

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO

XIX Ciclo

SETTORE DISCIPLINARE IUS/10

**La Disciplina Giuridica delle Aree Naturali
Protette, tra Tutela dell'Ambiente
e Governo del Territorio**

TESI DI DOTTORATO

Coordinatore del Dottorato e Relatore
Ch.mo Prof. GIROLAMO SCIULLO

Presentata da
Dott. CARLO BASEGGIO

Esame finale anno 2007

*Lega il tuo carro
ad una stella*

INDICE

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE AREE NATURALI PROTETTE: FONDAMENTO COSTITUZIONALE ED EVOLUZIONE

<u>1.1. Premessa: le ragioni di una ricerca 'complessa'</u>	7
<u>1.2. Evoluzione della materia protezione della natura nella giurisprudenza costituzionale pre-2001</u>	14
<u>1.2.1. I principi costituzionali di riferimento</u>	17
<u>1.2.2. Evoluzione della legislazione riconducibile alla protezione della natura successiva al 1948, fino all'entrata in vigore della legge quadro sulle Aree Protette n. 394 del 1991</u>	22
<u>1.2.3. L'individuazione di 'tre livelli di competenza' nell'ambito della protezione della natura nelle sentenze-guida della Corte Cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988</u>	27
<u>1.2.4. Il riparto delle competenze nella legge quadro sulle Aree Protette n. 394 del 1991</u>	30
<u>1.2.5. La giurisprudenza della Corte Cost. successiva all'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991 conferma la competenza statale a istituire aree protette e il</u>	33
<u>1.3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di Aree Protette dopo la riforma del Titolo V, Parte II, dalla Costituzione</u>	37
<u>1.3.1. L'assetto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema</u>	37
<u>1.3.2. L'introduzione espressa della 'tutnecessario coinvolgimento delle Regioni: lo strumento dell'intesa realizza il principio di leale collaborazione e la dell'ecosistema' tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e il rapporto con le materie contermini affidate alla legislazione regionale: il problema della classificazione degli istituti giuridici della disciplina delle aree protette</u>	38
<u>1.3.3. La sentenza Corte Cost. 18 ottobre 2002, n. 422: il principio di leale</u>	

<u>cooperazione non vulnera la ‘non frazionabilità’ della competenza statale all’istituzione di un parco nazionale in ragione dell’unitarietà dell’interesse</u>	42
<u>1.3.4. La sentenza Corte Cost. 27 gennaio 2006, n. 21 sulla necessità dell’intesa tra Stato e Regioni nelle materie ove le regioni abbiano potestà costituzionalmente garantite</u>	43
<u>1.3.5. La sentenza Corte Cost. 8 marzo 2005, n. 108 sulla legittimità di specifici interventi regionali in materia di aree protette di interesse nazionale e regionale</u>	44
<u>1.4. Alcune prime conclusioni</u>	47

CAPITOLO II

GLI STRUMENTI GIURIDICI PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA NELLA LEGGE QUADRO N. 394 DEL 1991 E NELLE LEGGI REGIONALI DELLE REGIONI EMILIA ROMAGNA E LOMBARDIA

<u>2.1. Premessa: gli strumenti ad effetto conformativo nella legge n. 394 e nelle legge regionali</u>	51
<u>2.2. Il piano per il parco</u>	58
<u>2.2.1. Contenuti e procedimento d’adozione del piano per il parco nella legge quadro</u>	60
<u>2.2.2. Contenuti e procedimento d’adozione del piano per il parco nelle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia</u>	63
<u>2.2.3. Natura, effetti e valore giuridico del piano per il parco nella legge quadro: in particolare l’effetto conformativo come mezzo per garantire un livello ‘superiore’ di tutela dell’ambiente</u>	69
<u>2.2.4. Natura, effetti e valore giuridico del piano del parco nelle leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia: in particolare l’intreccio con le altre politiche regionali di governo del territorio</u>	75
<u>2.3. Il ‘nulla osta’ del parco e la valutazione d’incidenza per i siti Rete Natura 2000</u>	78
<u>2.3.1. Funzione autorizzativa e procedimento d’adozione del nulla osta nella legge quadro: in particolare le interferenze con le altre autorizzazioni territoriali</u>	78
<u>2.3.2. L’attività autorizzatoria del parco nelle leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia</u>	86
<u>2.3.3. La valutazione d’incidenza di piani e progetti sulle aree protette di matrice comunitaria appartenenti alla Rete natura 2000 coincidenti con le aree protette</u>	

<u>2.4. Regolamento del parco</u>	95
<u>2.4.1. Contenuti e procedimento d'adozione del regolamento del parco nella legge quadro</u>	96
<u>2.4.2. Natura, effetti e valore giuridico del regolamento del parco nella legge quadro</u>	98
<u>2.4.3. Il regolamento del parco nelle leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia e la potestà sanzionatoria degli enti di gestione</u>	101
<u>2.5. Conclusioni</u>	104

CAPITOLO III

STRUMENTI GIURIDICI PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO DELLE AREE NATURALI PROTETTE NELLA LEGGE QUADRO N. 394 E NELLE LEGGI REGIONALI DELLE REGIONI EMILIA ROMAGNA E LOMBARDIA

<u>3.1. La promozione delle attività economiche nel parco: il piano pluriennale economico e sociale</u>	109
<u>3.1.2. Finalità, natura, contenuto e procedimento d'adozione del piano pluriennale economico sociale</u>	110
<u>3.1.2. Gli strumenti per il sostegno alle attività economiche private svolte nel parco: il marchio del parco e il titolo di guida del parco</u>	115
<u>3.1.3. Una politica di tipo 'redistributivo': l'indennizzo per i vincoli alla attività agro-silvo-pastorale</u>	118
<u>3.2. Strumenti di promozione del parco nelle leggi delle regioni Emilia-Romagna e Lombardia</u>	123
<u>3.3. Il ruolo dell'agricoltura sostenibile nella conservazione degli equilibri naturali e nello sviluppo del territorio</u>	128
<u>3.3.1. Il vincolo di condizionalità ai pagamenti diretti agli agricoltori nella nuova PAC (Politica Agraria Comunitaria)</u>	128
<u>3.3.2. La valorizzazione delle prestazioni di servizio rese dall'imprenditore agricolo al parco</u>	131
<u>3.3.3. La promozione dell'agricoltura sostenibile nelle leggi regionali delle regioni Emilia-Romagna e Lombardia</u>	133

CAPITOLO IV

REGIME GIURIDICO DELLE ATTIVITÀ DI FRUIZIONE E VALORIZZAZIONE DEI PARCHI NATURALI E DELLE ATTIVITÀ TRADIZIONALI DELLE POPOLAZIONI LOCALI

4.1. Superamento della nozione tradizionale di parco e tutela naturalistica dei beni culturali	141
4.2. Le attività socio-culturali dei parchi	145
4.3. Qualificazione delle attività socio-culturali dei parchi	148
4.3.1. Le forme di gestione dei servizi socio-culturali svolti dai parchi nazionali	
150	
4.3.2. Parchi regionali e 'servizi privi di rilevanza economica' dopo la sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 2004, n. 272	152
4.4. Conclusioni	154
4.4.1 L'ipotesi della creazione, tra parco, enti locali e privati di una fondazione di partecipazione per la realizzazione e la gestione unificata delle attività socio-culturali e di promozione del territorio nel quale è inserito il parco naturale	
155	

CAPITOLO I

La disciplina giuridica delle aree naturali protette: fondamento costituzionale ed evoluzione

1.1. Premessa: le ragioni di una ricerca ‘complessa’

Il tema della disciplina delle aree naturali protette, per l'ampiezza del territorio nazionale che progressivamente vi è assoggettato -oggi supera all'11% della superficie del Paese- e per il numero di cittadini coinvolti -oltre 17 milioni di residenti- sta assumendo un'a rilevanza sempre crescente.

Inoltre, dal punto di vista giuridico, la disciplina delle aree naturali protette presenta tratti di notevole interesse non solo in quanto è lo strumento a cui l'ordinamento (ad ogni livello) affida l'obiettivo della conservazione della natura, ma soprattutto per la complessità degli intrecci di materie e di competenze che si concentrano attorno ai temi della tutela dell'ambiente, della difesa degli equilibri naturali e dello sviluppo sostenibile del territorio.

All'interno della categoria delle Aree naturali protette, infatti, sono ricondotti una molteplicità di 'istituzioni giuridiche tipizzate' di matrice internazionale, comunitaria, statale, regionale e locale caratterizzate da finalità che spaziano dalla protezione integrale della natura allo stato 'originale' (c.d. *wilderness*), alla tutela di speciali zone del territorio in cui avviene la riproduzione degli uccelli migratori, alla conservazione di habitat, alla preservazione di elementi che compongono paesaggi dai tratti peculiari, alla promozione 'sostenibile' di zone marginali del territorio in cui meno ha impattato lo sviluppo industriale del Paese .

Fattore di unità di quello che ormai è comunemente qualificato come 'sistema' o 'rete' delle Aree protette è costituito dalla specialità o differenziazione della disciplina giuridica a cui sono soggetti i territori, i beni e le attività umane che si svolgono all'interno dell'area qualificata come 'protetta'.

L'art. 1 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle Aree protette) prevede, infatti, che <<*le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale siano sottoposte ad uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire finalità di*

conservazione, di gestione idonea a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente, di promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, nonché di difesa e ricostruzione degli equilibri idraulici e idrogeologici>>.

Accanto al dato strettamente giuridico, va evidenziato come questa serie di tematiche abbiano riscontrato un'attenzione sempre crescente nella società civile a causa del progressivo e avvertibile peggioramento delle condizioni ambientali, dell'estremizzazione dei fenomeni climatici, del dissesto idrogeologico e -più in generale- della 'consumazione' del territorio.

L'ambiente, cioè, è sempre più percepito dalla società e dei media come un 'bene' in senso economico prima ancora che giuridico. Ciò in quanto esso si compone di un'insieme di elementi dotati di una loro intrinseca utilità poiché necessari e non riproducibili illimitatamente. Dunque, letto in questo senso, il termine ambiente non delimita solo uno spazio geografico, ma va essere inteso come binomio inscindibile tra l'uomo e le limitate risorse naturali che lo circondano.

Appare, quindi, condivisibile l'impostazione di coloro che fondano su tali considerazioni la doverosità degli strumenti giuridici di protezione volti ad impedire la distruzione completa o la modificazione irreversibile degli elementi vitali e inanimati che compongono gli ecosistemi e che, interagendosi con la persona umana, costituiscono l'ambiente.

In questo quadro un primo fattore di complessità della ricerca sulla disciplina giuridica delle aree protette è dato dal progressivo affermarsi della sua autonoma rilevanza all'interno della materia 'protezione della natura', materia che -a sua volta- si distingue dalla tutela dell'ambiente.

Fino ai primi anni '70, infatti, la normativa che riguardava i parchi e le riserve naturali veniva riportata dalla dottrina e giurisprudenza ad una serie di materie connesse (quali, ad esempio, l'urbanistica, la tutela del paesaggio, la caccia e la pesca, l'agricoltura, il turismo); successivamente è stata ritenuta parte della più generale materia dell'ambiente; nel 1991 ha ricevuto una specifica legislazione di quadro; e -infine-, con la legge costituzionale 3 del 2001 che ha introdotto nella Costituzione il termine 'tutela dell'ecosistema', ne è stata riconosciuta l'autonoma rilevanza.

Tale percorso evolutivo è parimenti riscontrabile nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa, infatti, fino al 1971 aveva ritenuto la protezione della natura (che allora coincideva in pieno con la disciplina dei parchi nazionali), una <<sub-materia>> della

materia agricoltura e foreste. Tuttavia già nella pronuncia del 24 luglio 1972, n. 142, ne affermava l'autonomia in quanto <<*esulante dalla materia della agricoltura (...) la formazione di parchi nazionali vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico (...)>>. Successivamente, con la sentenza del 14 luglio 1976, n. 175, la Corte Costituzionale riconosceva la distinzione della protezione della natura anche dalla materia urbanistica con la quale però <<*inevitabilmente va ad interferire e con la cui disciplina è necessariamente correlata>>, infatti <<le competenze statali in ordine ai parchi nazionali non si limitavano, né si limitano, agli aspetti più strettamente inerenti alla materia anzidetta delle zone in essi incluse, comportando invece una serie di vincoli e divieti, che inevitabilmente interferiscono anche con l'urbanistica>>.**

Tale posizione risulta confermata dalla sentenza del 25 luglio 1984, n. 223, nella quale, tra l'altro, si legge <<*che l'istituzione di riserve naturali rappresenta una tipica forma di intervento preordinato alla protezione della natura e, più precisamente, alla conservazione del bene naturale, giacché essa comporta l'esclusione di ogni attività che possa comprometterne lo stato attuale (sent. n. 79 del 1972), giustificando con il preminente interesse nazionale l'inserimento del relativo territorio tra i beni meritevoli di conservazione e di protezione>>.*

Successivamente la Consulta ha definito i parchi non già come materia a sé stante, ma come l'insieme delle <<*istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla stessa protezione della natura>> o alla <<difesa di uno o più ecosistemi>>. Secondo la Corte, dunque, il *proprium* della disciplina giuridica delle aree protette consiste nell'essere diretta a proteggere la natura dagli interventi dell'uomo distruttivi dell'equilibrio geo-fisico ed ecologico.*

Già da questa preliminare analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale pare, quindi, possibile individuare in tale specifico elemento il fondamento dell'autonoma rilevanza della materia 'protezione della natura' rispetto alla 'tutela dell'ambiente'.

La caratteristica delle discipline giuridiche di tutela ambientale consiste, infatti, nell'agire verticalmente (*rectius*: settorialmente) sul territorio rappresentando l'equilibrio esistente in determinato momento storico tra le esigenze di conservazione dell'ambiente e quelle dello sviluppo industriale e civile della società.

Diversamente la caratteristica della disciplina delle aree naturali protette consiste nel regolare complessivamente l'assetto di una specifica zona del territorio in cui l'interesse alla conservazione della natura prevale nettamente su quello allo sviluppo economico

(tutela integrale propria dei parchi nazionali) o impone una regolazione delle attività umane diversa da quella ordinaria (parchi regionali e locali).

Sulla base dell'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale è, inoltre, possibile affermare che 'protezione della natura' e 'aree naturali protette' sono concetti che non coincidono pienamente.

La prima è la materia (o il bene giuridico) la cui cura è ripartita fra Stato e Regioni, le seconde sono, invece, uno degli strumenti attraverso cui si realizza il fine 'protezione della natura'.

Scopo del presente capitolo sarà, dunque, esporre come nel corso della sua evoluzione l'ordinamento italiano abbia configurato le aree naturali protette come:

- strumento di protezione speciale,
- legato all'individuazione di una determinata zona territoriale,
- da affiancare agli strumenti di protezione generale (ovvero le discipline generali e di settore che impongono il rispetto, o un determinato trattamento, di certe categorie di beni naturali ovunque essi si trovino nel territorio) per conseguire le finalità di protezione della natura.

Si vedrà, inoltre, la disciplina delle aree naturali sia caratterizzata -fin dalla sue origini- da un secondo elemento di complessità, e cioè dall'essere preordinata alla realizzazione di interessi pubblici che vanno oltre la protezione della natura in senso stretto. Come risulta anche dalla definizione offerta dalla legge 394 del 1991, infatti, l'istituzione delle aree naturali protette è destinata anche al pubblico godimento, a fini ricreativi ed educativi, e di sviluppo economico-sociale, essendone anche un valido strumento di promozione, nonché un mezzo per attrarre risorse finanziarie.

1.2. Evoluzione della materia protezione della natura

Come si è detto al punto precedente l'affermazione della necessità di una legislazione a tutela dell'ambiente globalmente inteso è un dato recente.

Tuttavia la prima forma di tutela (inconsapevole) della natura in Italia risale alla legislazione liberale di inizio '900 a tutela delle 'bellezze naturali e degli immobili di interesse storico'. Oggetto della disciplina non era, dunque, la protezione della natura per il suo valore intrinseco ma piuttosto in quanto parte del patrimonio 'turistico' italiano.

Nonostante la considerazione che tale patrimonio fosse costituito in prevalenza da bellezze naturali e storico-artistiche la legislazione dell'epoca scontava la forte avversione dello stato liberale alla compressione delle facoltà di godimento delle libertà economiche e della proprietà privata per finalità di tipo pubblico. In particolare l'art. 1 della legge n. 778 del 1922 prevedeva che le cose mobili di particolare bellezza e le bellezze panoramiche potessero essere dichiarate <<*soggette a protezione speciale*>> mediante una <<*dichiarazione di notevole interesse pubblico*>> da parte del Ministro dell'Istruzione. Alla dichiarazione seguiva l'impossibilità di distruggere o alterare le cose e l'obbligo di sottoporre ad autorizzazione le loro modificazioni.

In epoca fascista la tutela delle bellezze individuate (singolarità geologiche, ville, giardini e parchi) e delle bellezze d'insieme (bellezze panoramiche, intese tanto come quadri naturali quanto come punti di vista o belvedere) assume tutt'altro peso mediante l'intenso sfruttamento del concetto di 'funzione sociale' della proprietà. In base a tale principio la norma di tutela delle bellezze naturali viene a costituire un limite intrinseco (o conformativo) del diritto di proprietà poiché ne esprime la funzione sociale. Si tratta di <<*limitazioni interne*>> per cui il bene oggetto di dichiarazione di bellezza naturale o panoramica nasce intrinsecamente limitato escludendo, quindi, <<*qualsiasi indennizzo ai vincoli imposti agli immobili di proprietà privata*>>. A ciò va, inoltre, aggiunta al connessione con la disciplina urbanistica del territorio e la previsione di un 'piano territoriale paesistico' da redigere a cura del Ministero dell'Educazione nazionale.

Oggetto della tutela della legislazione sulle bellezze naturali, però, continua ad essere soltanto l'aspetto esteriore dei beni immobili vincolati per il loro valore storico, artistico o paesistico al fine di assicurarne il godimento estetico e spirituale alla nazione.

A questo periodo risalgono anche i primi interventi legislativi volti alla creazione dei primi parchi nazionali italiani il primo dei quali, il Gran Paradiso, nasce nel 1922 (D.L. 1584/1922) in forza di una donazione da parte della Real Casa all'azienda al demanio forestale dello Stato di alcuni terreni che facevano parte della Reale Riserva di Caccia

<<per il caso che lo Stato cedesse di costituire in parco nazionale>>. Al primo parco ne seguono altri tre; il parco nazionale d'Abruzzo (istituito con RDL 11 gennaio 1923, n. 257), il parco nazionale del Circeo (istituito con legge 25 gennaio 1934, n. 285) e il parco nazionale dello Stelvio (istituito con legge 24 gennaio 1935, n. 740) .

Alla luce delle leggi istitutive si possono descrivere i primi parchi nazionali come porzioni del territorio nazionale che, per il particolare pregio della flora e dalla fauna presenti, per le bellezze del paesaggio, per il rilievo delle formazioni geomorfologiche sono sottoposte a una forma particolare di tutela giuridica. Tale tutela risulta caratterizzata dal divieto assoluto di alcune attività (quali, ad esempio, caccia, pesca, raccolta di specie vegetali, modificazione del regime delle acque, accensione di fuochi all'aperto), nonché dal generale regime autorizzatorio cui vengono sottoposte alcune attività come le utilizzazioni agricole del territorio, l'apertura di cave, le costruzioni civili, stradali e di qualsiasi altra specie.

Di particolarmente interesse risulta il fatto che, a differenza dal decreto del 1922 che istituiva il parco del Gran Sasso <<allo scopo di conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio>>, tutti i parchi istituiti successivamente prevedano –accanto alla finalità conservativa- quella dello sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera. Infatti, già nel dibattito di quei tempi, emergeva la considerazione di come <<in un paese quale l'Italia, un parco nazionale ideale non è cosa possibile poiché anche le regioni meno curate e meno progredite, più lontane dalla vita attiva della moderna società, presentano già tali condizioni di vita civile che il ritorno allo stato naturale o primitivo è proposito irraggiungibile. Perciò un parco nazionale italiano non può essere voluto, non deve essere inteso nel senso rigoroso che l'intero suo territorio sia sottratto a qualsiasi umana attività>>.

Tale considerazione sembra quasi anticipare due elementi che caratterizzano le più attuali politiche di protezione della natura, e cioè il primo luogo il fatto che la conservazione della natura debba necessariamente avvenire mediante strumenti capaci di prevedere regimi differenziati di utilizzazione del territorio; in secondo luogo come -in un paese con le caratteristiche dell'Italia- la tutela della natura non possa essere sconnessa dallo sviluppo economico del territorio.

Dall'esame della prima legislazione italiana a tutela delle bellezze naturali è, dunque, possibile osservare come questa già in origine fosse concettualmente distinta da quella sui parchi nazionali.

Infatti, mentre la prima era volta alla tutela dell'aspetto esteriore del territorio mediante l'autorizzazione amministrativa dei singoli interventi di modificazione dell'aspetto dei luoghi, la seconda tutelava i fattori 'vitali' che costituiscono un certo territorio utilizzando una pluralità di strumenti amministrativi quali una serie articolata di divieti, un regime autorizzatorio a contenuto generale (non solo per le modificazioni esteriori, ma per qualunque opera) e l'utilizzo di incentivi per il perseguimento di un certo tipo di sviluppo economico.

All'interno di un parco possono, quindi, coesistere bellezze naturali protette e territorio privi di tale protezione. In virtù di tali caratteri l'Autore che per primo ha organicamente analizzato la materia, si è spinto a sostenere che la legislazione pre-costituzionale configura già il parco come struttura di governo del territorio, di disciplina (autoritativa) delle utilizzazioni dei beni e delle attività”.

1.2.1. I principi costituzionali di riferimento

Com'è noto la Costituzione repubblicana, nella sua stesura originale, non contiene alcuna formulazione all'ambiente, ne tanto meno alla protezione della natura. Pertanto, quando dottrina e giurisprudenza hanno cercato di ricostruire i fondamenti costituzionali dell'una o dell'altra materia, hanno fatto riferimento principalmente a tre articoli: l'art. 2, l'art. 9, l'art. 32 della Costituzione.

L'art. 32 tutela la salute come diritto soggettivo e come interesse della collettività; l'art. 9 prevede che la Repubblica tuteli il paesaggio; l'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità. A questi articoli va aggiunto necessariamente il riferimento fatto dagli artt. 41 e 42 sull'utilità e la funzione sociale della proprietà privata.

a) L'art. 32 Cost. letto in relazione all'art. 2 Cost. come diritto alla conservazione dell'integrità dell'ambiente e alla protezione della natura

La tutela costituzionale dell'ambiente si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di una situazione giuridica soggettiva, azionabile direttamente di fronte a comportamenti lesivi, avente per oggetto la salubrità dell'ambiente. Le Sezioni Unite della Cassazione, in una fondamentale pronuncia del 1979 hanno, infatti, affermato che <<il diritto alla salute piuttosto (e oltre che) un mero di diritto alla vita e all'incolumità fisica si configura come diritto all'ambiente salubre>> (sul punto si vedano anche le sentenze Corte Cost. 88 del 1979 e 455 del 1990).

Il diritto all'ambiente salubre non si può, però, limitare alla tutela della salute

dell'uomo e cioè alla rimozione dei fattori di danneggiamento della sua intergità fisica immediatamente percepibili, ma deve spingersi verso la tutela delle generazioni future e alla prevenzione del danno che potrebbe colpire nel futuro individui o collettività al momento non individuabili.

E' possibile, dunque, ritenere che salubrità dell'ambiente postulato dall'art. 32 Cost. (letto alla luce dell'art. 2 Cost. che ha l'effetto di estendere la copertura dei diritti costituzionalmente previsti anche agli altri <<*diritti fondamentali inviolabili che siano necessariamente conseguenti*>>), operi nell'ordinamento esprimendo l'esistenza di un diritto dell'individuo a vivere in un ambiente in condizioni tali da non nuocere alla propria salute e che permanga in uno stato di equilibrio. Tale stato di equilibrio consistente, in negativo, nell'assenza di alterazione irreversibile dei fattori ambientali e, in positivo, nell'integrità dell'ambiente nelle sue dinamiche ecologiche.

b) L'art. 9 Cost. riletto in senso ecologico attraverso la 'nozione valutativa' del paesaggio

Risulta assai più complesso, per la laconicità del testo <<*La Repubblica tutela il paesaggio*>> e per la complessità del dibattito dottrinale che si è sviluppato intorno a tema, rinvenire un fondamento specifico per la protezione della natura nell'art. 9 della Costituzione.

L'art. 9 Cost. è stato inizialmente oggetto di una prima interpretazione restrittiva (di pietrificazione o di cristallizzazione) che ne dava una interpretazione estremamente restrittiva. Secondo i sostenitori di questa linea interpretativa, infatti, il termine 'paesaggio' doveva essere interpretato secondo il significato che il termine aveva quando i costituenti lo utilizzarono. L'effetto che se ne ricavava era l'applicazione dell'art. 9 Cost. alla sola protezione passiva delle bellezze naturali propria della legge del 1939. Il termine paesaggio è da ritenersi utilizzato per "indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione abbracciandoli sotto la denominazione -essa stessa di comodo- di bellezze naturali".

Secondo questa lettura, dunque, non esisterebbe alcun rapporto tra art. 9 Cost. e la protezione della natura. Tuttavia da dato conto del fatto, in realtà, essa era finalizzata a bloccare ogni diversa interpretazione che -allora- avrebbe avuto come effetto l'attribuzione delle competenze in materia anche alle Regioni, con la conseguente preoccupazione per la diminuzione del livello di tutela, quanto meno a seguito del suo frazionamento.

Altra dottrina (che si è poi affermata) sosteneva, infatti, che non bisognava fermarsi

al significato che il termine paesaggio aveva nel 1948 in quanto tale termine non riguarda solo “la tutela del paesaggio..., ma la più ampia tutela (non limitata alla conservazione) della forma del territorio creata dalla comunità umana che vi è insediata, come continua interazione della natura e dell’uomo, come forma dell’ambiente, e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall’uomo, dato che in Italia, quasi dappertutto ad di fuori di strettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di ambiente naturale senza la presenza umana”. Alla luce di questa interpretazione il paesaggio perde il suo connotato meramente estetico proprio della precedente legislazione sulle bellezze naturali, venendo a coincidere con “l’ambiente, o meglio la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente”.

In questo modo, inoltre, la tutela del paesaggio diviene il principio generale da cui derivano sia le norme costituzionali in tema di territorio (e in particolare l’urbanistica) sia, a livello sub-costituzionale, tutte le legislazioni ordinarie volte a disciplinare l’uso del territorio. E ciò in quanto l’art. 9, in ossequio alla sua collocazione nella prima Parte della Costituzione, acquisisce il carattere di norma di principio in tema di “pianificazione del mutamento del territorio” .

Anche tale interpretazione ‘estensiva’ appare però insufficiente per chi ricerchi un preciso fondamento costituzionale alla protezione della natura non essendo essa sola in grado di offrire copertura costituzionale a quegli ambiti del territorio in cui, per il loro valore ambientale intrinseco, debba prevalere l’aspetto della protezione su quello della trasformazione. Alcuni autori avanzano, dunque, la necessità di una interpretazione ‘valutativa’ dell’art. 9 Cost., alla luce dei principi desumibili dagli art. 2 e 32 Cost.

Secondo questa visione, alla considerazione della qualità/pregio estetico di un’area deve subentrare la valutazione della sua qualità/pregio ambientale “ovvero quanto quel territorio contribuisca (per le singole risorse o per gli ecosistemi ivi presenti) alla protezione dell’equilibrio ambientale globalmente inteso. La protezione del paesaggio è dunque, un mezzo per realizzare la tutela generale dell’ambiente attraverso la conservazione di determinati territori”.

A sostegno della sistematicità con l’ordinamento di questa opzione interpretativa vengono adottati tre elementi: anzitutto la coerenza con l’evoluzione della legislazione a tutela del paesaggio la quale, con le modifiche apportate dalla legge c.d. Galasso (vedi infra), ha sancito a livello di legislazione ordinaria lo spostamento del valore giuridico tutelato dalla qualità estetica a quella ambientale; quindi, la rispondenza con la definizione di protezione della natura come <<*elemento necessario per il mantenimento*

generale dell'equilibrio ecologico>> offerto dall'ordinamento comunitario; infine, la piena valorizzazione del termine letterale <<*tutela*>> utilizzato dall'art. 9 Cost. con riferimento al passeggio.

c) Gli artt. 41 e 42 sulla libertà di iniziativa economica e la funzione sociale della proprietà

Il riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione ha riguardo non tanto alla ricerca del fondamento costituzionale della protezione della natura quanto alla legittimità dei suoi strumenti attuativi e, in particolare, di quelli che comprimono le facoltà d'utilizzo dei beni immobili di proprietà privata che ricadono all'interno delle aree protette.

Tali articoli contengono, infatti, l'insieme dei precetti che legittima l'attività svolta dai poteri pubblici che va sotto il nome di 'governo del territorio'. Tra questi la riserva di legge, prevista dall'art. 42 Cost. alla quale viene affidato il compito di determinare i modi d'acquisto, i modi di godimento, e i limiti della proprietà privata.

Emblematica è l'espressione di un autorevole giurista che, sulla natura giuridica dei beni rientranti nelle aree protette, ebbe ad affermare che "quando fu adottata la prima normativa dello Stato italiano sui parchi naturali, la si interpretò nel senso che era stata istituita una nuova categoria di beni soggetti a speciale potestà dell'amministrazione".

L'art. 42 Cost., collegato al complesso degli artt. 2, 32 e 9 Cost., consentirebbe dunque di sostenere che, a seguito di un vincolo di destinazione imposto dalla legge istitutiva, i beni ricadenti all'interno delle aree protette, siano essi pubblici o privati e a prescindere dalle loro caratteristiche morfologiche, subirebbero una comune destinazione giuridica alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del Paese.

Allo stesso modo l'art. 41 Cost. ove pone all'iniziativa il limite dell'<<utilità sociale>> legittima gli interventi di regolazione delle attività umane svolte all'interno delle aree protette richiedendo l'adozione di misure idonee ad indirizzare e coordinare lo svolgimento delle attività imprenditoriali in funzione della conservazione e valorizzazione delle risorse naturali presenti nell'area.

Infatti il vincolo di destinazione non rappresenta necessariamente una compressione della sfera della proprietà ben potendo l'amministrazione che cura l'area protetta attuare politiche di incentivazione e di creazione di condizioni complessivamente favorevoli allo svolgimento delle attività economiche dei privati purché rispettose del complesso dei valori sociali su cui si basa l'istituzione dell'area protetta (vedi punto 2.3.2).

1.2.2. Evoluzione della legislazione riconducibile alla protezione della

natura successiva al 1948, fino all'entrata in vigore della legge quadro sulle Aree Protette n. 394 del 1991

a) La fase di assenza di norme (1948-1969)

La primissima fase di attuazione della nuova Costituzione repubblicana che, come detto, non prevedeva espressamente tra le materia disciplinate quella delle 'aree naturali protette', non vede alcun intervento legislativo in questo settore.

Se si eccettua, infatti, l'approvazione dello Statuto Speciale del Trentino Alto Adige, in cui si citano i <<*parchi per la protezione della flora e della fauna*>>, nei primi anni successivi alla Costituzione i principi da questa desumibili in tema di protezione della natura non hanno avuto alcuna attuazione. Ciò a testimonianza della scarsa considerazione del problema ambientale, in genere, ed in particolare di quello delle aree protette, in buona sostanza ritenute interventi di natura amministrativa riconducibili alla legislazione sulle bellezze naturali.

A rompere il silenzio in materia di aree protette interviene nel 1968 la creazione del Parco Nazionale della Calabria che porta a cinque i parchi italiani. Di particolare rilievo è la menzione nella legge istitutiva di una nuova finalità accanto alla conservazione delle caratteristiche ambientali, ovvero <<*l'educazione e la ricreazione dei cittadini*>>, inoltre, per quanto riguarda gli strumenti di protezione, per la prima volta viene introdotta la zonizzazione del parco.

b) La fase centralista (1970-1976): le leggi n. 281/1970 e d.P.R. n. 11/1972

Ma la prima vera svolta in questa materia si ha negli anni '70 con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario. Nel trasferimento delle funzioni amministrative corrispondenti alla materia agricoltura, si pone per la prima volta il problema della gestione dei Parchi e delle riserve naturali.

La scelta -in ossequio all'orientamento generale di quel periodo- è dichiaratamente 'centralista', per cui il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 riserva allo Stato in ordine <<*agli interventi di protezione della natura salvo gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato ... e i parchi nazionali*>>.

In tal modo, ad esempio, si riesce ad evitare il trasferimento di ampie porzioni del patrimonio forestale che, invece, avrebbe dovuto essere trasferito alle Regioni. Lo strumento principale per l'esercizio di tale 'ritaglio' è l'istituzione, con decreto del ministro dell'agricoltura e foreste, delle riserve naturali dello Stato. La *ratio* che emerge dal decreto governativo è che la protezione della natura deve essere considerata una

competenza statale e che alle Regioni spetta unicamente un'attività di completamento negli interstizi dell'azione statale. Lo stesso decreto prevedeva, infatti, una sorta di competenza integrativa per le Regioni che volessero porre in essere interventi non in contrasto con quelli dello Stato.

E proprio da questo spiraglio lasciato aperto dal d.P.R. n. 11/1972 che le Regioni a statuto ordinario, utilizzando in maniera coordinata le proprie competenze legislative (agricoltura, caccia, pesca, turismo, cave e torbiere, ma soprattutto urbanistica), inizieranno a creare i primi parchi regionali (1974: Parco regionale del Ticino, 1975: legge regionale Piemonte sui Parchi regionali, 1975: Parco regionale della Maremma, 1975: legge regionale Puglia sui parchi naturali).

