

Il nuovo sistema delle Aree protette dell'Emilia-Romagna come strumento per la gestione e la valorizzazione del territorio

di Carlo Baseggio

Sommario

1. *Le Aree protette regionali da fine a mezzo: una riforma necessaria.* – **2.** *I temi della riforma delle Aree protette regionali: il sistema, la partecipazione, lo sviluppo e la conservazione del territorio.* – **3.** *Alcuni aspetti innovativi: l'introduzione dei Paesaggi naturali protetti, delle Aree di collegamento ecologico e l'integrazione dei Siti Natura 2000.* – **4.** *(segue) Il nuovo assetto della programmazione territoriale delle Aree protette regionali.* – **5.** *(segue) Il sostegno allo sviluppo compatibile: norme per il sostegno delle attività agricole e eco-compatibili.* – **6.** *Un aspetto problematico: la nuova autonomia statutaria degli enti di gestione dei Parchi regionali.* – **7.** *Considerazioni conclusive.*

1. Le Aree protette regionali da fine a mezzo: una riforma necessaria

Con l'approvazione da parte della Giunta regionale ⁽¹⁾ del Progetto di legge sembra volgere al termine l'*iter* di predisposizione della proposta di legge regionale sul sistema delle Aree protette dell'Emilia-Romagna, progetto attorno al quale, negli ultimi tre anni, si è svolto un approfondito confronto tra Regione, enti locali, associazioni ed enti di gestione.

Parallelamente a quanto avvenuto in sede statale ⁽²⁾ dopo la

(1) Progetto di legge regionale PRN/04/58363 pubblicato sul *BUR E-R* supplemento del 3 agosto 2004, n. 313.

(2) R. MOSCHINI, *Parchi al bivio*, il documento riporta gran parte dei contenuti del dibattito seguito alla Conferenza di Torino. A cura dello stesso autore: *Parchi, punto e a capo?* raccoglie le voci critiche sulle proposte di riforma ministeriali della legge 394 del 1991. Entrambi i documenti sono scaricabili dal sito della Federparchi: <http://www.parks.it/ilgiornaledeparchi>.

Seconda conferenza nazionale delle Aree protette⁽³⁾, attorno al tema dei parchi naturali anche nella Regione Emilia-Romagna si è sviluppato un intenso dibattito volto ad individuare modalità adeguate a coniugare tra loro gli opposti interessi (naturalistici e turistici, scientifici e ludico-ricreativi, economici e paesaggistico-culturali) caratteristici della realtà dei parchi naturali e della tutela territoriale speciale in genere.

Dall'entrata in vigore della legge quadro statale n. 394 del 1991 ad oggi⁽⁴⁾, infatti, una serie di fattori "evolutivi"⁽⁵⁾ hanno fatto assumere al tema delle Aree protette una rilevanza territoriale e sociale del tutto diversa rispetto a quella del periodo in cui fu approvata la legge 394 rendendo necessario l'aggiornamento del modello di protezione offerto dalle Aree protette nel loro complesso e in particolare da quelle regionali⁽⁶⁾.

Accanto all'evoluzione degli interessi sociali e naturalistico-scientifici, un altro fattore ha giocato un ruolo decisivo nell'individuazione di una nuova "missione" per le Aree protette regionali. La riforma del Titolo V della Costituzione ha, infatti, introdotto significative novità anche in questo settore rendendo necessario l'adeguamento della legislazione regionale ai nuovi principi di sussidiarietà ed integrazione del diritto comunitario e alle conseguenze dell'attribuzione allo Stato in via e-

(3) Torino 11-13 ottobre 2001. Atti e documenti della conferenza sono ora tutti pubblicati e sono scaricabili partendo dal sito <http://www.parks.it/federparchi/confnaz2002>.

(4) L'evoluzione della normativa nazionale, comunitaria e internazionale connessa alle Aree protette è rinvenibile nel *Codice delle Aree protette*, a cura di G. TAMBURELLI, Milano, 1999.

(5) Tra questi fattori ve ne sono di "tecnici", ovvero l'aumento fino a superare l'11% della superficie di territorio nazionale soggetta alla tutela differenziata, la rinaturalizzazione di vaste aree non protette in seguito all'abbandono dell'attività pastorale e agricola nelle zone periferiche. C'è poi il fattore "uomo" rilevante per la maggiore consapevolezza ambientale della popolazione. Ciò rende, da un lato, opportuna e non più procrastinabile una maggiore partecipazione della popolazione residente nel parco, dall'altro fa apparire necessaria la predisposizione di strumenti per incentivare lo sviluppo del territorio del parco, sfruttando l'aumento della domanda di tutto ciò che si presenta come "naturale" e "tipico" da parte della popolazione non residente.

(6) A. PEANO, *Politiche per le Aree naturali protette in Europa*, in *Piani, Parchi, Progetti*, a cura di A. PEANO, P. FRANCALACCI, Torino 2002, p. 3 ss.

esclusiva delle competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁽⁷⁾.

Di fronte a questo mutamento del quadro costituzionale l'intervento della Regione Emilia-Romagna ha seguito due direzioni tra loro connesse: la prima volta a difendere i propri ambiti di competenza legislativa, la seconda a ridistribuire le funzioni amministrative tra Regione, Province ed enti locali.

Per quanto riguarda la prima direzione, l'unico modo per far convivere la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente con la delega di funzioni in materia di parchi e riserve naturali, attribuita alle Regioni dal d.lgs. 112/98, era quello di rinvenire nel settore delle Aree protette funzioni e competenze in materie collocate dal nuovo Titolo V in legislazione concorrente (il Governo del territorio) o residuale delle Regioni (come ad esempio quelle in tema di agricoltura, caccia, pesca, turismo)⁽⁸⁾.

