la segreteria delle province di Padova, Treviso e Venezia e dei comuni appartenenti al territorio del parco, per la durata di 30 giorni. In questo periodo chiunque abbia interesse può prenderne visione e nei 30 giorni successivi, può presentare delle proprie osservazioni. Scaduti i termini di legge, il piano dovrà essere inviato alla Regione, che dovrà valutarlo ed approvarlo. La delibera di approvazione dovrà essere pubblicata nel B.U.R. del Veneto e trascorsi 15 giorni dalla pubblicazione, il piano entrerà in vigore a tutti gli effetti.

Questa breve descrizione mette in evidenza ancora una volta la centralità del coinvolgimento degli stakeholders nel processo di formulazione e formazione del piano ambientale. L'implementazione di tecniche di pianificazione partecipata prende le mosse, oltre che dal suesposto articolo 5 legge n. 8/1991, anche dal già citato articolo 22 della stessa legge, che prevede la consulta del parco come organo adibito a favorire la partecipazione di stakeholders ed attori territoriali nel processo di formazione del piano ambientale. Ciò viene ulteriormente affermato anche dal piano stesso, che prevede esplicitamente il "*coinvolgimento* [degli stakeholders] *nell'affrontare i problemi di gestione* [e formazione del piano ambientale] *con la formazione di uno o più tavoli di concertazione fra comuni, enti, associazioni e attori territoriali*"[88].

Anche il regolamento del parco si muove in questa direzione, favorendo, al capo II, la partecipazione dei "*cittadini residenti nei comuni del parco, singoli o associati, degli enti, delle associazioni, degli ordini e dei collegi professionali*" (art. 3 c. 1) nei processi decisionali e nelle proposte di adozione di specifici atti. Il successivo articolo 4, poi,

[87] Regione Veneto - Segreteria Regionale all'Ambiente e Territorio - Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi - Servizio Reti Ecologiche e Biodiversità - Piano di Gestione n.16, ZPS "IT3240011 Sile: sorgenti, paludi di Morgano e S. Cristina", *Relazione Tecnica*: 295.

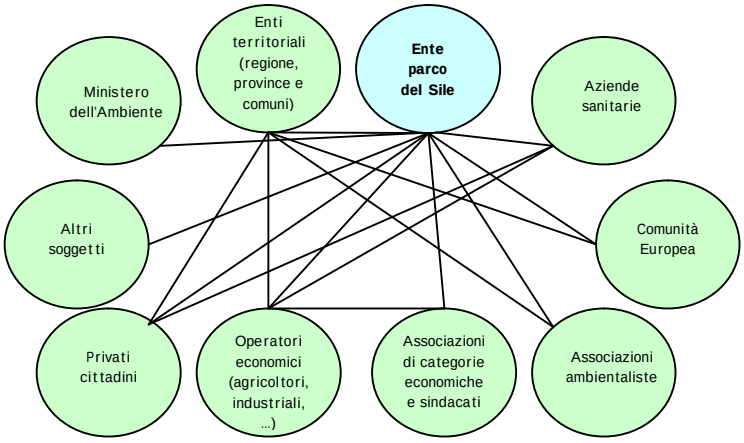
[88] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 32.

promuove l'istituzione di riunioni pubbliche per la discussione di argomenti specifici (quale, ad esempio, la formazione del piano ambientale), al fine di favorire la maggiore trasparenza informativa possibile.

Tutto quanto finora esposto consente di farci affermare che anche l'ente parco del Sile ha sviluppato una visione di governance nei rapporti con i propri interlocutori e nel processo di pianificazione territoriale strategica. Esso, infatti, nell'elaborazione del piano ambientale, si pone come uno dei nodi strategici del proprio network relazionale, al fine di *"attivare una ricerca di soluzioni creative e territorialmente differenziate ai problemi e alle sfide cui viene sottoposto"* (Mazza, 2011: 4). L'ente parco, data la complessità delle problematiche cui deve dare risposta tramite il piano ambientale, deve necessariamente sviluppare delle tecniche di pianificazione partecipata, al fine di giungere all'elaborazione di un documento rispondente alle istanze di tutte le categorie di attori che vivono nel territorio.

Il network relazionale del parco del Sile, pertanto, può essere sintetizzato dalla figura seguente.

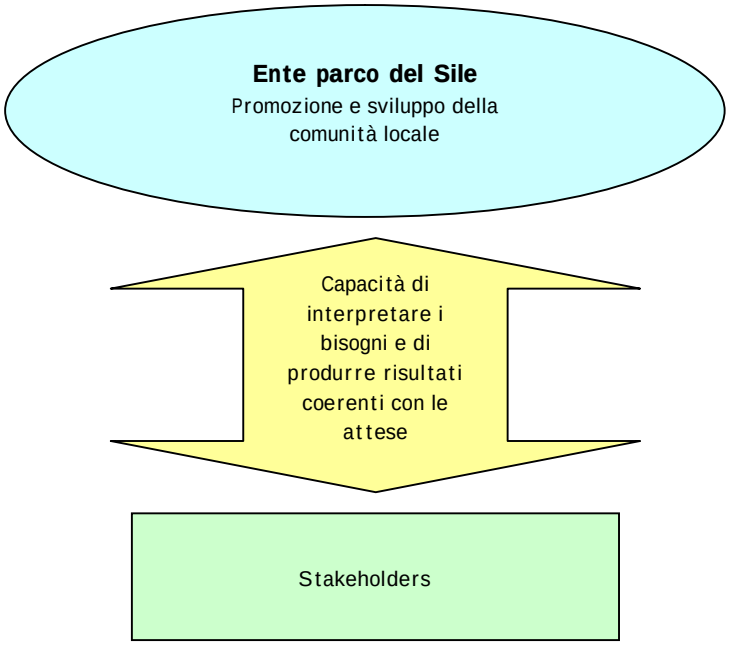
Fig. 3 – Network relazionale dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile



La figura suesposta rende conto dei principali interlocutori del parco del Sile e delle principali relazioni esistenti tra parco e propri stakeholders. In una situazione siffatta il processo di pianificazione territoriale trova realizzazione mediante strumenti di pianificazione partecipata quali ad esempio, workshop, conferenze informative ed incontri nei quali sia i privati cittadini che le associazioni possono formulare loro proposte a riguardo di argomenti specifici trattati e normati dal piano ambientale.

Il processo di formazione del piano ambientale, dunque, consente di plasmare in un determinato modo le relazioni esistenti tra ente parco e stakeholders; queste possono essere sintetizzate dalla figura seguente.

Fig. 4 – Rapporto esistente tra ente parco del Sile e propri stakeholders



Fonte: Adattato da Mazzoleni (2005), pag. 40.

Tutto ciò si riflette direttamente nel piano ambientale, che dovrà essere il più possibile trasparente e condiviso con tutti gli attori del territorio.

Questo, una volta ideato e formalizzato, dovrà essere implementato; per fare ciò, abbiamo visto nel capitolo 4 che si agisce mediante programmi di intervento, che consentono di elaborare delle azioni specifiche, in linea con le disposizioni del piano stesso. A questi programmi di intervento si affiancano spesso anche altri programmi, aventi origine diversa dai primi (ad esempio comunitaria) ma rispondenti sempre a finalità di tutela ambientale. Tra questi citiamo lo specifico programma "LIFE-SWATCH", riguardante interventi di riqualificazione e protezione ambientale all'interno del parco del Sile, che sarà trattato nel corso del prossimo paragrafo.

Tali programmi ed azioni però, per essere posti in essere, devono trovare copertura finanziaria; ciò avviene mediante il *programma finanziario*, che è un documento programmatorio facente parte del sistema del piano ambientale avente lo scopo di finanziare (e quindi autorizzare) le azioni di intervento specifiche, fungendo da vero e proprio budget dell'ente parco.

Nel periodo di validità del piano ambientale, ad esempio, il programma finanziario dell'ente parco del Sile prevede un finanziamento per le attività di tutela del paesaggio e della fauna per un totale di circa 2,5 milioni di Euro[89].

Il programma finanziario rappresenta perciò un documento programmatorio avente un orizzonte temporale di breve periodo, perché consente di codificare in azioni ed interventi concreti e specifici le linee guida proprie del piano ambientale.

Esso dovrà essere stilato e modificato di anno in anno, in base alle disponibilità di bilancio dell'ente parco e della progressiva attuazione dei programmi già finanziati; esso consente anche di individuare delle azioni prioritarie cui dare precedenza nel caso in cui le risorse finanziarie disponibili non siano in grado di finanziare tutte le azioni che nel corso di un anno dovrebbero essere finanziate.

A conclusione del paragrafo, infine, descriviamo brevemente le relazioni esistenti tra il piano ambientale del parco del Sile e le procedure VAS, VIA e VIncA.

Avendole già ampiamente descritte nel corso degli scorsi capitoli, è sufficiente indicare che anche il piano ambientale (e le sue variazioni, dette varianti) del parco del Sile è sottoposto alla VAS, in modo da individuare le incidenze e le conseguenze che il piano stesso ha sull'ambiente e sul territorio nel quale dovrà poi essere implementato. Tale valutazione ambientale strategica dovrà essere effettuata da un'apposita commissione regionale composta da tecnici specializzati. Discorso analogo vale anche per le procedure VIA e VIncA: queste valutano l'incidenza che singole opere hanno sull'ambiente, perciò ogni singola opera che si vuole realizzare, in linea con i dettami del piano ambientale, dovrà essere sottoposta a VIA (VIncA nel caso in cui l'opera in questione ricada all'interno di un'area SIC/ZPS) prima di essere autorizzata.

Concludiamo così l'esposizione del piano ambientale del parco del Sile; nel prossimo paragrafo, invece, cercheremo di capire come il programma comunitario "LIFE" abbia trovato attuazione all'interno del parco stesso.