In altre parole le regioni a statuto ordinario non avendo in Costituzione una attribuzione di competenza specifica ed espressa in materia di protezione della natura ed anzi dovendo rispettare una disposizione di principio esplicitamente contraria, contenuta nel decreto delegato, hanno agito utilizzando innanzitutto la sfera di poteri propri, costituzionalmente garantiti, in tema di uso e di assetto del territorio. Poteri quali, innanzitutto, l'urbanistica, ma anche l'agricoltura e foreste, la caccia e pesca, la disciplina delle attività estrattive, della navigazione nelle acque interne, del turismo, dei trasporti regionali, dei lavori pubblici di interesse regionale, delle acque minerali e termali etc..

Fin dai primi interventi, nel diritto regionale la protezione della natura non è una politica settoriale, ma è concepita come un aspetto particolare dell'azione complessiva di gestione, tutela ed utilizzo del territorio.

c) La fase regionalista: il d.P.R. 616/77 e la 'legge Galasso' (l. n. 431/1985)

L'entrata in vigore del d.P.R. n. 616/1977 apre un nuovo periodo caratterizzato da un'impostazione opposta a quello precedente. Viene, infatti, abbandonata la tecnica del 'ritaglio' delle competenze statali adoperata in precedenza operando un ampio trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative per settori organici,

All'interno del settore del 'governo del territorio', il d.P.R. n. 616/1977 (Art. 83, comma 1°) trasferisce alle Regioni <<le funzioni amministrative concernenti la protezione della natura, le riserve e i parchi >>, disponendo, poi, che <<Per quanto riguarda i parchi nazionali e le riserve naturali dello Stato esistenti, la disciplina generale relativa e la ripartizione dei compiti fra Stato, regioni e comunità montane, ferma restando l'unitarietà dei parchi e riserve, saranno definite con legge della Repubblica entro il 31 dicembre 1979 // Sino all'entrata in vigore della legge di cui al

comma precedente, gli organi di amministrazione dei parchi nazionali esistenti sono integrati da tre esperti per ciascuna regione territorialmente interessata, assicurando la rappresentanza della minoranza. Resta ferma, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, la potestà per il Governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale>>». A tali disposizioni va poi accostato l'art. 78 della medesima legge ove prevedeva che fossero attribuite ai Comuni <<ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative in materia di ... interventi per la protezione della natura, con la collaborazione della regione>>».

Capovolgendo l'impostazione precedente, l'intera materia della protezione della natura diviene una funzione amministrativa attribuita alle Regioni. In conseguenza del principio del cosiddetto 'parallelismo invertito', le Regioni acquistano, dunque, una nuova competenza legislativa di tipo concorrente tanto che lo stesso D.P.R. 616/1977 prevede, entro il 31 dicembre 1979, l'intervento di una legge cornice statale e, fino ad allora il divieto di istituzione di nuovi parchi nazionali.

Le Regioni acquisiscono, dunque, competenza anche sui parchi nazionali con il solo limite della 'interregionalità' (in senso strettamente geografico) che poteva legittimare l'intervento statale. È in questa fase che la legislazione regionale in materia di aree naturali protette vede il suo sviluppo maggiore.

Da segnalare, in questo periodo, l'approvazione della legge 8 agosto 1985, n. 431 c.d. 'Galasso' la quale, affiancando al valore estetico anche quello 'ambientale' dei territori da vincolare -tra l'altro- estende automaticamente il vincolo della legge n. 1497 del 1939 ai parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi

La legge Galasso, inoltre, dota tutti i parchi nazionali e regionali di un importante strumento pianificatorio (il <<piano paesistico>> oppure il <<piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali>>); attribuisce alle regioni la redazione e il potere di approvazione di tali piani; prevede, infine, poteri di sostitutivi del Governo in caso di inerzia regionale.

d) La fase neo-centralista (1986-1991): la legge n. 349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente e le leggi n. 67/88 e n. 305/89

Mentre la preannunciata legge quadro - che doveva essere approvata entro il 1979 - non viene ancora deliberata dal Parlamento, c'è una importante novità sul piano istituzionale.

Con la legge 8 luglio 1986, n. 349 viene istituito il Ministero dell'Ambiente che subentra alle residue competenze del Ministero dell'Agricoltura e Foreste in tema di protezione della natura.

La stessa legge istituiva all'art. 18, in controtendenza rispetto al d.P.R. n. 616/1977, permette al neocostituito Ministero di <<perimetrare provvisoriamente>> nuove aree protette di rilievo nazionale; lo stesso Ministero subentra a quello dell'Agricoltura e foreste in tutte le competenze esercitate ai sensi delle leggi vigenti <<in materia di parchi naturali ed individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale promuovendo in esse la costituzione di parchi e riserve naturali>>, inoltre <<impartisce agli enti autonomi e agli altri organismi di gestione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica, verificandone l'osservanza. Propone altresì al Consiglio dei ministri norme generali di indirizzo e coordinamento per la gestione delle aree protette di carattere regionale e locale>>. A tali poteri vanno, inoltre, aggiunti quelli attribuiti al Ministero dalla legge 3 marzo 1987, n. 59 (Disposizioni transitorie e urgenti per il funzionamento del Ministero dell'Ambirete) la quale, all'art.7, comma 1°) stabilisce che <<Il Ministro dell'ambiente, nelle aree individuate come zone da destinarsi a parchi nazionali e riserve naturali statali (oltre che nelle riserva marine –comma 2°-), può adottare, sentite le regioni e gli enti locali interessati ovvero decorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere senza che questo sia stato espresso, le necessarie misure di salvaguardia con le quali può essere vietata qualsiasi trasformazione dello stato dei luoghi>>.

L'evoluzione del quadro legislativo in senso centralista si completa con l'art. 18 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (finanziaria 1988) il quale attribuisce al CIPE, sentite le Commissioni parlamentari competenti, la potestà di approvare nel programma annuale per l'esercizio 1989 interventi urgenti per la salvaguardia ambientale e in particolare (comma 1, lett. c) <<in attesa dell'approvazione della legge-quadro sui parchi nazionali e le riserve naturali, istituzione, con le procedure di cui all'articolo 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dei parchi nazionali del Pollino, delle Dolomiti Bellunesi, dei Monti Sibillini, e, d'intesa con la regione Sardegna, del parco marino del Golfo di Orosei, nonché, d'intesa con le regioni interessate, di altri parchi nazionali o interregionali regionali e locali>> modificando sostanzialmente l'art. 83 del D.P.R. 616/1977 e rendendo indeterminato in numero di parchi nazionali da istituire.

Infine, con la legge 29 agosto 1989, n. 305 viene confermato quanto stabilito

d'urgenza dalla legge n. 67 del 1988 e, con le medesime procedure, vengono istituiti quattro nuovi parchi nazionali: Delta del Po, Falterona-Campigna-Foreste Casentinesi, Aspromonte, Arcipelago Toscano.

1.2.3. L'individuazione di 'tre livelli di competenza' nell'ambito della protezione della natura nelle sentenze-guida della Corte Cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988

La complessità e la non linearità dell'evoluzione della normativa in tema di protezione della natura nel ventennio che ha preceduto la promulgazione della legge quadro, ha originato diversi contenziosi tra Stato e Regioni in relazione all'individuazione della distribuzione delle competenze nell'ambito della protezione della natura in genere e soprattutto in tema di istituzione di parchi o riserve.

Pertanto, per definire i contorni della materia della protezione della natura e l'assetto delle relative competenze, risultano ancora oggi di fondamentale importanza gli interventi con cui la Consulta ha svolto una funzione integrativa in relazione a tali di conflitti di competenza.

Si tratta principalmente delle sentenze n. 1029 e n. 1032 del 1988 alle quali è stato riconosciuto, non a caso, il carattere di 'sentenze di principio' o di 'sentenze guida'. Infatti, con queste decisioni, la Corte Costituzionale ha esercitato una vera e propria 'supplenza' del Parlamento ancora inadempiente nell'emanazione della legge quadro in materia, sancendo i principi fondamentali in materia di protezione della natura ed aree protette ed enunciando una serie di punti che in parte confermavano la precedente giurisprudenza ed in parte la modificavano.

In particolare, con la sentenza n. 1029 del 1988, la Consulta non si è limitata a risolvere le concrete questioni sottoposte alla sua attenzione ma ha emesso una sentenza di principio con cui ha dettato l'interpretazione costituzionalmente corretta del diritto allora vigente e della ripartizione di competenza, fornendo –inoltre- delle indicazioni al legislatore sul contenuto della legge-quadro che ancora non era stata emanata.

Dopo aver determinato il 'nucleo minimo' di poteri spettanti allo Stato in materia di parchi naturali, la pronuncia pone in evidenza la discontinuità della normativa statale in materia di protezione della natura che -come si è visto- era stata inizialmente riservata alla competenza statale, per poi essere assegnata alle Regioni dal d.P.R. n. 616 del 1977. Vengono, inoltre, stabiliti due importanti principi quali quello della <<unitarietà di struttura e funzionamento dei Parchi Nazionali>>, e quello della <<cooperazione e collaborazione>> tra Stato ed autonomie locali nel segno dei grandi interessi della

Nazione. <<Il principio di unitarietà (...) non esclude che le Regioni possano adottare, beninteso nel rispetto dei principi vigenti, proprie leggi relative a singole parti o a singoli settori del Parco, pur se indiscutibilmente vieta loro di porre una disciplina che coinvolge interessi o istanze riguardanti il parco nazionale nella sua unitarietà o, semplicemente, una disciplina che abbia l'effetto pratico di pregiudicare l'unitarietà della struttura di gestione di esso>>.

Ribaditi tali principi, la Corte si sofferma lungamente sul conflitto di competenza tra Stato e Regioni, enucleando, anche in base al dettato dell'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977, <<tre livelli di competenza>> nell'ambito della protezione della natura mediante l'istituto del parco nazionale, e individuando, quindi, <<sia il nucleo minimo di poteri spettanti allo Stato, sia lo spazio incompressibile delle competenze regionali>>.

Allo Stato spettano <<poteri idonei a garantire l'unitarietà di struttura e di funzionamento dei Parchi nazionali>>, tra i quali quello di <<individuare le aree da destinare a parchi localizzati sul territorio di più Regioni, e, a fortiori, a parchi di interesse nazionale>>, oltre che <<un ampio potere programmatico>>.

Ad un livello intermedio fra le attribuzioni dello Stato e quelle delle Regioni, si collocano le competenze attribuite all'Ente Parco, al quale fa appunto riferimento l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977, laddove intende il parco come istituzione dotata tanto di poteri amministrativi, <<diretti a impedire o a prevenire che la cura di ogni altro interesse pubblico (in materia urbanistica, agricoltura, turismo, etc.) si svolga in contrasto, o comunque in modo incompatibile, con le finalità di conservazione e valorizzazione dell'ambiente proprie del parco, quanto di poteri pianificatori, diretti a favorire lo sviluppo dell'area protetta nella sua evoluzione storico-naturale e in raccordo col divenire del territorio circostante>> da attuare, ovviamente, con forme di cooperazione con gli organi regionali.

Da ultimo, alle Regioni spetta <<l'effettiva disciplina delle attività e dei beni che insistono nell'area protetta>>, vale a dire, l'urbanistica, l'agricoltura e foreste, caccia e pesca, turismo, lavori pubblici nonché la tutela del paesaggio, materie i cui confini con la protezione della natura sono quasi impercettibili. Ne consegue che, <<a livello della gestione diretta delle attività rilevanti per la protezione della natura e dell'ambiente attuata mediante un parco nazionale, la Regione vanta una competenza ad hoc di tipo concorrente (cfr. sentt. del 25 luglio 1984, n. 223, e del 22 maggio 1987, n. 183), che si affianca a numerose altre competenze su materie confinanti (urbanistica, agricoltura, etc.)>>.

Di fronte all'inerzia del legislatore non era, dunque, impedito alle autonomie locali l'esercizio delle loro competenze, ma la Corte invitava esplicitamente queste ultime ad esercitare le rispettive competenze nel rispetto del principio di *<<cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione>>*, poiché la coesistenza di questi tre livelli di competenza comportava, comunque, delle interferenze imponendo a tutti i soggetti pubblici coinvolti un dovere di *<<leale collaborazione>>*.

La Corte stessa, infine, si riservava il compito di verificare di volta in volta se i poteri attribuiti allo Stato siano giustificati da esigenze di interesse nazionale e di unitarietà del parco, *<<di modo che dalla disciplina statale e dai poteri attribuiti all'Ente Parco non derivino vincoli o condizionamenti tali da produrre un pratico svuotamento delle varie competenze che le Regioni possiedono>>*.

Questo, quindi, per la Corte è il delicato equilibrio che il legislatore del 1977 aveva inteso porre in materia di protezione della natura mediante lo strumento dei parchi nazionali.

Il Giudice delle Leggi ha, inoltre, colto l'occasione per dettare principi generali in materia ed indirizzare il legislatore della legge-quadro, determinandone i contenuti indispensabili. Dopo aver riaffermato quali finalità prevalenti e proprie del parco la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente naturale, con l'obiettivo di favorire l'evoluzione storico-naturale dell'area, la Consulta indica alcuni elementi la cui presenza era ritenuta necessaria nella legge-quadro. Questa avrebbe dovuto indicare sia la struttura tipo e l'organizzazione di parchi e riserve nazionali, sia un nucleo minimo di poteri spettanti all'autorità preposta alla gestione del parco, sia gli strumenti di programmazione e le norme di indirizzo e coordinamento tra i vari apparati statali e tra questi e le Regioni, nonché le forme di vigilanza e controllo del parco e gli organi a ciò deputati.

Alla luce delle sentenze del 1988 il ruolo dello Stato in materia di parchi e riserve recupera la centralità del sistema della protezione della natura rispetto a quanto poteva letteralmente dedursi dal D.P.R. n. 616 del 1977. Allo stesso tempo, però, la Corte non intende relegare le Regioni ad un ruolo integrativo e residuale, e ciò appare ancor più chiaro dalla lettura di due pronunce di poco successive all'emanazione della legge quadro del 1991 (vedi più avanti punto 1.1.5), con le quali la Consulta delinea, in modo ancor più preciso e limitativo, i poteri riaffermati in capo allo Stato attraverso una ulteriore reinterpretazione del dettato del d.P.R. n. 616 del 1977.

1.2.4. Il riparto delle competenze nella legge quadro sulle Aree Protette n.

394 del 1991

L'assetto generale della protezione della natura in Italia dopo le sentenze della Corte Costituzionale del 1988 risultava, quindi, articolato in aree protette di interesse nazionale (Parchi nazionali e Riserve Statali) e le aree protette di interesse regionale (Parchi regionali, riserve regionali ed aree naturali protette di interesse locale).

Nel 1991 giunge finalmente la legge quadro n. 394 sulle aree protette la quale fotografa la stratificazione normativa vigente e, recependo l'assetto prefigurato dalla Corte Costituzionale e in particolare il principio di unitarietà, delinea una sostanziale uniformazione delle competenze e degli strumenti operativi in materia di aree protette nazionali e regionali.

Con riguardo alla qualificazione come di interesse statale o regionale delle aree protette la legge quadro fa riferimento <<*alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati*>> (art. 2, comma 3).

Tuttavia, dalla puntuale descrizioni contenute all'art. 2, si può desumere un ulteriore criterio di distinzione: infatti mentre i parchi nazionali sono definiti in base alla <<*presenza di ecosistemi, o formazioni fisiche di rilievo tale da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future*>>, i parchi naturali regionali sono qualificati per la <<*presenza di valori naturalistici e ambientali, ma anche paesaggistici e artistici, nonché di valori legati alle tradizioni culturali delle popolazioni locali*>>. Pertanto, risulta come nei parchi regionali la 'fruizione antropica', pur nei rigorosi limiti derivanti dall'essenzialità della protezione dell'interesse naturalistico, abbia maggiori spazi proprio perché già da tempo presente al punto di coagularsi in forma di tradizione culturale.

Con riguardo, invece, le funzioni amministrative relative agli enti di gestione di rilievo nazionale e internazionale sono centralizzate nel Ministero dell'Ambiente, al quale è affidata la vigilanza sulla gestione e la nomina, d'intesa con le la regione, degli organi del parco.

Alle regioni spettano, invece, le funzioni di istituzione, gestione e vigilanza sulle aree protette regionali nel rispetto delle norme quadro dettate dall'art. 22 della legge 394 adattando le forme organizzative <<*alle peculiarità di ciascuna area interessata*>> mediante appositi statuti che indicano i criteri <<*per la composizione del consiglio direttivo, la designazione del presidente e del direttore, i poteri del consiglio, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di*

funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco>>.

Rinviando ai capitoli seguenti per l'analisi dei principali strumenti previsti dalla legge quadro per la gestione delle aree protette statali e regionali (Piano per il Parco, Nulla osta e Regolamento), è opportuno evidenziare come il quadro delle funzioni amministrative disegnato dalle legge n. 394 sia stato profondamente inciso dai provvedimenti legislativi che, nel corso degli anni '90, hanno inteso realizzare la semplificazione dell'attività amministrativa e la ridefinizione delle competenze amministrative tra Stato e regioni.

In particolare la legge quadro prevedeva, quali strumenti del governo del sistema nazionale delle aree protette, una 'Carta della Natura', un 'Programma triennale per le aree naturali protette' e l'Elenco ufficiale delle aree naturali protette'.

Tali strumenti venivano adottati da un apposito 'Comitato per le Aree Naturali Protette'. Tale Comitato è stato soppresso dall'art. 7, comma 1, del d.lgs, 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente) che ha trasferito le competenze alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Successivamente lo stesso Programma è stato eliminato dall'art. 76 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale al successivo art. 77, riconosce rilievo nazionale ai compiti e alle funzioni in materia di parchi naturali statali.

Accanto alla Comitato (e ora alla Conferenza) opera la 'Consulta tecnica per le aree naturali protette' che ha funzione consultiva per i profili tecnico scientifici, esprime pareri di sua iniziativa o su richiesta del Comitato o del Ministro dell'Ambiente.

Il Ministro dell'ambiente provvede, inoltre, a tenere aggiornato speciale 'Elenco ufficiale delle aree protette'; l'iscrizione dell'Elenco è condizione necessaria per l'assegnazione di contributi a carico dello Stato.

Al Ministro dell'Ambiente (e delle regioni secondo la loro rispettiva competenza) spettano, in casi di necessità e urgenza, i poteri di individuare aree da proteggere e adottare su di esse opportune misure di salvaguardia.

Tali poteri speciali di protezione mediante l'adozione di misure di salvaguardia sono attribuiti al Ministro dell'Ambiente, sentite le regioni e gli enti locali, in sede di delimitazione provvisoria dei parchi nazionali istituiti *ex lege* (articolo 34, comma 3) e, d'intesa con le regioni interessate, in sede di individuazione e delimitazione provvisoria di

aree protette nelle aree prioritarie di reperimento (articolo 34, comma 7).

1.2.5. La giurisprudenza della Corte Cost. successiva all'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991 conferma la competenza statale a istituire aree protette e il necessario coinvolgimento delle Regioni: lo strumento dell'intesa realizza il principio di leale collaborazione

a) La sentenza Corte Cost. 27 luglio 1992, n. 366 conferma la legittimità costituzionale dell'assetto delle competenze contenuto nella legge n. 394

Con la sentenza del 27 luglio 1992, n. 366, la Consulta si pronuncia per la prima volta sulla legge quadro sulle aree naturali protette, dichiarando l'infondatezza di una serie di questioni sollevate dalla Provincia Autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna.

Le questioni portate all'attenzione del Giudice delle Leggi toccavano anche i principi generali sanciti dalla legge 394 del 1991 nel Titolo I, quale, ad esempio, quello di cooperazione ed intesa previsto al quinto comma dell'art. 1 <<Nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'articolo 27 della L. 8 giugno 1990, n. 142>>. La Corte coglie, così, nuovamente l'occasione per ribadirne la portata di <<principio generale (...) tutt'altro che irragionevolmente posto in relazione alle funzioni afferenti la protezione della natura>>, adeguato, quindi, alla disciplina di tale materia, che, come più volte sostenuto, è caratterizzata <<da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle Regioni (o delle Province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono, fra i predetti soggetti, adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione>>. L'intesa sembra, quindi, lo strumento più idoneo a garantire l'applicazione del principio di leale collaborazione, la cui *ratio* è quella di garantire la partecipazione regionale anche in quelle materie in cui i poteri sono statali; appare, cioè, un principio dettato nell'interesse regionale.

Nella sentenza viene, inoltre, ribadita nuovamente la competenza statale ad istituire aree protette di rilievo nazionale e internazionale, anche quando queste comprendano territori di Province autonome o Regioni a statuto speciale; infatti, qualora vi sia l'interesse nazionale od internazionale, l'istituzione del parco, benché insistente su tali zone, spetta allo Stato, previa intesa con la Regione o con la Provincia, quale <<forma di cooperazione ragionevolmente adeguata>> (Corte cost., 7 luglio 1999, n. 311). Per la Corte l'esigenza di coordinamento e programmazione è, del resto, tutelata anche dall'art.

3 della l. n. 394 del 1991 che prevede la creazione di un organo misto, con rappresentanti sia statali che regionali, come il Comitato, senza, quindi, apportare nessuna lesione alle Province autonome o alle Regioni a statuto speciale che sono in esso degnamente rappresentate; così come, corrispondente al principio di cooperazione, è anche il potere di intervento sostitutivo dello Stato nel caso di inattività delle Regioni nell'attuazione del programma del parco, qualora ciò determini un pregiudizio di interesse nazionale, previsto dall'art. 5 della legge quadro.

Viene, quindi, definitivamente stabilito che, in riferimento all'istituzione di aree naturali protette, le Regioni e Province ad autonomia differenziata si distinguono da quelle ordinarie. Mentre, infatti, queste ultime devono unicamente essere sentite, le prime, devono prendere parte al procedimento d'intesa con i poteri statali ove si tratti di istituire un parco nazionale; per quanto concerne l'istituzione di aree protette regionali, sono pienamente autonome, nei limiti dei principi dettati dalla legge quadro all'art. 22, comma 2.

La stessa Consulta sottolinea, dunque, come le parti della legge quadro impugnate siano ispirate ai principi sanciti dalla stessa Corte nelle precedenti decisioni in relazione alla materia protezione della natura, e confermandone la validità.

In definitiva nel riparto di competenza tra Stato e Regioni, stabilito dall'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, l'autonomia regionale è comunque tutelata dal principio di cooperazione o dalle procedure d'intesa, mentre solo in caso di inerzia regionale lo Stato può intervenire con poteri sostitutivi.

b) La sentenza Corte Cost. 15 luglio 1994, n. 302 sulla tutela dei valori non meramente naturalistici propri della aree naturali protette

Nel 1994 la Corte affrontava nuovamente il tema delle aree protette: con la sentenza del 15 luglio 1994 n. 302, dichiarava costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge n. 10 del 1994 (Istituzione del parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena e altre disposizioni in materia di parchi nazionali) per il mancato rispetto della procedura d'intesa prevista dall'art. 35 della legge quadro sulle aree naturali protette.

In motivazione la Corte ripercorre le linee essenziali del modello che sottende ai rapporti fra Stato e Regioni, con un ragionamento che prende le mosse dal <<concetto di area protetta quale centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali educativi e ricreativi, nel pieno rispetto quindi della moderna concezione di ambiente nel significato integrale del termine>>. <<Il modello di

cooperazione ed integrazione>>, dunque, cui la Consulta fa riferimento anche in tale decisione, è appunto finalizzato al bilanciamento dei differenti valori rispondenti alle esigenze di protezione ambientale.

c) La sentenza Corte Cost. 14 luglio 2000, n. 282 in tema di partecipazione degli enti locali al procedimento istitutivo delle aree protette

Tra le sentenze maggiormente significative rese prima della riforma del Titolo V della Costituzione, resta da segnalare la sentenza del 14 luglio 2000, n. 282, con la quale la Consulta ha affrontato la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Campania al quale era stata sottoposta una impugnativa del Comune di Procida avverso un decreto del Presidente della Giunta Regionale Campania, recante disposizioni relative al Parco regionale dei Campi Flegrei. Tale decreto era, infatti, conforme al disposto della legge regionale d'istituzione di parchi e riserve naturali in Campania, la quale, però, non rispettava i principi fondamentali sulla partecipazione degli enti locali interessati all'istituzione di parchi e riserve, stabiliti dalla legge quadro nella parte dedicata ai parchi regionali.

L'art. 22 della l. 394/91 prevede, infatti, la partecipazione di Province, di Comunità montane e dei Comuni al procedimento istitutivo attraverso l'istituto della 'conferenza', vale a dire, attraverso un "incontro ed un confronto diretto ed orale tra rappresentanti regionali e locali, con l'obiettivo della più ampia collaborazione tra enti esponenti delle collettività ai diversi livelli, in vista di obiettivi comuni di protezione della natura".

La Corte ha, tuttavia, ritenuto che tale fondamentale principio dettato dalla legge quadro non potesse essere garantito dalla previsione del parere obbligatorio di un comitato consultivo regionale delle aree protette al quale non partecipassero rappresentanti degli enti locali, così come del tutto inutile appariva la possibilità data a Comuni e Province di formulare osservazioni e proposte sui provvedimenti provvisori di istituzione. La Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale per mancata previsione di una effettiva partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione di un'area protetta, ha confermato la validità delle disposizioni contenute nel Titolo III della legge quadro n. 391 per quel che riguarda i parchi e le riserve regionali.

1.3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di Aree Protette dopo la riforma del Titolo V, Parte II, dalla Costituzione

Un ruolo fondamentale per la ricostruzione dell'assetto delle competenze normative e amministrative dei diversi livelli territoriali coinvolti nelle politiche di protezione della natura e, in particolare delle aree naturali protette, è giocato dalle norme contenute negli artt. 117 e 118 Cost. così come riformate dalla legge costituzionale 3 del 2001.

1.3.1. L'assetto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sul versante della legislazione il nuovo art. 117, comma 2, lett. s), sancisce l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della 'materia' <<tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali>>.

Al tempo stesso, il comma successivo affida alla legislazione concorrente le materie della <<valorizzazione dei beni culturali e ambientali, della tutela della salute, del governo del territorio, ...>>. Sul punto è importante la precisazione che <<nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato>>.

Con riguardo agli ambiti materiali (o forse più propriamente ormai tra i settori normativi) che riguardano le aree protette va rilevato come il comma 4 preveda una potestà legislativa regionale residuale per le 'vecchie' materie dell'agricoltura e le foreste, l'industria, il commercio e l'artigianato, il turismo, la produzione, il trasporto e la distribuzione regionale e locale dell'energia, le reti di trasporto e di navigazione regionali e locali, la caccia e la pesca, le miniere, le cave e torbiere, le acque minerali e termali.

Sempre l'art. 117, al comma 5, stabilisce che <<le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea>>, fissando così un principio di parallelismo tra la potestà legislativa affidata alle Regioni e il potere di queste ultime non solo di provvedere direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti internazionali e comunitari ma anche di partecipare alla formazione di questi ultimi, sia pure con il limite del <<rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza>>.

Sul versante della potestà regolamentare (normativa secondaria), l'art. 117, comma 6, stabilisce una ripartizione tendenzialmente meno articolata. Nelle materie di legislazione

esclusiva statale, allo Stato spetta anche la potestà regolamentare, salva la possibilità che essa venga affidata alle Regioni. A queste spetta invece, in via esclusiva, la potestà regolamentare in tutte le altre materie. Agli altri enti territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) viene riconosciuta la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite.

Per quanto riguarda, infine, l'attribuzione e la ripartizione delle funzioni amministrative il comma 1 dell'art. 118 stabilisce che <<*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*>>. Con ciò sembrerebbero sanciti, da un lato, il principio dell'attribuzione in via di massima (cioè in assenza di specifiche disposizioni legislative derogatorie) delle funzioni amministrative ai Comuni; dall'altro, la potestà per le leggi statali o regionali, di conferire o riservare espressamente funzioni amministrative agli enti territoriali di livello superiore (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). Ciò con il duplice limite, che è al tempo stesso fine costituzionalmente imposto e che dunque assume il valore di parametro di costituzionalità tanto in senso negativo quanto in senso positivo, della rispondenza ad esigenze di esercizio unitario e della conformità <<*ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*>>.

1.3.2. L'introduzione espressa della 'tutela dell'ecosistema' tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e il rapporto con le materie contermini affidate alla legislazione regionale: il problema della classificazione degli istituti giuridici della disciplina delle aree protette

Con la riforma del 2001 l'ambiente entra, quindi, fra le "parole della Costituzione... in forma di endiadi" e come materia affidata alla potestà esclusiva dello Stato in apparente rapporto di separazione con altre materie affini affidate alla competenza concorrente o residuale delle Regioni.

La Corte Costituzionale ha però respinto con la sentenza 26 luglio 2002, n. 407 un'interpretazione letterale del testo dell'art. 117 Cost., affermando che l'ambiente non deve essere considerato una materia in senso proprio, ma <<*un 'valore costituzionalmente protetto' che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono alle esigenze meritevoli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale*>>.

Se, dunque, è proprio la qualificazione come 'valore' a caratterizzare la tutela

dell'ambiente e a fondarne la trasversalità, si possono avanzare alcune considerazioni sulla sua relazione con il secondo termine dell'endiadi, ovvero la tutela dell'ecosistema:

- in primo luogo occorre osservare come, ove si consideri l'ecosistema inteso come insieme degli elementi biotici e abiotici che compongono un ambiente, la sua tutela coincidente con quella che nella legislazione ordinaria è indicata come protezione della natura,
- in secondo luogo è evidente come l'autonoma menzione dell'ecosistema come oggetto di tutela rafforzi quelle tesi dottrinali che postulavano l'autonomia e la separazione della materia della protezione della natura rispetto alla tutela dell'ambiente;
- infine, trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 l'osservazione secondo cui nella disciplina delle aree protette si combinano inevitabilmente, e in modo quasi inscindibile, i profili di salvaguardia degli equilibri ecologici di competenza dello Stato con i profili di governo del territorio che spetta alle Regioni.

Pertanto, ove si voglia tentare di classificare un istituto riconducibile alla legislazione delle aree protette come di interesse statale o regionale non si potrà che ricorrere a valutazioni (sempre discutibili e comunque opinabili) di prevalenza in quella data disciplina dei profili squisitamente conservativi degli equilibri ecologici ovvero di profili legati ad interessi diversi. Detto con altre parole si tratta, di distinguere tra obiettivi di tutela ecologica direttamente o solo mediatamente perseguiti dalle diverse discipline legislative: i primi di restano di competenza statale, i secondi sono di competenza regionale.

Un diverso criterio di individuazione degli interventi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservata alla legislazione esclusiva dello Stato può essere basato sulla distinzione tra interventi di conservazione e di valorizzazione della aree protette mutuando una differenziazione presente già nell'117 Cost. Quest'ultimo, infatti, prevede tra le competenze legislative esclusive dello stato la <<tutela dei beni culturali>> e tra quelle concorrenti la <<valorizzazione dei beni culturali e ambientali>>.

Anche la legislazione ordinaria distingue questi due aspetti. Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), la tutela dei beni culturali consiste, infatti, <<nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di

pubblica fruizione>>; diversamente il seguente art. 6 definisce la valorizzazione come *<<l'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale>>* disponendo al comma successivo che essa deve essere *<<attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze>>*.

Seguendo una tale impostazione sarebbe possibile limitare la competenza esclusiva dello stato agli interventi di 'garanzia' della conservazione per fini di pubblica utilità, riconducendo alla potestà legislativa regionale tutti i profili concernenti il miglioramento delle condizioni di conoscenza e conservazione degli equilibri ecologici e l'incremento della loro fruizione.

L'operazione interpretativa appare, però, difficilmente percorribile in quanto, è ben vero che il contenuto dei predetti articoli è riferibile sia ai beni culturali che a quelli ambientali (tra cui rientrano i parchi e le riserve naturali *ex art.142*, comma 1°, lett. f) del Codice) in quanto contenuti nella parte prima recante 'disposizioni generali', ma -come si è visto- il tipo di tutela offerto dalla legislazione sui beni culturali è sostanzialmente diversa rispetto a quella della protezione della natura, in quanto posta a presidio di interessi diversi.

Inoltre, una simile distinzione -a differenza di quanto avviene per i beni culturali- non trova riscontri nelle esperienze del diritto positivo dell'ambiente, né tantomeno è condivisa dalla dottrina. Infine, sembra palesemente in contrasto con la lettera del nuovo art. 117 il quale, al comma 3, affida esplicitamente alla potestà legislativa concorrente solo la *<<valorizzazione dei beni ambientali>>* (ovvero dei beni sottoposti a tutela paesistica) e non dell'insieme delle relazioni ecologiche riferibili all'*<<ambiente>>* e all'*<<ecosistema>>* previsti dal comma secondo.

1.3.3. La sentenza Corte Cost. 18 ottobre 2002, n. 422: il principio di leale cooperazione non vulnera la 'non frazionabilità' della competenza statale all'istituzione di un parco nazionale in ragione dell'unitarietà dell'interesse

Un riscontro alla tesi secondo cui la distinzione tra competenza statale e regionale dovrebbe essere dedotta dagli obiettivi di tutela è offerto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 422 del 18 ottobre 2002, in tema di competenza all'istituzione di un parco nazionale. Pur confermando la necessità di conseguire l'intesa con la regione e gli enti locali, la Corte afferma come la decisione di istituire un parco nazionale spetta

unicamente alla Stato in quanto espressione dell'interesse generale e unitario (o non frazionabile) alla protezione della natura. Il principio di leale collaborazione, invece, potrà essere utilmente invocato, in relazione a sue eventuali violazioni, in quei momenti amministrativi successivi in cui le competenze di Stato e Regione si intrecciano in materie <<*necessariamente e inestricabilmente connesse*>>.