Se, quindi, nel 1988⁽⁹⁾ l'istituzione di parchi e riserve re-

(7) Rispetto alla nozione di "ambiente" la sentenza n. 407 del 2002 della Corte costituzionale ha ribadito che non si tratta di una "materia" i cui confini sono tracciabili rigidamente, ma piuttosto di un "valore" "costituzionalmente protetto e che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine al quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettano dallo Stato le determinazioni che rispondono ed esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale." Sul punto in generale A. FERRARA, *La materia ambiente nel testo di riforma del Titolo V*, in *Incontri e studi*, n. 5, *Problemi di federalismo*, 2001.

(8) A. SIMONCINI, *Stato e Regioni nella disciplina delle Aree protette tra passato e futuro: un nuovo scenario costituzionale*, in *Un'utopia istituzionale, le Aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Atti dal Convegno tenuto a Macerata l'8-9 novembre 2001, a cura di C.A. GRAZIANI, Milano, 2003. p. 107 ss. Attenta dottrina mette in evidenza come l'impatto della riforma del Titolo V sulle Aree protette possa delineare tre scenari: uno "regionalista" o evolutivo in senso di "continuità" per cui alle Regioni non può essere ridotto o tolto lo spazio di autonomia attribuito loro dalla legge 294 del 1991 potendo la riforma "federalista" essere solo ampliativa delle competenze regionali come prevedeva espressamente la legge Bassanini; uno scenario filo-centralista o evolutivo "in senso di rottura" in cui lo Stato si riappropria di tutta la disciplina della protezione della natura non limitandosi a stabilire standard o principi ma predisponendo azioni concrete; infine, uno scenario "regionalista differenziato" in cui, utilizzando il disposto dell'art. 116 Cost., comma 3 (che stabilisce che in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema possono essere previste condizioni particolari di autonomia) le Regioni interessate non proponano, sentiti gli enti locali, un'apposita intesa Stato-Regioni volta a "riprendersi" la materia.

(9) In anticipo sulla legislazione statale di cornice del 1991, la Regione Emilia-

gionali, e la loro dotazione di efficaci strumenti di salvaguardia, rappresentava un fine per la politica regionale di protezione dell'ambiente, oggi essa – di necessità – si trova ad assumere la diversa dimensione di “strumento”. In questa nuova veste i parchi regionali vogliono realizzare una modalità di gestione del territorio ⁽¹⁰⁾ necessaria a raggiungere una serie di obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio, in ragione del raggiungimento dei quali si può teorizzare, al limite, la provvisorietà delle strutture amministrative a questi preposte ⁽¹¹⁾.

Strettamente legata all'affermazione della competenza regionale concorrente è la seconda direzione dell'adeguamento alle novità costituzionali. Essa consiste nell'allocatione delle funzioni amministrative principali in tema di Aree protette in capo alle Province e nell'ampliamento dell'autonomia degli enti di gestione in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza funzionale. Se, infatti, si affermasse l'ipotesi per cui la disciplina dei parchi rientra nella legislazione esclusiva, le Regioni, difettando di potestà legislativa, non potrebbero riconoscersi alcun titolo ad intervenire nell'allocatione delle funzioni amministrative, essendo riservato alla legge statale procedere ad intestare a Comuni, Province e Città metropolitane le funzioni fondamentali ⁽¹²⁾.

Romagna aveva emanato la propria legge sui Parchi naturali nel 1988. Il testo attualmente vigente risulta dal coordinamento della l.r. 2 aprile 1988, n. 11, concernente “Disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali” con la l.r. 12 novembre 1992, n. 40 “Modifiche ed integrazioni alla l.r. 2 aprile 1988, n. 11 “Disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali”, alla l.r. 27 maggio 1989, n. 19 “Istituzione del Parco storico di Monte Sole”, nonché alla l.r. 2 luglio 1988, n. 27 “Istituzione del Parco regionale del Delta del Po”.

(10) Sull'evoluzione e sul significato attuale della locuzione “Governo del territorio” in relazione a quella “ambiente”, cfr. per tutti i recentissimi contributi di P.S. RICHTER, *La nozione di “Governo del territorio” dopo la riforma dell'art. 117 Cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, 4, p. 107; e P. URBANI, *Il Governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 1/2003, p. 50.

(11) E. VALBONESI, *Prime indicazioni e indirizzi per l'aggiornamento della legislazione regionale in materia di Aree protette*, relazione del Responsabile del Servizio parchi e risorse forestali E-R al seminario regionale sul sistema delle AP presso il Parco dei Sassi di Roccamalatina (MO), 26 e 27 giugno 2003.

(12) A. CORPACI, *Revisione del titolo V della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1305 ss.

Le due direzioni dell'intervento riformatore corrispondono, dunque, a due fini ben distinti. Da un lato, realizzare l'adattamento degli strumenti della tutela territoriale differenziata alle esigenze di convivenza dei valori della conservazione con quelli dello sviluppo e della partecipazione alle attività del parco della popolazione residente nel suo territorio. Dall'altro adeguare la programmazione e la gestione delle Aree protette regionali ai nuovi principi costituzionali in tema di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza funzionale contenuti nell'art. 118 Cost. e nella recente legislazione attuativa ⁽¹³⁾.