5.3.2: Programma "LIFE-NATURA"

Questo programma ha finanziato, all'interno del parco del Sile, un progetto di conservazione e recupero ambientale denominato "SWATCH - Sile's wet areas together

[89] A tal proposito, si consideri l'Appendice C, inserita a conclusione della presente trattazione.

conserve how" nel periodo 1 ottobre 1999 – 30 settembre 2002. Tale programma, avente un costo complessivo di 707.546 € è stato finanziato dalla CEE per 353.773 €[90]. Ciò è stato reso possibile dal fatto che all'interno del perimetro del parco sono presenti delle zone SIC e ZPS: esse sono quattro, due SIC e due ZPS, rispettivamente così denominate: "IT3240028 - Fiume Sile dalle sorgenti a Treviso ovest"; "IT3240031 - Fiume Sile da Treviso est a San Michele Vecchio"; "IT3240011 - Sile: sorgenti, paludi di Morgano e S. Cristina" e "IT3240019 - Fiume Sile: Sile Morto e ansa a S. Michele Vecchio"[91].

Fig. 5 – Logo del programma comunitario "LIFE"

Fonte: Contribution de l'Instrument LIFE Nature à la protection des oiseaux en France, 1.

Cerchiamo ora di descrivere brevemente l'iter procedurale del progetto in oggetto. La proposta del programma "LIFE-SWATCH" è stata presentata al Ministero dell'Ambiente dall'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile il giorno 15 dicembre 1998, richiedendo il cofinanziamento "LIFE-NATURA"; tale progetto, una volta trasmesso alle autorità comunitarie, è stato esaminato e ritenuto meritevole di sostegno finanziario da parte della Commissione Europea che con deliberazione n. 2073 del 13 luglio 1999 ha elargito un contributo finanziario pari al 50% del costo totale del progetto. In data 7 settembre 1999 poi, l'ente parco ha accettato il finanziamento, impegnandosi così ad eseguire i lavori previsti dal programma stesso[92].

Gli obiettivi generali di tale programma sono stati maggiormente specificati, suddividendoli in tutta una serie di opere mirate a perseguire azioni di tutela e recupero ambientale. L'esecuzione di tali opere è stata assegnata, mediante appositi bandi di gara pubblica, a diversi attori che vivono nel territorio del parco, quali agricoltori, imprese specializzate nel recupero ambientale di zone degradate, altri attori.

---

[90] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2006). *Il bilancio di LIFE-NATURA in Italia*: 220.
[91] Regione Veneto – Rete Natura 2000 Veneto n. 3/2005: 4-5.
[92] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile – Deliberazione del Comitato esecutivo n. 57 del 13 luglio 2001.

Presentiamo di seguito un esempio volto a chiarire quanto affermato.

Il parco del Sile, nell'ambito del programma "LIFE-SWATCH", ha pubblicato, nell'anno 2000, un bando di gara intitolato "Agricoltura e ambiente", volto ad incentivare interventi di recupero e manutenzione ambientale, di sviluppo di pratiche di agricoltura biologica e di tutela degli habitat e della biodiversità. Tale bando era indirizzato a tutti gli imprenditori agricoli presenti all'interno del parco, che potevano partecipare al bando stesso presentando dei progetti di riqualificazione e manutenzione ambientale che prevedessero, tra le altre, le seguenti azioni[93]:

- Riqualificazione ed infittimento di siepi;
- Riqualificazione e ripulitura di sponde di corsi d'acqua degradati, appartenenti al sistema idrografico secondario del fiume Sile;
- Formazione di macchie boscate lungo i corsi d'acqua minori;
- Ripristino di zone umide quali canneti, fontanili, torbiere;
- Formazione di aree boscate da indirizzare a scopi didattici;
- Riconversione di aziende agricole al metodo di agricoltura biologica.

I soggetti vincitori del bando si sono impegnati a porre in essere tali azioni, procedendo anche alla manutenzione delle aree d'intervento per un periodo non inferiore ai 5 anni, ricevendo in cambio dei finanziamenti a fondo perduto derivanti, appunto, dal programma "LIFE".

Analoghi bandi di gara sono stati indetti dall'ente parco anche per i successivi anni 2001 e 2002.

Azioni di questo tipo vengono implementate in armonia con quanto dettato dal piano ambientale dell'ente e dai piani di gestione delle aree SIC/ZPS contenute all'interno del parco stesso. Questi ultimi sono elaborati in sintonia con quanto già previsto dal piano ambientale del parco e rappresentano una sorta di ulteriore livello pianificatorio avente il compito di fornire una migliore pianificazione ed una conseguente maggiore tutela nelle aree di "Rete Natura 2000".

Possiamo così capire chiaramente l'intento del programma "LIFE": esso si fa promotore di un modello di sviluppo sostenibile fortemente legato al territorio. Gli attori che vivono in quest'ultimo, infatti, divengono i destinatari di benefici economici per la loro

[93] Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile – Bando di concorso *"Agricoltura e Ambiente"* – Incentivi agli imprenditori agricoli – Anno 2000 – Art. 4.

azione di tutela e salvaguardia dell'ambiente. Si cerca in questo modo di creare un modello di sviluppo nel quale il benessere non sia perseguito solamente mediante una sempre maggiore produzione di beni a servizi, andando a scapito delle risorse naturali, ma attraverso il rispetto e la tutela di queste ultime. Uno degli scopi del programma "LIFE", infine, è anche quello di sensibilizzare la popolazione europea sui temi ambientali e sul rispetto delle risorse naturali, degli habitat e della biodiversità e tale scopo viene perseguito anche tramite gli incentivi finanziari elargiti da tale programma.
Attraverso quest'ultimo gli attori di un territorio (in questo caso gli imprenditori agricoli) diventano protagonisti nella gestione dello stesso, perché attraverso propri progetti possono incidere sulla qualità del territorio stesso, ricavandone anche dei benefici economici.
Ciò dimostra che la presenza di un parco in un determinato territorio non rappresenta un vincolo allo sviluppo socioeconomico dello stesso, ma rappresenta una grande opportunità per la comunità insediata in questo territorio, a patto però che quest'ultima sappia cogliere la portata innovativa legata alla presenza del parco, modificando così la propria sensibilità sui temi ambientali e cambiando, di conseguenza, il proprio modello di sviluppo.
Quanto finora affermato va necessariamente coniugato con una pianificazione razionale e responsabile delle aree del parco (ma più in generale di tutto il territorio) perché, se pianificare vuol dire stabilire degli obiettivi strategici da perseguire e se questi sono riconducibili a principi quali il rispetto e la tutela dell'ambiente (così come dovrebbe essere per tutti i livelli di pianificazione territoriale e non soltanto per quella propria dell'ente parco), allora programmi quali il "LIFE-NATURA" (e le sue applicazioni locali, quale il "LIFE-SWATCH") rappresentano parte integrante di un processo di pianificazione costruito in sintonia con questi principi, contribuendo a rendere la pianificazione svolta dal parco ancora più rispondente alle finalità istituzionali dello stesso e garantendo così una buona qualità dei risultati del processo di pianificazione.
Si può così notare la stretta relazione esistente tra piano ambientale e programma "LIFE-NATURA"; essi rappresentano due importanti strumenti del sistema pianificatorio esistente all'interno di un parco naturale perché consentono di coniugare i *"valori ambientali e paesistici"* (Gambino, 1991: 91-92) che un parco deve tutelare con

i valori di sviluppo economico e di perseguimento del benessere della collettività in esso insediata.

5.4: Confronto tra la pianificazione svolta dall'ente parco e la pianificazione svolta dagli enti locali

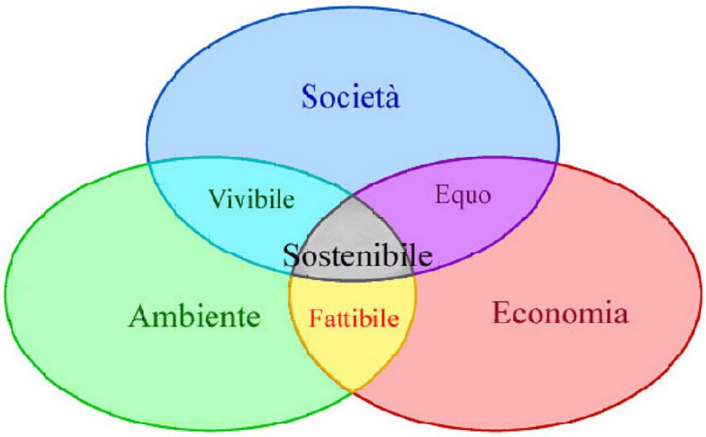
In questo paragrafo cercheremo di mettere in risalto le relazioni esistenti tra il piano ambientale del parco del Sile e la pianificazione territoriale svolta a livello regionale, provinciale e comunale.

Iniziamo col dire che la relazione gerarchica tra i diversi livelli pianificatori presenti all'interno del parco del Sile è riassumibile dalla fig. 6 presentata nel capitolo 4 e pertanto, ad essa si rimanda. Per quanto riguarda i documenti pianificatori, invece, esporremo brevemente le disposizioni riguardanti la tutela della natura e della biodiversità contenute nei documenti regionali, provinciali e comunali degli enti territoriali ricadenti all'interno del parco del Sile.

PTRC della Regione Veneto

Il nuovo PTRC della regione Veneto, adottato con il DGR n. 372 del 17 febbraio 2009, ispira tutti i suoi dettami al concetto di sostenibilità, intesa come incrocio tra gli interessi ambientali, economici e sociali, secondo quanto raffigurato dalla figura seguente.

Fig. 6 – Struttura concettuale di base del nuovo PTRC della regione Veneto



Fonte: Regione Veneto – PTRC – Relazione Illustrativa: 116.

Alla luce di quanto affermato e facendo particolare riferimento alle materie di tutela del paesaggio e dell'ambiente, il PTRC veneto si pone l'obiettivo di[94]:

- Prevenire e ridurre la frammentazione paesaggistica;
- Salvaguardare e migliorare la biodiversità e le reti ecologiche;
- Integrare il paesaggio nelle politiche territoriali riferite al sistema degli obiettivi del PTRC.