Secondo la Corte, come più volte aveva già affermato (vedi ad esempio sentenze n. 175 del 1976 e n. 1031 del 1988), <<*l'istituzione di parchi nazionali coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, le quali si atteggiavano diversamente nei diversi momenti in cui la procedura di istituzione si svolge (decisione istitutiva; individuazione, provvisoria e definitiva, delle aree e determinazione dei confini; stabilimento delle misure di salvaguardia; creazione di enti o autorità di gestione, e così via) a seconda dell'incidenza delle relative determinazioni sulle competenze statali e regionali. Quando si abbia a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, il principio di 'leale collaborazione' - che proprio in materia di protezione di beni ambientali e di assetto del territorio trova un suo campo privilegiato di applicazione - richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione. Tuttavia, il primo momento del procedimento, cioè la decisione iniziale che attiva le procedure in vista della creazione di uno specifico parco nazionale (decisione che prelude ma non è ancora, come detto, la istituzione), attenendo alla cura di un interesse non frazionabile Regione per Regione, rileva essenzialmente della competenza statale, quale espressione di tale interesse. (...) Sarebbe tuttavia contraddittorio, rispetto al carattere nazionale dell'interesse ambientale e naturalistico da proteggere, ritenere che sia costituzionalmente dovuto l'assenso o l'intesa regionali o locali dotati di forza giuridicamente condizionante*>>. Del resto, <<*l'individuazione di parchi nazionali direttamente per legge, anziché tramite procedimento amministrativo, è espressione della posizione eminente del Parlamento nel rappresentare l'interesse nazionale*>>. Alla decisione di istituire il Parco non prendono, quindi, ancora parte Regioni ed enti locali interessati, poiché, tra l'altro, <<*il provvedimento legislativo di istituzione del parco non comporta di per sé ancora, come si è detto, l'interferenza concreta con specifiche competenze regionali*>>.

1.3.4. La sentenza Corte Cost. 27 gennaio 2006, n. 21 sulla necessità dell'intesa tra Stato e Regioni nelle materie ove le regioni abbiano potestà costituzionalmente garantite

Il tema della leale collaborazione tra Stato e regioni è stato ripreso dalla Corte, con la sentenza n. 21 del 27 gennaio 2006 con la quale il Giudice delle Leggi ha accolto i ricorsi della Regione Toscana contro i decreti del Ministero dell'Ambiente e del Territorio con i quali si era proceduto alla nomina del Commissario Straordinario dell'Ente parco nazionale arcipelago toscano. In tale sentenza la Corte ha confermato quanto già espresso nella precedente pronuncia n. 27 del 2004 ove aveva affermato come, pur rappresentando <<il potere di nomina del Commissario straordinario attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento degli organi di ordinaria amministrazione i cui titolari siano scaduti o mancanti>>, tale potere non è esercitabile liberamente per lo Stato <<senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana>>. La Corte afferma come <<proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo>>. Pertanto il comportamento del Ministro che non ponga in essere reiterate trattative volte a superare le divergenze con il Presidente della Regione sul cui territorio insiste in parco nazionale è illegittimo in quanto <<determina una sicura lesione delle competenze regionali>>.

Rispetto alla decisione n. 422 del 2002 la Suprema Corte sottolinea nettamente come la scelta del Presidente del parco non rappresenti una competenza unitaria e non frazionabile riconducibile direttamente all'interesse generale alla protezione della natura ma più in generale, determini << in modo incisivo le scelte dell'Ente parco e tali scelte inevitabilmente interferiscono con le competenze regionali. Infatti il parco dell'arcipelago toscano è stato istituito (con il citato d.P.R. 22 luglio 1996) per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, per la difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici ed idrogeologici, per la promozione sociale ed economica. E ancora, in base all'art. 11 della legge n. 394 del 1991, il regolamento del parco dovrà disciplinare le attività consentite nello stesso, con riferimento, tra l'altro, alla tipologia e alle modalità di costruzione di opere e di manufatti, alle attività artigianali, commerciali, alle attività agro-silvo-pastorali, sportive e ricreative. Non può quindi dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco (di cui, si ripete, il presidente è l'organo fondamentale) verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo e quindi l'attività di difesa idrogeologica prevista all'art. 2 del d.P.R. 22 luglio

1996 istitutivo del parco, nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca>>.

Ne consegue che risulta illegittima la scelta del presidente di un parco nazionale senza la previa intesa con la regione interessata in quanto <<l'interferenza del ruolo del presidente del parco con molteplici competenze regionali costituzionalmente garantite impone di interpretare l'intesa richiesta dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991 quale forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, come tale necessaria ed inibente la nomina di un presidente che non sia individuato a seguito della prescritta intesa>>.

1.3.5. La sentenza Corte Cost. 8 marzo 2005, n. 108 sulla legittimità di specifici interventi regionali in materia di aree protette di interesse nazionale e regionale

Con l'importante sentenza del 108 del 2005 la Corte Costituzionale ha per la prima volta preso espressa posizione sulla suddivisione post Titolo V delle competenze tra Stato e Regioni in tema di interventi regionali in materia di aree protette. Richiamandosi alle decisioni intervenute tra il 2001 e il 2003 la Corte ribadisce, a livello generale, che <<La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003). Relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)>>.

Ebbene, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una legge regionale della Regione Umbria che consentiva l'apertura e la riattivazione di cave all'interno dei parchi nazionali e regionali che insistono sul suo territorio, la Corte Costituzionale facendo applicazione dei principi sopra richiamati, ha individuato nella legge quadro statale sulle

Aree protette un nucleo di norme di carattere generale (artt. 1-7), un nucleo di norme che costituiscono standard di tutela uniformi entro il territorio del parco nazionale (artt. 8-21) e, quindi, norme dedicate alle aree protette naturali regionali (artt. 22-28).

Sono, dunque, costituzionalmente illegittime le norme regionali qualora *<<dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e norma regionale impugnata emerga evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale>>*.

Nelle aree protette di interesse regionale, invece, le singole regioni sono libere di stabilire obiettivi di tutela, e dunque regimi di protezione, diversi da quelli propri dei parchi nazionali in quanto *<<il parco regionale è, infatti, tipica espressione dell'autonomia regionale. Deve a questo proposito menzionarsi l'art. 23 della legge n. 394 del 1991, che stabilisce che il Parco regionale è istituito con legge regionale e determina altresì i principi del regolamento del Parco>>*.

Da tale principio si possono dedurre due conseguenze. Anzitutto che le regioni, nella aree protette da loro istituite, sono solo parzialmente libere di istituire regimi di protezione particolari per le aree naturali protette regionali mediante la previsione di standard di tutela diversi da quelli dei parchi nazionali. Il limite a tale potestà è costituito dai principi generali e delle 'norme quadro' contenute all'art. 22 della stessa legge.

Da tale considerazione se ne trae una seconda, ovvero che nulla impedisce alle regioni di utilizzare la propria potestà in materia di governo del territorio e materie affini per istituire tipologie 'atipiche' di aree regionali protette con finalità in tutto o in parte diverse da quelle previste dalla legge n. 394. Tuttavia, come si vedrà, ove tali parchi regionali non rispettino gli standard di tutela previsti dalla legge n. 394 non sono riconosciute come 'aree naturali protette'.

1.4. Alcune prime conclusioni

Sulla base dell'evoluzione della normativa italiana e dall'esame della giurisprudenza costituzionale svolta in questo capitolo, sembra possibile giungere ad alcune prime conclusioni.

In particolare, si è visto come la disciplina giuridica delle aree naturali protette sia riconducibile per determinati aspetti alla materia della protezione della natura e per altri al governo del territorio. Alla luce di tale prima considerazione è, dunque, possibile qualificare la materia come complessa sia con riguardo cioè all'allocazione delle competenze legislative e alle funzioni amministrative ad essa riconducibili con riguardo ai soggetti chiamati ad attuarle.

Sotto il primo profilo, si è visto come la protezione della natura si configuri oggi come materia autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente e separata rispetto a quelle contermini aventi ad oggetto, in genere, l'utilizzo del territorio e, inoltre, come la locuzione protezione della natura (correntemente utilizzata nella legislazione ordinaria nazionale e comunitaria) coincida con il termine costituzionale di 'tutela dell'ecosistema'.

Circa l'assetto dell'allocazione delle potestà normative la menzione della tutela dell'ecosistema fatta dall'art. 117, comma 2°, lettera s) pone sicuramente la protezione della natura tra il novero delle materie di competenza normativa esclusiva dello Stato, tuttavia *<<non può dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco... verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantire alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo ... l'attività di difesa idrogeologica..., nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca>>* nonché delle attività agro-silvo-pastorali e le attività sportive e ricreative.

Sotto il diverso profilo dei soggetti a cui sono affidati gli interessi pubblici collegati alla conservazione degli equilibri naturali, dall'esame della recente giurisprudenza costituzionale, emerge l'esistenza di diversi *<<livelli di competenza>>* che devono essere esercitati nel rispetto della *<<cooperazione e collaborazione>>* tra Stato ed autonomie locali.

In particolare l'istituto del parco (e della riserva) nazionale rappresenta lo strumento volto alla tutela e alla gestione dei territori che ospitando *<<uno o più sistemi 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>> che costituiscono il <<patrimonio naturale del Paese>>(art. 2, comma 1°, legge n. 394).

Carattere peculiare della disciplina dei parchi nazionali è, dunque, quello rispondere ad un interesse unitario e non frazionabile alla conservazione della natura e di rappresentare uno standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale che -secondo una impostazione condivisibile- non può scendere a compromessi con altri interessi se non a discapito della tutela integrale a favore di quella comparativa.

L'istituto del parco (e delle riserva) regionale rappresenta anch'esso uno degli strumenti previsti dalla legge n. 394 per la tutela e la gestione dei territori che costituiscono il patrimonio naturale. I parchi regionali sono costituiti, infatti, 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*>>.

Le regioni, quindi, nel predisporre gli strumenti di governo complessivo del territorio dei parchi naturali regionali possono stabilire equilibri tra le esigenze di sviluppo economico, urbanistico e turistico e conservazione della natura diversi da quelli propri della disciplina statale.

In altre parole, nelle aree protette di matrice regionale e locale l'interesse naturalistico passa da una posizione di supremazia a una di coordinamento con altri tipi di interessi, rispetto ai quali però non può mai essere soccombente.

Una seconda considerazione può essere svolta con riferimento alla potestà legislativa regionale in tema di aree protette.

Per effetto dell'esposto assetto delle competenze in materia, infatti, tale potestà a non è completamente disponibile alle regioni e trova precisi limiti. In particolare:

- la legislazione regionale non può modificare *in peius* gli standard di tutela uniforme sull'intero territorio propri dei parchi nazionali (sent. Corte Cost., n. 108 del 2005 a proposito dell'apertura di cave nei parchi). Le norme regionali che derogano agli standard di tutela nazionali posti dalla legge n. 394 sono costituzionalmente illegittime;
- la legislazione regionale può modificare *in melius* la disciplina statale, ponendo norme che tendono a garantire maggiormente la conservazione della natura (sent. Corte Cost. 407 del 2002 a proposito di attività a rischio di incidente rilevante). La

- tutela dell'ambiente non si configura, secondo la Consulta, come un ambito materiale circoscritto e riferibile alla sola competenza statale, ma al contrario <<*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*>>;
- la legislazione regionale istitutiva di aree naturali protette di interesse regionale può conformare gli strumenti apprestati dalla legge statale prevedendo un regime di tutela della natura che abbia come obiettivo lo sviluppo economico del territorio, purché tale sviluppo si configuri come compatibile con le finalità di protezione proprie di un parco naturale. Il parco naturale regionale rappresenta <<*una tipica espressione dell'autonomia regionale*>> (ancora sent. Corte Cost. n.108 del 2005);
 - tuttavia, la legislazione regionale istitutiva di aree naturali protette di interesse regionale non può modificare o derogare alle norme di principio contenute nella legge statale in quanto <<*l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ponendo un limite agli interventi di tipo regionale che possano pregiudicare gli equilibri naturali*>> legittimando lo Stato a <<*dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione*>> (sent. Corte Cost., n. 536 del 2002 a proposito dell'attività venatoria).

Tali affermazioni della Corte potrebbero apparire in contraddizione in quanto, ad un prima lettura, alcune sembrano sostenere l'esistenza di un'autonomia regionale che altre invece negano, tuttavia tale apparente contraddizione è superata ove si consideri che la Corte giudica la legittimità degli istituti che vengono posti alla sua attenzione sulla base di due diverse prospettive.

In particolare, ove l'istituto o la disciplina siano finalizzati alla tutela della salubrità dell'ambiente in relazione alle esigenze dell'uomo la Corte riconosce allo Stato il compito di dettare standard minimi uniformi lasciando ampio spazio, lasciando alle regioni la possibilità di intervenire mediante i suoi titoli di legittimazione concorrente o residuale.

Invece, nel diverso caso in cui l'istituto o la disciplina abbiano ad oggetto specificamente la protezione e la conservazione della natura la disciplina la Corte riconosce allo Stato la possibilità di intervenire in via esclusiva, sempre salvo lo strumento della differenziazione previsto dall'art. 116 Cost..

In conclusione, lo spazio di autonoma iniziativa legislativa regionale con riguardo agli strumenti di conservazione della natura (che verranno esaminati nel secondo capitolo) pare abbastanza ristretto, al contrario per tutti gli aspetti che riguardano le

funzioni di promozione dello sviluppo sociale ed economico del territorio (che verranno esaminati nel terzo capitolo) gli spazi a disposizione delle regioni per autonomi interventi, paiono piuttosto ampi.

CAPITOLO II

Gli strumenti giuridici per la protezione della natura nella legge quadro n. 394 del 1991 e nelle leggi regionali delle Regioni Emilia Romagna e Lombardia

2.1. Premessa: gli strumenti ad effetto conformativo nella legge n. 394 e nelle leggi regionali

Nel presente capitolo verrà esposto il regime giuridico degli strumenti ad effetto conformativo disciplinati dalle legge n. 394 per realizzare le finalità di conservazione della natura mediante l'istituzione di aree naturali protette.

Il primo, denominato 'piano per il parco', individua le attività compatibili con l'interesse pubblico naturalistico mediante la suddivisione del territorio del parco in zone corrispondenti a diversi gradi di protezione. Il secondo è il 'regolamento del parco', il quale disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stabilendo le eventuali deroghe ai divieti generali contenuti nella legge quadro e nel piano. Il terzo è il 'nulla osta' del parco il quale, nella misura in cui verifica la conformità alle disposizioni del piano e del regolamento degli interventi, gli impianti e opere all'interno del parco, riconosce dette attività come consentite sulla base del sistema di norme dettate dal piano e dal regolamento.

Nel disegno della legge n. 394, piano e regolamento sono intangibili da parte delle normazioni generali e di settore, "rispetto alle quali opera in funzione ostativa la specialità della disciplina negativa, cioè di generale divieto di qualsiasi compromissione dell'ambiente naturale che potrà essere sospesa o derogata soltanto in forza di un'esplicita previsione legislativa di pari rango". Si vedrà come tale incondizionata prevalenza contenuta nella legge n. 394 sia stata progressivamente erosa dalla normativa successiva.

Di seguito all'esame della disciplina degli strumenti conformativi, verrà analizzato il loro intreccio con i principali strumenti di pianificazione (urbanistica, di bacino, paesaggistica, di settore ...). Infine, in relazione al singolo strumento, verranno esposte le discipline di due legislazioni regionali in materia di parchi e riserve, al fine di verificare -in sede di conclusioni- il grado di complessità della disciplina -attraverso

l'evidenziazione dei tratti di conformità, ovvero di originalità della legislazione regionale e individuare lo 'spazio normativo' occupato (e occupabile) dalle regioni.

Tra le legislazioni regionali in tema di parchi e riserve sono state scelte le legislazioni delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia. Entrambe, infatti, presentano elementi di notevole interesse: la prima è la più recente novella regionale in tema di aree protette, la seconda ha suscitato e continua a suscitare ampio dibattito per la previsione di modelli di protezione diversi da quelli contenuti nella legge quadro nazionale.

a) La legge reg. E.-R. 17 febbraio 2005, n. 6 'Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete natura 2000'

La prima legislazione della Regione Emilia-Romagna in materia di parchi naturali è antecedente rispetto alla legge quadro statale. Nel 1988, infatti, era stata approvata la legge reg. 2 aprile 1988, n. 11, rubricata 'Disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali' attraverso cui venivano istituiti i primi parchi naturali regionali, dettate le norme di salvaguardia destinate a trovare applicazione fino all'approvazione dei piani dei parchi, regolati i principali strumenti di governo e di finanziamento delle aree protette regionali.

La legge reg. n. 11 nasceva all'indomani delle fondamentali sentenze della Corte Cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988 le quali, come esposto al punto 1.1.3, indicavano già le linee guida a cui avrebbe dovuto ispirarsi il legislatore statale per la futura disciplina in tema di parchi e riserve. Al momento dell'entrata in vigore della legge n. 394, dunque, la legge reg. n. 11 non richiese che minimi adeguamenti necessari a coordinarne la disciplina con quella statale sopravvenuta.

Tuttavia all'inizio del nuovo secolo sono stati almeno due i fattori che hanno spinto il legislatore regionale ad intervenire in materia. Un primo fattore, di natura 'sociale', era rappresentato dalle crescenti richieste di partecipazione della popolazione residente nel territorio dei parchi regionali alla definizione delle politiche di protezione e sviluppo del territorio, e ciò sia mediante il coinvolgimento diretto dei cittadini (e in particolare degli agricoltori) negli organi di governo del parco, sia mediante un maggior potere concertativo degli enti locali nei processi decisionali e, soprattutto, nella definizione dei contenuti del piano per il parco.

Il secondo fattore, è stato rappresentato dalla riforma costituzione del 2001 la quale, introducendo la competenza statale esclusiva in materia di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema, aveva dato il destro all'allora Ministro dell'Ambiente per annunciare un

intervento legislativo statale di riforma in materia che ponesse alcune limitazioni al regime di conservazione dei parchi naturali, e in particolare di quelli regionali, e accentuandone così la funzione di ‘motori dello sviluppo’ economico e turistico. Inoltre, aveva destato particolare perplessità nelle amministrazioni regionali il fermo intento del Ministro di eliminare il divieto assoluto di caccia all’interno delle aree protette.

Sotto questo aspetto, dunque, si potrebbe definire l’intervento di riforma del legislatore emiliano-romagnolo come ‘preventivo’, nel senso che mirava a conservare i livelli di tutela della natura offerti dalla legislazione regionale e a ribadire, contestualizzandola, la scelta del divieto di attività venatoria nei parchi regionali. Alla luce dell’assetto delle competenze legislative ridisegnate dal nuovo art. 117 Cost., tuttavia, tale risultato non poteva che essere fondato sull’insieme di materie concorrenti e delle competenze amministrative regionali riconducibili al ‘governo del territorio’ e alle politiche per il suo sviluppo sostenibile.

All’esito di un lungo iter di preparazione e discussione nel gennaio del 2005 allo scadere della legislatura regionale, veniva quindi approvata la legge reg. n. 6 che, in 72 articoli, istituisce e regola il ‘Sistema regionale delle aree protette e dei siti Rete Natura 2000’. L’art. 2, comma 1, lett. a) della legge reg. n. 6 chiarisce che per ‘sistema’ si intende l’insieme dei territori *<<che richiedono una pianificazione ed una gestione ambientale specifica e coordinata con il restante territorio per potere garantire il mantenimento in buono stato di conservazione degli ecosistemi naturali e seminaturali ivi presenti e la ricostituzione e riqualificazione di ecosistemi degradati>>*. Tale sistema, composto di territori variamente caratterizzati sotto il profilo naturale, paesaggistico ed ambientale, ha la funzione *<<di promuovere in forma unitaria la conservazione e la valorizzazione sostenibile del patrimonio naturale regionale ed a connettere tra loro le Aree protette ed i siti della Rete natura 2000 affinché perseguano le rispettive finalità in forme tra loro coordinate e complementari>>*(art. 3, comma 1).

Inoltre, al sistema regionale è assegnato il fondamentale ruolo di *<<integrare funzionalmente le politiche ambientali e del paesaggio di livello regionale con quelle riferite alla pianificazione e alla gestione delle Aree protette e dei siti della Rete natura 2000>>*, nonché di *<<sviluppare l’azione di indirizzo e di coordinamento regionale riguardante le Aree protette regionali ed i siti della Rete natura 2000, garantendo nel contempo il raccordo con le Aree protette interregionali e nazionali localizzate in Emilia-Romagna>>* (art. 3, comma 2).

Per raggiungere tali finalità generali alle Aree protette regionali è attribuita una

nuova classificazione tipologica che riflette le specifiche e distinte finalità istitutive in relazione ai caratteri propri di ogni area e del relativo contesto territoriale.

L'assetto definitivo delle finalità e i criteri gestionali o organizzativi della singola area protetta sono invece demandati alla legge istitutiva dell'area protetta. All'istituzione dei parchi regionali si provvede, infatti, con un'apposita legge regionale all'esito della consultazione dei <<portatori di interessi qualificati>>, delle associazioni agricole e di una apposita Conferenza a cui sono chiamati a partecipare le Province, i Comuni, le Comunità montane e le associazioni riconosciute (art. 17).

b) La legge reg. Lombardia del 30 novembre 1983, n. 86 'Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale' e le sue successive modificazioni

La legge reg. Lombardia 30 novembre 1983, n. 86 è nota a seguito delle difficoltà di recepimento nell'ordinamento regionale delle disposizioni della legge n. 394, originate del divieto assoluto di attività venatoria nelle aree protette contenuto nella legge n. 394, il testo del 1986 della legge regionale lombarda in tema di parchi vietava la caccia nelle sole riserve naturali classificate come 'integrali e orientate'. Pertanto il legislatore regionale si è trovato costretto a introdurre nel corpo della legge reg. n. 86 il principio del divieto di attività venatoria. Infatti, nel frattempo, era stato definitivamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale quale principio generale dell'ordinamento in quanto <<inerisce alle finalità essenziali della protezione della natura e che, pertanto, si impone alla legislazione regionale sia essa concorrente od esclusiva>>.

Tuttavia il divieto di caccia, sancito agli artt. 11 e 22 della legge n. 394, era (ed è tuttora) ritenuto dall'amministrazione regionale eccessivamente gravoso per un sistema di aree protette che si estende ad oltre il 20% del territorio regionale e interessa anche zone intensamente antropizzate. Per far fronte a tale situazione, il legislatore regionale ha in un primo momento tentato la via di una ripermetrazione dei parchi naturali individuando ampie zone contigue -nelle quali l'attività venatoria è consentita anche dalla legge n. 394-, tuttavia tale percorso si è dimostrato impraticabile a seguito di reiterati rinvii governativi dei testi licenziati dal Consiglio regionale. Quindi, con l'approvazione della legge reg. 8 novembre 1996, n. 32, si è deciso di intervenire modificando la legge reg. n. 86 mediante la riclassificazione delle aree naturali regionali.

La nuova formulazione dell'art. 1 della legge reg. n. 86, ha comportato infatti la

ridefinizione della precedente classificazione delle aree protette regionali lombarde ed ha introdotto una articolazione dei regimi di tutela che distingue tra 'parchi regionali' e 'parchi naturali'.

I primi sono definiti come <<zone organizzate in modo unitario con preminente riguardo alle esigenze di protezione della natura e dell'ambiente e di uso culturale e ricreativo, nonché con riguardo allo sviluppo della attività agricole, silvicole e pastorali e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita economica delle comunità residenti>> (art. 1, comma 1, lett. b). Si tratta del regime ordinario di tutela nel quale sono stati inclusi tutti precedenti parchi (naturali e metropolitani) confermandone denominazione e perimetrazione.

Diversamente i 'parchi naturali' sono intesi come <<zone caratterizzate da un elevato livello di naturalità destinate a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali>> (art. 1, comma 1, lett. a) da individuare all'interno dei confini dei parchi regionali nelle aree agroforestali o incolte.

L'originale articolazione dei regimi di protezione naturale, che si discosta dalla classificazione individuata dall'art. 2 della legge n. 394 (operazione, peraltro, espressamente consentita dall'art. 2, comma 8, della stessa legge quadro secondo cui <<la classificazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni>>) ottiene, però, il risultato di sottrarre tutte le aree protette lombarde alle disposizioni della legge quadro con la sola esclusione delle aree qualificate come 'parchi naturali'.

Questa impostazione è stata in ultimo confermata dalla legge reg. Lombardia 28 febbraio 2000, n. 11 che -sempre mediante il meccanismo della modifica e integrazione del vecchio corpo della legge reg. n. 86- ha completamente riformulato la parte dedicata agli strumenti della pianificazione territoriale delle aree regionali.

La 'fuga' lombarda dal sistema nazionale della conservazione della natura ha, tuttavia, comportato l'esclusione delle aree protette regionali dall'elenco ufficiale delle aree naturali protette con la conseguente impossibilità di accedere ai relativi finanziamenti statali e la riduzione del contributo della Lombardia alla superficie di territorio nazionale destinato ad aree naturali protette nella sola misura del 2,52% del Parco Nazionale dello Stelvio e al 2,05% dei soli quattro parchi naturali regionali istituiti.

2.2. Il piano per il parco

La natura e gli effetti del piano del parco costituiscono uno dei principali temi del dibattito tra urbanisti, ecologisti e ambientalisti attorno agli aspetti conservativi della disciplina delle aree naturali protette.

In particolare, con riguardo al primo aspetto, la struttura del piano per il parco ha indotto parte della dottrina a ritenerlo modellato sulla figura dei piani urbanistici, e ciò in quanto anch'esso opera mediante zonizzazioni del territorio.

Altra parte della dottrina, tuttavia, rileva un'importante differenza intrinseca tra piani urbanistici e piani per il parco: infatti, nei primi le zone hanno la funzione di disegnare sul territorio il progetto di governo delle attività umane e la loro graduazione e proiezione territoriale al fine di un loro sviluppo razionale (o comunque voluto dall'ente pianificatore): nei secondi le zone corrispondono alla rappresentazione territoriale delle varie ipotesi di graduazione dell'interesse naturalistico e protezionistico.

Pare, dunque, possibile affermare che la differenza più rilevante tra piani urbanistici e piano per il parco consiste nel fatto che i primi presuppongono l'esistenza di attività libere di trasformazione del territorio, invece il secondo presuppone un divieto generale di trasformazione. Ne deriva che, mentre per i piani urbanistici il vincolo è un'eccezione alla libertà di trasformare il territorio, per il piano per il parco l'eccezione è costituita dalla deroga ad un divieto generale posto dalla legge.

Secondo alcuni, inoltre, un'ulteriore differenza è rappresentata dal fatto la funzione di mediazione degli interessi presenti sul territorio (la cosiddetta 'ponderazione') è tipica dei piani urbanistici, mentre il piano per il parco avrebbe l'unico obiettivo della protezione e realizzazione dell'interesse naturalistico, e ammetterebbe la realizzazione di interessi diversi solo se compatibili e funzionali nei confronti dell'interesse unitario e speciale tutelato.

In tal senso deve leggersi il disposto di cui all'art. 12 della legge quadro, il quale:

- afferma che <<*la tutela dei valori ambientali e naturali nonché storici, culturali, antropologici e tradizionali, affidata all'ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco*>> (comma primo);
- attribuisce al piano il valore e l'efficacia di <<*dichiarazione di pubblico generale interesse*>> (comma settimo), legittimando ulteriormente il sistema di vincoli e divieti nonché i poteri ablatori (articolo 15);
- dichiara <<*urgenti e indifferibili*>> gli interventi previsti nel piano (comma 7);
- dispone che il piano operi mediante il meccanismo delle sostituzioni (ancora

comma 7);

- affida il compito di predisporre il piano all'ente parco, e consente a questo di svolgere un ruolo dinamico e pervasivo in tutta la procedura di approvazione, che, solo in caso di contrasto è devoluta al Consiglio dei ministri (commi dal 3 al 6);
- attribuisce al piano, una volta pubblicato sulla G.U. <<efficacia vincolante>> nei confronti delle amministrazioni e dei privati (comma 8).

Alla luce dei caratteri sopra esposti, dunque, sembra possibile affermare come il piano per il parco non sia riconducibile semplicemente ad un piano urbanistico, ma divenga il principale strumento per la protezione dei 'beni' compresi nell'area protetta e del loro equilibrio ecologico.

A tal proposito il Consiglio di Stato, pronunciandosi con la sentenza 16 novembre 2004 n. 7472 ha affermato chiaramente che <<non può in sostanza porsi in dubbio che la ragione d'essere della delimitazione dell'area protetta risieda nell'esigenza di protezione integrale del territorio e dell'eco-sistema e che, conseguentemente, ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta, vada valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo>>.

2.2.1. Contenuti e procedimento d'adozione del piano per il parco nella legge quadro

La legge quadro prevede alcuni contenuti obbligatori del piano per il parco:

- l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree o parti, caratterizzate da forme differenziate di uso, di godimento e tutela (articolo 12, comma 1), suddivise non in base a criteri di coordinazione degli interessi relativi, bensì <<in base al diverso grado di protezione>> (comma 2);
- vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative, con riferimento alle varie aree o parti del piano;
- accessi e percorsi veicolari e pedonali con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservate ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;
- sistemi di attrezzature e servizi per le varie funzioni sociali del parco quali ad esempio musei, centri viste, uffici informazioni, aree di campeggio, attività agrituristiche;
- direttive e criteri per gli interventi su fauna, flora e sull'ambiente naturale in genere, ancorché di competenza di altre amministrazioni.

La legge individua, altresì, i criteri per la zonizzazione, prevedendo quattro tipi di aree caratterizzate dalla progressiva intensificazione del regime di tutela, e dalla differente tipologia dei meccanismi e delle procedure di protezione secondo una scala ideale di valori naturalistici e ambientali.

La scelta di tracciare dei confini all'interno del parco, determinandone così una divisione in zone fisico-geografiche in cui le attività umane sono regolate secondo la logica consentito/vietato, è stata criticata da quella parte della dottrina che vi ha visto come possibile conseguenza la disgregazione della comunità residente nelle aree contrassegnate da un grado più intenso di protezione, e un freno ad una gestione di 'conservazione attiva' dei beni ambientali.

Poiché l'attuazione della pianificazione risulta inevitabilmente destinata a incidere negativamente sulla sfera giuridica patrimoniale dei cittadini residenti all'interno dell'area naturale protetta, la legge quadro prevede che l'iter di elaborazione del piano sia svolto in contraddittorio.

In particolare l'art. 12 prevede che il progetto del piano sia predisposto dall'ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi. Su tale progetto è chiamata ad esprimere il proprio parere (non vincolante) la Comunità del parco, ovvero l'organo rappresentativo degli enti locali ricompresi nel territorio del parco. Entro i successivi tre mesi, il progetto di piano viene adottato dalla regione territorialmente interessata. I termini stabiliti dalla legge debbono ritenersi perentori in quanto, in caso di loro inosservanza da parte della regione o dell'ente parco, è previsto l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'Ambiente mediante la nomina di un commissario *ad acta* (articolo 12, comma 3 e 5).

Il piano adottato viene, quindi, pubblicato per quarantacinque giorni presso i comuni, le comunità montane e le sedi regionali; entro tale termine chiunque può presentare osservazioni scritte, dirette sia alla regione sia all'ente parco. Entro i successivi trenta giorni, l'ente di gestione del parco esprime il proprio parere sulle osservazioni e, nei seguenti centoventi giorni, la regione si pronuncia a sua volta.

Sulla base delle controdeduzioni vengono quindi sviluppate due intese: la prima tra regione ed ente parco per i contenuti del piano relativi alle zone a più penetrante tutela; la seconda tra regione, ente parco e comuni interessati limitatamente alla parte del piano relativa alla zona di sviluppo socioeconomico. Una volta raggiunte le prescritte intese spetta alla regione emanare il provvedimento d'approvazione definitivo.

Sull'iter di formazione possono essere svolte due considerazioni. La prima è che,

come si è visto anche ai punti precedenti, il coinvolgimento della regione e degli enti locali si configura come presupposto indispensabile per la validità del provvedimento di approvazione del piano. La seconda è che le intese previste della legge quadro, se non raggiunte entro trenta giorni, devono oggi ritenersi sostituite da un apposito accordo deliberato in sede di conferenza dei servizi secondo le procedure di cui all'articolo 14^{ter} della legge n. 241 del 1990 il quale, al comma 6^{bis}, prevede ora che l'amministrazione procedente possa adottare la determinazione conclusiva sulla base delle posizioni prevalenti espresse in conferenza.

La legge quadro prevede comunque che, qualora sia scaduto un biennio dall'istituzione del parco e il piano non sia stato ancora approvato, spetti al Ministro dell'Ambiente costituire un comitato composto da rappresentanti dello stato, della regione, del parco e dei comuni, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento delle intese entro i successivi quattro mesi. Fallita anche tale sede di mediazione, il Ministro dell'Ambiente rinvia la questione al Consiglio dei Ministri, che decide in via definitiva.

In conclusione, il piano per il parco disciplinato dalla legge n. 394 si caratterizza per essere un provvedimento amministrativo complesso frutto di un procedimento in cui viene riconosciuto all'autorità regionale il potere di introdurre significative modificazioni alle scelte di imposizione dei vincoli o alla determinazione delle zone effettuate dell'ente di gestione. Ciò al fine di tenere in considerazione anche gli interessi dei soggetti interessati dall'eventuale applicazione di prescrizioni direttamente conformative delle proprietà o incidenti sulle attività economiche.

2.2.2. Contenuti e procedimento d'adozione del piano per il parco nelle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia

La disciplina del piano per il parco contenuta nell'art. 12 della legge n. 394 costituisce la norma quadro a cui devono ispirarsi le legislazioni regionali in tema di aree protette. Tuttavia gli art. 22 e art. 25 prevedono alcune regole vincolanti per la regioni.

Anzitutto viene stabilito il principio della partecipazione delle province, comunità montane e comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, all'individuazione degli obiettivi da perseguire e alla sua gestione. Inoltre, si prevede che l'attuazione degli obiettivi di conservazione dell'area protetta siano perseguiti mediante il piano per il parco e che tale piano sia adottato dall'ente di gestione del parco e approvato dalla regione.