2. *I temi della riforma delle Aree protette regionali: il sistema, la partecipazione, lo sviluppo e la conservazione del territorio*

La prima considerazione sulla proposta di legge va dedicata al termine "sistema". Con esso si intende in primo luogo la capacità della Regione Emilia-Romagna di integrare tra loro i territori soggetti a politiche di tutela differenziata, i loro regimi giuridici e gli enti preposti alla loro cura, al fine di realizzare una rete coerente di Aree protette ⁽¹⁴⁾. Questo fine viene perse-

(13) L'art. 118 Cost. dispone che le funzioni amministrative siano attribuite nell'ordine a Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato. Facendo applicazione di questi principi, l'art. 7, commi 1 e 6, della legge 131 del 2003 (cd. La Loggia) stabilisce che il criterio per l'attribuzione della funzione a un ente "superiore" al Comune sia quello di assicurare l'unitarietà di esercizio per motivi di buon andamento o efficienza dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale.

(14) In questo senso vanno le indicazioni della deliberazione del CIPE 22 dicembre 1998 che ha proposto la costituzione di una Rete ecologica nazionale come parte integrante della Rete ecologica europea lanciata dai programmi comunitari e articolata a sua volta nelle reti regionali e locali. Sulla REN cfr.: L. BOITANI E ALTRI, *Rete ecologica nazionale*, Ed. Ministero dell'ambiente, Università di Roma "La Sapienza", ottobre 2002. La Regione Emilia è coinvolta in particolare nel progetto di rete denominato APE (Appennino parco d'Europa) approvato dal CIPE il 7 marzo 2000.

Critiche all'approccio "di sistema" sono venute da F. SPANTIGATTI, *Dieci anni dopo: la domanda politica di riduzione delle Aree protette*, in *Un'utopia istituzionale*, cit., p. 119, il quale sostiene che per la gestione delle aree protette, più che l'interesse oggettivo impersonato da apparati sovra-locali, è da considerare decisiva la valorizzazione dell'identità di ogni singola area.

guito non tanto ripensando radicalmente la classificazione delle Aree protette ⁽¹⁵⁾, quanto integrando nel “sistema” i siti comunitari della Rete Natura 2000 (SIC e ZPS) e accogliendo le proposte di tutela dei Paesaggi naturali protetti e delle Aree di collegamento ecologico.

Secondo importante elemento del “sistema” è il conferimento alla Provincia della gran parte delle competenze in tema di Aree naturali protette; ad essa sono attribuite, tra l’altro, la gestione delle Riserve naturali e dei Paesaggi protetti, l’approvazione dei Piani territoriali e dei Regolamenti dei parchi e l’incentivo all’esercizio in forma associata delle funzioni dei singoli enti di gestione. Sentiti gli altri enti territoriali spetta alla Provincia anche la funzione di controllo sulle Aree protette esercitata attraverso la predisposizione di un rapporto annuale sullo stato di conservazione del patrimonio naturale all’interno del quale sono contenuti gli obiettivi delle azioni di conservazione e i relativi impegni finanziari.

In questo quadro alla Regione sono conservati i compiti di indirizzo programmatico e di elaborazione dei criteri e degli indirizzi cui le Province e gli enti di gestione si devono attenere e al rispetto dei quali è subordinato il riparto delle risorse finanziarie annuali e poliennali in un’ottica di controllo strategico obiettivi/risultati.

Per quanto riguarda la partecipazione diretta della popolazione al Governo del parco vanno segnalati, anzitutto, l’ampliamento delle funzioni della Consulta del parco e l’obbligatorietà del suo parere (non vincolante), per tutti gli strumenti di pianificazione e di attuazione della tutela territoriale differenziata elaborati dall’ente di gestione ⁽¹⁶⁾.

(15) Come è avvenuto ad esempio in Lombardia, cfr. G. COCCO, *Riserve e parchi nella legge regionale lombarda*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 572.

(16) La Consulta è l’organo rappresentativo degli interessi della popolazione residente; ne fanno parte i rappresentanti delle associazioni di categoria, dei sindacati, di associazioni ambientaliste, culturali, educative, etc. La Consulta del parco, nella legge attualmente vigente, si esprime solo sul Programma di sviluppo. Per un’analisi del ruolo della partecipazione cfr. G. CORDINI, *Parchi e partecipazione delle comunità locali: spunti ed esperienze di diritto comparato*, in *Un’utopia istituzionale*, cit., p. 187 ss. e E. MOSCHINI, *Politiche nazionali e regionali, il ruolo delle popolazioni e*

Di rilievo è anche la previsione del coinvolgimento indiretto della popolazione nella fase di controllo e fissazione degli obiettivi della singola Area protetta mediante la necessaria presenza dei rappresentanti dei Comuni e Comunità montane nel cui territorio insiste un'Area protetta nella stesura del Rapporto provinciale triennale ⁽¹⁷⁾.

Sul tema dello sviluppo economico del territorio le novità consistono nell'introduzione di norme speciali per il sostegno delle attività agricole ecocompatibili condotte secondo i principi della sostenibilità ambientale. A queste attività dovrà essere conferita priorità nell'elaborazione dei Piani territoriali e del Regolamento dei parchi regionali ⁽¹⁸⁾. È prevista, poi, la stipulazione di appositi accordi agro-ambientali tra amministrazione provinciale, ente di gestione del Parco e organizzazioni agricole più rappresentative. Di non secondaria importanza lo "svecchiamento" del Programma di sviluppo che assume contenuto di "Programma triennale di gestione e valorizzazione del Parco".

L'aspetto che risulta meno innovato della legge è quello della conservazione, ma da questo fatto non deve desumersi un affievolimento della tutela offerta delle Aree protette regionali. Al contrario, fermi gli strumenti principali di governo del territorio, dai quali non ci si poteva scostare nel rispetto dei principi della legge quadro nazionale, la tutela risulta ampliata sia dal punto di vista della sua potenziale estensione territoriale che della sua efficacia.