Con particolare riferimento alla protezione delle reti ecologiche e della biodiversità, il PTRC, dopo aver individuato i parchi, le riserve naturali e le aree SIC/ZPS come aree di assoluta tutela e soggette a stringenti vincoli ambientali, individua altresì la presenza di "corridoi ecologici", vale a dire aree meritevoli di particolare tutela ambientale e paesaggistica dovuta alla elevata presenza al proprio interno di biodiversità e di elementi naturali ancora in parte integri. Questi corridoi ecologici sono estesi in buona parte del territorio veneto e per quanto riguarda il parco del Sile, si sviluppano in due diverse aree lungo il corso del fiume, prendendo il nome, rispettivamente, di *Sistema delle risorgive del Sile*, situato nella parte iniziale del suo corso e di *Sistema delle risorgive trevigiane e medio corso del fiume Sile*[95], situato attorno alla città di Treviso e verso i comuni di Silea, Casier e Casale sul Sile.

Da quanto finora esposto si può intuire chiaramente che il PTRC assume come propri obiettivi strategici la tutela dell'ambiente, degli habitat e della biodiversità, favorendo il diffondersi di una cultura di sviluppo sostenibile. Esso, come abbiamo già anticipato nel capitolo 4, funge da documento di cornice agli strumenti pianificatori propri degli altri enti, quale, ad esempio, il piano ambientale dell'ente parco, fornendo le linee guida che tali strumenti devono seguire nel momento in cui verranno elaborati.

Il PTRC poi, al pari degli altri documenti pianificatori propri degli enti pubblici, cerca di incentivare la partecipazione degli stakeholders sia nella fase della elaborazione delle decisioni generali, sia nel momento della gestione ed attuazione, al fine di dare trasparenza alle scelte da esso compiute[96].

Le metodologie utilizzate per raggiungere un buon livello di co-pianificazione possono essere messe in luce dalla figura seguente.

---

[94] Regione Veneto – PTRC – *Relazione Illustrativa*: 135-136.
[95] Regione Veneto – PTRC – *Relazione Illustrativa*: 150.
[96] Regione Veneto – PTRC – *Relazione Illustrativa*: 102.

Fig. 7 – Strumenti di co-pianificazione utilizzati dal PTRC veneto

Fonte: Regione Veneto – PTRC – Relazione Illustrativa: 103

Si può notare, in particolare, la presenza della VAS quale strumento indispensabile per l'elaborazione di un piano territoriale regionale capace di seguire gli obiettivi strategici di tutela naturalistica e minor impatto ambientale possibile delle disposizioni previste dal piano stesso. Anche gli altri strumenti di co-pianificazione elencati nella figura 7 si muovono in questa direzione, mettendo così in risalto l'orientamento alla tutela naturalistica ed ambientale che sta alla base del nuovo PTRC della regione Veneto.

PTCP delle province di Treviso, Padova e Venezia

Iniziamo col presentare le disposizioni contenute nel PTCP della provincia di Treviso, dal momento che il parco del Sile si sviluppa quasi interamente all'interno del territorio di tale provincia. Tale documento indica la presenza nel territorio provinciale di una vasta gamma di aree soggette a vincoli di tutela ambientale, rappresentate da aree SIC/ZPS, parchi e riserve regionali (tra cui il parco del Sile), elementi paesaggistici di notevole pregio, quali borghi storici e ville venete, oltre ché l'esistenza di tre grandi corridoi ecologici, di cui uno riguardante il fiume Sile e strutturato secondo quando disposto dal PTRC. Il documento prosegue affermando che "*la salvaguardia e la*

gestione oculata di questi elementi deve costituire il primo passo per i progetti di conservazione e gestione della biodiversità nel contesto provinciale"[97]. Tramite questa formulazione anche il PTCP di Treviso, al pari del PTRC, dà grande importanza alla tutela ambientale e naturalistica, elevandola ad obiettivo strategico prioritario che l'ente provincia deve necessariamente prefiggersi, demandando però il perseguimento di tali obiettivi allo strumento del piano ambientale del parco del Sile[98].

Anche i PTCP della provincia di Padova e della provincia di Venezia si muovono in questa direzione; il primo afferma che *"in coerenza con un'esplicita politica europea e nazionale* [e regionale], *vengono individuati ulteriori ambienti da proteggere e/o da annettere in funzione della formazione della rete ecologica provinciale, individuando una «trama verde» estesa all'intero territorio provinciale"*[99], della quale fa parte anche l'area del parco del Sile, all'interno dei quali si perseguono politiche di tutela e valorizzazione della biodiversità e degli habitat in essi presenti. Tali politiche, però, sono espressamente demandate agli strumenti propri degli enti gestori di tali aree, quale il piano ambientale[100]. Analogamente anche il PTCP della provincia di Venezia dichiara come proprio obiettivo strategico la tutela ed il rafforzamento della biodiversità, favorendo la tutela delle aree protette (parchi, aree SIC/ZPS, riserve), demandando sempre agli strumenti tipici degli enti preposti (es: ente parco) la tutela particolareggiata di tali aree[101].

Si può così notare la subordinazione del PTCP rispetto al piano ambientale: il primo individua solamente a scopo informativo le aree sottoposte a tutela ambientale ed i rispettivi vincoli, lasciando "carta bianca" al secondo per quanto riguarda una precisa normazione e pianificazione di tali aree.

Bisogna infine precisare che in tutti e tre i PTCP qui analizzati si fa ampio riferimento a metodi di pianificazione partecipata così come già ampiamente descritti nel corso della trattazione[102].

---

[97] Regione Veneto – Deliberazione di Giunta regionale n. 1137 del 23 marzo 2010 riguardante il PTCP della Provincia di Treviso: 27.

[98] A tal proposito si considerino le disposizioni contenute nella Deliberazione di Giunta regionale n. 1137 del 23 marzo 2010 riguardante il PTCP della Provincia di Treviso: 53 ss.

[99] Provincia di Padova – PTCP – *Relazione generale*: 33.

[100] A tal proposito, si considerino le Norme Tecniche di attuazione del PTCP della Provincia di Padova, artt. 17 ss.

[101] Provincia di Venezia – PTCP – *Relazione tecnica*: 10. A tal riguardo si considerino, poi, le Norme Tecniche di Attuazione del PTCP della Provincia di Venezia, Artt. 20 ss.

[102] Si rimanda, a tal riguardo, ai seguenti documenti: PTCP Provincia di Treviso – Relazione Generale: 1-6; PTPC Provincia di Padova – Relazione generale: 6-8; PTCP Provincia di Venezia – Rapporto sulla Partecipazione.

PAT/PRG comunali

Nel descrivere lo strumento di pianificazione territoriale comunale, il PAT (Piano di assetto territoriale, ex PRG), cercheremo di fornire delle disposizioni generali, contenute nella L.R. n. 11/2004, dato che descrivere ogni singolo PAT di ogni comune appartenente al parco del Sile risulterebbe essere un'opera di elevata complessità e di scarsa portata informativa dal momento che questo documento presenta criteri di redazione omogenei per tutti i comuni, stabiliti dalla legge citata.

Il PAT è disciplinato dall'articolo 12 ss. della L.R. n. 11/2004; il comma 2 di detto articolo afferma che *"Il PAT è lo strumento di pianificazione che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando le specifiche vocazioni e le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale ed architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore ed alle esigenze dalla comunità locale"*[103].

---

[103] Il successivo articolo 13 individua, poi, tutti i contenuti del PAT; ne riportiamo di seguito la versione integrale.
"Il piano di assetto del territorio (PAT), redatto sulla base di previsioni decennali, fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed in particolare:

a) verifica ed acquisisce i dati e le informazioni necessari alla costituzione del quadro conoscitivo territoriale comunale;
b) disciplina, attribuendo una specifica normativa di tutela, le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore;
c) individua gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale;
d) recepisce i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario e definisce le misure idonee ad evitare o ridurre gli effetti negativi sugli habitat e sulle specie floristiche e faunistiche;
e) individua gli ambiti per la formazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse comunale;
f) determina il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC), secondo le modalità indicate nel provvedimento di cui all'articolo 50, comma 1, lett. c); tale limite può essere derogato previa autorizzazione della Giunta regionale, sentita la provincia interessata, per interventi di rilievo sovra comunale;
g) detta una specifica disciplina di regolamentazione, tutela e salvaguardia con riferimento ai contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) di cui all'articolo 22;
h) detta una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto e alle zone agricole in conformità a quanto previsto dagli articoli 40, 41 e 43;
i) assicura il rispetto delle dotazioni minime complessive dei servizi di cui all'articolo 31;
j) individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza e detta i criteri per l'individuazione di ambiti preferenziali di localizzazione delle grandi strutture di vendita e di altre strutture alle stesse assimilate;
k) determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi e i parametri per i cambi di destinazione d'uso, perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili;
l) definisce le linee preferenziali di sviluppo insediativo e le aree di riqualificazione e riconversione;
m) precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione di cui agli articoli 35 e 37;
n) detta i criteri per gli interventi di miglioramento, di ampliamento o per la dismissione delle attività produttive in zona impropria, nonché i criteri per l'applicazione della procedura dello sportello unico per le

Ciò che ci preme sottolineare è la relazione di subordinazione che lega il PAT agli altri strumenti pianificatori quali il PTRC, il PTCP ed il piano ambientale; esso dovrà adattare le proprie disposizioni pianificatorie a quanto stabilito in sede di pianificazione svolta a livello superiore, anche per quanto riguarda l'individuazione delle aree soggette a vincoli ambientali, quali i parchi, le riserve e le aree di "Rete Natura 2000".

E' doveroso poi sottolineare il fatto che anche il PAT prevede la possibilità per gli stakeholders di partecipare al processo di formazione dello stesso; tale possibilità è sancita dall'articolo 14 c. 2 che afferma: "*entro otto giorni dall'adozione* [da parte del Consiglio comunale], *il piano è depositato a disposizione del pubblico per trenta giorni consecutivi presso la sede del comune, decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi trenta giorni* […]".