La legge quadro, inoltre, stabilisce espressamente il valore del piano per il parco regionale: *<<esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce*

i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello>> (art. 25, comma 2). Dunque, la legge n. 394 pur non usando le medesime espressioni letterali, equipara -quanto ad efficacia- il piano per il parco regionale a quello del parco nazionale.

a) Gli artt. 24, 25 e 26 della legge reg. E.-R. del 17 febbraio 2005, n. 6: il piano territoriale del parco, suoi contenuti e procedimento d'adozione

La legge reg. n. 6, all'art. 24, in continuità con le disposizioni dell'abrogata legge reg. n. 11 del 1988, prevede che spetti al piano territoriale del parco costituire lo strumento generale che regola l'assetto del territorio, dell'ambiente e degli habitat compresi nel perimetro delle aree protette regionali costituendo anche lo strumento per il raccordo della tutela offerta dal parco con il contesto territoriale. *<<Il piano, in coerenza con la legge istitutiva del parco, indica gli obiettivi specifici e di settore e le relative priorità, precisa, mediante azzonamenti e norme, le destinazioni d'uso da osservare in relazione alle funzioni assegnate alle sue diverse parti>>.*

Il piano territoriale del parco suddivide il territorio del parco in aree territoriali sulla base degli usi funzionali e produttivi, utilizzando una classificazione molto simile a quella della legge quadro. Si prevedono, infatti, quattro tipologie di zone di protezione articolate sulla base del livello di protezione offerto alla natura.

Nel sistema delineato dalla legge reg. n. 6 il piano territoriale del parco, è uno strumento assai complesso in quanto, oltre alla delimitazione cartografica delle varie zone deve contenere anche l'indicazione degli interventi conservativi, di restauro e di riqualificazione, da operarsi nel territorio del parco. Nel medesimo piano devono, inoltre, essere contenute le disposizioni per la salvaguardia dei beni ambientali, naturali, paesistici e culturali, e deve essere individuato *<<il sistema dei servizi e delle infrastrutture ad uso pubblico e le nuove infrastrutture, nel rispetto delle previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale di scala regionale e provinciale>>.* Sempre al piano spetta di individuare e regolamentare *<<le attività produttive e di servizio che, in armonia con i fini del Parco, possono assicurare un equilibrato sviluppo socio-economico del territorio interessato, in particolare per quanto attiene le attività agricole>> (art. 25, comma 2).*

Similmente a quanto previsto dalla legge quadro, anche la legge n. 6 prevede dei divieti generali che valgono comunque nel territorio dei parchi regionali. Dispone infatti l'art. 25, comma 4, che in tutte le zone del parco e delle aree contigue vige un divieto assoluto di insediamento di qualsiasi attività di smaltimento e recupero dei rifiuti. Inoltre

nelle zone A, B, C e D è vietata l'apertura di miniere e l'esercizio di attività estrattive anche se previste dalla pianificazione di settore. Per quanto riguarda l'attività venatoria, essa è vietata dall'art. 35 in tutto il territorio dei parchi, mentre è consentita -nella forma della caccia programmata- nelle aree contigue.

Venendo ora al complesso procedimento d'approvazione, l'art. 28 prevede che l'ente di gestione del parco elabori il documento preliminare del piano territoriale del parco, il quadro conoscitivo, nonché la valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale. Tale progetto è esaminato dalla provincia in un'apposita Conferenza di pianificazione alla quale spetta il compito di accertare la conformità degli elaborati con gli strumenti di pianificazione territoriale di scala regionale e provinciale. Successivamente al recepimento delle eventuali richieste di modificazione emerse in Conferenza il piano è adottato dalla provincia.

Il piano adottato viene, quindi, trasmesso alla regione, agli enti facenti parte dell'ente di gestione, nonché ai comuni ed alle province contermini.

Entro 60 giorno dal deposito del piano possono fare osservazioni gli enti ed organismi pubblici, le associazioni economiche e sociali e quelle costituite per la tutela degli interessi diffusi oltre a singoli cittadini nei cui confronti le previsioni di piano possono produrre effetti diretti.

Terminata la fase delle controdeduzioni, il piano viene inviato alla Giunta regionale alla quale - entro 120 giorni- spetta il compito di verificare la conformità del piano alla legge istitutiva del parco ed al Programma regionale delle Aree protette. Superato il vaglio regionale (con un silenzio assenso o mediante intesa che recepisca le modifiche non sostanziali richieste dalla Giunta) il Consiglio provinciale approva il piano territoriale del parco.

L'avviso dell'avvenuta approvazione è pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione, inoltre dell'approvazione è data notizia con avviso su almeno un quotidiano a diffusione locale a cura delle province. Il piano del parco entra in vigore dalla data di pubblicazione dell'avviso dell'approvazione sul Bollettino ufficiale della regione.

b) Gli artt. 16bis 17 e 19 della legge reg. Lombardia del 30 novembre 1984, n. 86: il piano territoriale di coordinamento e il piano di gestione dei parchi regionali, loro contenuti e procedimento d'adozione

La legge reg. n. 86 prevede due distinti strumenti di pianificazione per i parchi regionali. L'art. 17 dispone, infatti, che per ogni parco regionale vengono formati un 'piano

territoriale di coordinamento' e un 'piano di gestione'.

Il primo <<per i problemi di tutela naturalistica e ambientale, deve essere elaborato con riferimento all'intero territorio dei comuni interessati; in esso sono enunciati altresì gli indirizzi – per i suddetti problemi – in ordine alla pianificazione territoriale delle parti di detto territorio esterne all'area del parco>> (comma 1). Inoltre il piano territoriale può disporre modifiche ed integrazioni alla delimitazione territoriale indicata nella legge istitutiva, per il conseguimento delle finalità ivi previste.

In particolare il piano definisce (comma 4): <<l'articolazione del relativo territorio in aree differenziate in base all'utilizzo previsto dal relativo regime di tutela – ivi comprese eventuali aree di riserva e monumenti naturali –, nonché l'eventuale individuazione delle aree da destinare ad attrezzature di uso pubblico; l'indicazione dei soggetti e delle procedure per la pianificazione territoriale esecutiva e di dettaglio; l'individuazione delle aree e dei beni da acquisire in proprietà pubblica, anche mediante espropriazione, per gli usi necessari al conseguimento delle finalità del parco; i criteri per la difesa e la gestione faunistica (...); i tempi e le modalità di cessazione delle attività esercitate nel parco, incompatibili con l'assetto ambientale>>.

Come è stato già detto la peculiarità dei parchi regionali lombardi è quella di non aver esteso a tutto il loro territorio il divieto di caccia previsto dalla legge n. 394. Ai sensi della su riportata lettera d), tale divieto, infatti, vige solo nelle riserve naturali e nelle aree a parco naturale identificate ai sensi dell'art. 16ter.

L'intento di consentire e valorizzare l'attività venatoria all'interno dei parchi naturali è evidente nel testo dell'art. 18 il quale, al comma 4, lett. d), specifica come <<nelle rimanenti aree dei parchi regionali l'attività venatoria è disciplinata dalla L.R. 26/93; per dette aree i piani provinciali di cui agli artt. 14 e 15 della stessa legge regionale sono approvati dalla provincia interessata in conformità ai criteri per la difesa e la gestione faunistica stabiliti dal piano territoriale di coordinamento del parco, previo parere dell'ente gestore del parco>>.

Venendo al procedimento per l'approvazione del piano territoriale occorre distinguere il caso in cui il piano riguardi unicamente un parco regionale da quello in cui all'interno del parco regionale sia compresa un'area naturale protetta ai sensi della legge n. 394. Nel primo caso l'approvazione del piano territoriale di un parco regionale avviene con deliberazione della Giunta regionale. Nel secondo la perimetrazione del parco naturale e le relative norme vengono stabilite con legge regionale.

L'16bis prevede, infatti, che spetti alla legge istitutiva del parco stabilire le modalità e

i termini con cui l'ente di gestione del parco regionale deve elaborare la proposta di piano. Ai sensi dell'art. 19, l'ente di gestione da notizia dell'approvazione della proposta di piano territoriale << *mediante la pubblicazione negli albi pretori dei comuni e delle province interessate per trenta giorni consecutivi, dandone ulteriore avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e su almeno due quotidiani con l'indicazione della sede ove si può prendere visione dei relativi elaborati. Chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni entro i successivi sessanta giorni*>>.

Successivamente la proposta di piano è trasmessa alla Giunta regionale (entro gli ulteriori sessanta giorni) unitamente alle osservazioni ed alle relative controdeduzioni deliberate dall'ente gestore. Quindi <<*entro centoventi giorni dal ricevimento, la Giunta regionale verifica la proposta rispetto ai propri indirizzi ed alle disposizioni di legge in materia, determina le modifiche necessarie anche in relazione alle osservazioni ed alle controdeduzioni pervenute e procede all'approvazione del piano territoriale di coordinamento o della relativa variante con propria deliberazione soggetta a pubblicazione*>>.

A riprova della rilevanza del ruolo della Giunta regionale nella procedura di approvazione del piano territoriale stanno le previsioni secondo cui, <<*ove l'ente gestore non abbia provveduto entro il termine ... a formulare la proposta del piano del parco*>> spetta alla Giunta regionale sia individuare <<*l'elenco delle opere e degli interventi suscettibili di alterare in modo rilevante l'ambiente del parco, per i quali il rilascio delle concessioni edilizie è soggetto, fino all'adozione del piano del parco, al preventivo parere favorevole della giunta regionale*>> (art. 16bis, comma 3), sia provvedere alla deliberazione delle proposta di piano territoriale (art. 19, comma 4).

Venendo al caso in cui il piano territoriale di coordinamento individui nell'ambito del parco regionale zone costituenti 'parco naturale' il procedimento è molto più complesso. Anzitutto la Giunta regionale <<*a seguito dell'approvazione del piano territoriale di coordinamento, trasmette al Consiglio regionale gli atti relativi all'individuazione all'interno del parco regionale delle zone di parco naturale.*>> Quindi <<*il Consiglio regionale provvede ad approvare con legge l'individuazione delle zone suddette*>>. Infine sempre il Consiglio, ma <<*con propria delibera, (ovvero con regolamento) approva definitivamente, agli effetti dell' articolo 25 della L. 394/1991, la disciplina di parco naturale*>> (art. 19, comma 2bis).

Per quanto riguarda, invece, il piano di gestione l'art. 17 dispone che a questo spetti la definizione degli interventi necessari per la tutela e la valorizzazione del patrimonio

naturale ed ambientale ed in particolare quelli relativi al finanziamento degli interventi di protezione ambientale e naturale. Il piano di gestione deve contenere, inoltre, << *gli interventi di carattere culturale, educativo, ricreativo e turistico-sportivo per lo sviluppo dell'utilizzazione sociale del parco; le previsioni di spesa per l'attuazione del piano e le priorità degli interventi; l'acquisto e la collocazione delle tabelle segnaletiche*>>.

Il piano di gestione del parco è proposto dall'ente gestore e approvato dalla Giunta regionale.

2.2.3. Natura, effetti e valore giuridico del piano per il parco nella legge quadro: in particolare l'effetto conformativo come mezzo per garantire un livello 'superiore' di tutela dell'ambiente

Come si è visto il piano per il parco rappresenta il principale strumento attraverso cui l'Ente di gestione persegue i propri fini di tutela dei valori 'unitari e non frazionabili' ad esso affidati.

Pertanto, proprio nella peculiarità di tali valori tutelati sta la ragione della prevalenza delle sue prescrizioni su quelle contenute in piani e programmi di natura settoriale (elaborati dai più svariati organi, enti o istituzioni competenti, ognuno al proprio livello, alla gestione del territorio e dell'ambiente), nonché dei piani urbanistici degli enti locali.

Di seguito verranno, dunque, esaminati i principali punti di 'intrecciatura' tra la disciplina contenuta nella legge n. 394 e le altre normative che prevedono una pianificazione del territorio.

a) Disciplina delle aree protette e coordinamento con la pianificazione urbanistica e territoriale previgente

Come si è visto, la legge quadro risolve il problema dell'inevitabile conflitto tra piano per il parco e gli strumenti di pianificazione urbanistica e di coordinamento territoriale provinciale stabilendo, all'art. 12, comma 7, la dichiarazione di pubblico e generale interesse del piano per il parco e di urgenza e indifferibilità degli interventi in esso contenuti. Inoltre, viene espressamente stabilito l'effetto sostitutivo del piano per il parco nazionale sui piani paesistici, territoriali o urbanistici e su ogni altro strumento di pianificazione. Gli effetti di tale sostituzione saranno esaminati nel dettaglio nel seguente punto 2.2.3.a) ove si analizzeranno gli intrecci tra nulla osta del parco e permesso di costruire rilasciato dal comune.

b) Disciplina delle aree protette e piani di bacino

Il piano di bacino, istituito dalla legge n. 183 del 28 maggio 1989 recante 'Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo' è ora regolato dall'art. 65 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) il quale stabilisce che esso <<*ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato*>> (comma 1). Tale piano è caratterizzato dal fatto che le sue disposizioni <<*hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il piano di bacino approvato*>> (comma 4).

La dottrina che, in forza di tali caratteri ne sosteneva l'assoluta sovraordinazione rispetto agli altri strumenti di pianificazione -ivi compreso il piano per il parco-, sottolineava come la norma istitutiva di piani di bacino non potesse contenere una menzione espressa del parco in quanto normativa antecedente la legge quadro. Tale obiezione sembra oggi superata dal fatto che nemmeno la recente riscrittura delle norme a difesa del suolo menzioni espressamente i piani per i parchi.

Proprio sulla base di questo dato sembrerebbe, invece, rafforzata l'ipotesi di chi che ha sostenuto la sovraordinazione dei piani dei parchi nazionali rispetto a quelli di bacino. Tale dottrina si basa su due considerazioni: la prima è che alla formazione dei piani di bacino intervengono le stesse autorità amministrative che sono coinvolte nell'*iter* procedimentale di formazione del piano per il parco. Inoltre, come ulteriore forma di raccordo, si può evidenziare che il Ministro dei lavori pubblici partecipa sia alla Conferenza permanente Stato - regioni (che ha sostituito il Comitato per le aree naturale protette) sia alla Conferenza istituzionale permanente chiamata ad approvare i piani di bacino (ora prevista dall'art. 63 del d.lgs. 152/06).

Per quanto riguarda il rapporto tra piani per i parchi regionali e pianificazione di bacino, va sottolineato come i piani di bacino stralcio sono adottati in una Conferenza in cui sono rappresentate le regioni e gli enti locali, che sono gli stessi enti cui generalmente spetta l'adozione dei piani dei parchi regionali.

Il secondo argomento utilizzato da chi sostiene la sovraordinazione dei piani del parco rispetto a quelli di bacino parte dalla considerazione che i valori tutelati dalla normativa sulle aree protette, ovvero quelli naturalistici e ambientali, debbono comunque essere considerati prioritari nei territori a parco in forza del loro carattere speciale. Infatti la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire che il piano di bacino è finalizzato alla <<*difesa del suolo*>>, finalità che pare ricompresa in quella più generale della conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale propria del piano per il parco.

Infine, un altro argomento a favore della tesi della specialità dell'interesse naturalistico può forse trarsi dalle disposizioni del d.lgs. 152/06 il quale, all'art. 164, prevede che nell'ambito delle aree naturali protette nazionali e regionali spetti <<*all'ente gestore dell'area protetta, sentita l'Autorità di bacino, definisce le acque sorgive, fluenti e sotterranee necessarie alla conservazione degli ecosistemi, che non possono essere captate*>>. Lo stesso articolo prevede, poi, che la concessione preferenziale delle acque superficiali o sorgentizie siano rilasciate su parere dell'ente gestore dell'area naturale protetta. Gli enti gestori delle aree protette, inoltre, verificano <<*le captazioni e le derivazioni già assentite all'interno delle aree medesime e richiedono all'autorità competente la modifica delle quantità di rilascio qualora riconoscano alterazioni degli equilibri biologici dei corsi d'acqua oggetto di captazione*>>.

c) Disciplina delle aree protette e tutela paesaggistica: il contrasto normativo tra la previsione della sovraordinazione del piano per il parco e il comma 4 dell'art. 145 del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il piano paesaggistico, a differenza di altri istituti disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), ha subito diverse modifiche, che trovano la loro fonte di ispirazione nella dottrina e nella Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000.

Nella suddetta convenzione viene, infatti, sancito l'obbligo di estendere la tutela a tutto il territorio e cioè <<*sia (a) i paesaggi che possono essere considerati eccezionali sia (a) i paesaggi della quotidianità, sia (a) i paesaggi degradati*>>. Il paesaggio viene, infatti, riconosciuto <<*giuridicamente in quanto componente essenziale del contesto della vita delle popolazioni espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento delle loro identità*>>.

Tra le novità più significative introdotte dal Codice si iscrive il comma 4 dell'art. 145 del Codice, il quale disciplina il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli

altri strumenti di pianificazione. In particolare, con riferimento al piano del parco, esso dispone che entro due anni dall'approvazione del codice <<...*gli enti gestori delle aree naturali protette conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesaggistici, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani*>>.

Ad un'una prima analisi la norma pare in evidente contrasto con le sopra esposte previsioni della legge n. 394 ove dispone che il piano per il parco <<*sostituisce ad ogni livello i piani paesistici*>> (art. 12, comma 7).

Tuttavia la mancanza di una espressa previsione dell'obbligatorietà di tale adeguamento, insieme alla seconda parte del comma 3 ove limita l'effetto di prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici sugli altri piani solo agli aspetti legati alla <<*tutela del paesaggio*>>, fanno presumere che la disposizione non abbia l'effetto di abrogare il comma 7 dell'art. 12 della legge n. 394.

Accedendo ad un'interpretazione sistematica, infatti, pare possibile affermare che l'art. 145 non mira a porre nel nulla le disposizioni appartenenti a discipline normative di settore contrastanti, quanto piuttosto a realizzare un collegamento effettivo tra strumenti pianificatori. E ciò secondo un criterio che attenta dottrina individua 'nell'emersione dell'interesse predominante' sulla porzione di territorio considerata.

Pertanto, una soluzione ermeneutica che tenga conto delle varie discipline vigenti all'interno dell'ordinamento e dei diversi interessi in gioco, potrebbe muovere dalla considerazione che tutela naturalistica e tutela paesaggistica non necessariamente devono coesistere in capo allo stesso bene: non tutti i beni rilevanti da un punto di vista naturalistico lo debbono essere anche dal punto di vista paesaggistico.

Ne viene che, laddove il piano per il parco detti norme che rilevano solo sotto l'aspetto paesaggistico, il piano per il parco dovrà conformarsi (introducendo nuove disposizioni) o adeguarsi (rimuovendo o adeguando disposizioni difformi) al piano paesaggistico sulla base dei <<*parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici*>> secondo quanto disposto dell'art. 143, comma 4, del Codice.

Invece, nel diverso caso in cui una norma del piano per il parco detti norme che si riferiscono alla tutela di valori naturalistici ed ambientali (si noti: anche agendo sui fattori storici, culturali, antropologici tradizionali la cui tutela è affidata dall'art. 12,

comma 1, della legge n. 394 all'ente parco attraverso lo strumento del piano) e tale norma abbia contenuto direttamente o indirettamente difforme dal piano paesaggistico, ebbene deve ritenersi che essa resti valida ed efficace in forza della specialità, unitarietà e non frazionabilità propria della disciplina della conservazione della natura.

A possibile riscontro dell'opzione ermeneutica che postula l'autonoma convivenza dei due piani e la loro reciproca prevalenza sulla base del valore tutelato in via prevalente, può essere portato anche il testo della legge delega per la riforma della legislazione ambientale n. 308, del 15 dicembre 2004. Infatti, all'art. 1, comma 9, lettera d), veniva individuato come principio e criterio direttivo che, nel territorio dei parchi naturali, i vincoli e la disciplina paesaggistica <<*decadano*>> rifluendo nel piano per il parco.

Sebbene questa parte della delega non sia stata utilizzata dal governo (infatti il d.lgs. 152/06 non contiene norme in tema di aree protette) pare, tuttavia, di poter trarne un indicazione, e cioè che il legislatore –almeno in sede di legge delega- non ha ritenuto tacitamente superato il contenuto dell'art. 12 della legge quadro sulle aree protette.

Tale impostazione sembrerebbe confermata, a livello generale, dall'art. 132 del Codice il quale sancisce che <<*le amministrazioni pubbliche cooperano per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi*>> (comma 1). Con ciò ribadendo, dunque, come la collaborazione tra i livelli istituzionali sia il presupposto necessario per il funzionamento del modello organizzativo emergente dal quadro costituzionale di divisione delle competenze legislative in materia di ambiente-paesaggio-territorio, ripartite tra la legislazione esclusiva statale, la legislazione concorrente tra Stato e regioni ed infine la legislazione residuale regionale.

2.2.4. Natura, effetti e valore giuridico del piano del parco nelle leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia: in particolare l'intreccio con le altre politiche regionali di governo del territorio

a) Artt. 24 e 31 della l.r. E.-R. del 17 febbraio 2005, n. 6

Ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge reg. n. 6 il piano territoriale del parco, deve essere conforme alle previsioni del piano territoriale paesistico regionale. Nel territorio dei parchi naturali il singolo piano attua le previsioni dettate dal Programma regionale e, inoltre, costituisce stralcio del piano territoriale di coordinamento provinciale.

Con riguardo all'efficacia del piano del parco l'art. 25 opera una distinzione. Infatti, rispetto ai piani comunali e a quelli provinciali di settore, il piano del parco opera

direttamente in quanto <<può contenere direttive per l'adeguamento obbligatorio ... prevedendo per questi ultimi termini per l'adeguamento, nonché le eventuali norme di salvaguardia>>(comma 1). Per quanto riguarda, invece, gli strumenti pianificatori dei Comuni territorialmente interessati al parco opera indirettamente in quanto spetta a questi ultimi modificarli recependo le <<previsioni normative e ai vincoli del Piano del Parco>> e attuando gli indirizzi e le direttive del piano entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore.

Infine, la legge reg. n. 6 -in conformità con quanto dispone la legge n. 394- qualifica le opere previste dal piano territoriale del parco come <<di pubblica utilità>>. Spetta al piano, prevedere la localizzazione puntuale di interventi pubblici o di interesse pubblico con l'effetto di comportare automaticamente l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

b) Artt. 17 e 18 della l.r. Lombardia del 30 novembre 1984, n. 86

Ai sensi dell'art. 17, comma primo, lett. a) il piano territoriale di coordinamento ha <<effetti di piano paesistico>> e il suo contenuto deve essere <<coordinato con i contenuti paesistici del piano territoriale di coordinamento provinciale>>. Al piano territoriale di coordinamento spetta in particolare il ruolo di individuare le aree del parco regionale <<agro-forestali o incolte ... caratterizzate dai più elevati livelli di naturalità e comunque destinate a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali>> (art. 16ter, comma 1) cui trovano applicazione le disposizioni dell'art. 25 della quadro sulle aree protette e che, pertanto, sono qualificate come 'parco naturale'.

Dispone, quindi, l'art. 18 che i piani territoriali di coordinamento comprensoriale e i piani urbanistici delle comunità montane, che riguardano aree comprese nei parchi regionali, debbono essere adeguate alle esigenze di rispetto delle finalità del parco. <<Spetta infatti al piano territoriale del parco la disciplina del territorio che vi è compreso>>.

Le previsioni urbanistiche del piano del parco sono infatti qualificate come <<immediatamente vincolanti per chiunque>>. Esse sono recepite di diritto negli strumenti urbanistici generali dei comuni interessati e <<sostituiscono eventuali previsioni difformi che vi fossero contenute>>.

Tuttavia il successivo comma 3 prevede espressamente che il piano del parco possa <<individuare zone riservate ad autonome scelte di pianificazione comunale>>. Per

queste zone il piano detta solo orientamenti e criteri generali per il coordinamento delle previsioni dei singoli strumenti urbanistici.

Altra importante disposizione (comma 6-ter) riserva alla Giunta regionale la competenza ad autorizzare, in deroga al regime proprio del parco, la realizzazione di opere pubbliche previste dalla legislazione nazionale <<*che non possano essere diversamente localizzate*>>. Come forma di compensazione la deliberazione di autorizzazione della Giunta regionale stabilisce le opere di ripristino o di recupero ambientale eventualmente necessarie, nonché l'indennizzo per danni ambientali non ripristinabili o recuperabili.

2.3. Il ‘nulla osta’ del parco e la valutazione d’incidenza per i siti Rete Natura 2000

L’articolo 13 della legge n. 394 del 1991 prevede espressamente che <<*il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all’interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell’Ente parco*>>. Con questa soluzione sono state risolte le discrasie interpretative tra concessione edilizia (ora permesso di costruire) e autorizzazione paesaggistica, risolvibili -secondo alcuni- con la ‘reviviscenza’ dell’art. 25 del r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 (regolamento di attuazione della L n. 1497 del 1939) che prevedeva il rilascio della <<*licenza di costruzione se non previo il favorevole avviso della competente Soprintendenza*>>.

Da questa norma è stato mutuato il principio dettato dal succitato art. 13, il quale -tramite il nulla osta preventivo dell’ente parco- evita che si possano verificare casi di assenso dell’amministrazione urbanistica e diniego di quella ambientale, tali da ingenerare delle aspettative illusorie per il proprietario allo sfruttamento edificatorio del bene.

2.3.1. Funzione autorizzativa e procedimento d’adozione del nulla osta nella legge quadro: in particolare le interferenze con le altre autorizzazioni territoriali

Il nulla osta dell’ente parco mira, dunque, a verificare la conformità del realizzando intervento rispetto alle disposizioni del piano e del regolamento. Dispone la seconda parte dell’art. 13, comma 1, che qualora il nulla osta non sia reso entro sessanta giorni dalla richiesta, esso si intende rilasciato. Tuttavia, ai sensi del comma 4, il Presidente del parco può ampliare tale termine di ulteriori trenta giorni, per una sola volta, entro sessanta giorni dalla richiesta, mediante comunicazione scritta al richiedente.

Si tratta di un’ipotesi di silenzio-assenso: ove la pubblica amministrazione deputata alla tutela dell’interesse naturalistico resti inerte, il silenzio è colmato da una previsione normativa che lo equipara a tutti gli effetti ad un provvedimento positivo.

Con riguardo a questo aspetto, parte della dottrina ravvisa nella previsione del silenzio assenso un’antinomia rispetto alla funzione e la natura giuridica propria del nulla osta naturalistico. Infatti la garanzia di una maggiore celerità dell’azione amministrativa dell’Ente perseguita dalla legge, inevitabilmente si traduce in un’assunzione di una responsabilità ‘morale’ da parte del soggetto privato nei confronti del patrimonio naturale.

In assenza di nulla osta, infatti, il privato dovrà realizzare un autonomo controllo

sulla rispondenza dell'opera edilizia richiesta alle finalità di conservazione, protezione e valorizzazione del patrimonio naturale.

Nella diversa ipotesi in cui l'ente parco neghi la conformità dell'intervento con il piano o con il regolamento, negando il nulla osta, l'art. 13 prevede che il diniego venga affisso contemporaneamente all'albo del comune interessato e all'albo dell'ente parco per sette giorni. Tale forma di pubblicità mira a garantire la conoscibilità del provvedimento e l'impugnabilità. La stessa modalità è utilizzata dall'ente parco anche nel caso dei nulla osta rilasciati e di quelli formati per decorrenza del termine, dei quali è data notizia per estratto.

Per quanto riguarda l'impugnazione del provvedimento di nulla osta, l'art. 13, comma 2 prevede un'ipotesi speciale di legittimazione processuale attiva. Infatti, dispone che *<<avverso il rilascio del nulla osta è ammesso il ricorso giurisdizionale anche da parte delle associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi della legge 8 luglio 1986, n. 349>>*. Nell'ipotesi diversa in cui il nulla osta sia rilasciato in conformità alle norme del parco, e tuttavia si ritenga che queste ultime contrastino con le previsioni normative della legge cornice o con i principi fondamentali in tema di aree protette, il nulla osta dovrà essere impugnato congiuntamente a tali disposizioni normative in quanto atti presupposti del provvedimento.

L'art. 13, comma 3, prevede anche la possibilità che l'esame delle richieste di nulla osta venga affidata, con deliberazione del Consiglio direttivo del parco, ad un apposito comitato istituito e disciplinato dal regolamento del parco.

A presidio dell'efficacia delle disposizioni relative al nulla osta del parco la legge quadro prevede, all'art. 30, che chiunque violi le disposizioni dell'art. 13 sia punito con l'arresto fino a 12 mesi e con un'ammenda che va da €103,29 a €25.822,84. Oltre al potere sanzionatorio l'art. 29, comma 1, dota il legale rappresentante dell'ente di gestione della possibilità di ordinare a chi abbia eseguito attività in assenza del prescritto nulla osta, l'immediata sospensione dei lavori e la riduzione in pristino dei luoghi, ovvero la ricostituzione di specie animali o vegetali a sue spese. In caso di inottemperanza è prevista la possibilità dell'esecuzione in danno del trasgressore con la facoltà dell'iscrizione a ruolo delle somme da recuperare (comma 2).

a) Il complesso intreccio di competenze tra nulla osta del parco, permesso di costruire rilasciato dal Comune e autorizzazione paesaggistica

L'art. 13 della legge n. 394 dispone che il nulla osta naturalistico debba essere

rilasciato preventivamente rispetto ad altre concessioni o autorizzazioni relative ad opere, interventi ed impianti all'interno del parco.

Successivamente sono intervenuti gli artt. 10-19 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) i quali hanno sostituito alla nota concessione il permesso di costruire e il Codice del Paesaggio in tema di rapporto tra permesso a costruire e autorizzazione paesaggistica.

Con il t.u. dell'edilizia si è passati, dunque, dalle tre forme di assenso edilizio previgenti (ossia concessione, autorizzazione e d.i.a.) a due forme, costituite dal permesso di costruire, sostitutivo per lo più della concessione edilizia, e dal silenzio significativo serbato dall'amministrazione sulla dichiarazione di inizio di attività, resa dal soggetto interessato alla realizzazione dell'intervento edificatorio.

Per quanto riguarda, invece, l'autorizzazione paesaggistica e il nuovo Codice prevede che l'autorizzazione sia un <<*atto distinto e presupposto*>> rispetto alla <<*concessione*>>, estendendo questo effetto anche nei confronti degli <<*altri titoli legittimanti l'intervento edilizio*>> (art. 146, comma 8, d.lgs. 42/2004).

Per risolvere il nodo del rapporto tra nulla osta, permesso edilizio e autorizzazione paesaggistica occorre, allora, chiarire cosa intenda il Codice all'art. 146 per <<*altri titoli*>>. In particolare, un'interpretazione che non intendesse limitare l'allusione del comma 8 alle altre forme di assenso edilizio disciplinate dal t.u. edilizia, parrebbe avere l'effetto di far rientrare anche il nulla osta dell'ente parco tra gli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio.

A seguito di tale interpretazione, dunque, l'ordine delle richieste da inoltrare alle amministrazioni deputate alla tutela dei vari tipi di interesse territoriale, dovrebbe essere rappresentato anzitutto dall'autorizzazione paesaggistica, poi dal nulla osta dell'ente parco ed, infine, dal permesso di costruire.

Quest'ordine sembra, però, escluso per almeno due ordini di motivi.

Anzitutto la più autorevole dottrina amministrativa qualifica il nulla osta come provvedimento di "assenso procedimentale necessario", che verifica il rispetto dell'interesse pubblico tutelato dall'autorità amministrativa che lo emette e permette la prosecuzione del procedimento amministrativo e l'adozione del provvedimento finale da parte dell'autorità competente. In secondo luogo, la lettera dell'art. 13, comma 1, della legge n. 394 qualifica il nulla osta come <<*preventivo*>>. L'ordine corretto (alla luce anche delle osservazioni svolte nei punti precedenti circa il rapporto tra piano per il parco e pianificazione paesistica) pare dunque: nulla osta, autorizzazione, permesso.

Va però osservato come, nel caso in cui si ricorra alla conferenza di servizi -prevista anche dall'art. 23, comma 4 del t.u. edilizia nel caso in cui l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale- qualsiasi ordine di priorità viene meno poiché tutti gli atti di autorizzazione vengono posti sullo stesso piano.

Una soluzione del genere sarebbe auspicabile in quanto pare in grado di garantire la valutazione e il contemperamento di tutti gli interessi in gioco evitando di duplicare i procedimenti strumentali alla tutela dei valori paesaggistici-ambientali.

Un altro punto molto discusso in dottrina è il tema del rapporto tra nulla osta del parco e autorizzazione paesaggistica. In particolare, se l'inclusione dei parchi e delle riserve nazionali e regionali nell'elenco delle categorie individuate dalla legge c.d. Galasso, e poi riproposte dal Codice, abbia determinato un'assimilazione dei due provvedimenti.

Sul punto le opzioni ermeneutiche sono due: a) considerare sufficiente e, quindi, assorbente, il nulla osta dell'ente parco rilasciato sulla base del relativo piano (il quale, ai sensi dell'art. 145, comma 4, del Codice deve essere conforme al piano paesaggistico); b) ritenere necessaria anche l'autorizzazione paesaggistica, sul presupposto che le due autorizzazioni devono restare distinte, avendo come obiettivo la tutela di interessi tra loro diversi e non coincidenti.

A ciò si aggiunga che l'art. 149 del Codice prevede alcuni casi di esenzione dall'autorizzazione qualora il proprietario, il possessore e il detentore a qualsiasi titolo intendano realizzare determinati interventi accomunati dal fatto che non alterano lo stato dei luoghi o l'aspetto esteriore degli edifici. Ebbene, qualora tali interventi siano realizzati all'interno delle aree protette, il nulla osta rimane l'unico momento di controllo sull'attività del privato.

Tra le due opzioni pare corretta la seconda in quanto la differente natura giuridica dei due provvedimenti non ne consente l'assimilazione. L'autorizzazione paesaggistica, infatti, è caratterizzata da un alto tasso di discrezionalità, mentre –come si è visto- il nulla osta dell'ente parco si limita a verificare la rispondenza dell'intervento edilizio alle previsioni del piano e del regolamento.

Sul punto anche la giurisprudenza amministrativa è ferma nell'affermare che il nulla osta dell'ente parco e l'autorizzazione paesaggistica siano atti *<<diversi e concorrenti spettanti ad autorità differenti e deputate alla tutela di interessi solo in parte coincidenti>>*. Infatti, anche quando rimessi entrambi ad un unico organo,

<<l'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'ente parco sono il frutto di una duplice valutazione e mantengono la loro autonomia ad ogni effetto in quanto espressione di due discipline concorrenti. Ne deriva che né il nulla osta del parco, né il suo diniego, fanno venire meno la necessità dell'autorizzazione paesaggistica>>.