Dal punto di vista quantitativo la superficie regionale soggetta a tutela differenziata aumenterà sicuramente, non tanto per effetto dell'integrazione nel sistema delle Aree protette e

degli enti locali nella gestione del parco, in *Piani, Parchi, Progetti*, cit., p. 121 ss. Sul ruolo della Comunità del parco nei Parchi nazionali cfr. F. TAMASSIA, *L'istituzione parco tra Stato e Autonomie*, in *Un'utopia istituzionale*, cit.

(17) Vedi *sub* par. 4.

(18) F. FRANCIOSI, *L'economia sostenibile e le Aree protette*, in *Un'utopia istituzionale*, cit., p. 271. Il tema dell'importanza della valorizzazione delle attività economiche della popolazione locale per lo sviluppo di un'economia dei parchi cfr.: A. PEANO, G. NEGRINI, *Parchi europei, sostenibilità e sviluppo locale*, in *Territorio degli abitanti, società locali e autosostenibilità*, Milano, 1988.

dei siti comunitari della Rete Natura 2000 (di cui una buona parte ricade già all'interno dei Parchi e delle Riserve), quanto per la previsione di una forma speciale di tutela per i Paesaggi naturali e semi-naturali ⁽¹⁹⁾ e delle Aree di collegamento ecologico.

Dal punto di vista della qualità della tutela, la proposta di legge, al fine di accrescere la responsabilità operativa degli enti di gestione, prevede lo sdoppiamento del vecchio "Parere di conformità", reso dall'ente di gestione in: *a)* "Parere di conformità" rispetto alle previsioni del Piano territoriale in ordine ai piani e regolamenti comunali e provinciali e i programmi relativi ad interventi, impianti ed opere da realizzare all'interno delle aree del Parco ma al di fuori del territorio urbanizzato; *b)* "Nulla-osta" che verifica la conformità tra le disposizioni del Piano e le proposte di interventi, impianti, opere, e attività che comportino trasformazioni ammissibili all'assetto ambientale e paesaggistico. Il nulla-osta è atto integrativo del titolo edilizio rilasciato dal Comune, ove ancora richiesto, è contestuale alle autorizzazioni forestali, a quelle relative al vincolo idrogeologico e paesaggistico e può essere compreso nella valutazione di impatto ambientale, se necessaria.

È significativo, infine, nel contesto dell'attuale dibattito sulla possibilità di consentire l'attività venatoria nei parchi, che siano dedicate alla fauna selvatica norme destinate a regolarne i diversi aspetti. Per quanto riguarda la "tutela" viene ribadito il divieto di attività venatoria, uccisione, danneggiamento e disturbo della fauna selvatica sul territorio dei Parchi regionali. Per quanto riguarda la "gestione" si afferma la sua necessaria coerenza con la vocazione faunistica del territorio e con le attività agricole e zootecniche compatibili con le finalità del Parco. Per quanto riguarda l'aspetto del "controllo" si autorizzano gli interventi necessari al mantenimento della funzionalità ecologica del territorio.

(19) In Emilia-Romagna la percentuale di superficie regionale per Aree protette all'Ottobre 2002 era pari circa al 4% del territorio. Di cui 1,58% Parchi nazionali, 2,04% Parchi regionali, 0,08% Riserve statali, 0,35% Riserve regionali. Dati provenienti da L. BOIATANI E ALTRI, cit.

3. *Alcuni aspetti innovativi: l'introduzione dei Paesaggi naturali protetti, delle Aree di collegamento ecologico e l'integrazione dei Siti Natura 2000*

Data l'estensione della proposta di legge (69 articoli), la molteplicità degli aspetti di cui si occupa e, non ultima, la possibilità che nei loro contenuti più specifici gli istituti possano risultare modificati in sede di discussione del progetto di legge in Consiglio regionale, di seguito si affrontano solo alcuni aspetti utili a confermare le premesse da cui l'analisi è partita ed a individuare, in conclusione, le linee guida della riforma. Per lo stesso motivo nell'esposizione non si fa specifico riferimento alla numerazione degli articoli della progetto di legge.

L'accoglimento di una prospettiva di sistema per la gestione delle Aree protette ha spinto il legislatore regionale verso la presa di coscienza che la realizzazione di una "infrastruttura ambientale" debba andare oltre le istanze ecologiche per investire esigenze di fruizione sociale e di valorizzazione culturale del patrimonio ambientale, inteso come il frutto della millenaria interazione tra processi naturali e processi economici, sociali e culturali ⁽²⁰⁾.

Questo spostamento del *focus* della tutela dagli oggetti alle loro interazioni è la direzione perseguita dalle convenzioni internazionali, come la *World Heritage Convention* e la più recente Convenzione europea del paesaggio, che individuano nella convergenza tra politiche ambientali e politiche di valorizzazione paesistica la via per la restituzione di un elevato livello di qualità al territorio europeo ⁽²¹⁾.

(20) R. GAMBINO (a cura di), *Rapporto sul sistema nazionale delle Aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione, gestione*, presentato in occasione della Seconda conferenza nazionale delle Aree protette, a cura del CED-PPN del Politecnico di Torino, p. 217. Lo stesso concetto è stato ripreso in una Tavola rotonda con il medesimo titolo svoltasi a Bologna 13 gennaio 2003.