Senza volersi dilungare in ulteriori spiegazioni si può facilmente notare, anche facendo riferimento a quanto esposto nel capitolo 4, che PTRC, PTCP e PAT sono tre documenti del tutto simili tra loro per quanto riguarda il processo di formazione e gli obiettivi strategici da essi individuati. Essi si differenziano tra loro soltanto per quanto riguarda il rispettivo posizionamento nella scala gerarchica della pianificazione territoriale. Tuttavia se vengono considerati in una sorta di sistema, affiancandosi anche al piano ambientale, si può individuare la tendenza degli stessi di favorire obiettivi strategici di tutela dell'ambiente e della biodiversità, favorendo così un modello di sviluppo

---

attività produttive, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59" e successive modificazioni, in relazione alle specificità territoriali del comune;

o) individua le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 3, lettera c);
p) individua i contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi;
q) stabilisce i criteri per l'individuazione dei siti per la localizzazione di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico di cui al decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche" e successive modificazioni;
r) elabora la normativa di carattere strutturale in applicazione di leggi regionali di altri settori.

Ai fini della presente legge gli ambiti territoriali omogenei (ATO) in cui il comune suddivide il proprio territorio, vengono individuati per specifici contesti territoriali sulla base di valutazioni di carattere geografico, storico, paesaggistico e insediativo.

Il PAT è formato:

a) da una relazione tecnica che espone gli esiti delle analisi e delle verifiche territoriali necessarie per la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale;
b) dagli elaborati grafici che rappresentano le indicazioni progettuali;
c) dalle norme tecniche che definiscono direttive, prescrizioni e vincoli, anche relativamente ai caratteri architettonici degli edifici di pregio, in correlazione con le indicazioni cartografiche;
d) da una banca dati alfa-numerica e vettoriale contenente il quadro conoscitivo di cui all'articolo 10 e le informazioni contenute negli elaborati di cui alle lettere a), b) e c).

I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, così come individuati dal PTCP, possono predisporre il PAT in forma semplificata secondo le modalità definite con atto di indirizzo di cui all'articolo 46, comma 2, lettera g)".

socioeconomico basato sui criteri della sostenibilità e del rispetto ambientale. Essi sono tutti assoggettati alla VAS che, come già più volte affermato nel corso della trattazione, ha il compito di valutare gli impatti ambientali di ogni singolo piano, oltre che alle procedure VIA e VIncA per quanto riguarda le singole opere previste dai piani stessi.
Concludiamo così questa breve analisi dei livelli pianificatori (e dei relativi strumenti) presenti all'interno del parco del Sile; da questa analisi è risultato che la relazione tra i diversi strumenti pianificatori esposta nel capitolo 4 rappresenta in modo corretto e veritiero la relazione gerarchica tra quelli che trovano giurisdizione anche all'interno del parco del Sile.
Nel prossimo paragrafo, per concludere la trattazione, presenteremo delle riflessioni finali riguardanti i diversi strumenti pianificatori analizzati, focalizzando in particolare l'attenzione sul piano ambientale, che rappresenta l'argomento centrale del presente capitolo.

5.5: Valutazioni finali

Abbiamo visto che il parco naturale regionale del fiume Sile è nato in epoca relativamente recente (1991) ed in concomitanza con il verificarsi di due avvenimenti destinati a modificare in modo sostanziale rispettivamente il settore dei parchi ed il settore pubblico nella sua generalità. Tali avvenimenti sono:

- L'emanazione della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, che ha permesso la riorganizzazione del settore dei parchi ed il forte incremento delle aree protette (parchi e riserve naturali) nel territorio nazionale;
- L'affermarsi di una nuova cultura di gestione del settore pubblico, basata su logiche manageriali orientate all'efficacia, all'efficienza, all'economicità dell'azione pubblica, nonché ad una maggiore vicinanza della stessa ai bisogni ed alle istanze dei cittadini, che trova realizzazione nei modelli manageriali *new public management* e *public governance*, che hanno avuto l'effetto di rivoluzionare le logiche di funzionamento dell'intero settore pubblico.

Il combinarsi di questi due fattori ha fatto si che il parco del Sile, al pari degli altri parchi presenti nel territorio nazionale, sviluppi fin dalla propria nascita delle modalità di gestione volte a coniugare il rispetto formale delle leggi e dei propri fini istituzionali

con le logiche di efficacia, efficienza ed economicità sopra richiamate. Queste modalità di gestione si esplicano in tecniche proprie di entrambi i paradigmi manageriali sopra citati.

Tipico di logiche NPM è l'utilizzo di tecniche di programmazione razionale delle azioni da svolgere; ciò si sostanzia nel programma finanziario e nei programmi d'intervento che, come abbiamo visto, facendo parte del sistema del piano ambientale del parco, rappresentano i documenti programmatori aventi il compito di stabilire le azioni pratiche da mettere in atto (aventi un orizzonte temporale di breve periodo) al fine di dare esecuzione agli obiettivi strategici (di lungo periodo) stabiliti in sede di pianificazione.

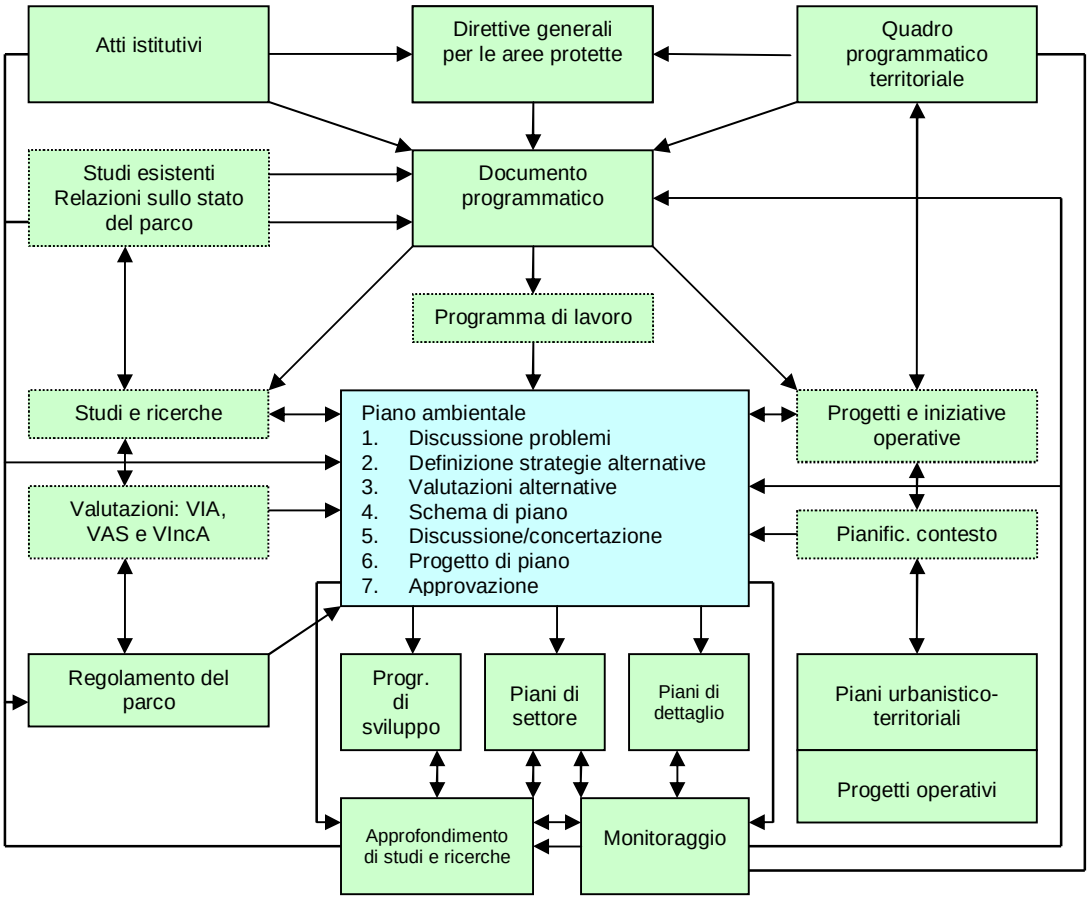
Mediante questi documenti, pertanto, si cercano di ristrutturare le modalità di azione dell'ente al fine di eliminare dall'azione dello stesso tutto quello che non contribuisce ad incrementare il valore del servizio (inteso come protezione della natura e della biodiversità) garantito al cittadino (Meneguzzo, 1999: 62 ss).

Tipico di logiche riconducibili al paradigma public governance, invece, è il ricorso a tecniche di pianificazione partecipata, nelle quali l'ente pubblico prevede ed incentiva la partecipazione degli stakeholders al processo di pianificazione e di redazione dei piani strategici, favorendo una composizione degli stessi il più possibile condivisa tra i diversi attori in gioco. Ciò avviene, abbiamo visto, tramite la costruzione di network relazionali che pongono al centro la questione dello sviluppo socioeconomico del territorio in oggetto secondo logiche di tutela ambientale e del paesaggio (Brunori, Marangon, Reho, 2007: 144).

Avendo già ampiamente esposto tali argomenti nel corso della presente trattazione, presentiamo ora, a conclusione del capitolo, due ulteriori schemi, rappresentativi rispettivamente del processo di pianificazione territoriale strategica adottato dall'ente parco del Sile e del processo partecipativo degli stakeholders alla redazione di un piano territoriale strategico.

Si riuscirà facilmente ad intuire che il secondo schema rappresenta una sorta di sottoinsieme del primo, in quanto la partecipazione degli stakeholders rappresenta soltanto una delle diverse fasi dell'intero processo pianificatorio.