Nello stesso senso anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato è orientata a ritenere che *<<la realizzazione di interventi, opere e costruzioni in aree protette deve essere preceduta da tre autonomi provvedimenti: il permesso di costruire disciplinato dal t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, l'autorizzazione paesaggistica, ed il nulla osta dell'ente parco. La circostanza che il rilascio di questi due ultimi provvedimenti sia attribuito con legge regionale ad un unico organo, non fa perdere agli stessi la loro autonomia, con la conseguente necessità di una duplice valutazione del merito>>.*

Sul punto la Corte Costituzionale, pronunciandosi su una norma della legge regionale Veneto (art. 1, comma 2, legge reg. Veneto 29 ottobre 2003, n. 26), ha indirettamente affermato l'impossibilità dell'assorbimento dell'autorizzazione paesaggistica nel nulla osta naturalistico, precisando piuttosto come l'autorizzazione naturalistica (ovvero il nulla osta) sia *<<un atto endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica>> .*

b) Il parere obbligatorio, ma non vincolante, del parco nei procedimenti di Valutazione d'Impatto Ambientale

Il territorio dell'area protetta, nonostante l'incisività della tutela assicurata dal piano per il parco, dal regolamento e dal nulla osta dell'ente parco, non si sottrae all'applicazione dei principi comunitari di prevenzione e di precauzione nell'applicazione che ne fa la direttiva n. 85/337/CEE, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Tale direttiva è stata recepita in Italia dall'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, ed oggi la disciplina della V.I.A. è contenuta nella parte seconda del d.lgs. 152/06 (Norme in materia ambientale, c.d. 'Codice dell'Ambiente') assieme alle norme in tema di la valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e la autorizzazione ambientale integrata (I.P.P.C.).

In particolare l'art. 23, comma 1, del d.lgs. 152 stabilisce che i progetti previsti nell'elenco A e nell'elenco B dell'Allegato III che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette, sono da assoggettare obbligatoriamente alla procedura di V.I.A.

Si prevede, inoltre, che per i progetti di opere o di impianti di cui all'elenco A ricadenti all'interno di aree naturali protette, le soglie dimensionali sono ridotte del 50% (comma 2).

La V.I.A. ha la principale finalità di garantire che nei processi di formazione delle decisioni relative alla realizzazione di progetti di opere ed impianti rilevanti per l'ambiente siano considerati gli obiettivi di protezione della salute e di miglioramento della qualità della vita umana, ciò al fine *<<di contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della varietà delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale di vita, nonché gli obiettivi di garantire l'uso plurimo delle risorse naturali, dei beni pubblici destinati alla fruizione collettiva, e di assicurare lo sviluppo sostenibile >>* (art. 24, comma 1, lett. a)

La procedura inizia con la presentazione della domanda contenente il progetto dell'opera e lo studio di impatto ambientale da parte del committente -o dell'autorità pubblica proponente- all'autorità competente alla V.I.A. Contestualmente, il committente o l'autorità proponente trasmette la domanda e la documentazione necessaria, alla regione, alla provincia, ai comuni interessati e, nel caso sia interessata un'area naturale protetta, anche agli enti di gestione relativi, che devono esprimere il proprio parere entro sessanta giorni dalla trasmissione. Anche in assenza dei predetti pareri, decorso tale termine, l'autorità competente rende il giudizio di compatibilità ambientale (art. 26, comma 2).

Da quanto sopra, emerge un ruolo marginale dell'ente gestore delle aree protette, in quanto emette un parere non vincolante e, in fin dei conti, nemmeno necessario dato che l'autorità competente alla V.I.A. può procedere anche in sua assenza.

Similmente a quanto visto per l'autorizzazione paesaggistica, anche con riferimento alla necessità per il committente o l'autorità proponente di ottenere il nulla osta del parco oltre alla V.I.A., la dottrina ha sostenuto che l'intento del legislatore di *<<semplificazione, di razionalizzazione e di coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale>>* (art. 24, comma 1, lett. f) del d.lgs. 152) verrebbe vanificato qualora non si voglia propendere per una lettura derogatoria della legge quadro sulle aree naturali protette.

La ricostruzione ermeneutica ripropone, infatti, due possibili alternative: a) considerare il nulla osta dell'ente parco coincidente con il parere obbligatorio, ma non vincolante, richiesto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale; b) ritenere che, dopo l'emanazione del giudizio di compatibilità ambientale, l'opera debba essere

comunque fornita del nulla dell'ente parco ai sensi dell'art. 13 legge n. 394.

Entrambe le alternative sono criticabili: la prima soluzione determina una deroga nei confronti di una legge quadro che prevede l'obbligatorietà e la preventività del nulla osta; la seconda, invece, appesantisce la procedura amministrativa finalizzata alla realizzazione delle opere e dei progetti pubblici o privati, disattendendo la finalità di semplificazione amministrativa.

Per la ricerca di una possibile soluzione appare d'interesse la disposizione dell'art. 45 del d.lgs. 152/06 che dà la possibilità alle regioni e alle province autonome di definire modalità per l'armonizzazione, il coordinamento e, se possibile, l'integrazione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale con le procedure ordinarie di assenso alla realizzazione delle opere.

Tale disposizione parrebbe, dunque, rinforzare l'ipotesi dell'assorbimento del nulla osta nel provvedimento di V.I.A. tuttavia deve necessariamente osservarsi come l'ipotesi prevista dall'art. 45 sembri applicabile solo alle aree protette regionali, non potendo le regioni o le province autonome disporre in tema di autorizzazioni rilasciate da amministrazioni statali quali i parchi nazionali.

2.3.2. L'attività autorizzatoria del parco nelle leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia

Diversamente da quanto accade per il piano e per il regolamento del parco, il nulla osta non è previsto espressamente dalla legge n. 394 quale principio fondamentale della disciplina delle aree protette naturali regionali. L'art. 25 dispone, infatti, che *<<strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale sono il piano per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili>>*.

Tuttavia, per il ruolo centrale che esso riveste nel sistema della protezione della natura, appare evidente come il sistema di protezione garantito dall'istituzione di un parco naturale non possa prescindere da un momento di verifica della conformità degli interventi dei soggetti pubblici e privati sul territorio con le previsioni del piano per il parco. Infatti il nulla osta del parco è previsto -seppur in forme diverse- da tutte le legislazioni regionali.

Dall'esame della legislazione regionale, però, emerge una forte esigenza di semplificazione amministrativa, per cui vengono introdotti alcuni meccanismi che tendono, pur nel rispetto della specificità delle diverse autorizzazioni (edilizia, paesaggistica, idrogeologica, ...), a concentrare gli atti assentivi delle richieste dei privati.

Tale tendenza pare particolarmente apprezzabile, tuttavia essa deve tenere conto

degli indirizzi della giurisprudenza richiamata al punto 2.3.1.a) e, pertanto, (al momento attuale) non può qualificarsi come legittima la previsione normativa che disponga l'assorbimento dell'autorizzazione paesaggistica nel nulla osta del parco regionale.

Diversamente potrà prevedersi che, similmente a quanto accade con lo sportello unico comunale per le attività produttive, l'amministrazione del parco possa farsi carico di raccogliere le autorizzazioni necessarie presso i vari enti competenti per poi rilasciare un unico atto con valore di nulla osta e autorizzazione paesaggistica.

Sul punto va segnalata una dirimente sentenza della Corte Cost. del 21 marzo 1997, n. 67, che ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge reg. Toscana n. 24 del 1994 (istitutiva del Parco naturale regionale della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciouli) nella parte in cui prevedeva che il rilascio del nulla osta dell'ente parco <<tiene luogo>> delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici e idrogeologici. Ebbene la Corte ha affermato <<che l'art. 13 della legge quadro attribuisce all'ente parco la competenza all'adozione del preventivo nulla osta (e non al rilascio di successive autorizzazioni o concessioni) con riguardo alle sole aree protette nazionali, ma non a quelle regionali>>. Pertanto, argomenta la Corte, <<ben può la legislazione regionale, per esigenze di snellimento dell'azione amministrativa nello spirito dell'art. 97 Cost., attribuire ad uno stesso organo la funzione di accertare le condizioni per l'emanazione dei due atti amministrativi i quali, tuttavia, dal punto di vista sostanziale continuano ad essere provvedimenti distinti>>.

a) Artt. 39 e 40 della legge reg. E.-R. del 17 febbraio 2005, n. 6

Gli strumenti di controllo approntati dalla legge reg. n. 6 sono di due tipi: il 'parere di conformità' disciplinato dall'art. 39, e il 'nulla osta' previsto dall'art. 40.

Attraverso il primo l'ente di gestione è chiamato ad attestare previamente alla loro approvazione che <<i Piani ed i Regolamenti degli Enti pubblici territorialmente interessati dal Parco, nonché le loro varianti, unitamente ai programmi relativi ad interventi, impianti ed opere da realizzare all'interno del territorio del Parco e nelle aree ad esso contigue, al di fuori delle zone D>> (comma 1) sono conformi alle norme di salvaguardia della legge istitutiva, in quanto vigenti, al piano territoriale del parco e al relativo regolamento.

Per quanto riguarda il suo rilascio sono previsti alcuni meccanismi di semplificazione: infatti, nel caso di silenzio dell'ente di gestione, dopo il sessantesimo

giorno il parere si intende rilasciato (comma 2), inoltre, nel caso di piani nei quali sia prevista la partecipazione dell'ente di gestione del parco alla Conferenza di pianificazione, il parere viene reso in tale sede.

L'art. 40 prevede che l'ente di gestione del parco <<*secondo quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, della legge n. 394 del 1991, rilascia il nulla-osta dopo aver verificato la conformità tra le norme di salvaguardia della legge istitutiva, in quanto vigenti, le disposizioni del piano e del regolamento*>> per tutti quei progetti riguardanti interventi, impianti, opere, attività <<*che comportino trasformazioni ammissibili all'assetto ambientale e paesaggistico entro il perimetro del parco e dell'area contigua*>>.

Il comma successivo esonera, però, dalla richiesta del nulla osta i progetti di interventi, impianti, opere, attività all'interno delle zone 'D' del parco corrispondenti alle aree urbanisticamente (e politicamente) più sensibili del parco in quanto ricomprese nelle aree urbanizzate e urbanizzabili ai sensi dei PSC dei Comuni territorialmente interessati dal parco.

Anche per il nulla osta si prevede che, trascorsi sessanta giorni dalla richiesta senza una pronuncia negativa da parte dell'ente di gestione, questo si intenda rilasciato; tuttavia l'ente di gestione può rinviare, per una sola volta, di ulteriori trenta giorni i termini di espressione del nulla-osta (comma 1). Nel senso della semplificazione amministrativa va inoltre citato il comma 3, ove si dispone che, previa intesa con il comune interessato, il nulla-osta del parco possa assumere anche valore di autorizzazione paesaggistica.

b) Art. 21 della legge reg. Lombardia del 30 novembre 1984, n. 86

La legge reg. n. 86, anche con riguardo agli strumenti di controllo a disposizione degli enti di gestione, è meno organica rispetto a quella dell'Emilia Romagna. Tuttavia al suo interno si possono rinvenire istituti equivalenti al parere di conformità e al nulla osta del parco.

Dispone infatti l'art. 18, comma 2, che compete all'ente che gestisce il parco il rilascio preventivo di un parere, non espressamente qualificato come vincolante, sui piani territoriali di coordinamento comprensoriale e sui piani urbanistici delle comunità montane (e sulle relative modifiche), che interessino aree comprese nell'area a parco regionale.

Tra i compiti dell'ente parco, l'art. 21, comma 1, lett. b) prevede che, in linea

generale, spetta al gestore del parco esprimere <<un parere, nei casi previsti dalla legge, agli organi della regione ed agli enti locali su provvedimenti che riguardino il territorio del parco>>. Tale parere è qualificato come obbligatorio in ordine ai << a) piani territoriali di livello sovracomunale e piani urbanistici delle comunità montane; b) piani urbanistici generali e relative varianti, nonché piani attuativi soggetti all'approvazione regionale; c) piani agricoli di zona; d) piani delle cave, di cui all' art. 4 della L.R. 30 marzo 1982, n. 18; e) rilascio e rinnovo di autorizzazioni dell'attività estrattiva e di concessioni di derivazioni d'acqua; f) provvedimenti di regolamentazione speciale delle attività di caccia e di pesca dell'area del parco>>.

Con riguardo agli aspetti procedurali il comma 7 dispone che <<i pareri di competenza dell'ente gestore del parco, qualora non siano espressi entro centoventi giorni dalla data di ricevimento della richiesta, si intendono favorevoli alle proposte formulate, fermo restando quanto disposto dalla legislazione nazionale in vigore, anche emanata in attuazione di disposizioni della comunità economica europea nella specifica materia>>.

2.3.3. La valutazione d'incidenza di piani e progetti sulle aree protette di matrice comunitaria appartenenti alla Rete natura 2000 coincidenti con le aree protette

Per i siti appartenenti alla Rete Natura 2000, il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 prevede all'art. 5 che, nella pianificazione e programmazione territoriale, si debba tenere conto della valenza naturalistico ambientale delle aree protette di matrice comunitaria e cioè dei proposti siti di importanza comunitaria (pSIC), dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone speciali di conservazione (ZPS).

La Rete Natura 2000 nasce, infatti, come una <<rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione>> prevista dalla direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 12 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

La direttiva 92/43 si pone in continuità con un precedente intervento comunitario in tema di conservazione delle risorse naturali ovvero la direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 relativa alla conservazione degli uccelli selvatici. Quest'ultimo strumento comunitario, infatti, dava diretta attuazione a quanto previsto nei primi due Programmi d'azione in materia ambientale ed in una Raccomandazione del 20 dicembre 1975 in cui la Commissione invitava tutti gli Stati Membri ad aderire alle Convenzioni internazionali in materia di avifauna (Convenzione di Ramsar e di Bonn).

La direttiva 79/409 ha come oggetto la tutela di alcune specie di uccelli selvatici ed in particolare si applica agli *<<uccelli, alle loro uova, ai nidi ed agli habitat>>*. L'obiettivo primario della disciplina giuridica non è, quindi, la protezione di determinati territori in quanto naturalisticamente rilevanti in sé, bensì la tutela di determinate specie animali, tutela che vede come strumento prioritario la protezione degli habitat in cui tali specie hanno il proprio ambiente vitale. La creazione di *<<protected areas>>* o di *<<biotopes>>* è, infatti, prevista in quanto considerata una *<<misura primaria di conservazione, mantenimento e ristabilimento degli habitat delle specie protette>>*.

A tale fine si prevede che prima dell'adozione dei piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e loro varianti, debba essere effettuato un apposito studio per valutare gli effetti che il piano può avere sui siti.

Per i piani di rilevanza nazionale, competente per la valutazione d'incidenza degli atti di pianificazione territoriale è il Ministero dell'Ambiente, mentre per i piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, competenti sono le regioni e le province autonome. In ogni caso, lo studio, che valuta gli effetti di interventi che possano avere una incidenza significativa su un proposto sito di importanza comunitaria o su un sito di importanza comunitaria o su una zona speciale di conservazione, deve essere presentato anche per quegli *<<interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito>>*, ma che abbiano tali caratteristiche *<<singolarmente o congiuntamente ad altri interventi>>*.

Per quanto riguarda, invece, i progetti assoggettati a V.I.A. che interessino i siti comunitari, la valutazione di incidenza si somma alla valutazione di impatto ambientale, e ne è ricompresa, ciò al fine di valutare anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie. A tal fine lo studio di impatto ambientale deve contenere anche gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative proprie dei siti comunitari. Spetta all'autorità competente al rilascio o all'approvazione definitiva del piano o del progetto acquisire preventivamente la valutazione d'incidenza.

Qualora la valutazione di incidenza interessi siti ricadenti interamente o parzialmente in un'area naturale protetta nazionale, il d.P.R. n. 357/97 prevede che la valutazione sia realizzata con la partecipazione dell'ente di gestione dell'area protetta.

In proposito va, però, sottolineato come la disciplina dei siti comunitari sia *<<intesa ad assicurare uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna selvatiche di interesse comunitario>>* (art. 1, comma 2) e che le

procedure <<*debbono tener conto delle esigenze economiche, sociali e culturali nonché delle peculiarità regionali e locali*>>(comma 2). Per questo motivo, anche qualora la valutazione di incidenza su un sito comunitario abbia esito negativo, il piano o l'intervento potranno essere realizzati comunque quando prevalgano motivi di interesse pubblico di natura sociale ed economica, dandone comunicazione al Ministero dell'Ambiente (art. 5, comma 9). Nel caso, invece, in cui siano coinvolti habitat o specie qualificati come 'prioritari', il piano o il progetto potranno essere realizzati solamente con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo, alla sicurezza pubblica o ad altre esigenze di primaria importanza per l'ambiente, previo parere della commissione della Commissione europea (comma 10).

Sembra, tuttavia, di poter affermare che il contemperamento previsto dall'art. 9 del d.P.R. 357/97 e la conseguente degradazione dell'interesse naturalistico sia destinato ad operare soltanto nei siti comunitari esterni rispetto ad un'area protetta. Tale contemperamento appare, infatti, incompatibile quantomeno con il livello di protezione assicurato dai parchi nazionali.

A sostegno di questa considerazione può essere portato il carattere essenzialmente protezionistico della disciplina comunitaria relativa alla conservazione degli habitat delle specie selvatiche: si tratta, infatti, di una disciplina aggiuntiva che ha come finalità imporre un livello di protezione più elevato rispetto all'ordinario per determinare zone del territorio individuate come di interesse sopranazionale.

Alla luce di quanto esposto non sembra, quindi, sensato pretendere di ricavare dalle eccezioni previste dal comma 9 del d.P.R. n. 357, un effetto restrittivo rispetto ai livelli di protezione già stabiliti dal piano per il parco.

a) La Rete Natura 2000 nella legislazione regionale E.-R.: in particolare la valutazione d'incidenza

La legge reg. E.-R. 14 aprile 2004, n. 7 recante 'Disposizioni in materia ambientale', al Titolo I, detta '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 inerenti la Rete Natura 2000 in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997'.

In particolare si prevede che, spetti alla regione, al fine di assicurare il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat naturali, emanare direttive ed indirizzi agli enti competenti per l'esercizio coordinato delle funzioni

amministrative conferite; con direttiva della Giunta regionale, inoltre, <<sono definiti il procedimento di individuazione dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone di protezione speciale (ZPS) (...) nonché forniti gli indirizzi, oltre che le modalità di verifica della loro applicazione, per la gestione, la conservazione e il monitoraggio dei medesimi, per l'effettuazione della valutazione di incidenza prevedendo i termini entro cui le autorità competenti fissano il termine del procedimento>> (art. 2, comma 2).

Un ruolo di rilievo è riservato alle province e agli enti di gestione delle Aree protette. L'art. 3 dispone, infatti, che le prime adottano le misure di conservazione necessarie per i siti della rete Natura 2000 ricadenti nel proprio territorio, approvando all'occorrenza specifici piani di gestione. Invece, nel caso in cui il sito della rete Natura 2000 ricada all'interno di un'area protetta regionale, le funzioni appena citate sono esercitate dall'ente gestore.

Per quanto riguarda la valutazione di incidenza dei piani, l'art. 5, comma 1, dispone che <<la valutazione di incidenza prevista dall'art. 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 è effettuata dal soggetto competente all'approvazione del piano>>; mentre l'art. 6, comma 1, prevede che quanto la valutazione di incidenza vada operata su progetti e interventi, essa sia <<effettuata dal soggetto competente all'approvazione del progetto o dell'intervento>>.

Nel caso in cui il sito della rete Natura 2000 ricade in un'area protetta, l'art. 7 dispone che la valutazione di incidenza dei piani <<è effettuata dal soggetto competente, tenuto conto del parere dell'ente gestore dell'area protetta>>, qualora invece si tratti di progetti o interventi la valutazione <<è effettuata dall'ente gestore dell'area protetta>>.

b) La Rete Natura 2000 nella legislazione regionale della Lombardia

La legge reg. Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 recante 'Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative', all'art. 3, aggiunge un Titolo Vbis 'Conservazione della biodiversità naturale' (artt. 24bis e ter) alla legge regionale 27 luglio 1977, n. 33, recante 'Provvedimenti in materia di tutela ambientale ed ecologica'.

In particolare, l'art. 24bis istituisce una Carta naturalistica della Lombardia <<in grado di fornire ai soggetti decisori, ai diversi livelli, le indicazioni per la pianificazione e gestione integrata del territorio>>.

Con l'art. 24ter, invece, si prevede che la regione, con deliberazioni della Giunta regionale <<in collaborazione con il Ministero dell'ambiente>> adotti le misure e le

modalità necessarie per: <<a) la definizione della rete ecologica europea “Natura 2000”; b) la gestione della rete suddetta anche attraverso gli strumenti di pianificazione e gestione delle aree regionali protette e l’attuazione di opere di conservazione e ripristino; c) il monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie animali e vegetali di interesse comunitario; d) la valutazione di incidenza di piani e progetti sulle zone di protezione speciale e sulle zone speciali di conservazione; e) la verifica di coerenza di piani e progetti finanziati con i fondi dell’Unione Europea con la rete ecologica europea “Natura 2000”; f) la definizione di regolamenti per la tutela della specie animali e vegetali di cui all’articolo 13 della direttiva 92/43/CEE>>.

Con riferimento alla legislazione lombarda, dunque, si può parlare di attuazione solo parziale del d.P.R. 357, poiché la legge si limita a rinviare alle deliberazioni della Giunta regionale per la disciplina analitica di tutti gli aspetti attuativi della direttiva habitat.

2.4. Regolamento del parco

Mentre la disciplina del piano per il parco si caratterizza per le limitazioni dei diritti e delle facoltà del proprietario derivanti dalle destinazioni d'uso del territorio, ossia agisce conformando staticamente la proprietà, il regolamento del parco agisce sotto l'aspetto dinamico. Esso, infatti, <<*disciplina le attività consentite*>> (Art. 11, comma 1) all'interno dell'area protetta con l'effetto di realizzare un regime speciale del diritto di proprietà e d'impresa.

Per l'effetto combinato delle disposizioni del piano e del regolamento del parco, infatti, le proprietà ricadenti all'interno di un'area protetta -a prescindere che si tratti di proprietà pubbliche o private- sono sottoposte ad un regime giuridico unitario funzionalizzato alla conservazione, alla valorizzazione e alla fruizione sostenibile del patrimonio naturale i cui tratti principali sono delineati nell'art. 11 della legge quadro.

In merito a tale speciale regime la dottrina ha autorevolmente osservato come il proliferare delle aree naturali protette, che inevitabilmente comporta un'invasione del potere pubblico nelle sfere giuridiche private, si inserisce in quella "fenomenologia del passaggio da una situazione di risorse abbondanti ad una di risorse scarse", che mette in crisi il modello tecnico-giuridico della proprietà "inteso come situazione giuridica reale assoluta, nell'accezione romanistica dello *jus excludendi alios*".

Tale effetto rende evidente come la scelta di funzionalizzazione di un territorio alle finalità previste dalla legge n. 394 operata dalla legge istitutiva di un'area protetta incida per aspetti che vanno ben oltre alla mera pianificazione urbanistica, paesaggistica e di settore. Essa, infatti, incide sull'assetto dell'insieme di fattori (naturali, sociali, economici...) che sono in grado di agire sull'equilibrio ecologico di un territorio. Tale scelta orienta in modo decisivo le attività dei cittadini e degli operatori economici presenti nel territorio, non solo vietando e ponendo forti limitazione a determinate attività, ma anche promuovendone e incentivandone delle altre.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, <<*in relazione all'utilizzazione economica delle aree protette non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell'eco-sistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di protezione sostenibile, intendendosi con tale terminologia evocare i vantaggi economici che la protezione in sé assicura senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività, ed ammettere il coordinamento fra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzazione del parco non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area*

protetta>>.

2.4.1. Contenuti e procedimento d'adozione del regolamento del parco nella legge quadro

Allo scopo di garantire <<*il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali*>> (art. 11, comma 1) il regolamento del parco contiene un elenco delle attività consentite nei confini del territorio del parco in quanto ritenute rispondenti alle finalità di integrazione tra uomo e ambiente e salvaguardia del patrimonio naturale.

In particolare il comma secondo, a titolo non tassativo e di elencazione di priorità, dispone che il regolamento disciplini:

- a) <<la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti;*
- b) lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali;*
- c) il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto;*
- d) lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative;*
- e) lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria;*
- f) i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia;*
- g) lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche, e al servizio civile alternativo;*
- h) l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani>>.*

Per effetto delle integrazioni apportate alla legge quadro dall'art. 2, comma 28, lett. a) e b) della legge 9 dicembre 1998, n. 426 il regolamento del parco <<*valorizza altresì gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali e ne prevede la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, fatte salve le norme in materia di divieto di attività venatoria*>> (comma 2bis).

All'elenco delle attività consentite segue quello delle attività ritenute incompatibili in quanto passibili di <<*compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo dalla flora e alla fauna protette a ai rispettivi*

habitat>>.

Tali divieti, sono operativi sia durante l'efficacia delle misure di salvaguardia (ovvero fino all'approvazione del piano per il parco) come disciplina transitoria, sia una volta approvato il piano per il parco.

Con riferimento specifico all'attività venatoria, si stabilisce che il regolamento possa anche prevedere <<*eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco*>>. La tutela faunistica è talmente elevata da contornare l'eccezione di ulteriori cautele, infatti, i prelievi e abbattimenti selettivi <<*devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso*>>.

Dispone il comma quarto che i divieti posti dai commi precedenti possono essere <<*eventualmente derogati*>> dalle previsioni del regolamento (comma 4). Secondo alcuni proprio in tale possibilità di deroga ai divieti generali va ricercata la ragione del diverso procedimento di approvazione del regolamento rispetto al piano per il parco.

Come si è visto, infatti il piano è approvato dall'autorità regionale d'intesa con l'ente parco, mentre l'art. 11, comma 6, prevede che il regolamento, una volta deliberato dal Consiglio direttivo dell'ente di gestione, sia approvato dal Ministro dell'Ambiente.

Prima della deliberazione dello schema di regolamento, l'ente parco deve comunque ottenere il parere degli enti locali sul cui territorio insiste il parco e acquisire l'intesa con le regioni e le province autonome interessate. Il regolamento acquista efficacia novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

2.4.2. Natura, effetti e valore giuridico del regolamento del parco nella legge quadro

Secondo quanto disposto dall'u. c. dell'art. 11 della legge n. 394 trascorsi novanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale <<*le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle del Comune, che è tenuto alla loro applicazione*>>.

Alla luce di tale peculiare effetto pare attribuibile al regolamento del parco la natura di atto normativo con efficacia *erga omnes*, sebbene limitatamente al territorio del parco. Esso, infatti: contiene disposizioni generali e astratte passibili di essere applicate infinite volte alle fattispecie concrete che regola (criterio materiale); è individuato formalmente come tale dalla legge; infine la legge ne delinea con precisione un procedimento di approvazione che lo rende identificabile come regolamento (criterio formale).

Una volta affermata la natura normativa del regolamento del parco, volendo

utilizzare una delle categorie a cui essi possano essere ricondotti, la più propria appare quella dei 'regolamenti esecutivi'. Infatti, ove si riconosca -similmente a quanto accade per i piani urbanistici- al piano per il parco una natura mista (normativa per le norme tecniche di attuazione e provvedimentale per le zonizzazioni), il contenuto del regolamento del parco verrebbe a costituire il necessario completamento del sistema normativo posto a presidio del territorio a parco sia sotto l'aspetto della sua protezione che della sua valorizzazione.

Tuttavia non può sfuggire la singolarità del regolamento in questione al quale la legge n. 394 attribuisce espressamente la facoltà non solo di derogare direttamente alle disposizioni regolamentari anche successive dei comuni, ma anche a disposizioni di livello legislativo. Ai sensi dell'art. 11, comma 4, il regolamento può infatti derogare ai divieti generali contenuti dal comma precedente.

Quest'ultima previsione potrebbe, quindi, far ritenere il regolamento del parco riconducibile alla discussa categoria del regolamento 'delegato' in quanto "espressamente autorizzato a derogare a singole e specifiche norme legislative". L'eventuale riconoscimento di tale carattere comporterebbe almeno due conseguenze: la prima è che, ove il regolamento disponga in deroga ai divieti generali previsti dall'art. 11, comma 3, della legge n. 394, questi rimarrebbero solo sospesi in quanto destinati a riacquistare automaticamente pienezza dispositiva quando venga meno la norma regolamentare derogante. La seconda è che la sua assimilabilità ai regolamenti delegati ne postulerebbe la sottoposizione al sindacato di legittimità costituzionale, in quanto atto produttivo di norme primarie, del tutto equiparabili alla legge.

La rilevanza del ruolo del regolamento del parco nel sistema di governo del territorio del parco emerge anche dal fatto che, a presidio dell'efficacia dei divieti generali contenuti all'art. 11, comma 3, la legge quadro prevede che chiunque violi tali divieti sia punito con l'arresto fino a 6 mesi e con un'ammenda che va da €103,29 a €1.291,41 (art. 30, comma 1). Inoltre, come già detto con riferimento al nulla osta, il legale rappresentante dell'ente di gestione può ordinare a chi abbia eseguito attività in difformità alle disposizioni contenute nel regolamento, l'immediata sospensione dei lavori e la riduzione in pristino dei luoghi con eventuale esecuzione in danno (art. 29, comma 1 e 2).

In conclusione, sia il piano che il regolamento del parco parrebbero essere configurati dalla legge n. 394 come fonti normative *sui generis* legittimate -in forza del rilievo costituzionale dell'interesse naturalistico- a conformare in modo del tutto particolare le situazioni giuridiche all'interno del territorio del parco.

2.4.3. Il regolamento del parco nelle leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia e la potestà sanzionatoria degli enti di gestione

Ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera d) della legge n. 394 costituisce principio fondamentale della disciplina delle aree naturali protette regionali <<l'adozione, secondo i criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette>>. La disposizione, dunque, non soltanto contiene la previsione dei regolamenti dei parchi regionali, ma ha l'effetto di richiamare tra i principi fondamentali il contenuto sia assentivo (art. 11, comma 2) sia di divieto (art. 11 comma 3).

Il richiamo operato dall'art. 22 costituisce, dunque, il principale mezzo per garantire la coerenza sul territorio nazionale del regime di protezione della natura offerto dalle aree naturali protette.

a) Art. 32 e 60 della legge reg. E.-R. del 17 febbraio 2005, n. 6

La legge reg. n. 6 all'art. 32 prevede che gli enti parco si dotino di un regolamento generale e, eventualmente, di regolamenti specifici di settore.

Il primo <<disciplina le attività consentite nel Parco e nel pre-Parco e le loro modalità attuative>> conformemente alle previsioni, alle prescrizioni e alle direttive contenute nel piano per il parco. I regolamenti specifici di settore, invece, <<possono prevedere normative specifiche per singole materie o per particolari ambiti territoriali del parco>>.

Lo schema di regolamento è elaborato dall'ente di gestione del parco, il quale, dopo aver sentito gli enti locali e tutti i portatori d'interesse qualificato, lo trasmette alla provincia ed alla regione. <<Qualora la Regione non si esprima entro sessanta giorni formulando apposite osservazioni in ordine alla coerenza del Regolamento con il Programma regionale e con la legge istitutiva, la Provincia entro centoventi giorni dalla trasmissione, e tenuto conto delle eventuali osservazioni regionali, procede all'approvazione del Regolamento, motivando le eventuali modifiche>>.

Per sottolineare la rilevanza e la complementarietà del regolamento generale con il piano per il parco, l'art. 32, comma 3 prevede che esso sia elaborato contestualmente al piano e approvato, di norma, non oltre sei mesi dalla sua approvazione. Tuttavia si tratta di un termine ordinatorio non essendo prevista, per la sua violazione, alcuna sanzione.

Infine il comma 6 dispone che <<attraverso il Regolamento possono essere previste e disciplinate particolari forme di agevolazioni ed incentivi per le attività, le iniziative e gli interventi svolti o promossi da parte dei residenti e dei proprietari dei terreni

compresi entro i confini del Parco e dell'area contigua>>.

La legge reg. n. 6 è dotata di un ampio e ben articolato apparato sanzionatorio (art. 60) che, mediante sanzioni amministrative che vanno da un minimo di €25,00 ad un massimo €20.000,00 punisce il danneggiamento o l'uccisione delle specie animali o vegetali soggette a protezione in base alla legislazione statale o regionale o alla normativa dell'area protetta; la realizzazione di attività, opere o interventi in difformità con le previsioni degli strumenti del parco; il danneggiamento, la perturbazione o l'alterazione di habitat naturali e seminaturali e di habitat di specie animali e vegetali protette ai sensi della direttiva n. 92/43/CEE.

Va, infine, ricordato come la legge n. 394 preveda, all'art. 30, comma 8, che la trasgressione dei regolamenti dei parchi naturali regionali è punita con le medesime sanzioni penali previste per i regolamenti dei parchi nazionali.

b) Art. 20 e 27 della legge reg. Lombardia del 30 novembre 1984, n. 86

La legge reg. n. 86 prevede, all'art. 20 comma 1, che spetti al piano territoriale di coordinamento del parco prevedere la formazione *<<di piani attuativi di settore e di regolamenti d'uso, stabilendone i termini e le modalità di approvazione>>.*

L'art. 20 si limita a stabilire che i piani attuativi *<<specificano per singoli settori le previsioni e le prescrizioni del piano territoriale>>*, mentre i *<<i regolamenti d'uso determinano la localizzazione e graduazione dei divieti e disciplinano le attività consentite dalle destinazioni d'uso del territorio>>.*

L'attività regolamentare è, quindi, fortemente delegata e non si prevede alcuna forma di partecipazione al suo procedimento di approvazione. Infatti, il comma 4 prevede unicamente che *<<i piani di settore e i regolamenti d'uso sono approvati dagli enti gestori dei parchi e trasmessi alla giunta regionale per gli eventuali adempimenti di competenza>>.*

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio posto a presidio dell'effettività del contenuto dei piani di settore e dei regolamenti d'uso, l'art. 27 prevede che siano i provvedimenti di attuazione delle singole aree protette a stabilire l'entità delle sanzioni pecuniarie da irrogare.