(21) La prima è stata adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 26 novembre 1972: <http://whc.unesco.org>; la seconda è stata firmata a Firenze il 10 ottobre 2000. La Convenzione, firmata da ventisette Stati, ha l'obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche l'adozione di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea nelle politiche di settore. Essa definisce il paesaggio quale determinata parte del territorio, così come è perce-

In recepimento delle indicazioni della Convenzione europea del paesaggio, la proposta di legge introduce nel catalogo delle Aree protette regionali i Paesaggi naturali e seminaturali protetti. Si tratta di “aree di estensione anche rilevante caratterizzate da valori paesaggistici diffusi dove l’interesse estetico, culturale e storico si accompagna alla compresenza di elementi naturali, di *habitat* e di specie in buono stato di conservazione”. La finalità di questo nuovo tipo di Area protetta consiste principalmente nella salvaguardia e valorizzazione delle attività agrosilvo-pastorali ambientalmente sostenibili e dei valori antropologici, storici, archeologici e architettonici presenti mediante la conservazione, ricostruzione e valorizzazione del paesaggio tradizionale. Specificità dei Paesaggi protetti è, inoltre, la promozione della fruizione turistica, ricreativa e culturale del territorio e delle sue risorse in funzione dello sviluppo delle comunità locali.

Rispetto ai Parchi naturali (istituiti con legge regionale) e alle Riserve (istituite con deliberazione del Consiglio regionale) all’istituzione di un Paesaggio protetto provvede la Provincia territorialmente interessata mediante atto amministrativo. Il Paesaggio protetto non dispone di una specifica pianificazione territoriale, ma ad essa si provvede attraverso l’adeguamento della pianificazione territoriale provinciale e comunale agli indirizzi, ai criteri e agli obiettivi fissati dalla Provincia nell’atto istitutivo. Il Piano territoriale non dispone nemmeno di un organismo di gestione apposito, ma la Provincia, attraverso l’atto istitutivo, ne affida la gestione ai Comuni, alle loro forme associative, o alle Comunità montane territorialmente interessate attraverso apposite convenzioni, intese o accordi di programma.

Una delle condizioni per rendere efficace la protezione dell’ambiente, e in particolare degli *habitat* delle specie floristiche e faunistiche a rischio, è come detto quella di garantire l’in-

pita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni (articolo 1, lettera a)); “[...] comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati” (articolo 2). Il testo è scaricabile da www.bap.beniculturali.it/attivita/tutela_paes/convenzione.html.

tegrazione e la continuità delle zone soggette a tutela. Proprio a questo fine la proposta di legge integra nel sistema delle Aree protette i siti della Rete Natura 2000 ⁽²²⁾ affidandone l'organizzazione e la gestione alle Province ⁽²³⁾. Spetterà a queste ultime integrare funzionalmente le politiche ambientali di livello regionale con quelle riferite specificamente alla pianificazione e alla gestione delle dei siti della Rete Natura 2000 nel rispetto dell'azione di indirizzo e di coordinamento regionale e garantendo, nel contempo, il raccordo con le Aree protette interregionali e nazionali.

Proprio nell'ottica di realizzazione della Rete ecologica il progetto di legge riconosce l'importanza di particolari parti del territorio regionale per la tutela e la conservazione della flora e della fauna (zone denominate "Aree di collegamento ecologico") prevedendone l'individuazione da parte delle Province e l'adozione negli strumenti di pianificazione paesistica di apposite norme per la loro salvaguardia e ricostruzione.

4. *(segue) Il nuovo assetto della programmazione territoriale delle Aree protette regionali*

Rispetto alla legge attualmente in vigore muta l'articolazione della programmazione territoriale, superando il concetto di pianificazione generale in favore di una programmazione al-

(22) A. SIMONCINI, *Il primo sistema di Aree naturali protette di diritto europeo. Natura 2000 e l'attuazione della direttiva 92/43/CEE in Italia*, in *Parchi, Piani, Progetti*, cit.; dello stesso AUTORE, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996. Per un commento alla direttiva cfr. ROSCELLI, *Commento alla direttiva 43/92/CEE*, in *Prime Note*, 1992, pp. 31-33; e G. GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle Aree protette*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1999, 5, p. 1207 ss.; nella stessa rivista è in pubblicazione un attualissimo contributo di A. SIMONCINI, S. CALZOLAIO, *Verso un sistema di Aree naturali protette di diritto europeo? La problematica attuazione della direttiva 92/43/CEE in Italia nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione*.

(23) La l.r. 130/04 (Disposizioni in materia ambientale) dedica alle norme in materia di conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche di cui alle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE i primi dieci articoli che dettano la disciplina delle finalità, delle misure di conservazione, della valutazione di incidenza e il regime transitorio dei siti Natura 2000.

locata su diversi livelli e riorganizzata sulla base dei principi cardine di sussidiarietà, funzionalità e responsabilità ⁽²⁴⁾.

Al Piano territoriale regionale, previsto dalla l.r. 11/88, si sostituisce un "Programma" di competenza del Consiglio regionale di durata triennale. Al Programma è riservata, nel quadro del Piano di azione ambientale regionale, la funzione di indirizzo e coordinamento degli obiettivi, delle priorità, e delle attività di pianificazione e programmazione degli enti di gestione e delle Province.

Nel rispetto del Programma la Giunta regionale, in concorso le associazioni rappresentative ⁽²⁵⁾, predispone "apposite linee guida", per il riparto delle disponibilità finanziarie e la programmazione di iniziative regionali rivolte alla conservazione e alla promozione del sistema. Spetta alla Giunta, inoltre, il potere di emanare eventuali provvedimenti sostitutivi in caso di inerzia da parte dei soggetti preposti alla gestione delle Aree protette e dei siti di Rete Natura 2000 per quanto riguarda gli adempimenti di rispettiva competenza.