Fig. 8 – Il processo di pianificazione territoriale strategica di un ente parco



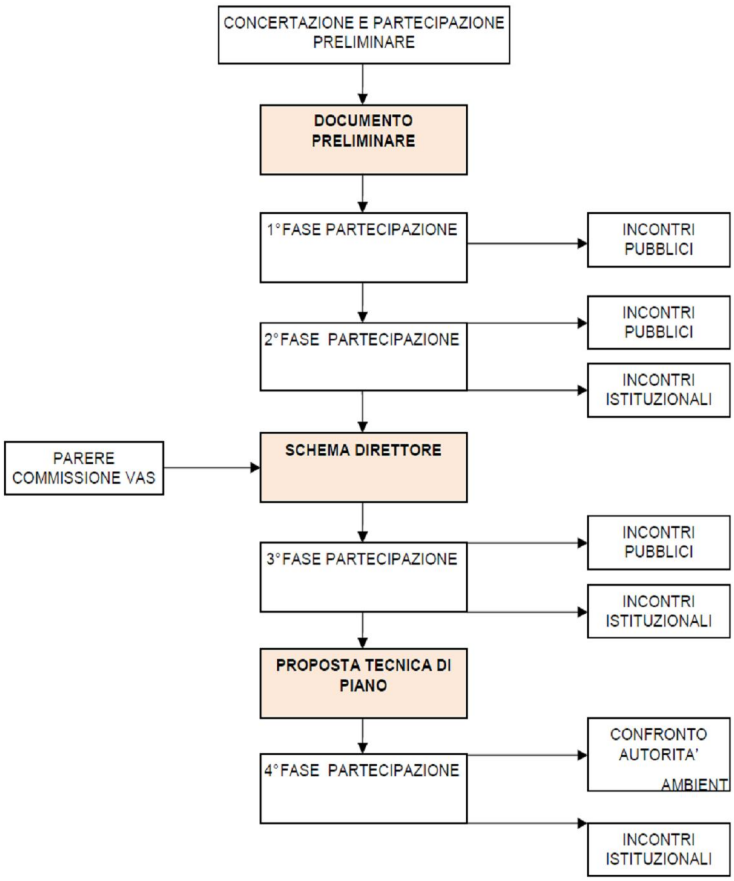
Fonte: Gambino (1991), pag. 90.

Lo schema è alquanto complesso perché cerca di sintetizzare tutte le operazioni che vengono compiute dall'ente parco nell'elaborazione del piano ambientale, comprendendo anche l'elaborazione di tutti i documenti preliminari (documenti programmatici, studi, ricerche e relazioni preliminari, …) che vengono realizzati per preparare la stesura del piano ambientale definitivo. Detto schema cerca di evidenziare altresì la relazione esistente tra il piano ambientale e gli altri documenti urbanistico-territoriali propri degli altri enti territoriali (PTRC, PTCP, PAT).

Focalizzando l'attenzione sui punti 4 e 5 della casella "piano ambientale" si intuisce che questi rappresentano il cardine della partecipazione degli stakeholders al processo pianificatorio; in questi punti, infatti, vengono sviluppate tutte le tecniche e le modalità di partecipazione elencate nel corso della trattazione.

Detto processo partecipativo può essere studiato tramite lo schema di seguito riportato, rappresentante l'analisi dettagliata della fasi partecipative degli stakeholders al processo pianificatorio.

Fig. 9 - Diagramma di flusso delle fasi partecipative



Fonte: Provincia di Venezia – PTCP – Relazione Ambientale: 21.

Questo schema ha il merito di evidenziare la centralità della partecipazione degli attori territoriali alla formazione di un qualsiasi piano territoriale strategico, che avviene a fasi alterne, in linea con l'evoluzione della stesura del piano stesso. Esso mette in risalto anche la relazione, più volte richiamata nel corso dell'intera trattazione, tra processo di pianificazione e procedura VAS; si può notare che quest'ultima è parte integrante dell'intero processo perché, attraverso l'analisi degli impatti ambientali da essa condotta, consente di indirizzarlo verso determinate linee guida.

Occorre, infine, a nostro avviso, fare un breve richiamo all'utilizzo della rete relazionale da parte del parco del Sile; abbiamo visto che la formazione del piano ambientale avviene favorendo la partecipazione degli attori che intrattengono relazioni con l'ente stesso. Se, analogamente, si considerano le reti relazionali degli altri enti territoriali che

hanno giurisdizione all'interno del parco del Sile (regione, provincie e comuni), facendo anche riferimento a quanto finora esposto, si può facilmente affermare che anch'essi adottano procedimenti di pianificazione partecipata, coinvolgendo i propri stakeholders. In quest'ultimo caso, in particolare, il parco del Sile diventa esso stesso uno stakeholder di tali enti perché nel processo di formazione dei relativi documenti pianificatori cerca di far valere le proprie ragioni e le proprie istanze (peraltro chiaramente stabilite dalla legge) per quanto riguarda la porzione di territorio sottoposto alla propria giurisdizione.
Si viene così a formare un sistema di pianificazione territoriale ben preciso, seppur complesso, che vede la regione quale ente sovraordinato e titolare del relativo processo, ma che delega molte competenze agli altri enti territoriali, in particolare all'ente parco.
L'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, perciò, incarna una visione moderna del proprio ruolo perché riesce a coniugare il rispetto ed il perseguimento dei propri fini istituzionali con una gestione orientata verso le tendenze manageriali più recenti. La sintesi di quanto appena affermato è rappresentata dal piano ambientale che da una parte è costruito seguendo le disposizioni legislative, mentre dall'altra rappresenta il documento che consente di sperimentare nuove formule di pianificazione e di gestione manageriale. Esso può essere definito come uno *"strumento di governance e di sviluppo del territorio"* (Hinna, Meneguzzo, Mussari, Decastro, 2006: 111-112) nel quale l'ente parco e gli altri attori territoriali condividono le proprie esperienze, le proprie competenze ed il proprio know-how al fine di elaborare un documento preciso, esauriente e condiviso, che possa dare adeguate risposte in tema di pianificazione territoriale alla comunità insediata nel territorio del parco.
Ad ulteriore conferma di ciò, bisogna rammentare il fatto che questo documento si trova ad interagire con i diversi altri documenti e procedure pianificatori già ampiamente citati in precedenza, quali il PTRC, il PTCP ed il PAT degli enti territoriali, i piani di gestione delle aree "Rete Natura 2000" e le procedure VAS, VIA e VIncA riguardanti gli impatti ambientali; tutti questi documenti, previsti da leggi comunitarie, nazionali e regionali, contribuiscono a formare quel sistema pianificatorio già accennato in precedenza, che pone l'accento su obiettivi di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità che rappresentano, nel contempo, anche gli obiettivi di fondo del parco del Sile.

Si può così concludere il capitolo affermando che l'ente parco del Sile rappresenta lo "strumento" ideale in mano alla PA per perseguire le finalità appena esposte, coniugandole con la necessaria ricerca di un sempre maggior benessere per la comunità insediata nel parco. Ciò può avvenire solamente se si pone la pianificazione degli obiettivi da perseguire e delle azioni da svolgere al centro dell'operato del parco stesso, favorendo in tal modo una gestione responsabile e volta al raggiungimento degli obiettivi istituzionali e dei risultati auspicati in sede di pianificazione.

CONCLUSIONI

Durante l'intera trattazione abbiamo cercato di esporre la nozione di ambiente, considerandola nella particolare accezione di tutela della natura e di governo del territorio. Abbiamo visto che esiste una vasta attività legislativa, giurisprudenziale e dottrinale in tale settore che ha contribuito negli anni alla nascita ed all'espansione di aree naturalistiche tutelate dalla legge comunitaria e nazionale. Abbiamo visto, poi, che la PA esercita la propria funzione di tutela della natura attraverso l'istituzione di parchi naturali la cui gestione è affidata all'ente parco, che rappresenta lo strumento mediante il quale vengono perseguiti tali obiettivi, fondendoli con quelli di una gestione responsabile e razionale del territorio.

L'ente parco, perciò, rappresenta uno strumento strategico in mano alla PA perché consente di conservare e valorizzare le risorse naturali per il *public enjoyment* delle attuali e future generazioni (Gambino, 1991: 41) determinando un modello di sviluppo ben preciso del territorio in cui l'ente in oggetto ha giurisdizione, basato sul rispetto dei valori ambientali e naturalistici in esso situati. In altre parole il parco naturale rappresenta il luogo ideale nel quale implementare modelli di sviluppo sostenibile, favorendo uno sviluppo economico delle aree e della comunità in esso insediata, che sia rispettoso dell'ambiente, della natura e della biodiversità.

Per muoversi in questa direzione, abbiamo visto che l'ente parco necessita di pianificare il proprio operato al fine di determinare con esattezza gli obiettivi da raggiungere e le risorse da impiegare; diventano perciò molto importanti le capacità manageriali presenti all'interno della struttura del parco.

Le funzioni pianificatorie e programmatorie vengono implementate seguendo le linee di sviluppo del management pubblico risultando influenzate dai paradigmi NPM e public governance. A tal proposito abbiamo visto che l'attività legislativa comunitaria, l'attività legislativa nazionale e le modalità di gestione che si stanno sempre più affermando omogeneamente nel contesto nazionale spingono verso l'adozione di strumenti e tecniche riconducibili a questi paradigmi manageriali.

Nella trattazione abbiamo dato particolare enfasi alla partecipazione degli stakeholders e degli attori territoriali alla formazione ed alla successiva gestione dei documenti pianificatori propri dell'ente parco. Tale partecipazione risulta essere comune

denominatore per tutti i parchi italiani, oltre che essere uno strumento largamente utilizzato anche nella formazione dei documenti di pianificazione (territoriale e non) propri degli enti locali in generale.

Le tecniche di pianificazione, programmazione e gestione partecipata attuate all'interno della PA rappresentano forse la più importante novità introdotta nel panorama della PA stessa, perché consentono a quest'ultima di perseguire i propri fini istituzionali adattando il proprio operato ai bisogni dei cittadini, coinvolgendoli direttamente nel processo pianificatorio, decisionale e gestionale.

Tutto ciò è reso possibile dallo sviluppo delle capacità di governance di un ente pubblico; questo si rende necessario al fine di adattare la stessa PA alle nuove tendenze in atto, quali l'internazionalizzazione di molte problematiche (problema dell'immigrazione, cooperazione tra stati su varie tematiche economiche, commerciali, ambientali, …), lo sviluppo di una maggiore sensibilità verso l'ambiente ed una conseguente tutela più stringente dello stesso, la nascita e lo sviluppo di una comunità globale grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche; tutto ciò suggerisce l'elaborazione e l'implementazione di *"modalità innovative di governo e coordinamento dei sistemi socioeconomici, basate su una accentuata cooperazione tra pubblico e privato e su una maggiore interazione tra le azioni di governo e la società civile, che dovrà promuovere forme di autorganizzazione a livello sociale"* (Meneguzzo, 1999: 41).