Agli successivi articoli 28, 29 e 30 viene prevista una speciale fattispecie di sanzione amministrativa legata alla realizzazione di 'danno ambientale'. Le sanzioni sono graduate sulla base della gravità del danno. In caso di danno ambientale di *<<minima entità>>* la sanzione va da €25,00 a €258,22. Nel caso di *<<possibilità di ripristino>>* la sanzione è

pari ad una somma <<ricompresa tra il doppio e il triplo del profitto derivate dalla trasgressione e comunque non inferiore a L. 1.000.000 (pari a €516,45)>>. Nel caso di danno <<senza possibilità di ripristino>> la sanzione è pari ad una somma <<compresa tra il triplo e il quadruplo del profitto derivante della trasgressione e comunque non inferiore a L. 1.500.000 (pari a €774,78)>>.

Il meccanismo sembra in grado di esercitare un discreto effetto dissuasivo, in particolare nei confronti degli abusi edilizi, in quanto ai sensi dell'art. 28, comma 1, il profitto <<si determina con riferimento all'utilità economica che il contravventore ha tratto o potrebbe trarre dalla vendita del bene tutelato dalla norma violata o dall'incremento di valore conseguito dal bene stesso, a seguito della realizzazione della condotta vietata>>. Inoltre, il seguente comma 3, incentiva al massimo la ricostituzione della situazione iniziale disponendo che <<la sanzione pecuniaria di cui al precedente primo comma può essere ridotta fino ad un terzo del minimo, nel caso di immediata e completa ottemperanza all'obbligo di ripristino>>.

2.5. Conclusioni

Nel presente capitolo si è presa in esame quella parte della disciplina giuridica delle aree protette dedicata agli strumenti ad effetto conformativo, ovvero il piano per il parco, il nulla osta 'naturalistico' e il regolamento del parco.

Per cogliere pienamente la portata degli effetti protezionistici di tali strumenti non è stato sufficiente esporre i contenuti della legge n. 394, ma si è dovuto prendere in considerazione la varietà dei punti di intersezione della disciplina delle aree naturali protette con quelle normative che si occupano di disciplinare le attività umane sul territorio e i loro effetti sull'ecosistema.

Urbanistica, sicurezza idrogeologica del suolo, valutazione dell'impatto ambientale di opere e impianti produttivi, tutela del paesaggio, disciplina delle limitazioni al godimento della proprietà privata, sono tutti aspetti dai quali non si può prescindere ove si voglia offrire un quadro complessivo delle dinamiche giuridiche coinvolte nell'esercizio delle funzioni conservative di un parco naturale.

Anche con riguardo a questo specifico aspetto, dunque, trova conferma l'osservazione secondo cui la disciplina delle aree naturali protette è una materia ad elevata complessità sia dal punto di vista orizzontale (ovvero con riguardo all'allocazione delle competenze e delle funzioni), sia da quello verticale (e cioè con riferimento agli attori chiamati a metterle in opera).

In particolare, si è avuto modo di verificare come la disciplina conformativa propria delle aree protette, per il raggiungimento delle proprie finalità, non possa prescindere dal riconoscere un ruolo primario alle regioni. E ciò per almeno tre aspetti.

Anzitutto in quanto le regioni sono le principali depositarie del complesso di attribuzioni di potestà e competenze riconducibili al governo del territorio; in secondo luogo in quanto sono chiamate, in forza del principio della leale collaborazione, ad un ruolo fondamentale nella programmazione delle aree di reperimento, nell'istituzione, nell'approvazione dei piani e dei regolamenti e nella gestione delle aree protette nazionali e comunitarie; infine, in quanto la legge n. 394 pur disciplinando principalmente gli strumenti di governo dei parchi nazionali, costituisce un essenziale, e per certi aspetti imprescindibile, parametro di riferimento anche per la disciplina dei parchi naturali regionali.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto va osservato come la Corte Costituzionale, pur qualificando i parchi regionali come <<*tipica espressione dell'autonomia regionale*>>, si sia espressa almeno due volte nel senso di considerare legittime norme regionali

‘derogatorie’ della disciplina statale delle aree protette, unicamente nei casi in cui la stessa legge n. 394 lasci alle regioni lo spazio per intervenire.

Tuttavia l’esame delle disposizioni delle leggi regionali Emilia-Romagna n. 6 del 2005 e Lombardia n. 86 del 1984 (e s.m.i.) ha evidenziato come le regioni, nonostante il limite costituito dalla legislazione statale, siano state comunque in grado di dare una impronta ‘originale’ agli strumenti regionali di protezione della natura.

Per quanto riguarda gli aspetti presi in considerazione nel presente capitolo, la legge emiliano romagnola è caratterizzata da almeno due elementi di originalità. In primo luogo il pieno accoglimento della visione di ‘integrazione’ dei livelli di tutela offerti dalle aree protette e, inoltre, l’elevato grado di partecipazione alle politiche di protezione della natura.

Le aree naturali protette della Regione Emilia-Romagna, infatti (nella loro articolazione in parchi naturali, riserve, siti Natura 2000, aree di riequilibrio ecologico, zone di collegamento ecologico), dovrebbero venire a costituire la ‘spina dorsale ecologica’ della regione tale da consentire il mantenimento di un elevato grado di diversificazione delle specie vegetali, degli *habitat* e la libertà di movimento della fauna tra le zone protette.

Inoltre, l’innovativa previsione della categoria dei <<*paesaggi naturali e seminaturali protetti*>> potrebbe consentire una considerevole estensione del territorio regionale soggetto ad una disciplina del territorio ulteriore rispetto quella ordinaria.

Per ottenere tale risultato la legge reg. n. 6 prevede un ampio coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali presenti sul territorio regionale mediante l’attribuzione di specifiche competenze sulla base del principio di sussidiarietà, nonchè prevedendone il coinvolgimento nei momenti decisionali fondamentali come, ad esempio, la ripartizione delle risorse finanziarie. Tuttavia è evidente come, a fronte della maggiore partecipazione, si sia dato vita ad un meccanismo di governo molto complesso e che rischia di bloccare il concreto avvio della gestione ‘a livello di sistema’ delle aree protette regionali.

Diversamente la caratteristica della legislazione della Regione Lombardia consiste nell’aver realizzato un sistema di conservazione dei beni naturali estremamente modulabile secondo le diverse esigenze dei territori (fluviali, montani, agricoli, forestali, di cintura metropolitana) che ospitano i parchi regionali. Tale sistema è caratterizzato da un ruolo forte della Giunta regionale e il regime di protezione è istituito e regolato essenzialmente mediante provvedimenti amministrativi. Quest’ultima caratteristica, però, se da un lato garantisce un grado elevato di snellezza e duttilità all’azione regionale

di protezione, dall'altro riduce l'elemento partecipativo e pare limitarne la stabilità nel tempo.

In particolare, per quanto riguarda il primo aspetto, appare evidente come i valori protezionistici intesi in senso 'integrale' risultino depressi da previsioni legislative che consentono attività incompatibili, ai sensi della legge n. 394, con il regime di protezione della natura proprio dei parchi naturali. Ci si riferisce, in particolare, alle scelte 'forti' di consentire l'attività venatoria e quelle estrattiva all'interno delle aree protette regionali.

Va, comunque, osservato come proprio tali scelte 'di rottura' con il sistema nazionale abbiano consentito alla Lombardia di istituire un regime di tutela speciale per vaste zone di territorio (situate in aree periurbane, ancora solo parzialmente industrializzate o fortemente infrastrutturate) altrimenti destinate al progressivo abbandono in attesa del loro successivo utilizzo a fini edificatori.

In conclusione, dal confronto tra le disposizioni protezionistiche della legge n. 394 con quelle delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia, emerge come oggi al legislatore regionale si pongano due alternative. O 'abbracciare' il modello di protezione della natura offerto dalla legge n. 394, eventualmente integrandolo e specificandolo secondo le proprie esigenze economiche e politiche, ovvero elaborare un modello autonomo di disciplina di protezione del territorio 'sganciato' dal regime delineato dalla legge n. 394 ma con l'effetto di escludere quella parte di territorio dal sistema nazionale delle aree naturali protette.

CAPITOLO III

Strumenti giuridici per lo sviluppo del territorio delle aree naturali protette nella legge quadro n. 394 e nelle leggi regionali delle regioni Emilia Romagna e Lombardia

3.1. La promozione delle attività economiche nel parco: il piano pluriennale economico e sociale

La legge n. 394 prevede tra gli strumenti di gestione del parco anche la predisposizione di un <<*piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili*>> (di seguito piano di sviluppo) al quale assegna il compito di individuare le iniziative <<*atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti*>> (art. 14, comma 1).

Nonostante la rilevanza degli obiettivi che si pone, questa parte della legge quadro è quella che ha trovato minor attuazione. A determinare tale difficoltà di applicazione sembrano aver concorso almeno tre fattori.

Un primo è di natura economica. Il periodo di più intenso sviluppo delle aree protette (ovvero gli anni '90) ha coinciso, infatti, con un periodo di grave crisi della finanza pubblica. Tali difficoltà hanno determinato la concentrazione delle risorse economiche disponibili -a livello statale e regionale- nell'istituzione degli enti di gestione dei parchi naturali, nella loro dotazione di uomini e mezzi, nella redazione dei piani territoriali, tralasciando la predisposizione degli strumenti di coordinamento delle (pur valide ed esistenti) iniziative di promozione economica e sociale.

Un secondo fattore che ha determinato la scarsa utilizzazione dello strumento del piano di sviluppo è strettamente collegato al primo. Infatti, dato il progressivo esaurirsi della vena dei trasferimenti statali o regionali agli enti di gestione, per la realizzazione delle iniziative di sviluppo e promozione si è dovuto puntare su altri canali di finanziamento. Ci si riferisce, in particolare, ai finanziamenti comunitari e agli strumenti di incentivazione dell'iniziativa economica privata (per esempio le campagne di promozione dell'agricoltura biologica, dell'eco-turismo, dell'utilizzo del 'marchio del parco' per sostenere il valore delle produzioni agricole e alimentari tipiche). Entrambi

questi canali, tuttavia, sono difficilmente riconducibili ad una logica di pianificazione pluriennale. Infatti i primi perseguono macro-obiettivi di progetto che possono non coincidere con quelli programmati dall'ente di gestione, inoltre non sono sempre garantiti in quanto messi 'a bando' dall'U.E.; i secondi sono strumenti ad adesione volontaria il cui successo dipende da una molteplicità di fattori non direttamente controllabili dall'ente che il promuove.

Infine, a livello più generale, va sottolineato come, in questo settore della disciplina delle aree naturali protette, lo spazio d'intervento del legislatore regionale sia molto ampio. Ciò ha determinato -per le aree protette nazionali e, soprattutto, per quelle regionali- una inevitabile interferenza tra le competenze di promozione economica e sociale delle comunità locali tradizionalmente affidate agli enti locali (e in particolare ai Comuni) e quelle dell'ente di gestione, interferenza che ha finito per 'depotenziare' la portata del piano di sviluppo.

Di seguito all'esame degli strumenti di promozione economica e sociale previsti dalla legge quadro per i parchi nazionali, verranno esposte le corrispondenti disposizioni delle legislazioni regionali delle Regioni Emilia Romana e Lombardia, al fine di verificare se, anche in questa sede, possano essere riproposte le conclusioni formulate al termine dei precedenti capitoli in merito alla complessità della disciplina delle aree naturali protette.

3.1.2. Finalità, natura, contenuto e procedimento d'adozione del piano pluriennale economico sociale

Al piano di sviluppo previsto dall'art. 14 della legge quadro è generalmente riconosciuta la finalità di realizzare il contemperamento tra gli interessi di crescita economica delle collettività locali e quelli generali di protezione della natura.

Tuttavia, tra gli autori che maggiormente si sono occupati di queste tematiche, vanno registrate diverse interpretazioni della natura del piano di sviluppo. Tali diverse letture ripropongono -anche in questa sede- la differente visione degli istituti della conservazione della natura a seconda che si adotti una chiave di lettura ecocentrica piuttosto che una antropocentrica.

Secondo alcuni, infatti, questa parte della legge quadro sarebbe caratterizzata da un forte intento di orientare l'iniziativa privata svolta all'interno del parco a scopi sociali e, comunque, collegati alle politiche di conservazione della natura. Ciò al fine di "evitare possibili pregiudizi agli equilibri ecologici fornendo nel contempo alle popolazioni residenti ragionevoli possibilità di crescita e sviluppo economico e sociale" secondo un modello di parco naturale proprio dei grandi parchi nazionali statunitensi.

Più recentemente altri, riconoscendo un carattere essenzialmente ‘evolutivo’ alla conservazione della natura in un contesto antropizzato (o comunque antropico) come quello che contraddistingue le aree protette italiane, vedono nel piano di sviluppo lo strumento attraverso cui coordinare le iniziative volte a trasformare i parchi naturali in ‘motori dello sviluppo sostenibile locale’.

Il piano pluriennale economico sociale per la promozione delle attività compatibili viene predisposto dalla Comunità del parco contestualmente all’elaborazione del piano per il parco la cui elaborazione spetta invece al Consiglio direttivo. L’organo dell’Ente parco che si fa promotore delle iniziative volte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività è, dunque, l’organo definito, dall’art. 10 della legge n. 394, come consultivo e propositivo del parco. Di esso fanno parte i rappresentanti delle popolazioni <<*eventualmente residenti all’interno del parco e nei territori adiacenti*>>.

Sullo schema di piano adottato dalla Comunità del parco si esprime con motivata valutazione il Consiglio direttivo; successivamente il piano è inviato alla regione -o alle regioni- interessate per l’approvazione definitiva.

Il piano ha durata quadriennale e può essere aggiornato annualmente con la stessa procedura della sua approvazione. Nell’ipotesi di contrasti tra gli organi del parco e la regione sul cui territorio insiste il parco, la questione è rimessa in prima battuta ad una conferenza presieduta dal Ministro dell’Ambiente e quindi, nel caso in cui il Ministro dell’Ambiente non riesca a risolvere i contrasti, al Consiglio dei Ministri.

A titolo esemplificativo l’art. 14, comma 3, dispone che il piano di sviluppo possa prevedere:

- <<*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 concessione 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>>.*
- Infine, è previsto che una quota parte di tali attività debba 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>>.

Con riguardo alle dotazioni finanziarie necessarie alla realizzazione del piano di sviluppo va segnato come l'art. 7 della legge n. 394 disponga espressamente che, per gli interventi in esso previsti (promossi da enti pubblici o anche da privati) ai comuni e alle province il cui territorio è ricompreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco nazionale o naturale regionale, sia attribuita la priorità nella concessione dei finanziamenti comunitari, statali e regionali.

A fronte della rilevanza dei compiti assegnati al piano di sviluppo non si può non rilevare il carattere generico e, in un certo senso, programmatico delle norme che ne specificano i contenuti. In particolare pare che il legislatore del 1991 abbia concentrato nello stesso strumento funzioni che sono, invece, di tipo diverso. Da un lato, infatti, si istituiscono speciali forme di sostegno pubblico ad iniziative economiche dei privati per il fatto che esse sono svolte all'interno del territorio del parco; dall'altro si prevede che l'Ente di gestione possa farsi carico di iniziative pubbliche volte a fini di tipo 'assistenziale' o di 'redistribuzione' che tradizionalmente sono svolte dai Comuni.

Tale duplicazione di funzioni, però, può essere superata ove si consideri che spesso i parchi naturali sono istituiti su zone marginali del territorio in cui sono presenti enti locali di piccole o piccolissime dimensioni spesso impossibilitati a sviluppare singolarmente adeguate iniziative di promozione economica del territorio. Ebbene tali piccoli enti, ove argutamente coinvolti, possono trovare nell'ente di gestione del parco una importante risorsa -sia in termini finanziari, sia in termini di competenze umane- a cui altrimenti sarebbe loro molto più difficile accedere.

L'osservazione appena svolta pare valida in particolare con riguardo ai parchi naturali regionali: gli enti locali su cui insiste l'area protetta, infatti, sono i 'soci' dei consorzi o delle unioni di funzioni che gestiscono il parco. L'ente di gestione del parco può, quindi, divenire un utile strumento attraverso cui piccoli enti locali possono realizzare e coordinare politiche di sviluppo eco-compatibile dei territori e delle popolazioni conferendo loro un respiro più ampio rispetto a quello del singolo territorio comunale anche attraverso il coinvolgimento di privati e di altre istituzioni pubbliche.

La legge n. 394 per realizzare il coinvolgimento dei privati e delle istituzioni pubbliche nazionali e locali nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo eco-compatibile del parco, prevede l'approvazione di specifici accordi di programma. Il secondo comma dell'art. 14 dispone, infatti, che il piano di sviluppo individui <<*i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di*

programma>>.

Il ruolo strategico degli strumenti di cooperazione amministrativa oltre che di concertazione delle scelte nell'attuazione delle politiche di sviluppo dei territori sui quali insistono le aree naturali protette è sottolineato dagli artt. 1, comma 5 ultimo periodo e dall'1bis della legge n. 394 aggiunti dall'art. 2, comma 22, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, recante 'Nuovi interventi in campo ambientale'.

Il primo prevede che, accanto alle intese già previste dal d.P.R. n. 616 del 1977, per la tutela e la gestione delle aree naturali protette nazionali e regionali <<*lo Stato, le regioni e gli enti locali e altri soggetti pubblici e privati e le Comunità del parco possono altresì promuovere i patti territoriali di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662*>>.

Il secondo prevede, invece, che -con riguardo ai programmi nazionali e alle politiche di sistema- il Ministero dell'Ambiente possa promuovere accordi di programma di ampio respiro (che possono coinvolgere anche i Ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, le Regioni e altri soggetti pubblici e privati) relativi ad azioni economiche sostenibili aventi ad oggetto attività agro silvo-pastorali tradizionali, agriturismo e turismo ambientale.

3.1.2. Gli strumenti per il sostegno alle attività economiche private svolte nel parco: il marchio del parco e il titolo di guida del parco

La rilevata genericità delle norme contenute nell'art. 14 trova un'eccezione nella previsione, tra gli strumenti di promozione delle attività e delle produzioni svolte all'interno del parco, della possibilità per l'ente di gestione di <<*concedere a mezzo di specifiche convenzioni l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco*>> .

La disposizione parte dal presupposto che ciò che è svolto all'interno del parco (produzione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico; attività tradizionali e artigianali, agro-silvo-pastorali, di ristorazione, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, turismo e attività locali connesse...) acquista nei confronti dei consumatori -per il solo fatto di essere stato realizzato nel perimetro del parco- un valore aggiunto e si pone l'obiettivo di 'certificarne' la provenienza, la reale qualità e il rispetto delle finalità del parco.

La valorizzazione di prodotti mediante l'applicazione del marchio del parco è fondata su tre principi: anzitutto il principio di volontarietà e condivisione delle finalità del parco, che trova attuazione nel coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla definizione di specifici protocolli di qualità; il principio di integrazione, consistente nella consapevolezza del legame delle grandi questioni ambientali con quelle individuali; e, infine, il principio di omogeneità, ovvero la possibilità di mettere in relazione le diverse azioni e i diversi obiettivi di tutela ambientale con gli interessi derivati dallo sviluppo economico.

Il maggior costo del prodotto accompagnato dal marchio del parco o, a parità di costo, la preferenza che i consumatori in genere accordano a prodotti maggiormente garantiti sotto il profilo della qualità, rappresenta un concreto esempio delle modalità attraverso cui il parco può 'ricompensare' in termini economici (non assistenziali) la popolazione residente delle limitazioni alla loro sfera giuridica conseguenti al regime di protezione della natura proprio dei parchi naturali.

Sotto il diverso, ma complementare, aspetto della promozione dell'occupazione in attività lavorative compatibili con le finalità del parco, l'art. 14, comma 5, prevede che l'ente di gestione possa rilasciare un titolo <<*ufficiale ed esclusivo di guida del parco*>>. Tale titolo, l'unico che consente di esercitare la professione di guida all'interno del parco, è rilasciato al termine di speciali corsi di formazione organizzati dal parco direttamente o d'intesa con la regione, o le regioni, interessate.

3.1.3. Una politica di tipo 'redistributivo': l'indennizzo per i vincoli alla attività agro-silvo-pastorale

Il tema dell'indennizzo dei vincoli a parco assume nel nostro Paese un rilievo del tutto particolare. Infatti, a differenza di quanto accade in altri paesi, i parchi (nazionali e regionali) sono costituiti in gran parte su territori di proprietà privata ovvero di proprietà di soggetti pubblici diversi dall'ente parco. Inoltre "si tratta per lo più di territori caratterizzati da consistenti insediamenti umani, con la conseguenza che il territorio stesso tende ad essere tutto utilizzato dalle popolazioni che vi risiedono" soprattutto per finalità agro-silvo-pastorali.

La considerazione dei fondi rustici come beni di interesse generale per l'importanza del loro ruolo nella conservazione ambientale è un dato che, pur non rappresentando una novità nel quadro giuridico dei regimi della proprietà, ancora oggi suscita dibattito in relazione all'indennizzabilità (o meno) dei vincoli che hanno l'effetto di incidere sulla vocazione produttiva dei terreni agricoli.

A livello generale la dottrina ha ritenuto che l'intervento pubblico in materia ambientale realizzato sotto la forma di imposizione di limitazioni al godimento della proprietà e all'esercizio dell'iniziativa economica, non può condurre ad un completo svuotamento del suo contenuto senza essere qualificato come vincolo espropriativo.

Secondo alcuni, tale principio vale, a maggior ragione, per i vincoli imposti a seguito dell'istituzione di un'area naturale protetta. Ciò in quanto tali vincoli non sono posti sulla base dell'appartenenza a 'categorie omogenee' di beni nei cui confronti si esplica il potere conformativo della p.a., ma piuttosto secondo un criterio di prevalenza secondo cui "i beni ricadenti all'interno di una data area possono essere costretti o a subire riduzioni non eccessive del potere di godimento sul bene senza alcun compenso, ovvero a pretendere la corresponsione di un indennizzo a seguito di una misura di tipo espropriativo".

Secondo un'altra ricostruzione, invece, i vincoli naturalistici (tra cui sono fatti rientrare anche quelli dei parchi) "non sono indennizzabili ai sensi dell'art. 42, comma 3, della costituzione, giacché gli stessi vengono imposti ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, in esito al riscontro di determinate condizioni fisiche e qualità intrinseche dei beni considerati e, pertanto ... l'impostazione di questi vincoli, per ciò che riguarda il regime della proprietà privata, non dovrebbe realizzare alcuna sperequazione o disparità di trattamento bisognevole di compensazione".

Ciò posto va riscontrato come il legislatore del 1991 abbia, comunque, previsto l'indennizzo in due ipotesi di vincoli derivati dalla creazione di parchi naturali.

L'art. 15, comma 2, distingue infatti tra vincoli 'generali' e 'temporanei e parziali' prevedendone l'indennizzabilità in base a differenti criteri:

- a) per i <<*vincoli generali*>> (che sono quelli derivanti dal piano del parco alle attività agro-silvo-pastorali) l'indennizzo viene stabilito sulla base di principi equitativi;
- b) per i <<*vincoli temporanei e parziali*>> (che sono quelli relativi ad attività <<*già ritenute compatibili*>> negli strumenti di pianificazione e gestione delle aree protette) si prevedono <<*compensi e indennizzi calcolati tenendo conto degli svantaggi e dei vantaggi derivanti dall'attività del parco*>>

La differenza tra le due ipotesi non è di immediata evidenza, soprattutto per il fatto che le attività *sub a)* e *b)* possono coincidere. Pertanto il senso di tale differenziazione va ricercata nel tipo di limitazione posta alle attività dei privati dalla disciplina conservativa del parco.

Infatti, nella prima ipotesi la norma pare riferirsi a vincoli di durata potenzialmente

illimitata e per i quali non è possibile la determinazione quantitativa del danno arrecato dal vincolo il che, peraltro, pare giustificare il ricorso all'equità nella commisurazione dell'indennizzo. Nella seconda ipotesi, invece, i vincoli hanno effetto solo parziale sull'attività, rendendo più agevole una valutazione della situazione che tenga conto, da una parte dei danni derivanti dalla sottoposizione della proprietà fondiaria ai vincoli del parco e, dall'altra, dei vantaggi economici scaturenti dall'inclusione del bene all'interno del perimetro del parco.

Alla luce di quanto esposto, è possibile rilevare alcune peculiarità degli indennizzi previsti dalla legge n. 394 che conferiscono loro un carattere del tutto particolare:

- non sono previsti per tutte le attività economiche, ma unicamente per alcune di esse legate allo sfruttamento della proprietà fondiaria. Tali attività, non solo non sono espressamente vietate nel parco per effetto dei divieti generali contenuti nell'art. 11 (quelle *sub a*), ma sono anche espressamente previste come compatibili con le finalità del parco (quelle *sub b*);
- non sono obbligatori, ma è data la possibilità all'Ente parco di corrisponderli in relazione alle proprie disponibilità finanziarie;
- prescindono totalmente della titolarità dei diritti domenicali relativi a tali aree;
- sono commisurati sulla base di un contemperamento economico per la cessazione o la diminuzione del godimento di determinati beni da parte del titolare. Tali beni, infatti, sono allo stesso tempo naturalisticamente rilevanti e produttivi di reddito.

Pare, dunque, pienamente condivisibile l'opinione di chi rileva come le caratteristiche degli indennizzi previsti dall'art. 15, comma 2, escludano la natura espropriativa dei c.d. vincoli a parco configurando piuttosto tali dazioni come ristoro per la sospensione, totale o parziale, di attività redditizie che, antecedentemente all'imposizione del vincolo erano svolte -o comunque svolgibili- all'interno di determinate aree.

D'altra parte una diversa interpretazione parrebbe condurre inevitabilmente a ritenere la disposizione incostituzionale per la disparità di trattamento verso le altre attività economiche che, pur non compatibili con le finalità del parco (ma nemmeno vietate) non vedrebbero tutelata nemmeno l'aspettativa di un'indennità in relazione agli svantaggi subiti dalla presenza del parco.

In conclusione sembra dunque possibile affermare che, anche dalla disciplina degli indennizzi previsti dalla legge n. 394, trova conferma la sostanziale differenza tra i 'vincoli a parco' e i vincoli espropriativi.

I primi non sono indennizzabili in quanto derivano dall'esercizio del potere conformativo riconosciuto dalla legge alla p.a., e cioè non modificano gli assetti proprietari ma impongono ai proprietari dei beni limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione del parco naturale. I secondi sono indennizzabili e si riscontrano ove sull'effetto conformativo prevalga quello privativo di ogni utilità e valore per il proprietario.

Il criterio distintivo è, dunque, fornito dalla destinazione in concreto assegnata al bene: il passaggio dalla proprietà alla non proprietà si riscontra solo ove esista (o meno) per il privato la possibilità di effettivo utilizzo del bene, seppure per usi positivamente determinati o determinabili.

La stessa legge n. 394, peraltro, espressamente prevede che -ove necessario- gli enti di gestione facciano uso del potere espropriativo. L'art. 15, comma 1, dispone infatti che <<l'ente parco... può prendere in locazione immobili compresi nel parco o acquisirli, anche mediante espropriazione>>.

3.2. Strumenti di promozione del parco nelle leggi delle regioni Emilia-Romagna e Lombardia

Ai sensi dell'art. 25, comma 1, della legge n. 394 gli strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale sono il <<*piano per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili*>>. Si prevede, infatti, espressamente che il parco regionale, nel rispetto delle finalità istitutive e delle previsioni del piano, <<*promuove iniziative atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle aree protette*>>.

Per quanto riguarda il procedimento d'adozione la legge quadro richiede che il piano di sviluppo regionale debba essere adottato dall'organismo di gestione del parco, tenuto conto del parere espresso dagli enti locali territorialmente interessati e, infine, essere approvato dalla regione. Con riferimento al finanziamento delle iniziative contenute nel piano si stabilisce che <<*possono concorrere lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli altri organismi interessati*>>.

L'art. 25 dispone, infine, che le risorse finanziarie del parco possono essere costituite, <<*oltre che da erogazioni o contributi a qualsiasi titolo, disposti da enti o da organismi pubblici e da privati, da diritti e canoni riguardanti l'utilizzazione dei beni mobili ed immobili che appartengono al parco o dei quali esso abbia la gestione*>>.

a) Gli Artt. 5 e 34 della legge reg. E.-R. del 17 febbraio 2005, n. 6

La legge reg. n. 6 prevede al suo articolo 1, comma 1, che le norme che la compongono sono dettate in attuazione delle politiche regionali che perseguono l'obiettivo dello sviluppo sostenibile del territorio attraverso la cura e la tutela delle risorse naturali.

In questo quadro, la normativa regionale si pone l'obiettivo esplicito, oltre che di conservare, tutelare, ripristinare e sviluppare il funzionamento degli ecosistemi, degli habitat e dei paesaggi naturali e seminaturali anche di:

- promuovere la conoscenza e la fruizione conservativa dei beni naturali, ambientali e paesaggistici <<*per arricchire le opportunità di crescita civile e culturale della collettività*>> (art. 1, comma 1, lett. b);
- nonché di <<*conservare e valorizzare i luoghi, le identità storico-culturali delle popolazioni locali ed i prodotti tipici delle Aree protette, favorendo la partecipazione attiva delle popolazioni interessate alla pianificazione, alla programmazione ed alla gestione del loro territorio*>>(art. 1, comma 1, lett. c).

L'art. 5 stabilisce quindi che, tra le finalità delle aree protette regionali, rientri anche

la <<promozione sociale, economica e culturale delle popolazioni residenti>> in modo particolare attraverso <<l'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali anche attraverso il mantenimento e la valorizzazione di produzioni agricole e della pesca tipiche e di qualità>> e la <<valorizzazione dell'area a fini ricreativi e turistici compatibili>>.

Per raggiungere tali obiettivi, la legge reg. n. 6 attribuisce le seguenti competenze in materia di promozione del territorio dei parchi regionali.

Alla Giunta regionale spetta la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti degli Enti di gestione delle aree protette mediante l'emanazione di apposite direttive (art. 10, comma 1) e l'approvazione di un 'Programma regionale triennale' che contiene, tra l'altro, <<le priorità per l'attuazione, la gestione e la promozione del sistema regionale, il quadro finanziario generale, le risorse da utilizzare, i criteri di riparto, nonché la quota di cofinanziamento posta a carico degli Enti di gestione>> (art. 12, comma 1, lett. a). In tale programma <<la Regione individua le priorità nel riparto dei relativi finanziamenti a favore dei territori delle Aree protette e dei siti della Rete natura 2000, nonché i relativi soggetti beneficiari sia pubblici che privati>> (art. 12, comma 2). Inoltre alla Giunta regionale spetta il compito di promuovere ed incentivare <<le iniziative volte alla conoscenza del patrimonio naturale regionale, con particolare riferimento a quello compreso all'interno del sistema regionale, ai fini dell'accrescimento dell'educazione ambientale, della divulgazione naturalistica e della ricerca scientifica per favorire il rispetto verso la natura e tutte le sue forme>> (art. 10, comma 5).

Alle Province spetta, tra l'altro, <<l'integrazione delle Aree protette e dei siti della Rete natura 2000 nella pianificazione territoriale e paesistica e nella programmazione economica di propria competenza, apportando anche i necessari adeguamenti alla strumentazione esistente, con il fine di assicurare il migliore coordinamento delle strategie di conservazione e di valorizzazione del patrimonio naturale con quelle per la sostenibilità ambientale del territorio provinciale>> (art. 14, comma 2, lett. f).

Ai Comuni, alle Comunità montane spetta il compito di favorire <<l'integrazione delle Aree protette, dei siti della Rete natura 2000 e delle Aree di collegamento ecologico nella propria pianificazione urbanistica e nella propria programmazione economica con l'obiettivo di assicurare la promozione della sostenibilità ambientale del territorio di competenza; concorrono altresì al cofinanziamento delle spese di gestione e di investimento, di promozione e per l'attuazione degli investimenti delle Aree protette e dei siti della Rete natura 2000 ricompresi nel proprio territorio>> (art. 16, comma 2).

Agli Enti di gestione dei parchi spetta, invece, il compito di favorire *<<le forme e modalità di promozione, agevolazione e incentivazione, con le relative priorità, a favore dei cittadini residenti e delle imprese operanti all'interno delle Aree protette resisi disponibili a coordinare le proprie attività ed iniziative con quelle degli Enti gestori>>* attraverso la predisposizione di appositi 'Programmi triennali di gestione e valorizzazione del parco' in raccordo con gli indirizzi e gli obiettivi del Programma regionale (art. 10, comma 3).

Il programma di gestione e valorizzazione è normato dall'art. 34 della legge reg. n. 6 il quale dispone che l'Ente di gestione del parco promuove iniziative *<<coordinate con quelle regionali e degli enti locali, atte a favorire la crescita economica e sociale delle comunità residenti>>*. Tali iniziative sono individuate e coordinate da un apposito piano *<<il quale individua le azioni, gli impegni, le priorità e le risorse necessarie per la sua attuazione>>*.

Il procedimento d'adozione del piano prevede che esso sia elaborato dagli uffici del parco, sentiti gli enti locali e i portatori d'interesse qualificato, venga adottato dal Consiglio dell'ente di gestione e, quindi, approvato dalla Giunta regionale. L'articolo 20, comma 2, prevede inoltre che sullo schema di programma sia necessario ottenere il parere obbligatorio, ma non vincolante, dell'Organo consultivo del parco.

Il programma di gestione si articola in programmi attuativi annuali che sono approvati contestualmente al bilancio di previsione dell'ente parco.