La Provincia deve curare l'elaborazione, con cadenza triennale, un "Rapporto" che analizzi lo stato di conservazione del patrimonio naturale compreso nelle Aree protette e nei siti della Rete Natura 2000 esistenti sul proprio territorio. Il rapporto, che deve essere elaborato con la partecipazione degli enti di gestione dei Parchi, dei Comuni e delle Comunità montane, deve contenere il consuntivo degli interventi e delle spese effettuate nel triennio cui si riferisce oltre agli obiettivi generali e alle azioni prioritarie necessarie per la conservazione e la valorizzazione, con il relativo preventivo, per il triennio successivo ⁽²⁶⁾.

In questo quadro il "Piano territoriale del Parco" attua sul

(24) G. SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello stato delle autonomie*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, p. 109.

(25) In particolare le associazioni ambientaliste riconosciute, le Università della Regione, le organizzazioni professionali dell'agricoltura, della pesca, del turismo, del commercio e dell'artigianato, nonché il Comitato consultivo regionale per l'ambiente naturale.

(26) Sull'adozione di strumenti consensuali nella pianificazione del territorio cfr. P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutela differenziata*, Torino, 2000.

territorio del Parco gli indirizzi dettati dal Programma regionale regolando l'assetto del territorio, dell'ambiente e degli *habitat* compresi nel suo perimetro.

Il PTP costituisce stralcio del Piano territoriale di coordinamento provinciale ma, rispetto alla legge attualmente vigente, non è più previsto che abbia efficacia di Piano territoriale paesistico regionale. Ciò è dovuto, probabilmente, al contrasto che si sarebbe verificato tra la formulazione attuale e il dettato dell'art. 145, comma 4, del d.lgs. 42 del 2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio) il quale dispone che gli enti gestori delle Aree naturali protette “conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesistici, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesistici individuati nel piano”.

Rispetto alla normativa attualmente vigente vengono, inoltre, introdotte due significative novità in relazione alle attività edificatorie nel territorio del Parco. In “zona C” vengono consentite costruzioni (prima vietate) con il solo limite della compatibilità con la valorizzazione dei fini istitutivi del Parco ⁽²⁷⁾; viene, poi, istituita una nuova zona, denominata “D”, corrispondente al territorio urbanizzato del Parco nel quale le attività edificatorie sono realizzate in armonia con le finalità generali del Parco ma secondo la disciplina urbanistica comunale.

Il Piano del Parco, elaborato dall'ente di gestione, è esaminato in un'apposita Conferenza di pianificazione ⁽²⁸⁾ cui partecipano la Regione, i Comuni e le Comunità montane facenti parte del Consorzio, i Comuni e le Province contermini e la Consulta del Parco. In questa Conferenza si realizza il coinvolgimento e la concertazione con le associazioni economiche e

(27) Norma da coordinare con le finalità di sviluppo delle attività agricole eco-compatibili e del turismo sostenibile, ovvero con la costruzione o l'ampliamento di strutture agrituristiche e ricettive.

(28) Indetta ai sensi dell'art. 14, della l.r. n. 20 del 2000 e che comporta i benefici di cui all'art. 27, comma 3, della stessa legge (abbreviazione dei termini e modalità di approvazione accelerata del Piano).

sociali dei contenuti del Piano territoriale. All'esito della Conferenza, Regione e Provincia possono stipulare specifici accordi di pianificazione che ne riproducono il contenuto. Diversamente dalla legislazione attualmente vigente l'approvazione del Piano spetta alla Provincia ⁽²⁹⁾.

Il Piano approvato conserva tutti i poteri conformativi che gli sono già propri ⁽³⁰⁾, ma la proposta di legge si preoccupa di sottolineare in modo particolare l'aspetto della collaborazione tra Parchi, Comuni e Comunità montane. Gli enti locali devono, infatti, favorire "l'integrazione delle Aree protette e dei siti della Rete Natura 2000 nella propria pianificazione territoriale e nella propria programmazione sociale ed economica con l'obiettivo di assicurare la promozione della sostenibilità ambientale del territorio di competenza".

Alla luce della vista complessità del procedimento di adozione dei Piani territoriali del Parco, il coordinamento ⁽³¹⁾ con l'art. 145, comma 4, del nuovo Codice non è una questione di dettaglio se si considera la snellezza del procedimento di adozione dei nuovi Piani paesaggistici regionali e la possibilità per la Regione di escludere alcune tra le "zone Galasso" dall'autorizzazione paesistica, essendo sufficiente una DIA *Quid iuris* se un piano paesaggistico prevede conformità riduttive (più permissive) rispetto al Piano del Parco? Quest'ultimo le deve as-

(29) La Provincia provvede, quindi, a trasmettere il Piano approvato alla Regione, ai Comuni, alle Comunità montane facenti parte del Consorzio, nonché ai Comuni ed alle Province contermini, presso i quali è tenuto a disposizione per sessanta giorni al fine di raccogliere le eventuali osservazioni di enti ed organismi pubblici, delle associazioni economiche e sociali e di quelle costituite per la tutela degli interessi diffusi di singoli cittadini nei cui confronti le previsioni di Piano possono produrre effetti diretti.

(30) Le previsioni e le norme del Piano del Parco, a carattere generale e particolare sono immediatamente prescrittive e vincolanti, prevalgono su quelle degli strumenti di pianificazione generale e di settore siano esse comunali o provinciali. Il Piano può esprimere direttive per l'adeguamento obbligatorio dei piani comunali e provinciali, prevedendo, al proposito, eventuali salvaguardie.