Considerando il caso di un ente parco, ribadiamo ancora una volta che il ruolo di coordinamento del suo sistema socioeconomico di riferimento si sostanzia nello sviluppo del proprio network relazionale e nel coinvolgimento degli attori del network stesso al processo pianificatorio e decisionale; ciò comporta una maggiore trasparenza del processo pianificatorio ed una maggiore completezza ed esaustività dei documenti pianificatori finali.

L'ente parco, perciò, rappresenta lo strumento ideale per perseguire gli obiettivi di tutela della natura e della biodiversità collegandoli con la gestione razionale del territorio adibito a parco perché grazie all'utilizzo degli strumenti stabiliti dalla legge, degli strumenti manageriali sviluppatisi negli anni e degli altri strumenti che si pongono in relazione con esso (programma comunitario "LIFE", rete ecologica "Rete Natura 2000, piani di gestione dei siti SIC/ZPS), esercita in modo confacente le proprie funzioni

istituzionali, consentendo la partecipazione dei cittadini e degli attori territoriali alla gestione del parco stesso e permettendo, allo stesso tempo, ai propri stakeholders di sviluppare una maggiore sensibilità verso i temi ambientali e verso le problematiche a questi collegate.

Quanto finora affermato durante l'intera trattazione e durante le conclusioni vuole rappresentare una situazione ottimale, nella quale quanto dettato dalle leggi e dagli strumenti pianificatori viene seguito in modo puntuale e dettagliato. Nella realtà sia le leggi che gli strumenti pianificatori studiati lasciano spazio a manipolazioni ed inosservanze che possono portare ad una sostanziale disattesa delle disposizioni stabilite dal piano ambientale, dal piano pluriennale economico e sociale e più in generale di tutti i piani territoriali strategici elaborati dagli enti locali.

Può accadere, infatti, che l'elaborazione di un piano ambientale, pur rispettando formalmente quanto stabilito dalla legge, si muova in una direzione diversa da quella della tutela ambientale, favorendo attività che contrastano nettamente con detta tutela (es: urbanizzazioni e speculazioni edilizie mascherate da opere di riqualificazione territoriale, attività di escavazione ed estrazione di materiali inerti mascherate da opere di manutenzione di particolari fattori ambientali).

Bisogna, perciò, precisare che tutti gli strumenti pianificatori studiati nella presente trattazione rappresentano un'importante arma a disposizione della PA per la tutela dell'ambiente purché tali strumenti siano utilizzati nel rispetto non solo formale della legge ma nel rispetto sostanziale dei principi che hanno ispirato la nascita e la proliferazione di una cultura volta all'attenzione verso le problematiche ambientali e verso la tutela delle risorse naturali e dell'ambiente in generale.

APPENDICI

- APPENDICE A -
COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI DEL PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE

PRESIDENTE

Dott. Magaton Alberto

DIRETTORE DEL PARCO

Dott. Bucci Stefano

COMPONENTI DEL CONSIGLIO DEL PARCO

Comune di Piombino Dese (PD):
Francescato Alessia, Squizzato Annalisa e Bastarolo Claudio.

Comune di Vedelago (TV):
Magaton Alberto, Cavasin Eugenio e Ballan Luca.

Comune di Morgano (TV):
Coin Dimitri, Pavanetto Giuliano e Crosato Francesco.

Comune di Istrana (TV):
Filippetto Nicola, Cisterna Bruno e Tubiana Stefano.

Comune di Quinto di Treviso (TV):
Da Forno Isabella, Durigon Dante e Marangon Armando.

Comune di Treviso (TV):
Visentin Mirco, Zanata Erich e Bastianetto Stefano.

Comune di Silea (TV):
Rosina Luigi, Crozzolin Andrea e Vanzin Moreno.

Comune di Casier (TV):
De Pieri Robert, Gobbo Denis e Biscaro Marco.

Comune di Casale sul Sile (TV):
Pascarella Alfonso, Zanocco Flavio e De Marchi Mirco.

Comune di Roncade (TV):
Trevisan Lewis, Bernardi Nicola e Calgaro Eriberto.

Comune di Quarto d'Altino (VE):
Grosso Antonio, Buso Giulia e Moras Fulvio.

Provincia di Treviso:
Pizzolon Arturo, Pettenà Fulvio, Sartorato Ruggero, Favaro Mauro e Mascia Boris.

Provincia di Venezia:
Burato Giovanni.

Provincia di Padova:
Gumirato Nicola.

COMMISSIONI CONSILIARI

1.1 Ambiente ed ecosistema floro-faunistico
Francescato Alessia (Presidente), De Santi Cesare (Vice), Cisterna Bruno, Tubiana Stefano e Crozzolin Andrea.

1.2 Affari istituzionali e regolamenti
Favaro Mauro (Presidente), Visentin Mirco (Vice), Bastarolo Claudio, Grosso Antonio e Moras Fulvio.

1.3 Bilancio, patrimonio, personale
Mascia Boris (Presidente), Filippetto Nicola (Vice), Biscaro Marco, Pettenà Fulvio e Zanocco Flavio.

1.4 Associazioni, Turismo, attività produttive
Bastianetto Stefano (Presidente), De Marchi Mirco (Vice), Marangon Armando, Pascarella Alfonso e Squizzato Annalisa.

1.5 Piano Ambientale, politiche urbanistiche e del paesaggio
Sartorato Ruggero (Presidente), Vanzin Moreno (Vice), Galvan Fabio, Gatto Eva e Pavanetto Giuliano.

COMITATO ESECUTIVO

Magaton Alberto (Presidente), Zanata Erich (Vice), Pizzolon Arturo, Gumirato Nicola, Trevisan Lewis, Coin Dimitri e Marangon Armando.

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO

Magaton Alberto (Presidente), Bucci Stefano, Tinè Vincenzo, Fantinato Luciano, Fileccia Alessio, Marani Marco, Masetto Dino, Basso Antonio e Ramon Emanuela.

COLLEGIO DEI REVISORI

Favaro Renato (Presidente), Filippi Cristina e Badoer Leonello.

Fonte: http://www.parcosile.it/pagina.php?id=89

- APPENDICE B -
ELENCO DEI TECNICI PARTECIPANTI ALLA STESURA DEL PIANO AMBIENTALE DEL PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE

IL PRESIDENTE DELL' ENTE PARCO

IL DIRETTORE DELL' ENTE PARCO

IL PROGETTISTA COORDINATORE

Arch. Mauro PATTARO

ASSISTENZA AL PROGETTO E AL COORDINAMENTO

Arch. Pietro CORDARA
Arch. M. Costanza GIUBILATO
Geom. Angelo VISOTTO

CONTRIBUTI SPECIALISTICI

SISTEMA INSEDIATIVO
Arch. Sergio VENDRAME
Arch. P: Luisa CASADIO

PAESAGGIO E RISORSE STORICO-CULTURALI
Arch. Camillo PLUTI
Arch. Giovanna OSTI

STRUTTURA SOCIOECONOMICA
Dott. Francesco SBETTI

QUALITA' AMBIENTALE
Dott. Giovanni GIANNANDREA
Ing. Camillo FRANCO
Dott. Giovanni FRANCO
Dott. Graziano TASSINATO

ASSETTO IDRAULICO IDROGEOLOGICO
Prof. Luigi D'ALPAOS
Ing. Sergio BERRINI CESCHI
Ing. Paolo PERETTI
Dott. Eros TOMIO

STRUTTURA AGRONOMICO-VEGETAZIONALE
Prof. Luigi GARDINI
Dott. Dino DIBONA
Dott. Carlo GIUPPONI
Dott. Tiziano TEMPESTA
Prof. Umberto ZILIOTTO

SISTEMA FAUNISTICO
Dott. Cinzia GARAVELLI
Dott. Mauro BON
Dott. Roberta MANZI
Dott. Francesco MEZZAVILLA

STRUTTURA INFORMATIVA
Geom. Angelo VISOTTO
Dott. Gianfranco LAZZARIN
Ing. Enrico MAGNI

REALIZZAZIONE GRAFICA
Arch. Francesco CUCINELLA
Dott. Raffaele GEROMETTA
Sig. Marino GRASSI
Servizio Cartografico Regione Veneto

VENETOPROGETTI

Fonte: Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale - *Relazione illustrativa*: 4.

- APPENDICE C -
ESEMPIO DI SCHEDA DI AZIONE PROGRAMMATA CONTENUTA NEL PROGRAMMA FINANZIARIO DEL PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE

PIANO AMBIENTALE DEL PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE PROGRAMMA FINANZIARIO - SCHEDA N° 4/B-1	
Tipo di Azione	**B) Strumenti di indennizzo**
OGGETTO	CONTRIBUTI, INCENTIVI, INDENNIZZI
ATTIVITA'	TUTELA DEL PAESAGGIO: Convenzioni onerose per azioni di recupero del paesaggio agrario Indennizzi per limitazioni d'uso del suolo agricolo Incentivi e indennizzi per il mantenimento prati umidi e campi chiusi Incentivi per la tutela dell'antico paesaggio agrario (piantata a vite-gelso) Incentivi per la rilocalizzazione di attività produttive Incentivi per il miglioramento dell'impatto degli insediamenti produttivi Strumenti finanziari e accordi di programma per la reintegrazione di alberature stradali Indennizzi per il mantenimento delle masse arboree Accordi per il contenimento dell'impatto ambientale Accordi per la valorizzazione del tracciato fluviale SVILUPPO AGRICOLTURA COMPATIBILE: Contributi e incentivi per tutela e promozione delle attività produttive tipiche Sostegno al settore primario per obiettivi agricoltura-ambiente URBANIZZAZIONI: Indennizzi a privati per cessioni di aree destinate alle attrezzature Convenzioni per l'utilizzo di manufatti esistenti Strumenti finanziari e accordi di programma per la qualificazione di percorsi e punti di accesso al Parco Accordi per la razionalizzazione delle reti tecnologiche TUTELA DELLA FAUNA: Risarcimento danni alla produzione agricola
RIF. NORME DI ATTUAZIONE RIF. PROGRAMMI DI INTERVENTO SETTORI TEMATICI INTERESSATI	Artt. 12, 27, 30, 31, 32, 34, 38, 39, 41, 47 - Paesaggio, agricoltura, fruibilità, attività produttive
TEMPI DI ATTUAZIONE	Continuativo
IMPORTO PREVISTO PRIORITA'	500 Milioni/anno per 10 anni = 5.000 Milioni -
FONTI DI FINANZIAMENTO	CEE 2078/92, CEE 2052/88, OB. 5B, 2078 e 2080/92, l.r. 88/80, 1/91, 1/88, L.S. 305/89

Fonte: Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile - Piano Ambientale – *Programma finanziario*: 16.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (1983) *Dizionario della lingua italiana*. Firenze, Felice Le Monnier.