Anche la legge reg. n. 6 prevede che, per l'attuazione delle previsioni contenute nel programma, l'Ente di gestione possa prevedere la stipula di intese e convenzioni *<<con soggetti terzi particolarmente qualificati nella realizzazione e gestione degli interventi di tutela e valorizzazione previsti, ivi comprese le associazioni ambientaliste aventi una rilevante rappresentatività a livello regionale>>*.

b) Gli Artt. 3 e 9 della legge reg. Lombardia del 30 novembre 1984, n. 86

L'art. 1 della legge reg. n. 86 prevede che spetti alla regione, anche in collaborazione con gli enti locali, definire *<<il piano generale delle aree regionali protette di interesse naturale ed ambientale>>* con la finalità della *<<conservazione, del recupero e della valorizzazione dei beni naturali e ambientali del territorio della Lombardia>>*.

A differenza della legge quadro n. 394 e della legge reg. dell'Emilia Romagna sul sistema delle Aree naturali protette, la legge reg. n. 86 non contiene norme riconducibili a finalità di orientamento delle attività economiche eco-compatibili. Nello stesso art. 1 è

-anzi- affermato che, nell'elaborare il piano generale della aree regionali protette, la regione deve perseguire i fini di conservazione della natura tendo conto <<degli interessi locali in materia di sviluppo economico e sociale>>.

Il secondo comma dell'art. 3 prevede che i finanziamenti regionali ai parchi vengano erogati nei settori <<dell'agricoltura, della forestazione, della difesa dei boschi dagli incendi, della difesa idrogeologica del suolo, dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua, della tutela dell'equilibrio e del ripopolamento faunistico, del recupero dei centri storici e dei nuclei urbani di antica formazione, dell'edilizia rurale, del turismo, delle opere igieniche, ivi compresi la disciplina degli scarichi, la regolamentazione delle discariche e il risanamento delle acque>> mediante <<progetti di attuazione di carattere intersettoriale, in attuazione del programma regionale di sviluppo, ai sensi dell' art. 7, L.R. 31 marzo 1978, n. 34>>. Resta, quindi, escluso ogni riferimento a politiche qualificabili come di tipo incentivante delle iniziative economiche private ovvero di tipo redistributivo o assistenziale.

Pertanto, per quanto riguarda le attività di valorizzazione, la legge reg. n. 89 prevede un solo articolo (art. 9) dedicato alla 'valorizzazione ambientale e promozione culturale'. Tuttavia in tale articolo si prevede unicamente che la Giunta regionale <<promuove e coordina le iniziative volte al riconoscimento dei valori ambientali e alla conoscenza dell'ambiente naturale>> ai fini della loro <<tutela, gestione e fruizione>>.

Infine, sono previsti finanziamenti e contributi per gli <<enti, le associazioni e i gruppi operanti nelle aree protette>> che realizzano studi e attività per le finalità sopra riportate.

Per quanto riguarda le attività di promozione sociale, si prevede che nel piano di gestione del parco (ossia nello strumento che attua le indicazioni del piano territoriale del parco) siano definiti <<gli interventi di carattere culturale, educativo e turistico-sportivo per lo sviluppo dell'utilizzazione sociale del parco>> (art. 17, comma 4, lett.b).

3.3. Il ruolo dell'agricoltura sostenibile nella conservazione degli equilibri naturali e nello sviluppo del territorio

Il rapporto tra agricoltura e aree naturali protette in Italia e, più in generale nell'Europa occidentale, è caratterizzato da una inscindibilità legata all'intensa antropizzazione del territorio e a relazioni che, spesso, sono conflittuali.

La conservazione degli habitat e degli equilibri naturali, infatti, viene inevitabilmente a scontrarsi con le finalità di massimizzazione dei profitti derivanti dalle attività agro-silvo-pastorali. L'agricoltura europea del secondo novecento, infatti, è stata caratterizzata da intense trasformazioni colturali, uso spropositato di componenti chimici, espansione 'meccanizzata' della superficie coltivabile, oltre che da un meccanismo di sostegni e incentivi introdotto dalla Comunità europea che ha condotto ad un aumento della produzione a discapito non solo della qualità ma anche del prezzo dei prodotti e, dunque, della rendita dell'agricoltore.

Tuttavia con l'avanzare della coscienza dell'insostenibilità ambientale (derivata anche da gravi episodi di adulterazione di prodotti alimentari che hanno avuto ampia risonanza sociale) oltre che economica (la politica agricola comunitaria assorbe oltre il 50% del bilancio dell'UE) di tale modello si sono sviluppate iniziative volte a rafforzare gli obiettivi di incentivo alle attività agro-silvo-pastorali in grado di produrre sviluppo economico e sociale pur preservando l'equilibrio degli ecosistemi e la tutela della biodiversità.

Di seguito verranno sinteticamente esposte le principali normative riconducibili a tali obiettivi con particolare riguardo al meccanismo della 'condizionalità' previsto dalla riforma della politica agricola comunitaria (PAC).

3.3.1. Il vincolo di condizionalità ai pagamenti diretti agli agricoltori nella nuova PAC (Politica Agraria Comunitaria)

Il processo di riforma della PAC si caratterizza per il tentativo di rafforzare progressivamente gli obiettivi di politica ambientale nelle politiche agricole di mercato (c.d. I° pilastro) e di sviluppo rurale (II° pilastro) dell'Unione Europea.

Tale processo, fedele al principio di integrazione delle norme di tutela ambientale nelle politiche di settore, si sviluppa anche nel rispetto del principio comunitario 'chi inquina paga' secondo il quale il responsabile del deterioramento delle risorse naturali e ambientali deve sostenere i costi dei danni provocati. Al fine di determinare se vi è stato o meno deterioramento delle risorse naturali è necessario definire degli opportuni standard di qualità ambientale che siano tecnicamente e scientificamente corretti e socialmente

accettabili.

Nel settore agricolo la fissazione di standard consente da un lato di stabilire la soglia al di sotto della quale l'agricoltura produce un danno alla collettività, dall'altro quella sopra la quale genera servizi ambientali. Le finalità della nuova PAC consistono nel disincentivare i comportamenti sotto lo standard, e nel premiare con una contribuzione pubblica quelli al di sopra.

Infatti, a causa dei costi sostenuti dalla collettività europea per il pagamento delle misure di sostegno dell'agricoltura, le politiche di incentivo hanno richiesto un profondo ripensamento non solo al fine di aumentarne l'efficienza in relazione agli obiettivi dei due 'pilastri', ma soprattutto per mantenere il consenso sociale sull'opportunità di continuare a sostenere il settore agricolo.

In tale processo di ripensamento degli aiuti comunitari all'agricoltura si inserisce la riforma della PAC (Reg. UE 1782/03, c.d. riforma Fischler) che, tra l'altro, contribuisce a rendere maggiormente efficace il ruolo delle direttive comunitarie concernenti la protezione della natura emanate dall'Unione europea. Il regolamento introduce, infatti, al primo posto fra le 'Disposizioni generali' un 'Capitolo 1' dedicato alla cd. "condizionalità".

Con tale termine si intende che l'erogazione dei contributi previsti dalla PAC è condizionata all'osservanza da parte degli agricoltori di due categorie di impegni: i criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche e ambientali.

I criteri di gestione obbligatoria sono direttive e regolamenti emanati dalla fine degli anni '70 al 2002 e riguardano l'ambiente, la sanità pubblica, la salute di piante e animali, l'identificazione, la registrazione e il benessere animale. Le buone condizioni agronomiche e ambientali sono disposizioni per prevenire l'erosione del suolo, per evitare l'accumulo di sostanza organica nel terreno, difendere la struttura del suolo e mantenere il livello minimo degli habitat. Le BCAA sono aggiornate e implementate di anno in anno.

Tali impegni della condizionalità devono essere rispettati su qualsiasi superficie agricola dell'azienda beneficiata di pagamenti diretti, inclusi i terreni per i quali non si percepiscono aiuti diretti. In caso di inosservanza delle condizionalità, l'agricoltore rischia la riduzione o l'annullamento dei pagamenti dei contributi comunitari (artt. 6 e ss. del reg. 1783/03).

Ebbene fra i criteri di gestione obbligatori individuati nell'allegato III del regolamento vengono incluse diverse disposizioni che riguardano le aree protette di matrice comunitaria, ovvero i SIC (direttiva habitat) e le ZPS (direttiva uccelli).

Trattandosi di norme poste da direttive, l'art. 5, comma 2, del Regolamento specifica

che tali atti si applicano <<*nella versione attuata dagli Stati membri*>>. Conseguentemente è stato emanato di recente un D.M. del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali col quale si individuano le norme attuative delle disposizioni comunitarie prevedendo i <<*criteri di gestione obbligatori*>> il cui mancato rispetto conduce alla riduzione o alla sospensione dei pagamenti.

Da ciò ne deriva che, gli agricoltori italiani le cui coltivazioni coincidano anche solo parzialmente con un territorio facente parte della rete Natura 2000 (la gran parte dei quali, peraltro, coincidono con il territori di parchi naturali nazionali o regionali) sono tenuti a rispettare tutte le disposizioni di protezione della natura richiamate su qualsiasi superficie agricola dell'azienda, inclusi i terreni per cui non percepiscono aiuti diretti. In caso di mancata osservanza, sono soggetti alla riduzione o all'annullamento dei contributi finanziari stanziati dalla Unione europea.

3.3.2. La valorizzazione delle prestazioni di servizio rese dall'imprenditore agricolo al parco

Con riferimento alle politiche di valorizzazione delle attività agricole, è diffusa l'idea che il parco naturale possa rappresentare il modo più adeguato di amministrare le risorse naturali, valorizzando le attività agro-silvo-pastorali dei privati e sperimentando nuove iniziative.

Tali possibilità risultano anche da alcune innovazioni nella legislazione agraria succedutesi nel corso degli ultimi venti anni. Anzitutto va ricordata la legge 31 gennaio 1994, n. 97 (come modificata dall'art. 15 della legge 23 dicembre 2000 n. 388) che ha ampliato significativamente il novero delle attività e dei servizi che possono essere svolte nelle zone di montagna dai coltivatori diretti, singoli ed associati, comprendendovi espressamente anche attività prima non considerate come agricole, quelle svolte per conto di terzi (privati e pubblici) ed estendendo anche a queste alcuni importanti benefici fiscali.

Successivamente il d.lgs. 18 marzo 2001 n. 227 (decreto di orientamento sul settore forestale) ha esteso tali disposizioni previste dalla legge sulla montagna alla totalità delle imprese che eseguono lavori, opere e servizi in ambito forestale, superando la precedente limitazione che prevedeva la necessaria qualifica di coltivatore diretto, ovvero a soggetti che non possiedono un fondo ma che pongono a oggetto della propria attività economica l'esecuzione di lavori, opere e servizi in campo forestale.

Un'ulteriore innovazione particolarmente significativa è stata quella introdotta dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (decreto di orientamento nel settore agricolo) dove, all'art.

15, si prevede che per le finalità di sistemazione, manutenzione e tutela del territorio <<le pubbliche amministrazioni in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore ai 50 milioni di lire nel caso di imprenditori singoli e di 300 milioni di lire nel caso di imprenditori in forma associata>>.

Questa disposizione, pur riguardando importi modesti, sembra avere rilevante efficacia operativa, ai fini della costruzione di un territorio agricolo attivo, nel quale un ruolo di protagonista è assegnato alla comunità locale e, quindi, alla capacità di questa di darsi regole.

Svincolando le amministrazioni locali, gli enti parco e gli altri soggetti pubblici comunque operanti nella zona data, dai vincoli imposti per l'assegnazione degli appalti, e definendo una categoria di soggetti privilegiati in ragione dell'attività agricola svolta (e non dello status soggettivo di coltivatore diretto o di cooperativa), la norma, consente un'immediata operatività sulla scala locale che caratterizza ogni iniziativa territoriale. Ove poi si consideri l'ampia definizione di attività connesse introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 228, sembra doversi convenire che, al di là dei solenni enunciati, è forse in questa semplice disposizione, che rimuove ostacoli procedurali e favorisce l'adozione di accordi contrattuali per la prestazione di servizi su base locale, l'innovazione normativa di maggior rilievo e di effettiva praticabilità ai fini della valorizzazione e tutela delle vocazioni del territorio, nei suoi complessivi aspetti naturali ed umani.

In quest'ottica il soggetto pubblico 'ente parco' può giocare in ruolo particolarmente rilevante in quanto, per le sue specifiche funzioni di tutela e cura dell'ecosistema, è in grado di porsi nei confronti degli agricoltori in una pluralità di vesti (contraente o committente, cliente o fornitore, responsabile o garante) stimolando da un lato l'economia locale e creando un mercato locale altrimenti inesistente. Dall'altro stimolando la creazione di reti di rapporti sociali nella comunità locale che, nel tempo, siano in grado di sostituire l'attività autoritativa dell'ente con quella di co-regolazione basata su rapporti consensuali.

3.3.3. La promozione dell'agricoltura sostenibile nelle leggi regionali delle regioni Emilia-Romagna e Lombardia

a) L'art. 33 della legge reg. E.-R. del 17 febbraio 2005, n. 6

La legge reg. n. 6 prevede, al suo articolo 33 numerose e importanti norme speciali per il sostegno alle attività agricole eco-compatibili svolte all'interno del territorio del

parco e dell'area contigua.

L'articolo, si apre riconoscendo espressamente che *<<le attività agricole presenti nei Parchi regionali, condotte secondo i principi della sostenibilità ambientale, rientrano tra le attività economiche locali da qualificare e valorizzare>>* (comma 1).

Tale affermazione, nell'ottica della concertazione tra ente di gestione e associazioni rappresentative degli agricoltori, è declinata secondo due modelli.

In tutti i parchi regionali viene stabilito, a livello di principio, che *<<L'Ente di gestione del Parco e le organizzazioni professionali agricole e le associazioni ambientaliste più rappresentative a livello regionale concordano, tra l'altro, le forme di collaborazione più opportune in ordine a: a) la tutela, la gestione ed il ripristino della biodiversità; b) la tutela degli assetti e delle infrastrutture territoriali che costituiscono gli elementi riconoscibili dell'organizzazione storica del territorio rurale; c) le misure di mitigazione degli interventi di trasformazione del suolo e di nuova costruzione attraverso la realizzazione di opere di restauro ambientale e paesaggistico>>*.

Con riferimento, invece, ai parchi regionali il cui territorio sia fortemente caratterizzato *<<dalla presenza di aree di proprietà privata prevalentemente interessate da attività agricole o nei casi di proposte di allargamento dei Parchi finalizzate ad includere aree agricole private>>* si prevede che l'Ente di gestione del parco si possa dotare di un ulteriore strumento di gestione relativo alle questioni agrarie denominato *<<accordo agro-ambientale>>*. Tale strumento è approvato assieme dall'ente parco, dalla provincia e dalla maggioranza delle organizzazioni professionali agricole dopo aver sentito anche le associazioni ambientaliste facenti parte della Consulta del parco.

L'accordo, che ripropone -dunque- il modello concertativo introdotto nella legge n. 394 dall'art. 1bis, ha una serie di finalità assai rilevanti per la vita del parco. Tra queste le più significative dal punto di vista giuridico sono quelle *<<di formulare indicazioni programmatiche relative alle politiche di preservazione attiva dell'agricoltura nell'area protetta, nonché agli aspetti della pianificazione territoriale nel territorio>>* (in coerenza con il PTCP e il Programma regionale di sviluppo locale) con particolare riguardo a:

- *<<le aree interessate allo sviluppo agricolo e rurale e le relative caratteristiche strutturali, economiche e sociali; gli obiettivi principali dell'agricoltura del territorio e le condizioni che ne favoriscono l'evoluzione; il ruolo dell'agricoltura multifunzionale nel perseguimento delle finalità di tutela dell'ambiente, del paesaggio, delle risorse naturali e dei suoli;*

- *l'individuazione degli ambiti, le condizioni di ammissibilità alla realizzazione di nuove costruzioni, il riuso del patrimonio edilizio esistente nelle aziende agricole funzionali all'esercizio di attività di produzione e servizio conformi alle finalità dell'area protetta ed al principio della sostenibilità ambientale>>(comma 6).*

La rilevanza tutt'altro che programmatica di tali indicazioni emerge alla luce del successivo comma 8, il quale stabilisce che l'accordo agro-ambientale costituisce parte integrante del documento preliminare del Piano territoriale del parco o di sue varianti e <<*quando queste riguardino territori in prevalenza interessati da attività agricole i suoi contenuti sono recepiti nel Piano stesso*>>.

L'art. 33, però, non si limita a prevedere strumenti di concertazione delle politiche di protezione e incentivo tra ente parco e agricoltori, ma stabilisce direttamente importanti norme di favore destinate a tutte le aziende agricole presenti nel parco.

In particolare, al comma 4° si prevede che <<*le aziende agricole che ricadono all'interno del Parco e dell'area contigua beneficiano delle priorità di finanziamento previste per le attività, le opere e gli interventi aventi finalità agro-ambientali e di qualità*>> purché coerenti con la specifica regolamentazione comunitaria, nazionale e regionale, e alle previsioni degli strumenti di pianificazione e programmazione del parco.

Infine al comma 5 e al comma 10 si prevedono norme di favore per gli interventi edilizi eseguiti da imprenditori agricoli nonché la possibilità di svolgere all'interno del parco attività di allevamento purché <<*conformi ai principi di cui al comma 1 e delle norme comunitarie, nazionali e regionali in materia di politica agraria comunitaria*>>.

b) La legge reg. Lombardia 23 aprile 1990, n. 24

Come si è esposto nei paragrafi precedenti la legge reg. Lombardia n. 86 del 1984 che disciplina <<*il piano generale delle aree regionali protette di interesse naturale ed ambientale*>> non prevede norme 'generalì' che riguardino gli strumenti di sviluppo dei parchi regionali lasciando che, eventualmente, vi provveda la legge istitutiva del singolo parco.

Peraltro va ricordato che l'art. 1, comma 1, lett. b) della legge reg. 86 prevede che ai fini dalla <<*conservazione, del recupero e della valorizzazione dei beni naturali e ambientali del territorio della Lombardia*>> possano essere istituiti parchi regionali <<*con preminente riguardo alle esigenze di protezione della natura e dell'ambiente e di uso culturale e ricreativo, nonché con riguardo allo sviluppo delle attività agricole, silvicole e pastorali e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita*>>.

economica, sociale e culturale delle comunità residenti>>.

Facendo applicazione di tali disposizioni, la legge reg. Lombradia n. 24/90 istituisce il 'Parco agricolo Sud Milano' le cui finalità *<<in considerazione della prevalente vocazione agro-silvo-colturale del territorio a confine con la maggior area metropolitana della Lombardia, sono: a) la tutela e il recupero paesistico e ambientale delle fasce di collegamento tra città e campagna, nonché la connessione delle aree esterne con i sistemi di verde urbani; b) l'equilibrio ecologico dell'area metropolitana; c) la salvaguardia, la qualificazione e il potenziamento delle attività agro-silvo-colturali in coerenza con la destinazione dell'area; d) la fruizione colturale e ricreativa dell'ambiente da parte dei cittadini>>* (comma 1).

In tale quadro le *<<attività agro-silvo-colturali sono assunte come elemento centrale e connettivo per l'attuazione delle finalità indicate al comma precedente>>* (comma 2).

Per la gestione del parco agricolo, oltre agli strumenti ordinari previsti dalla legge 86, la legge istitutiva prevede l'approvazione da parte dell'ente di gestione (nel caso del Parco Sud Milano: la Provincia di Milano) di un specifico 'piano di settore agricolo'.

Ai sensi dell'art. 19 tale piano, elaborato tenendo conto delle disposizioni statali e comunitarie in materia, individua criteri operativi e tecniche agronomiche per ottenere una serie di obiettivi tra cui produzioni zootecniche, cerealicole, ortofrutticole, di alta qualità al fine di competere sul mercato e avere redditi equi per i produttori agricoli, nonché lo sviluppo di attività connesse con l'agricoltura quali l'agriturismo, la fruizione del verde, l'attività ricreativa.

Il piano di settore agricolo, sviluppato sulla base di un attento censimento delle aziende operanti nel parco, dei loro mezzi e necessità analizza, inoltre, i vincoli di ordine paesaggistico, cui è sottoposta l'attività agricola e *<<ne valuta gli eventuali riflessi economici negativi, al fine di stabilire i criteri per la quantificazione dei relativi indennizzi agli operatori agricoli>>* (comma 5).

Viene inoltre previsto che *<<ai fini della valorizzazione delle pratiche agricole compatibili con l'ambiente, la regione, in sede di concessione di incentivi all'agricoltura, tiene conto del carattere sensibile e vulnerabile dal punto di vista ambientale dell'area del parco, nonché delle indicazioni del piano di settore>>.*

3.4. Conclusioni

A seguito del registrato riorientamento politico-culturale che lega sempre più intensamente le politiche di conservazione a quelle di sviluppo sostenibile dei territori su cui insistono le aree naturali protette, il ruolo degli enti di gestione dei parchi assume un'importanza sempre crescente.

A distanza di quindici anni dall'approvazione della legge quadro, il riconoscimento del ruolo 'evolutivo' della conservazione della natura in Italia consente, infatti, di mettere meglio a fuoco il ruolo di valorizzazione economica e sociale delle aree naturali protette. Le azioni di protezione della natura, in un contesto territoriale la cui ricchezza naturale, paesaggistica e culturale (per la sua grandissima parte) è il frutto dell'azione secolare degli uomini sull'ambiente, non possono limitarsi ad azioni di conservazione dell'esistente, ma devono considerare l'uomo come attore principale di una evoluzione eco-sostenibile dei contesti ambientali.

Tale stretta interrelazione tra conservazione degli equilibri naturali e sviluppo sostenibile trova riscontro sia nell'esperienza gestionale delle aree protette di matrice nazionale che in quelle regionali.

Le prime, negli ultimi anni, sono state chiamate ad intervenire attivamente nella gestione di situazioni rese instabili da vicende precedenti e indipendenti dalla loro creazione (ad esempio l'abbandono dei borghi di montagna, il recupero di tecniche di prodotti e tecniche di lavorazione sostenibili in contesti in cui l'obiettivo della massimizzazione del profitto è perdente) o dalla esigenza di recupero ambientale in aree fortemente degradate (in particolare delle fasce costiere e fluviali).

Le seconde, in costante crescita nel loro numero, sono istituite per la maggior parte su territori che soffrono di marginalizzazione economica e sociale e tra le proprie finalità prevedono espressamente la promozione economica, sociale e culturale delle comunità locali.

In questo quadro va però registrata una difficoltà ad utilizzare gli strumenti giuridici che la legge quadro predispone per la realizzazione di tali obiettivi ovvero ad individuarne di nuovi. E ciò in quanto la presenza sullo stesso territorio di soggetti istituzionali che rappresentano interessi pubblici differenziati, nonché il pluralismo degli attori che agiscono in nome di legittimi interessi diversi e potenzialmente conflittuali, esclude la possibilità che l'ente di gestione del parco possa effettuare scelte autonome e autoreferenziali.

Anche con riguardo alle politiche di orientamento e promozione delle attività

economiche compatibili con le finalità dei parchi e sviluppo del territorio va, dunque, registrato un elevato livello di complessità della disciplina delle aree protette non solo con riguardo alla normativa, ma soprattutto nei rapporti tra i livelli istituzionali.

Infatti, non solo si pongono problemi relativi alle competenze amministrative relative a tali interventi, ma va anche rilevato un disallineamento tra l'ambito 'funzionale' dell'area naturale protetta (il territorio del parco) e quello degli ambiti territoriali che ne sono coinvolti (gli enti locali sui cui territorio insiste il parco) che potenzialmente è in grado di generare conflitti in relazione al godimento -o meno- di determinati incentivi o benefici derivanti dalle politiche di valorizzazione del parco.

Anche con riferimento agli strumenti di sviluppo delle aree naturali protette si pone, dunque, la problematica relativa ai confini delle tutele differenziate. Esse, infatti, disegnano una 'nuova geografia degli interessi pianificati', che non coincidono con gli ambiti funzionali dei poteri locali tradizionalmente insediati sul territorio.

Tale complicazione del sistema delle decisioni, se non adeguatamente assistita da strumenti di concertazione e coordinamento delle iniziative (ovvero da più decise politiche di delega di funzioni) può provocare uno stallo delle decisioni a causa della possibile incoerenza tra soluzioni adottate e -soprattutto per i parchi regionali- per il fatto che gli enti locali restano pur sempre i principali attori di questi processi.

CAPITOLO IV

Regime giuridico delle attività di fruizione e valorizzazione dei parchi naturali e delle attività tradizionali delle popolazioni locali

4.1. Superamento della nozione tradizionale di parco e tutela naturalistica dei beni culturali

Nei capitoli precedenti si sono analizzati gli strumenti giuridici predisposti dalla legge n. 394 per promuovere la conservazione e la valorizzazione del <<patrimonio naturale>> (art. 1, comma 1) del paese e lo sviluppo economico-sociale delle popolazioni in esso residenti.

Nel presente capitolo si intende esaminare un'altra importante funzione attribuita dalla legge quadro alle aree protette, ovvero quella consistente nell'attuare <<metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali>> (art. 1, comma 1, lett. b).

La considerazione dei parchi naturali quali soggetti attivi nel governo del territorio non solo con riguardo alle politiche di conservazione, ma anche nel settore delle iniziative socio-culturali, è un'acquisizione relativamente recente.

In effetti, il parco è stato a lungo inteso come uno strumento giuridico posto a presidio di un interesse specifico "la cui realizzazione determina la neutralizzazione degli interessi che non ricadono nelle finalità di conservazione della natura". Tale concezione tradizionale non comporta solo una limitazione degli obiettivi della tutela, ma inevitabilmente "si riflette sulla stessa concezione dell'interesse tutelato e, in particolare, sui rapporti tra esso e gli altri interessi presenti sul territorio".

A questo riguardo, è stato osservato che il profilo della concezione tradizionale del parco che solleva "le maggiori perplessità risiede nella mancata considerazione di quegli interessi (quali quelli culturali) che non traggono origine dalle peculiarità ambientali del territorio e che non sono tesi dalla realizzazione di un interesse ambientale inteso in senso settoriale e statico".

Così inteso, infatti, l'istituto del parco risulta "contrastante con l'esercizio di

qualunque tipo di situazione soggettiva che implichi l'utilizzazione dei beni presenti sulle aree per fini che non siano direttamente attinenti all'interesse della conservazione della natura".

Questa configurazione risulta oggi superata dalle linee di politica legislativa che, attraverso il riconoscimento della rilevanza di interessi apparentemente estranei a quello naturalistico, consentono di collegare la politica di salvaguardia del parco naturale al contesto territoriale generale in cui esso è inserito, realizzando -inoltre- concrete occasioni di coinvolgimento della popolazione locale nella gestione del parco.

Il superamento della concezione settoriale e statica del parco naturale ha favorito, l'affermazione della possibilità di un "uso multiplo" dei beni ricompresi nel territorio del parco. Inoltre, "l'abbandono della concezione che assimilava il parco ad una sorta di santuario della natura... nonché una mutazione della struttura giuridica dell'istituto, ha favorito l'assorbimento di funzioni in passato riservate a materie estranee alla conservazione della natura".

Dall'esame del dato normativo è, dunque, possibile affermare come la disciplina giuridica delle aree protette nel loro complesso non sia -oggi- unicamente intesa a realizzare la conservazione della natura e lo sviluppo compatibile del territorio, ma si ponga anche l'obiettivo di promuovere valori più propriamente culturali.

Contro questa lettura della disciplina delle aree protette e, in particolare, delle disposizioni della legge n. 394 va segnalata l'impostazione di chi respinge fortemente l'ipotesi che i parchi naturali "possano essere sede di confluenza e tutela di una pluralità di interessi pubblici differenziati" rispetto al mero interesse naturalistico, che dovrebbe essere considerato sempre e comunque prevalente.

Altra parte della dottrina, invece, afferma che tale pluralità di valori ha contribuito a dilatare il concetto giuridico di parco e che tale dilatazione troverebbe riscontro nella stessa legge n. 394 ove utilizza l'espressione area protetta piuttosto che quella di parco naturale.

A tal proposito va, però, rimarcato come altri Autori rilevino come proprio nelle finalità protezione e valorizzazione dell'identità storico-culturale del territorio e delle popolazioni del parco, sia uno dei criteri che possano essere utilizzati per distinguere le funzioni dei parchi da quelle riserve naturali. A queste seconde, infatti, la legge affida preminenti finalità conservative in presenza di specifici e più intensi valori naturali <<per le diversità biologiche o per la conservazione delle riserve genetiche>> (art. 2, comma 2).

In conclusione, va segnalato come sul punto la Corte Costituzionale -già a metà degli anni '90- abbia preso posizione, riconoscendo come nel concetto di area protetta fosse rintracciabile *<<un centro di imputazioni di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, in una corretta e moderna concezione dell'ambiente>>*.

4.2. Le attività socio-culturali dei parchi

Le disposizioni della legge n. 394 e delle leggi regionali sulle aree protette consentono, dunque, di affermare come lo scopo conservativo proprio dei parchi, risulti oggi arricchito di finalità che comportano l'organizzazione e l'erogazione di attività di fornitura d'utilità alla collettività, connesse alla promozione e alla fruizione culturale dei beni naturalistici.

Tali attività, per comodità espositiva, si possono distinguere in due tipologie: quelle svolte nei confronti della popolazione residente nel parco e nelle zone limitrofe, e quelle svolte nei confronti dell'intera collettività.

Con riguardo alle popolazioni residenti, va rilevato come la progressiva presa di coscienza da parte del legislatore della necessità del loro coinvolgimento attivo, abbia segnato un importante punto d'arresto con introduzione nella legge n. 394 di alcune significative integrazioni (segnalate anche nei precedenti capitoli) da parte dall'art. 2 della legge 9 dicembre 1998, n. 426. Tale articolo, infatti, ha espressamente assegnato al regolamento del parco lo scopo di garantire il perseguimento della finalità di conservazione nel <<*rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, storiche e culturali delle popolazioni locali proprie di ogni parco*>> (art. 11, comma 2) oltre che conoscere e di valorizzare <<*usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali e ne prevede la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, fatte salve le norme in materia di divieto di attività venatoria*>> (art. 11, comma 2bis).

Con riguardo all'intera collettività, invece, l'attività di diffusione della coscienza e conoscenza ecologica è svolta dalle aree protette mediante la realizzazione di una serie di attività volte a migliorare la fruibilità dei valori naturali del parco (compatibilmente con le esigenze primarie di protezione e le relative limitazioni poste dal piano e dal regolamento del parco) quali ad esempio:

- la realizzazione di opportune strutture <<di educazione, formazione e di ricerca scientifica ... nonché di attività ricreative compatibili>> (art. 1, comma 2, lett. c) volti alla raccolta e alla diffusione di dati scientifici che consentono la fruizione consapevole del parco naturale;
- organizzazione di lezioni, conferenze e convegni al fine di diffondere la conoscenza degli aspetti fondamentali del territorio del parco;

- finanziamento e realizzazione di studi e ricerche di carattere ambientale e storico;
- la tabellazione e manutenzione di reti di percorsi opportunamente attrezzati (anche per disabili) per conoscere e apprezzare i caratteri del parco;
- la realizzazione di esposizioni permanenti della flora, della fauna e gli aspetti geologici del parco, sulle peculiarità storiche, architettoniche, economiche ed etnografiche del territorio, etc... ;
- *marketing* territoriale e promozione turistica;
- realizzazione di pubblicazioni di educazione ambientale;

Accanto a tali attività vengono messe in atto azioni di valorizzazione dei parchi mediante l'offerta di 'servizi aggiuntivi' come, ad esempio:

- predisposizione di servizi di foresteria;
- attività di animazione per ragazzi, attività didattiche e visite guidate;
- noleggio di attrezzature per la vista;
- realizzazione cartografie e materiale divulgativo cartaceo e informatico;
- gestione di punti vendita di materiale promozionale e merchandising con il logo o l'emblema del parco
- spaccio di prodotti alimentari tipici del territorio del parco;
- organizzazione di mostre e manifestazioni culturali periodiche, etc....;

Tali attività sono generalmente svolte in apposite strutture permanenti o stagionali denominati 'Centi Visita' in cui obbiettivo consiste, appunto, nel favorire in ogni modo la visita al parco, sia negli aspetti pratici che nella comprensione dei contenuti e valori scientifici che sottostanno alla creazione dell'area protetta.

L'insieme delle attività legate alla salvaguardia della cultura, delle attività tipiche delle popolazioni locali e quelle di fruizione e valorizzazione dei parchi naturali sono, inoltre, strettamente legate alle iniziative di sviluppo economico affrontate nel capitolo precedente. E ciò per almeno due motivi. In primo luogo in quanto la presenza di visitatori e frequentatori del parco (attratti non solo legate dalle evidenze naturalistiche ma anche dal recupero e valorizzazione della ricchezza paesaggistica e culturale dei luoghi) crea in flusso economico spesso difficilmente intercettabile da territori collocati in zone, anche turisticamente, marginali. In secondo luogo in quanto molte delle attività di fruizione e valorizzazione del parco naturale possono offrire direttamente o indirettamente occasioni di impiego alla popolazione residente contribuendo -in tal modo- allo sviluppo economico locale.

4.3. Qualificazione delle attività socio-culturali dei parchi

Data la rilevanza delle attività descritte nel paragrafo precedente si pone la necessità di individuare il regime giuridico cui esse sono soggette.

La legge n. 394, infatti, pur disponendo espressamente che l'ente di gestione del parco promuova e gestisca una serie di attività 'materiali', non da specifiche indicazioni né sulla loro natura, né sulle modalità di organizzazione. Pertanto, in difetto indicazioni specifiche contenute nella legge istitutiva dell'ente di gestione del parco o nel suo statuto, pare necessario fare riferimento ai principi di carattere generale (interni e comunitari) che regolano l'attività della p.a.

Ne consegue che, ove tali prestazioni si configurino in termini erogazione di servizi del parco mediante un soggetto esterno per ragioni di economicità, si potrà fare riferimento allo schema della c.d. esternalizzazione.

Nel caso in cui si tratti, invece, di organizzazione di attività rese nei confronti del pubblico da un soggetto terzo a ciò appositamente incaricato dal parco, esse possono essere ricostruite in termini di concessione di servizio.