(31) Tale coordinamento pone due problemi. Il primo relativo alla locuzione "enti di gestione": infatti la legge 394 del 1991 parla di "enti di gestione" con riferimento ai Parchi nazionali, mentre, per i Parchi regionali usa il termine "organismo di gestione". Il secondo relativo alla natura di principio fondamentale della norma, la quale, essendo dettata in materia concorrente, risulterebbe vincolante per la Regione.

sorbire o ciò vale solo per le previsioni che aumentano ulteriormente il grado di tutela? ⁽³²⁾

5. *(segue) Il sostegno allo sviluppo compatibile: norme per il sostegno delle attività agricole e eco-compatibili*

Il tema dello sviluppo rurale non rappresenta una novità nel panorama della legislazione statale e regionale in tema di Aree protette ⁽³³⁾. Già infatti nel 1998 la legge 426, modificando la legge quadro, aveva previsto importanti novità quali gli “accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento [...] alle attività agro-silvo-pastorali” ⁽³⁴⁾ e l’introduzione nel Regolamento del Parco di norme volte a “valorizzare [...] usi, costumi e attività tradizionali delle popolazioni residenti” ⁽³⁵⁾.

Nel corso degli anni si è, quindi, assistito ad un progressivo spostamento nell’allocazione dei valori e degli interessi propri delle Aree protette. In questo riposizionamento hanno acquistato particolare rilevanza i temi del territorio rurale ed agricolo e della possibilità di utilizzare in via produttiva le risorse territoriali. Questa possibilità è divenuta oggi oggetto di una consapevolezza tanto diffusa da trovare spazio all’interno della regolazione di aree disciplinari (quali ad esempio il turismo), che tradizionalmente non rientrano fra quelle tradizionali della legislazione agricola ⁽³⁶⁾.

(32) G. VIVOLI, *Piani paesaggistici e Parchi. Una disposizione del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio tutta da interpretare*, per il sito www.dirittoambiente.it.

(33) Per una ricostruzione completa della tematica di legge: S. MASINI, *Agricoltura e Aree protette: dalla legge quadro ai decreti di orientamento*, in *Un’utopia istituzionale*, cit., p. 308.

(34) Art. 1-bis della legge 394 del 1991.

(35) Art. 11, comma 2-bis, della legge 394 del 1991.

(36) Sul regime delle attività agricole nelle Aree protette, e per una critica alla convinzione, a lungo diffusa (Corte cost. sent. 24 luglio 1972, n. 142, in *Giur. cost.*, 1972, I, p. 1432, con nota di CHELI) e tuttora non superata della intrinseca alternativezza tra destinazione ambientale e destinazione produttiva e agricola del territorio, cfr. E. CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 77; S. MASINI, *Destinazione agricola del suolo e protezione*

In questa direzione l'obbiettivo della proposta di legge, con riferimento agli strumenti volti a qualificare e valorizzare lo sviluppo di attività economiche locali compatibili, è l'incentivo alle attività agricole presenti nei Parchi regionali, condotte secondo i principi della sostenibilità ambientale ai sensi dei regolamenti comunitari in vigore.

Per il raggiungimento di questa finalità è prevista la stipulazione di appositi "Accordi agro-ambientali" tra l'amministrazione provinciale, l'ente di gestione del Parco e le organizzazioni agricole più rappresentative, volti a concertare le forme di tutela degli assetti e delle infrastrutture territoriali, le misure di mitigazione degli interventi di trasformazione del suolo e di nuova costruzione attraverso la realizzazione di opere di restauro ambientale e paesaggistico, le forme di partecipazione degli operatori agricoli alle attività di censimento e controllo delle specie di fauna selvatica finalizzati alla preservazione di equilibri faunistici compatibili anche con le attività di utilizzazione agricole del suolo ⁽³⁷⁾.

La rilevanza di tali accordi è confermata dal fatto che essi, pur non avendo precettività diretta, costituiscono parte integrante e sostanziale del documento preliminare del Piano territoriale del Parco predisposto dall'ente di gestione del Parco e sono soggetti alle medesime forme di pubblicità e partecipazione (per cui, tra l'altro, devono essere approvati dalla Consulta del Parco).

dell'ambiente naturale: il modello parco agricolo, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 737; F. ALBISANI, *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, p.194; dello stesso autore *Aree protette e sviluppo rurale*, in *Un'utopia istituzionale*, cit., p. 281 ss.

(37) Sulla programmazione negoziata in agricoltura ampia analisi è offerta da F. A-DORNATO, *Evoluzione ed intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999. Sui patti territoriali in genere, R. NOBILE, *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio*, in *Giust. it.*, 9/2001.

6. *Un aspetto problematico: la nuova autonomia statutaria degli enti di gestione dei Parchi regionali*

Nel quadro del progetto di legge un elemento di criticità potrebbe venire dalle novità in tema di enti di gestione dei Parchi regionali. Se, infatti, da un lato nell'attuale versione è espressamente ribadita la forma di consorzio obbligatorio costituito tra gli enti locali il cui territorio è compreso nel parco, dall'altro è lasciata ampia autonomia rispetto alla composizione e ai poteri dei suoi organi ⁽³⁸⁾.

A proposito degli enti di gestione, la proposta di legge si limita a prevedere la presenza necessaria del Consiglio consortile, del Comitato esecutivo, del Presidente e di un organo di revisione contabile, attribuendo specifiche funzioni solo agli organi della Consulta e del Comitato tecnico-scientifico e rinviando, per l'assetto degli altri organi, allo Statuto del Parco.

Queste disposizioni, se da un lato sono apprezzabili perché non modificano i nomi e le attribuzioni degli organi previsti dagli Statuti vigenti, evitando di renderne illegittime le disposizioni, dall'altro rinviano la definizione del modello organizzativo dell'ente di gestione ad uno schema tipo di Statuto che verrà predisposto dalla Giunta regionale e sulla cui ampiezza e dettaglio non è possibile fare previsioni.