AA.VV. (1985) *Enciclopedia agraria italiana, vol.12*. Roma, Reda.

AA.VV. (1986) *Valutazione d'impatto e pianificazione.* Torino, Edizioni Dell'Orso.

AA.VV. (1994) *Pubblica amministrazione e cambiamento organizzativo.* Milano, Franco Angeli.

AA. VV. (2001) *Governance in the 21th century*. Parigi, OECD.

AA.VV. (2002) Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, *Contribution de l'instrument LIFE Nature à la protection des oiseaux en France*. Parigi.

AA. VV. (2003) Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, *Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*. Firenze, Alinea editrice.

AA. VV. (2006) Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, *Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*. Roma.

AA.VV. (2006) Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Direzione Generale Protezione della Natura, *Il bilancio di LIFE Natura in Italia*. Roma.

AA.VV. (2009) ISPRA, *Annuario dati ambientali 2009*, Roma.

AA.VV. (2009) Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, *Le sfide ambientali. Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia.* Roma.

AA.VV. (2000) Commissione Europea, *La gestione dei siti della Rete Natura 2000 – Guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE.* Bruxelles.

AA.VV. (2011) Commissione Europea, *Unit E.4. LIFE. Ex-post evaluation of projects and activities financed under the LIFE programme. Country-by-country analysis.* Bruxelles.

AA.VV. (2004) Regione Veneto, *Rete Natura 2000 Veneto*. Venezia.

AA.VV. (2005) Regione Veneto, *Rete Natura 2000 Veneto*. Venezia.

Airaldi, L e Beltrame, G. (1987) *Pianificazione dell'ambiente e del paesaggio.* Milano, Franco Angeli.

Airoldi, G.; Brunetti, G. e Coda, V. (2005) *Lezioni di economia aziendale*. Bologna, Il Mulino.

Ansoff, H.I. (1969) *Business strategy*. Middlesex, England, Harmondsworth.

Assini, N. (2007) *Diritto urbanistico: governo del territorio, ambiente e opere pubbliche 3. ed.* Padova, CEDAM.

Atti del Convegno *"Parchi e aree protette in Italia"*, Accademia Nazionale dei Lincei (1983), Novembre, Roma.

Atti del Congresso *"IUCN-World park congress"* (2003), settembre, Durban, Sud Africa.

Atti della Conferenza *"Natura 2000 and People"* (1998), giugno, Bath, Regno Unito.

Atti della seconda Conferenza nazionale delle aree protette (2002), Ottobre, Torino.

Atti del Seminario *"SAC Site Management"* (1996), ottobre, Galway, Irlanda.

Bolan, R.S. (1974*) Mapping the planning theory terrain*, in O. R. Godshalk, *Planning in America: learning from turbulence*, American Institute of Planners.

Borgonovi, E. (2005) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche.* Milano, Egea.

Bovaird, T. e Loffer E. (2009) *Public management and governance*. Abingdon, Routledge.

Bovaird, Loffer, Parrado, Diéz (2001) *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance'* in *International review of administrative sciences.*

Bresso, M. (1985) *Esternalità intergenerazionali e territorio,* in *Economia dell'ambiente e bioeconomia*, Milano.

Brunori, G. Marangon, F. e Reho, M. (2007) *La gestione del paesaggio rurale tra governo e governance territoriale*. Milano, Franco Angeli.

Bryson, J.M. (2004) *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strenghtening and sustaining organizational achievement*. San Francisco, Jossey-Bass.

Camera dei Deputati (1997), *Indagine conoscitiva sulle aree naturali protette*, VII Commissione, Roma.

Capaccioli, E. e Dal Piaz, F. (1980) *Tutela dell'ambiente*, in *Noviss. dig. it.*, Torino.

Caravita, B. (1993) *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*. Milano, Istituto per l'ambiente.

Caravita, B. (2005) *Diritto dell'ambiente 3. ed.* Bologna, Il mulino.

Cassandro, P. E. (1962) *La pianificazione aziendale*. Bari, Dott. Francesco Cacucci editore.

Cassese, S. e Franchini, C. (1994) *L'amministrazione pubblica italiana.* Bologna, Il Mulino.

Cecchetti, M. (2003) *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?* in *Le regioni*, Torino.

Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione europea sul paesaggio*, 20 ottobre 2000, Firenze.

Cordini, G. (2000) *Parchi e aree naturali protette: ordinamenti e gestione.* Padova, Cedam.

Costantino, C. e Falcitelli, F. (2006) *Il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente*. Roma, Metodo e norme n. 33.

Dente, B. (1990) *Le politiche pubbliche in Italia.* Bologna, Il Mulino.

Dipartimento della Funzione Pubblica (2004), *A più voci – Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi.* Roma.

Dipartimento della Funzione Pubblica (2007*), Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Roma.

D'Orsogna, M. (2001) *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*., Torino, Giappichelli.

Donahue, J.D. e Zeckhauser, R.J. (2011) *Collaborative governance. Private roles for public goals in turbolent times.* Oxford, Priceton University Press.

Drevet, J.F. (1995) *Amènagement du territorire*. Parigi, Edition Continent Europe.

Emiliani, V. (2007) *Il consumo di suolo in Italia ed Europa*, in Convegno Nazionale *"Comitato per la bellezza"* (2007), Ottobre, Roma.

Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile (2000), *Piano ambientale. Relazione illustrativa.* Treviso.

Ente Parco Nazionale del Circeo (2009), *Documento direttore preliminare di piano*. Sabaudia.

Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga (ANNO) *Il coinvolgimento degli stakeholders nelle politiche gestionali.* Assergi.

Ermacora, F. (1956) *Der verssungsgerichtshof.* Graz-Wien-Koln, Walter De Guyter & Co.

Fayol, H. (1949) *General and industrial management*. Londra, Pitman.

Franco, Massimiliano (1995) *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*. Milano, Franco Angeli.

Gambino, R. (1994) *I parchi naturali europei.* Roma, La nuova Italia scientifica.

Gambino, R. (1991) *I parchi naturali: problemi ed esperienze di pianificazione nel contesto ambientale.* Roma.

Garaguso, G e Marchisio, S. (1993) *Rio 1992: Un vertice per la terra.* Milano, Franco Angeli.

Garlatti, A. e Pezzani, F. (2000) *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali.* Milano, Etas.

Giacomini, V. e Romani, V (1982). *Uomini e parchi*. Milano, Franco Angeli.

Giannini, M.S. (1973) *"Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *"Rivista trimestrale diritto pubblico"*, Roma.

Gilmore, F. F. e Brandenburg R. G. (1962) *Anatomy of corporate planning*, Harvard Business Review, novembre-dicembre, pp. 61-69 (trad. It. 1974, *Anatomia della pianificazione aziendale*, in Ansoff, H. I., Milano, Franco Angeli.)

Giuntarelli, P. (2008) *Parchi, politiche ambientali e globalizzazione.* Milano, Franco Angeli.

Granaglia, E. (1988) *Efficienza ed equità nelle politiche pubbliche*. Milano, Franco Angeli.

Gray, B. (1989) *Collaborating: fining common ground for multi party problems*. San Francisco, Jossey-Bass.

Hax, A.C., e Majluf, N.S. (1984). *Strategic management: an integrative perspective*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R., Decastri M. (2006) *Economia delle aziende pubbliche*. Milano, McGraw-Hill.

Johnson, W.C. (1992) *Public administration*. Guilford, Connecticut, The Dushkin Publishing Group.

Koontz, H. (1958*) A preliminary statement of principles of planning and control*, in *Journal of the academy of management*. New York.

Lanza, A. (1997) *Lo sviluppo sostenibile*. Bologna, Il Mulino.

Laperuta, L.(2006) *Il management pubblico: organizzazione e strategie della PA, programmazione e pianificazione strategica, controllo strategico e di gestione, contabilità direzionale*. Napoli, Simone.

Loasby, B.J. (1967) *Long-range formal planning in perspective*. "The journal of management science". Cambridge.

Lorange, P. (1990) *Pianificazione strategica*. Milano, McGraw Hill.

Martines, T. e Pepe, V. (1996) *Politica e legislazione ambientale*. Napoli, Edizioni scientifiche italiane.

Marzaro Gamba, P. (2002) *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti : garanzia delle proprietà e scelte della PA*. Padova, CEDAM.

Mazza, L. (2011) *Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana*. Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano.

Mazzoleni, M (2005) *Il governo economico degli enti locali e la partecipazione dei cittadini*. Milano, Franco Angeli.

Meneguzzo, M. (1999) *Managerialità, innovazione e governance. La PA verso il 2000*. Roma, Aracne.

Menghini, S. (2006) *Risorse naturali e ambiente*. Milano, Franco Angeli.

Minogue, M., Polidano, C. e Hulme, D. (1998) *Beyond the new public management*. Northampton, Edward Elgar Publishing.

Mintzberg, H. (1994) *The rise and fall of strategic planning*. Hertfordshire, Prentice hall international limited.

Mussari, R. (1994) *Il management delle aziende pubbliche*. Padova, CEDAM.

Musu, I. (2000) *Introduzione all'economia dell'ambiente*. Bologna, Il Mulino.

Odum E.P. (1971), *Fundamentals of ecology*. Philadelphia, W.B. Saunders.

Osborne, S.P. (2010) *The new public governance?* Abingdon, Routledge.

Panagia, S. (1993) *La tutela dell'ambiente naturale nel diritto penale d'impresa.* Padova, CEDAM.