In questa seconda ipotesi, con finalità meramente descrittive, appare possibile il raffronto delle attività socio-culturali svolte dai parchi con le prestazioni attraverso cui si manifestano i servizi di valorizzazione dei beni culturali e che il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) qualifica come 'servizio pubblico' ove svolto da strutture pubbliche o 'servizio privato di utilità sociale' ove sia svolto da strutture private.

Infatti, è stato osservato come l'intervento pubblico in materia di protezione della natura, sotto questo particolare profilo, sia raffrontabile più all'intervento nel settore dei beni culturali che alla tutela paesistica o ambientale in genere. "Anche con riguardo al patrimonio storico-artistico, l'azione amministrativa non si esaurisce in provvedimenti di individuazione e protezione di beni, ma comprende attività materiali di 'valorizzazione' (dirette a migliorare le condizioni di conoscenza) e di 'gestione' attraverso apposite strutture organizzative (per assicurare la fruizione pubblica di tali beni)".

Infine, nel diverso caso in cui le prestazioni di un soggetto terzo siano erogate direttamente nei confronti del parco e non dell'utenza del servizio, si tratterà di un appalto e, pertanto, troverà applicazione la normativa in tema di contratti pubblici ora contenuta nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

In questo quadro ricostruttivo, rilevata l'assenza di specifiche norme relative ai

servizi di cui l'amministrazione del parco è titolare, per individuare le possibili forme di gestione occorre distinguere il caso in cui il servizio sia erogato da un Ente parco nazionale, ovvero da un Parco naturale regionale. Nel primo caso ci si trova, infatti, innanzi ad un'amministrazione statale; nel secondo, invece, ad un consorzio obbligatorio di enti locali.

4.3.1. Le forme di gestione dei servizi socio-culturali svolti dai parchi nazionali

Con riguardo ai servizi socio-culturali predisposti dai Parchi nazionali va rilevato come, nella maggioranza dei casi, a tali servizi vada riconosciuto il carattere d'interesse generale (o di 'non economicità' o 'socialità'), e ciò in quanto destinati a soddisfare bisogni non avventi carattere industriale o commerciale.

Essi, infatti, hanno come scopo il raggiungimento di finalità pubbliche ricollegate agli scopi istitutivi del parco e non la produzione di utili ovvero la copertura dei loro costi di produzione (c.d. autosufficienza nel mercato) e, per tale ragione, il loro costo è coperto (in tutto o in parte) con risorse pubbliche.

Inoltre, anche quando alcune attività o servizi aggiuntivi siano finalizzati alla produzione di utili (come, ad esempio la gestione di punti vendita di *merchandising* del parco, punti ristoro, visite guidate a pagamento, ...etc.), queste -in genere- non sono destinate alla produzione di profitto, quanto piuttosto alla concorrenza della copertura dei costi di produzione dei servizi principali (c.d. autofinanziamento derivante da entrate proprie) ovvero al finanziamento di altre attività del parco.

Ciò posto, può ritenersi -a livello generale e salvo l'analisi di casi specifici- che l'amministrazione del parco nazionale possa scegliere il modello organizzativo più congruo in relazione alla natura del servizio e al raggiungimento di un livello soddisfacente di efficienza anche attraverso l'utilizzo della propria capacità di diritto privato.

Pertanto, salva l'ipotesi dell'assunzione della gestione a carico degli uffici del parco, paiono legittimamente utilizzabili anche modelli di gestione basati sulla convezione con altro ente pubblico; sulla gestione del servizio mediante un soggetto privato totalmente partecipato secondo il meccanismo del c.d. in *house providing*; la società mista nei limiti in cui è ammessa dall'ordinamento comunitario; l'affidamento in concessione a terzi (società, associazioni di volontariato, fondazioni...).

Con riguardo alle ultime due ipotesi (società mista e concessione) occorre rilevare come, pur derivando dalla qualificazione dei servizi in questione come non-economici

l'esclusione dall'applicazione delle normative pro-concorrenziali, la scelta del soggetto esterno debba sempre avvenire nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità ora elencati dall'art. 30 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

In particolare, il su citato articolo 30, al comma 3, dispone che la scelta del concessionario debba avvenire *<<previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi>>*.

4.3.2. Parchi regionali e 'servizi privi di rilevanza economica' dopo la sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 2004, n. 272

Con riguardo alle attività socio-culturali dei parchi regionali possono essere ritenute valide le osservazioni svolte al paragrafo precedente, tuttavia sono opportune alcune precisazioni.

Anzitutto, va evidenziata una diversità rispetto ai parchi nazionali. La legge n. 394, infatti, all'art. 23, comma 2, prevede la possibilità per gli enti di gestire dei parchi regionali di gestire i *<<servizi del parco, esclusa la vigilanza>>* mediante la stipula di *<<convenzioni con enti pubblici, con soggetti privati, nonché con comunioni familiari montane>>*.

Inoltre, va ricordato come la gestione dei parchi naturali regionali sia affidata dalla legge n. 394 a consorzi obbligatori di enti locali o a loro organismi associativi (in genere le Comunità montane) e come, pertanto, il loro funzionamento sia regolato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico Enti Locali).

Ciò comporta che, per determinare le modalità di gestione delle attività socio-culturali dei parchi regionali, andava fatto riferimento alle norme contenute nel t.u.e.l. e, in particolare, all'art. 113bis sulla gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Tuttavia tale disciplina è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 2004, n. 272 che ha affermato come in materia di servizi pubblici locali l'intervento dello stato trova aggancio per i servizi di rilevanza economica nella competenza in tema di *<<tutela della concorrenza>>* (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.) e per quelli privi di rilevanza economica nella *<<determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>>* (art. 117,

comma 2, lett. m) Cost.). Sulla base di tale impianto concettuale la Corte ha ritenuto l'illegittimità della disciplina contenuta nell'art. 113bis t.u.e.l. sia in quanto per tali servizi <<non appare invocabile la tutela della concorrenza non configurandosi per essi un mercato concorrenziale, sia perché la disciplina dettata non atteneva alla competenza in tema di 'determinazione dei livelli essenziali'>>.

Tale pronuncia ha determinato importanti conseguenze quali la caduta del principio di tipicità delle forme organizzative e la scomparsa dell'obbligatorietà del contratto di servizio.

Ne consegue che, ove l'ente di gestione configuri il servizio secondo i caratteri della non economicità (e non esistano specifiche disposizioni di legge regionale applicabili nel caso di specie) anche per i parchi regionali vale il principio di libertà delle forme di gestione del servizio; ciò, beninteso, "nel quadro dei principi dell'ordinamento comunitario (ora elencati dall'art. 30 d.lgs. 163/06) e degli orientamenti del giudice amministrativo".

Va, tuttavia, considerato anche il caso in cui –in relazione alle peculiarità delle situazioni locali o di particolari sinergie territoriali- l'ente di gestione decida di organizzare o configurare l'erogazione dei servizi in questione in termini economici, in tal caso dovranno necessariamente essere adottate le forme di gestione previste dall'art. 113 del d.lgs. 267/2000.

4.4. Conclusioni

Nel presente capitolo si sono prese in esame le attività svolte dalle aree naturali protette in tema di promozione, conservazione e conoscenza di un patrimonio composto di usi, costumi, consuetudini e attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio del parco, nonché delle <<*espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali*>> (art. 11, comma 2bis).

Si tratta di competenze che si sono progressivamente affiancate a quelle tradizionalmente collegate alle finalità conservative dei parchi naturali e alle quali sono riconducibili una vasta gamma di attività caratterizzate:

- dall'interesse pubblico al loro svolgimento;
- dal non implicare -da parte dell'ente parco- l'esercizio di poteri autoritativi;
- dal poter essere ricostruite in termini di prestazione di attività materiali organizzate dagli enti parco a favore della collettività, cioè (siappur non enfaticamente) in termini di servizio pubblico;
- dal fatto che ad esse, ove siano eserciate al di fuori di un contesto -anche potenzialmente- concorrenziale, può essere riconosciuto il carattere di non economicità;
- dall'assenza di una pre-determinazione legislativa della disciplina giuridica delle forme di gestione e, dunque, della necessità di fare riferimento ai principi generali dell'ordinamento in materia attività della p.a..

Inoltre, si è visto come legge quadro e la normativa regionale assegni a tali attività anche l'obiettivo di realizzare il coinvolgimento diretto delle popolazioni residenti nel parco in un'ottica di 'conservazione dinamica' o 'uso multiplo' del territorio.

Alle aree naturali protette (e, in particolare, ai parchi naturali) va quindi riconosciuta, accanto alle finalità di conservazione della natura e sviluppo del territorio, anche una finalità culturale, ossia quella divenire un volano per riattivare o ricostruire l'identità delle comunità locali attorno all'idea della cura del territorio di un suo sviluppo economico compatibile con gli equilibri naturali.

4.4.1. L'ipotesi della creazione, tra parco, enti locali e privati di una fondazione di partecipazione per la realizzazione e la gestione unificata delle attività socio-culturali e di promozione del territorio nel quale è inserito il parco naturale

Il compimento *mission* culturale affidata ai parchi naturali necessita, per il suo effettivo compimento, dello sforzo concorde e congiunto di tutti i soggetti pubblici e privati

presenti sul territorio nel quale si inserisce il parco naturale.

Infatti, al pari delle iniziative volte allo sviluppo economico analizzate nel capitolo precedente, anche quelle socio-culturali non sono prerogativa del parco naturale, ma sono sovrapponibili a funzioni tradizionalmente esercitate dagli enti territoriali, da loro enti strumentali (per esempio, dagli enti di promozione turistica), da associazioni (per esempio, dalle pro-loco) e da privati.

Se, dunque, si assume come obiettivi: la partecipazione dei singoli e delle comunità locali alle attività del parco, l'integrazione delle iniziative socio-culturali del parco con quelle degli enti territoriali, il raggiungimento di un maggior livello di efficacia di tali iniziative e una loro maggiore economicità; ebbene allora appare necessario il superamento della gestione diretta (o del mero affidamento a terzi) del complesso delle attività in parola.

Andrebbe, invece, privilegiato un modello che:

- consentisse la realizzazione e la gestione di tali attività non solo in forma associata, ma unitaria tra ente parco, enti territoriali coinvolti, associazioni, e privati;
- assicurasse maggiore efficienza complessiva alla struttura del parco in quanto in grado di non distogliere risorse umane alle attività di carattere conservativo;
- avesse la capacità di attrarre risorse finanziarie diverse dai trasferimenti (ad esempio mediante iniziative di autofinanziamento, capacità di intercettare finanziamenti europei, accogliere donazioni di privati o di imprese);
- fosse caratterizzato da snellezza dei processi decisionali e di spesa;
- godesse di vantaggi, agevolazioni e sgarvi fiscali.

Se nelle realtà di piccole o piccolissime dimensioni appare bastevole a rispondere a tali esigenze un coordinamento delle iniziative mediante opportuni strumenti di natura pubblicistica (quali convezioni, accordi o protocolli d'intesa), in quelle più grandi o strutturate parrebbe -invece- utile la creazione di un autonomo soggetto a cui affidare, esternalizzandolo, il complesso delle iniziative socio-culturali del parco e di quelle consimili svolte degli enti territoriali.

Escluso, per la sua tendenziale incompatibilità con l'esercizio di attività non-economiche, il ricorso alla forma della società di capitali e, fermo restando la possibilità di utilizzare altri schemi gestionali di derivazione civilistica per loro natura privi di scopo di lucro (quali l'associazione, o il consorzio), un'ipotesi particolarmente suggestiva appare quella del ricorso al modello della fondazione nella sua 'variante' della fondazione di partecipazione.

La fondazione di partecipazione può, infatti, essere definita come “una fondazione aperta alla partecipazione di più soggetti, pubblici o privati, allo scopo di ottenere l’incremento del fondo patrimoniale e, quindi, il sostentamento dei propri fini istituzionali durante la vita dell’ente, assicurando la partecipazione alla relativa gestione da parte dei fondatori e dei soggetti che -a vario titolo- conferiscono capitali allo stesso”.

La fondazione di partecipazione si sostanzia, dunque, nell’inserimento nella causa tipica della fondazione (ovvero la destinazione di un patrimonio alla soddisfazione della volontà del fondatore) di alcuni elementi tipici dell’associazione. In particolare, per possibilità per diversi soggetti fondatori di associarsi per la gestione del patrimonio e per la creazione di organo assembleare, c.d. assemblea di partecipazione, volto a rappresentare altri soggetti che assumono la qualifica di ‘aderenti’ o ‘sostenitori’.

Nell’ipotesi in esame, dunque, potrebbero assumere la qualifica di fondatori sia l’ente parco e gli enti pubblici territoriali interessati dall’area protetta (comuni, provincia e regione) sia soggetti privati, imprese nonché istituti finanziari. Ad essi spetterebbe il compito di dotare la fondazione dei mezzi necessari al raggiungimento dei suoi scopi e di garantirne, attraverso la nomina della maggioranza dei componenti dell’organo di direzione, il corretto impiego.

Con riguardo, invece, all’assemblea essa partecipa agli scopi della fondazione mediante contributi erogati dai membri aderenti. Tali contributi possono avere natura diversa e consistere in versamenti di somme di danaro *una tantum* o periodiche, effettuazione di donazione di beni, ovvero svolgimento di prestazioni di lavoro volontario. L’assemblea partecipa, altresì, alla formazione delle scelte della fondazione mediante la nomina di uno o più membri dell’organo direttivo.

Infine, posto che la fondazione è un ente privo di scopo di lucro, a seconda delle caratteristiche ad essa impresso dallo statuto, potrà assumere la qualifica di O.N.LU.S. (d.lgs. 460/97), organizzazione di volontariato (legge n. 266/1991), associazione di promozione sociale (legge n. 383/2000), ovvero di impresa di utilità sociale (legge n. 118/2005) con la conseguenza di potersi giovare della disciplina tributaria agevolata prevista dall’ordinamento per tali soggetti.

Alla luce delle caratteristiche finora esposte, dunque, la fondazione di partecipazione pare configurarsi come uno strumento impiegabile per la realizzazione e la gestione unificata tra ente di gestione del parco e enti territoriali delle attività riconducibili alle finalità di <<*salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali*>> (art. 1, comma 1, lett. b) del

territorio nel quale è inserita l'area naturale protetta.

Essa, infatti, potrebbe venire destinata a svolgere direttamente attività strettamente funzionali alle necessità del parco e degli altri enti fondatori, similmente a quanto accade nelle società in *house providing*.

Con riguardo all'utilizzo della fondazione come modalità organizzativa per la gestione privatistica di servizi da parte degli enti pubblici, va segnalata la corretta preoccupazione -più parti sollevata- circa la loro effettiva operatività. Infatti, l'insufficiente patrimonializzazione di tali soggetti, oltre al loro permanere sotto il controllo decisionale del momento politico-amministrativo, si traduce nella frequente incapacità di operare realmente per scopo per cui sono istituite.

Tuttavia, rispetto ad altri modelli, nel caso dei parchi naturali la fondazione, nella sua variante 'di partecipazione', sembra preferibile in quanto in grado di assicurare il coinvolgimento diretto nelle attività del parco dei cittadini e delle istituzioni disposte spendersi, anche finanziariamente, per il raggiungimento delle finalità del parco.

In questo senso la fondazione si configurerebbe come strumento utile a superare il *gap* di partecipazione che ancora oggi viene lamentato rispetto ai parchi naturali divenendo, nel contempo, espressione fattiva del principio di pluralismo e di sussidiarietà orizzontale.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *AP Il sistema delle Aree protette*, Ministero dell'Ambiente CED-PPN, Perugia, 2003.

ABRAMI A., *Le riserve forestali tra Stato e Regioni*, in *Foro Amm.*, II, 1972.

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

AICARDI N., *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali protette: spunti ricostruttivi delle discipline territoriali differenziate*, in (a cura di) F. Bassi e L. Mazzarolli, *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000.

ALBISANNI F., *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2000.

ALBISINNI F., *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale, Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2003.

AMIRANTE D., (a cura di), *La conservazione della natura in Europa*, Milano, 2003.

AMOROSINO S., *Commento sub art. 143*, in (a cura di) M. CAMMELLI, L. BARBATI, G. SCIULLO, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna 2004.

AMOROSINO S., *Commento sub art. 145*, in (a cura di) M. CAMMELLI, L. BARBATI, G. SCIULLO, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna 2004.

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

ANGIOLIN D., *Nota a Corte Cost.*, 26 febbraio 1990, n. 85, in *Giur. cost.*, 1990, I.

ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V della Costituzione*, www.associazioneconstituzionalisti.it

ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, Milano, 2006, in part. p.149 ss.

BARBATI C., *Pubblico e privato per i beni culturali, ovvero una difficile sussidiarietà*, in *Aedon*, 3/2001.

BARBATI C., *Le forme di gestione*, in (a cura di) C. Barbati, G. Sciuillo, M.

- Camelli, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2003.
- BARBERA A., BASSANINI F., *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti locali*, Bologna, 1978.
- BARILE P., *Parchi e riserve: la legge cornice*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1974.
- BARTOLE S., SCUDIERO M., LOIODICE M., *Regioni e Corte Costituzionale*, Milano, 1988.
- BARTOLE S., *Si sta esaurendo la spinta innovativa della Corte?*, in *Le Regioni*, 1991.
- BASEGGIO C., *Il nuovo sistema delle aree naturali protette dell'Emilia - Romagna come elemento per la gestione e valorizzazione del territorio*, in *Le Ist. del Fed*, 2004.
- BESSONE M., *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1974.
- BIANCHI V., D'ESPINOSA D., GOTTASIO L., *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949.
- BIANCO G., *In tema di partecipazione delle Regioni nella procedura istitutiva dei parchi nazionali*, in *Giur. Cost.*, 2002.
- BORGONOVO RE D., *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995.
- BRANDIS P., SCANU G., *Parchi e aree naturali protette, direttrici teoriche e nuove basi di politica ambientale*, Bologna, 1995.
- G. BOTTAI, *La politica delle arti – Scritti 1918-1943*, a cura di A. Masi, Roma, 1922.
- CACCIARI A., in *I Regolamenti* (a cura di AA.VV.) *Lineamenti di diritto amministrativo*, Roma, 2006.
- CAIA G., *I servizi pubblici*, in (a cura di) L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, tomo II.
- CALAFATI A.G., *Conservazione e sviluppo locale nei parchi naturali: un'agenda di ricerca*, in *Riv. Geogr. It.*, 1, 2004.
- CALZOLAIO S., *L'ambiente e la riforma del Titolo V (Nota breve a due sentenze contrastanti)*, in www.forumcostituzionale.it
- CANTUTCCI M., *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953.
- CAPONE D. e MERCONE M., *Il diritto dell'ecologia e dell'ambiente*, Napoli, 1993.

CAPRIA A., *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia: acqua, aria, rifiuti*, Milano, 1992.

CARAVITA B., *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. Cost.*, 1988.

CARAVITA B. e PESOLE L., *Un primo caso di applicazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in tema di parchi*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1990.

CARAVITA B., in *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.

CARAVITA B., *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale*, in (a cura di) V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI, *Diritto pubblico dell'Ambiente*, Padova, 1995.

CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e Diritto*, Milano, 1999.

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002.

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

CAROSELLI A., *La gestione dei servizi culturali locali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005.

CARPENTIERI P., *Commento sub art. 113*, in (a cura) di G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI, *Codice dei Beni culturali e del Passaggio, Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1/2006.

CARPENTIERI P., *Commento sub art. 145*, in (a cura) di G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI, *Codice dei Beni culturali e del Passaggio, Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1/2006.

CARRABBA A.A., *Lo scopo delle associazioni e delle fondazioni*, in *Riv. Notariato*, 2001.

CARRETTI P., DI SIERVO U., *La riforma della legislazione sui Parchi Nazionali*, in *Le Regioni*, 1986.

CARTEI C.F., *Tutela dei parchi e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1993.

CARTEI G.F., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995.

CASO F., *Piani dei parchi, legislazione regionale ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000.

CAVALLO R., *Profili amministrativi della tutela ambientale, il bene ambientale*

tra tutela del paesaggio e gestione del territorio, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990.

CECCHETTI M., *Il doppio regime giuridico delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione problematica a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999.

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

CECCHETTI M., *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema'*, in www.federalismi.it.

CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985.

CERUTI M. (a cura di), *Aree naturali protette: commento alla legge 349/1991*, Milano, 1993.

CERUTI M., *Nulla osta degli enti parco regionali e autorizzazioni paesaggistiche e idrogeologiche: semplificazioni sì, ma con giudizio*. in *Riv. Giur. Amb.*, 1998.

CERUTI M., *Caccia e parchi naturali, il divieto di attività venatoria nelle aree protette quale principio generale dell'ordinamento* nota a Corte Cost., 22 ottobre 1999, n. 386, e 27 gennaio 2000, n. 20 in *Riv. Giur. Amb.*, 2000.

CERUTI M., *Il coinvolgimento dei Comuni e delle Province nell'istituzione delle aree naturali protette regionali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001.

CERUTI M., *Aree naturali protette e attività estrattiva: la distinzione lombarda tra 'parco regionale' e 'parco naturale' apre la strada a cave e miniere*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002.

CERUTI M., *L'istituzione del nulla osta delle aree naturali protette nella recente giurisprudenza ordinaria, amministrativa e costituzionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003.

CESTAAT, *Le aree agricole dei territori protetti*, Bologna, 1996.

CHITI E., *Nota alla sentenza Corte Cost. n. 142/1972* in *Le Regioni*, 1973.

CICALA R., *La tutela dell'ambiente nel diritto amministrativo, penale e civile*, Torino, 1976;

CIOCIA M. A., *Aree naturali protette*, in (a cura di) F. LUCARELLI, *La tutela dell'ambiente e le nuove tecnologie*, Milano, 1995.

CIOCIA M.A., *Aree protette e diritto di proprietà. Vincoli urbanistici ed uso del territorio*, Padova, 1999.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in *Riv. Giur. Amb.*,

1992.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Commento sub art. 132*, in (a cura di) M. Cammelli, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Commento sub art. 146*, in (a cura di) M. Cammelli, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004.

COCCO G., *In tema di parchi e riserve. Riserve e parchi nella legge regionale lombarda. I moduli partecipativi sono effettivamente analoghi?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002.

CORDINI G. (a cura di), *Parchi e aree naturali protette, ordinamenti e gestione*, Padova, 2000.

CORRIERO V., *La funzione sociale della proprietà nelle aree protette*, Napoli, 2005.

COSENTINO A., *Il contributo del programma LIFE alla politica per le Aree naturali protette*, in *Gazz. Amb.*, n. 4/2006.

COSTANZO A., *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del «paradigma» della collaborazione tra Stato e regioni*, in *Giur. Cost.*, 1994.

CROSETTI A., *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001.

D'ATENA A., *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

D'ATENA A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974.

D'ORSOGNA D., *Piani paesistici e piani dei parchi regionali: linee di tendenza della legislazione regionale alla luce della legge quadro sulle aree protette*, in *Foro Amm.*, 1994.

DALLON C., *La politica per le aree protette*, Rimini, 1990.

D'ANGELO G., *Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Napoli, 1963.

DEL RE A., *Centri vista ai raggi X*, in *Parchi* 1/07.

DEMARIE M., *Attenzione alle fondazioni pret-a-porter*, apparso su *Il Sole 24 ore* del 25 gennaio 2007, p. 10.

DESIDERI C., FONDERICO F., *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998.

DESIDERI C., *Le competenze in materia di aree protette*, in *Parchi*, 44/2005.

- DI COSIMO G., *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005.
- DI FIDIO M., *Politica delle aree naturali protette in Lombardia*, in AA.VV., *Parchi e aree naturali protette, Atti dal convegno nazionale ANARF 'Parchi e aree naturali protette regionali'*, Firenze 5-6 ottobre 1995, vol. I.
- DI PLINIO G., in (a cura di) C. DESIDRI, C.A. GRAZIANI, *I parchi nazionali. Problemi giuridici e istituzionali*, Milano, 1988.
- DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'ambiente e Aree naturali protette*, Torino, 1994.
- DI PLINIO G., FIMIANI P., *L'ordinamento delle aree naturali protette*, Pescara, 1997.
- ENDRICI G., in (a cura di) G. Endici e C. Barbati) *Territorialità positiva, territori e ambiente*, Bologna, 2005.
- ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, *Relazione del Presidente del Direttorio provvisorio dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo alla Commissione Amministratrice dello stesso nominata con Regio Decreto del 25 marzo 1923*, Tivoli, 1926.
- F. TORTORELLI, *I parchi naturali tra tutela e sviluppo: profili giuridici*, Padova, 1984.
- FALCON G., *Modello e transizione del nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001.
- FENUCCI F., *Governo del territorio e protezione della natura e del paesaggio nei parchi nazionali*, in *Nuove Aut.*, 2000.
- FERRARA A., *La 'materia ambiente' nel testo della riforma del Titolo V*, relazione al convegno di studi su *I processi del federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, in www.federalismi.it
- FERRARA G., VALLERINI L., *Pianificazione e gestione delle aree protette in Europa*, Rimini, 1996.
- FERRARETTO A., *Parchi, sviluppo e programmi*, in *Parchi*, n. 46/05.
- FERRI T., voce *Parchi*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1981, vol. XXXI.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale, Parte generale*, Bologna 2002.
- FOA' S., *Il governo del territorio delle aree naturali protette*, in (a cura di) G. COFRANCESCO, *Diritto urbanistico tra ambiente e uso del territorio*, 2002.
- FOIS S., *'Nuovi' diritti di libertà*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990.

FRANCARIO L., *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio. Dopo la 'Legge Galasso'. Accesso alla natura e statuto della proprietà*, Napoli, 1999.

FRANCO N., *La posizione dell'ente intermedio nei riguardi dei vincoli paesistici e di parco*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1995.

FUSILLI M., *Il ruolo dell'agricoltura nella salvaguardia e nello sviluppo, Un'alleanza tra parchi e agricoltura*, in *Gazz. Amb*, n.1/05.

GABRIOTTI M., *Il problema dell'indennizzabilità dei vincoli a parco*, in *Riv. Giur. Amb*, 1993.

GARZIA G., *Vincoli di piano e misure di salvaguardia nella difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1998.

GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2003.

GIACOMINI, *Uomini e parchi*, Milano, 1984.

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973.

GIANNINI M.S., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in (a cura di L. Barbiera), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1989.

GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1993.

GIGLI S., *Gli enti di gestione delle aree protette, obiettivi finalizzati e accountability*, Milano, 2003.

GRAZIANI C.A. (a cura di), *Un'utopia istituzionale, Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2003.

GRECO G., *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 5, 1999.

GRISOLLA M., *Bellezze naturali*, voce in *Encicl. Dir.*, vol V.

GROSS M., ZIMMERMAN R., *The history, design and development of nature and visitor centers*, Stebens Point, 2002.

JANES CARRATU' P., in (a cura di F. Lucarelli) *Ecosistema: parchi e tutela della fauna*, in *Ambiente, territorio e beni culturali*, Napoli, 2006.

LIBERTINI M., *Note di politica legislativa in tema di parchi naturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982.

LIBERTINI M., *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1991.

MALINCONICO C., *Le aree naturali protette*, in (a cura di) Santaniello G., *Trattato di Diritto amministrativo*, Padova, 1991

MALTONI A., *Le fondazioni di comunità locale*, in (a cura di) C. Bottari, *Fondazioni di origine bancaria e fondazioni di comunità locale*, Milano, 2005.

MANTOVANI F., *Diritto penale*, Padova, 2002.

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

MELI U., *La conservazione della natura nella legislazione regionale*, Milano, 1986.

MERUSI F., *Sub art. 9*, in (a cura di) G. Branca, *Commentario della Costituzione sub Art. 1-12 Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975.

MORABITO G., *Connessione tra ambiente ed urbanistica, piani ambientali e strumenti urbanistici*, in *Riv. Amm.*, 1990.

MORBIDELI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in (a cura di G. Amato e A. Barbera) *Diritto pubblico*, Bologna, 1984.

MORBIDELLI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di AMATO G. e BARBERA A., Bologna, 1986, p. 784.

MORRONE A., *Competenza e strumenti di coordinamento delle competenze in materia di pianificazione ambientale e tutela del suolo: i piani di bacino ex l. 18 maggio 1989, n. 183*, nota a Trib. Sup. Acque pubbliche, 2 febbraio 1995, n. 13, in *Foro Amm.*, 1995, I.

MOSCARDINI R., *La legge quadro sui parchi, i nuovi compiti dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, Rimini, 1992.

MOSCARDINI R., *Regionali e/o Nazionali*, in *Parchi*, 46/2005

MOSCHINI R., *Le istituzioni e la gestione delle aree protette*, Pontedera, 2005.

MURARO G., *La faticosa riforma dei servizi idrici*, in ***www.lavoce.info*** del 13 giugno 2005.

NICOLUCCI G., *Il territori dei parchi nazionali, un limite invalicabile alla pianificazione urbanistica regionale*, *Riv. Giur. Amb.*, 2003.

NICOLUCCI S., *Esclusione dell'esercizio della caccia a scopi scientifici nelle aree protette*, nota a Corte Cost, 13 febbraio 1995, n. 35 in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 1996, II.

ONIDA V., *La ripartizione di competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1986.

PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, Padova, 1991, p.130-133.

PALMERINI G., *La fondazione di partecipazione come ipotesi di gestione dei servizi pubblici locali*, in www.dirittodeiservizipubblici.it.

PARISIO V., *Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 l. 6 dicembre 1991, n. 394*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1992, II.

PASQUALE P., *Sui rapporti tra approvazione del piano e del regolamento del parco, obbligo di preventivo rilascio del nulla osta ed applicazione delle commesse sanzioni penali nei parchi nazionali 'storici'*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2003.

PASTORI L., *Il seicentesimo rovesciato*, in *Le Regioni*, 1991.

PATTI S., *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., I.

ATTI S., *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in (a cura) di M. Almerighi e G. Alpa, *Dir. Amb.*, Padova 1984.

PEANO A., FRANCALACCI P., *Piani, Parchi, Progetti*, Torino, 2002.

PEANO A., FRANCALACCI P. (a cura di), *Piani, Parchi, Progetti*, Torino, 2002.

PERDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981.

PESOLE L., *La Corte assolve la legge quadro sulle aree protette*, nota a Corte Cost., 27 luglio 1992, n. 366, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993.

PICOZZA E., *Il piano regolatore urbanistico*, Padova, 1983.

PIPERATA G., *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 3/2003.

POTOTSCHNIG U., *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro Amm.*, 1970, III, p. 460

POTOTSCHNIG U., *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991.

PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

PUGILATTI S., *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *Le proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.

RENNA M., *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004.

RENNA M., *La regolazione dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004.

RENNA M., *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Diritto*

dell'economia, 2005, p. 715.

RODOTA' S., *Il terribile diritto*, Bologna, 1990.

ROLLA G., *Parchi e regioni ad autonomia speciale: una competenza contrastata*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982.

ROSCELLI R., *Commento alla direttiva 43/92 CEE del Consiglio, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*, in *Prime note*, n. 10/1992, p. 31-33;

ROSSI P., *Le 'condizionalità' della PAC un'opportunità di tutela della natura*, in *Gazz. Amb.* 2/2005.

ROVERSI MONACO F.A., *Regioni e sussidiarietà*, Appunti dalla lezione del 23 marzo 2005 al Corso Monografico SPISA *Le forme di governo negli statuti regionali*.

SALVIA F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1988.

SANDULLI A., in *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1989.

SANDULLI A., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II.

SANDULLI A., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. Trim. Proc. Civ.*, 1972.

SANNA TICCA E., *Gli interventi a protezione della natura nella legislazione statale e regionale*, Rimini, 1987.

SANTANIELLO G., *Trattato di Diritto amministrativo*, Padova, 1991.

SCARSELLI G.F., *La gestione dei servizi culturali tramite fondazione*, in *Aedon*, n. 1/2002.

SCIULLO G., *Potere regolamentare, potere 'pararegolamentare' e p.a.: gli orientamenti del giudice amministrativo*, in *Le reg.*, 1993.

SCIULLO G., *Gestione dei servizi culturali e del governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte Costituzionale*, in *Aedon*, 3/2004.

SCIULLO G., *Stato, Regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/04 della Consulta*, in *www.lexitalia.it*, 7/8, 2004.

SERRANI D., *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano, Giuffrè, 1971.

SERRANI D., *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano, 1971.

SERRANI D., *Sviluppi e tendenze nel dibattito sui parchi naturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973.

SERRANI D., *Parchi naturali e regioni ordinarie*, Milano, 1976.

SFORZA F., *Parchi naturali e terreni agricoli: questioni di legittimità costituzionale e comunitaria*, in *Nuovo Dir.*, 1997.

SIMONCINI A., *I piani dei parchi nell'attuale assetto legislativo strumenti efficaci per la compatibilità?* in *Accademia dei Georgofili. Giornate di studio sul 'Global Change'. Il verde per la difesa ed il ripristino ambientale, 3° Giornata, Compatibilità delle attività agro-forestali nelle aree protette*, Firenze, 1995.

SIMONCINI A., *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996.

SPANTIGATI S., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1999.

TALLONE G., *La riforma della Politica Agricola Comunitaria e le conservazione degli uccelli e della biodiversità*, in *Gazz. Amb.* 2/2005.

TAMPONI M., *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983.

TENCONI A., *I criteri per la difesa e la gestione faunistica dei P.T.C. dei parchi naturali regionali*, in *Parchi*, allegato al n. 16 (*Il parco, la montagna, il bosco*).

TORTORELLI F., *I parchi naturali tra tutela e sviluppo: profili giuridici*, Padova, 1984.

URBANI P., CIVTARSE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2000.

URBANI P., *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Regioni*, 1986.

URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001.

VENDITTELLI M., *Parchi e sviluppo*, Roma, 1997.

ZAGRABELSKI G., *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987.

ZUCCHI C., *L'agricoltura nelle aree protette: vincoli ed opportunità*, Bologna, 2005.

ZUCCONI M., *L'esperienza di gestione della Val di Cornia*, in *Le risorse culturali, studi di fattibilità ed esperienze di gestione*, Roma, 2005.