Tuttavia nella generalità dell'attuale formulazione della norma una chiave di interpretazione potrebbe venire dalla legge quadro in materia di Aree protette n. 391/94 la quale, all'art. 23, stabilisce che per la gestione dei Parchi regionali "possono essere istituiti appositi enti di diritto pubblico o consorzi obbligatori tra enti locali od organismi associativi ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142 ⁽³⁹⁾" lasciano, quindi, agli enti locali con-

(38) Possono far parte del Consorzio per la gestione del Parco anche gli enti territoriali che ne abbiano interesse. Sull'assetto degli enti di gestione dei Parchi in Italia, cfr. D. BORGONOVO, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pp. 597-598 (anche con riferimenti alla giurisprudenza costituzionale).

(39) L'art. 22 della legge n. 142 del 1990 prevedeva l'esercizio in forma associata dei servizi pubblici, l'esercizio in economia, la concessione a terzi, l'azienda speciale, l'istituzione, la società per azioni. La materia è ora regolata dal Titolo V del TUEELL

zorziati la possibilità di scegliersi autonomamente la strutturazione che ritengono più adeguata tra quelle previste per l'erogazione dei servizi pubblici locali. Una concreta possibilità è, ad esempio, la configurazione dell'ente di gestione come azienda speciale in forza dell'esplicito rimando alla sua disciplina contenuto nell'art. 31 del d.lgs. 267 del 2000, che regola i Consorzi tra enti locali per la gestione di servizi⁽⁴⁰⁾, possibilità che trova però ostacolo nell'opinione di chi ritiene che tale forma organizzativa debba necessariamente connotare un servizio con causa "oggettivamente" lucrativa⁽⁴¹⁾.

7. Considerazioni conclusive

In conclusione, dall'analisi dell'impostazione del progetto di legge si può confermare come, facendo di necessità virtù, nell'azione di innovazione del sistema delle Aree protette, la Regione Emilia-Romagna si sia mossa nella difficile direzione della conciliazione tra protezione speciale del territorio e suo

(d.lgs. 267 del 2000) che prevede che i servizi pubblici locali siano gestiti nelle seguenti forme: in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione o un'azienda; in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale; a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale; a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati; a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116.

(40) Sulla natura delle attività del Parco che sono solo in parte servizio "socio-culturale" cfr. N. AICARDI, *Specificità e carattere della legislazione sulle Aree protette, spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 3, p. 208. Il tema dei servizi pubblici locali è stato oggetto di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 272 del 2004) che ha fatto venir meno il principio della tipicità delle forme di organizzazione per i servizi di rilevanza economica e soprattutto per quelli "sociali", per un primo commento si veda G. SCIULLO, *Stato, Regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272 del 2004 della Consulta*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2004.

(41) A. PERICU, *Fattispecie e regime di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*, in *Aedon*, 1/2002, n. 5, www.aedon.ilmulino.it.

sviluppo sostenibile, dando nello stesso tempo attuazione alle novità introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Tali novità hanno avuto inevitabile riflesso anche in tema di Aree naturali protette. Se, infatti, è fuori discussione come in questo settore (in quanto parte della più vasta materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”) spetti allo Stato fissare gli *standard*, i limiti invalicabili e gli oggetti della tutela, è altrettanto evidente come, proprio in forza della trasversalità della materia e dell’insieme dei valori che coinvolge, spetti alle Regioni ed alle autonomie locali il compito di realizzare questi obiettivi sul proprio territorio, coordinandoli con gli strumenti ordinari di governo del territorio ⁽⁴²⁾.

Nel quadro dell’azione di innovazione del sistema delle Aree protette portato avanti dalla Regione Emilia-Romagna si individuano le seguenti linee guida:

- integrazione delle politiche regionali di conservazione della natura e di valorizzazione del patrimonio ambientale con quelle nazionali e internazionali al fine di conseguire la necessaria efficacia;

- impostazione di una politica regionale di governo del territorio volta a realizzare una “infrastruttura ambientale” sul territorio tale da creare le condizioni perché i processi economici e sociali che si sviluppano al suo interno siano, non solo siano ambientalmente compatibili o sostenibili, ma divengano motore di conservazione e di miglioramento della qualità della vita;

- integrazione di questa “infrastruttura ambientale” nelle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesistico come indica la Convenzione europea e la legislazione più recente in tema di paesaggio ⁽⁴³⁾;

- necessaria considerazione delle Aree protette come risorsa per lo sviluppo economico, occupazionale, sociale e culturale

(42) C. DESIDERI, *Alla ricerca dell’ente parco*, in *Un’utopia istituzionale*, cit., in particolare p. 81.

(43) Diretrici che sono il frutto dell’adattamento alla realtà regionale dell’Emilia-Romagna delle ipotesi di lavoro del Rapporto sul sistema nazionale delle Aree protette nel quadro europeo, classificazione, pianificazione, gestione, presentato in occasione della Seconda conferenza nazionale delle Aree protette, a cura del CED-PPN del Politecnico di Torino.

del territorio e delle popolazioni residenti.

Si tratta, quindi, di un progetto che, raccogliendo sfide sociali, tecniche e politico-costituzionali, si pone l'obiettivo di fornire una risposta unitaria superando il tradizionale approccio compartimentale (protezione del territorio, sostenibilità, tutela del paesaggio, azioni di promozione culturale, incentivo al turismo, etc.) e riconoscendo che la protezione speciale accordata alle Aree protette regionali può raggiungere i suoi obiettivi soltanto ove si integri nella gestione ordinaria dell'intero contesto territoriale.