Pareto, V. (1896) *Cours d'economie politique.* Losanna, F. Rouge.

Pavan A., Reginato E. (2004) *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*. Milano, Giuffrè.

Porter, M.N. (1987) *Competitive strategy: the state of strategic thinking.* The economist, 23 maggio.

Predieri, A. (1969), Studi XX Assemblea Costituente, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio.* Firenze.

Provincia di Padova (2011), *PTCP. Relazione generale.* Padova.

Provincia di Padova (2011), *PTCP. Norme tecniche*. Padova.

Provincia di Treviso (2010), *PTCP. Relazione generale*. Treviso.

Provincia di Venezia (2008), *PTCP. Relazione tecnica.* Venezia.

Pungetti, G. (1991) *Acqua ambiente paesaggio : pianificazione olandese e italiana a raffronto*. Bologna, Pitagora.

Rebora, G. (1999) *Un decennio di riforme.* Milano, Edizioni Angelo Guerini e associati.

Regione Lombardia (2010), *PTR. Documento di piano.* Milano.

Regione Puglia (2002), *PUTT/PBA, Relazione generale.* Bari.

Regione Toscana (2000), *PIT. Documento di piano.* Firenze.

Regione Veneto (2009), *PTRC. Relazione illustrativa*. Venezia.

Regione Veneto - Segreteria regionale all'ambiente e territorio (2010) *Piano di gestione n.16, Z.P.S. "IT3240011 Sile: sorgenti, paludi di Morgano e S. Cristina", Relazione tecnica*. Venezia.

Rizzi, P. e Scaccheri, A. (2006) *Promuovere il territorio.* Milano, Franco Angeli.

Ronchi, L. e Migliorini, F. e Moriani, G. e Vallerini L. (1999) *Parchi naturali : guida alla pianificazione e alla gestione*. Padova, F. Muzzio.

Ruffini, R. (2010) *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*. Milano, Franco Angeli.

Sancassiani, W. e Rognoni, C. (2007) Regione Emilia Romagna - Assessorato ambiente e sviluppo sostenibile, *Governance, partecipazione e processi decisionali per lo sviluppo sostenibile locale.* Bologna.

Sandulli, A. (1967) *La tutela del paesaggio nella Costituzione,* in *Rivista giuridica edil.* Milano, Giuffrè.

Sartorati, G. (1970) *Programmazione di bilancio (PPBS) a livello regionale e locale.* Milano, ILSES.

Sawyer, G. C. (1983) *Corporate planning as a creative process.* Oxford, Planning Executive Institute.

Scandurra, E. e Macchi, S. e Tagliagambe, S. (1995) *Ambiente e pianificazione : lessico per le scienze urbane e territoriali.* Milano, ETAS libri.

Scarpelli, L. (2002) *Appunti dalle lezioni di organizzazione e pianificazione del territorio*. Roma, Edizioni Kappa.

Settis, S. (2010) *Paesaggio Costituzione Cemento*. Torino, Einaudi.

Sicca, L. (1998) *La gestione strategica dell'impresa.* Padova, CEDAM.

Sorlini, C. e Vittadini, M.R. (1987) *INU Lombardia- Impatto ambientale nella pianificazione territoriale*. Milano, Franco Angeli.

Storlazzi, A. (2003) *La gestione competitiva del territorio dei parchi nazionali*. Padova, CEDAM.

Tinbergen, J. (1967) *Sviluppo e pianificazione*. Milano, Il saggiatore.

Valotti, G. (2005) *Management pubblico*. Milano, Egea.

Van Gunsteren, H. R. (1976), *The quest of control: a critique of the rational control rule approach in public affairs*. New York, Wiley.

Verdesca, D. (2003) *Manuale di valutazione d'impatto economico ambientale*. Rimini, Maggioli Editore.

Viola, F. (1988) *Pianificazione e gestione di parchi naturali*. Milano, Franco Angeli.

Wildavsky, A. (1973) *If planning is everything maybe it's nothing,* in *Public sciences.* Toronto.

World Commission on Environment and Development, *Documento A/42/427*, 2 agosto 1987. Washinghton.

Zanzotto, A. (2008) *Andrea Zanzotto fra Soligo e la Laguna*. Firenze, Olschki.

SITOGRAFIA

Brocardi.it, Il latino dei giuristi (2011)
http://www.brocardi.it/costituzione/parte-i/titolo-iii/art42.html

FAI, Fondo per l'Ambiente Italiano (2011), *Definizione di ambiente*.
http://www.fondoambiente.it/upload/oggetti/Definizione_ambiente.pdf

Federparchi - Europarc Italia (2010), *I dati: il crollo dei finanziamenti*.
http://www.nationalgeographic.it/ambiente/2010/07/21/news/i_dati_il_crollo_dei_finanzimenti-

INU, Istituto Nazionale di Urbanistica – Regione lombardia (2011)
http://www.inu.it/sito/index.php?page=_1_lombardia

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale per la tutela della natura e del mare (2010)
http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/aree_naturali_protette_2010.pdf

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale per la tutela della natura e del mare (2010)
http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/superficie_aree_naturali_protette_2010.pdf

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale per la tutela della natura e del mare (2011)
http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/zps_sic_2011.pdf

Pagnoni, G.A. (2009), *L'ambiente: definizioni scientifiche e giuridiche.*
http://www.valutazioneambientale.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36

Parco regionale veneto del Delta del Po (2011), *Piano del parco.*
http://www.parcodeltapo.org/index.php/it/piano-del-parco.html

Parco regionale del fiume Sile (2011), *L'uomo, la storia.*
http://www.parcosile.it/pagina.php?id=7

Parco regionale del fiume Sile (2011), *L'area protetta.*
http://www.parcosile.it/it/mappa.php

Parks.it – il portale dei parchi italiani (2012)
http://www.parks.it/parco.migliarino.san.rossore/quaderni.del.parco/2003-n1/conferenza regionale.html

Republique Française - Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2011)
http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-chiffres-cles-du-reseau-Natura.html

Università degli studi di Perugia – Centro di ricerca sulle biomasse (2011)
www.crbnet.it/FisicaTecnica/.../Lezione_Maurillo_01_2007.pdf

WWF, World Wildlife Found (2011)
http://www.worldwildlife.org/science/ecoregions/ecoregion-conservation.html

Università di Napoli Federico II (2012)
http://www.federica.unina.it/giurisprudenza/diritto-dellurbanistica-edellambiente/pianificazione territoriale/

LEGGI DI RIFERIMENTO

COMUNITA' EUROPEA

GUCE n. L 1023 del 23 dicembre 1957, *Trattato istitutivo della Comunità Europea*, e successive modificazioni.

GUCE n. L 155 del 6 luglio 1998, *Trattato sull'Unione Europea*, e successive modificazioni.

GUCE n. L 103 del 25 aprile 1979, Direttiva 1979/409/CE, concernente la *Conservazione degli uccelli selvatici.*

GUCE n. L 175 del 5 luglio 1985, Direttiva 85/337/CE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la *Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.*

GUCE n. L 206 del 22 luglio 1992, Direttiva 92/43/CE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla *Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.*

GUCE n. L 197 del 21 luglio 2001, Direttiva 2001/42/CE concernente la *Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.*

GUCE n. L 41 del 14 febbraio 2003, Direttiva 2003/4/CE sull'*Accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.*

GUCE n. L 156 del 25 giugno 2003, Direttiva 2003/35/CE che prevede la *Partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.*

ITALIA

Leggi

Costituzione della Repubblica Italiana

Legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali.*

Legge 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica statale.*

Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge con modificazioni del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.*

Legge 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette.*

D.P.R. 616/1977, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382.*

D.LGS 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.*

Legge regionale 22 maggio 1971, n. 340, Regione Veneto, *Statuto della Regione Veneto.*

Legge regionale 31 maggio 1980, n. 72, Regione Veneto, *Norme per la istituzione di parchi e di riserve naturali.* (Abrogata)

Legge regionale 16 agosto 1984, n. 40, Regione Veneto, *Nuove norme per la istituzione di parchi e riserve naturali regionali.*

Legge regionale 16 aprile 1985, n. 33, Regione Veneto, *Norme per la tutela dell'ambiente.*

Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, Regione Veneto, *Norme per l'assetto e l'uso del territorio.*

Legge regionale 28 gennaio 1991, n. 8, Regione Veneto, *Norme per l'istituzione del parco naturale regionale del fiume Sile.*

Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, Regione Veneto, *Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio.*

Legge regionale 11 aprile 1995, n. 49, Regione Toscana, *Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale.*

Legge regionale 01 settembre 1993, n.33, Regione Campania, *Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania.*

Sentenze della Corte Costituzionale

Sentenza Corte Costituzionale n. 239 del 1982.

Sentenza Corte Costituzionale n. 359 del 1985.

Sentenza Corte Costituzionale n. 1029 del 1985.

Sentenza Corte Costituzionale n. 151 del 1986.

Sentenza Corte Costituzionale n. 183 del 1987.

Sentenza Corte Costituzionale n. 210 del 1987.

Sentenza Corte Costituzionale n. 641 del 1987.

Sentenza Corte Costituzionale n. 407 del 2002.

REPUBBLICA CECA

Act on the Protection of Nature and Landscape, 19 february 1992, n. 114.
Statements of Protection of Nature and Countryside, Ministry of Environment Regulation of June, 1992, n. 395 for implementation of some the Act n. 114/1992.

SPAGNA

R.D. 14 marzo 1982, n. 1105 *Sobre normas de actuaciòn del ICONA en la zonas de influencia socio-economica de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza.*

Ley 27 abril 1989, n. 4 *Conservaciòn de los espacios naturales y de la flora y de la fauna silvestre.*

NORVEGIA

The Nature Conservation Act, 19 giugno 1970, n. 63.

ALTRE FONTI NORMATIVE

Dichiarazione di Rio, 1992.

Decreto Ministero dell'Ambiente 27 aprile 2010.

Proposta di Legge Regionale n. 181 del 13 novembre 1986 per *"L'istituzione del Parco Regionale del Fiume Sile"*.