

IL MODELLO GIURIDICO DELLE AREE NATURALI PROTETTE IN ITALIA, TRA VALORIZZAZIONE E PROTEZIONE SOSTENIBILE

*Legal model of protected natural areas in Italy between
valorization and sustainable protection*

Gianluca Bellomo¹

SOMMARIO

1. Dalle politiche di conservazione a quelle di valorizzazione - 2. I caratteri strutturali del modello italiano - 3. Una possibile classificazione degli strumenti di valorizzazione nelle aree naturali protette - 4. Il modello giuridico-gestionale di valorizzazione del parco nazionale delle Cinque Terre - 5. L'applicazione del GPP nelle aree naturali protette - 5.1 L'esperienza del parco regionale di Veio - 5.2 L'esperienza del Comune di Pisa e del Parco Regionale di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli - 5.3 L'esperienza del Parco nazionale del Gran Paradiso - 6. Considerazioni conclusive

Keywords: Aree naturali protette; modello giuridico-gestionale di valorizzazione; parco; Italia

SUMMARY

1. From conservation to valorisation policies - 2. Structural features of the Italian model - 3. A possible classification of valorisation tools in protected natural areas - 4. The legal-management model of valorisation of the Cinque Terre National Park - 5. The application of GPP in protected natural areas - 5.1 The experience of the Veio Regional Park - 5.2 The experience of the municipality of Pisa and the

¹ Prof. Associato in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi G. d'Annunzio - Chieti-Pescara.

Migliarino S. Rossore Massaciuccoli Regional Park – 5.3 The experience of the Gran Paradiso National Park – 6. Concluding considerations

Keywords: Protected natural areas; legal-management model of valorisation; park; Italy

1 DALLE POLITICHE DI CONSERVAZIONE A QUELLE DI VALORIZZAZI

Le prime timide politiche di *conservazione*², più che di *valorizzazione*, vedono la luce in Italia³ solo attraverso un lungo cammino che ha inizio a partire dagli anni venti con l'istituzione dei primi parchi nazionali d'Abruzzo e del Gran Paradiso: con la nascita di questi si ufficializzano in Italia le prime forme di tutela avente come oggetto un territorio naturale.

Successivamente le forti pressioni derivanti dalle condizioni economiche del paese hanno esercitato rilevanti influenze sulle politiche di tutela delle aree protette. Infatti a causa dell'assenza di una vera e propria politica statale in materia e all'iper-produttività normativa nei diversi settori (miniere e cave, agricoltura, opere pubbliche, ecc.) ha prevalso, in questa prima fase, la visione del territorio come strumento funzionale all'attività produttiva. Tuttavia nello stesso periodo nacque un imponente interesse culturale verso la realizzazione di strumenti giuridici di tutela di porzioni di territorio a rilevanza paesistico-

² Già da un punto di vista prettamente terminologico non risulta così agevole delimitare i confini dei diversi concetti giuridici qui coinvolti. Infatti, relativamente alla protezione della natura, alcuni autori parlano indistintamente di *conservazione* e *protezione*, altri vedono la *conservazione* come una fase successiva alla *protezione* e fanno coincidere (di fatto) la *conservazione* e la *valorizzazione* distinguendole invece dal *vincolo* e affermando che la *conservazione* "si esprime come momento dinamico, evolutivo, di crescita e di sviluppo sostenibile, esplicandosi, attraverso uno sforzo concreto e propositivo, mediante l'attribuzione di specifiche risorse economiche e grazie all'impiego di professionalità. Con il parco diventa prioritario l'ordine di fare, di investire, di creare. Questo meccanismo virtuoso viene realizzato mediante la regolamentazione, la pianificazione del territorio e la programmazione delle azioni, cioè attraverso strumenti di disciplina e di indirizzo, e non di sola, o prevalente proibizione" (MEGIARRA, 2003, p. 216).

Per quanto riguarda il presente scritto ci si rifarà alla distinzione fatta dalla Legge Quadro dove all'art. 1 tra le finalità del parco vengono posti come obiettivi primari la "conservazione" ed ove possibile, si ritiene, la "valorizzazione". Ne consegue che la seconda viene a costituire uno *step* successivo alla prima e dalla quale non si può comunque mai prescindere.

³ Per una ricostruzione più approfondita delle varie fasi evolutive della normativa italiana sulle aree protette v. Di Plinio (1994, p. 160-168; 1997, p. 11-13), Celenza (2001, p. 602-623); ma anche Abrami (2000, p. 3-92); più specificamente con riguardo anche agli effetti della riforma costituzionale n. 3 del 2001 ed al rapporto tra i vari attori istituzionali centrali e locali v. Simoncini (2003, p. 12-16).

naturalistica. Tale primo tentativo fu peraltro subito fortemente avversato dai molteplici interessi produttivistici esistenti nelle zone interessate.

A partire dal 1972 con il D.P.R. n. 11⁴ si è avuta un'ulteriore fase che, all'interno d'incerti confini legislativi, ha dato concretamente l'avvio al regionalismo dei parchi. In questo periodo, se da una parte si è assistito all'istituzione di un rilevante numero di nuove aree protette, dall'altra si sono amplificati gli effetti delle politiche locali che hanno inciso, non sempre positivamente, sull'originale modello di tutela. Tale ingerenza delle politiche locali infatti spesso espantava i parchi dall'originale sfera di riferimento, costituita dalla tutela dell'interesse naturalistico, per farli rientrare in quella dell'amministrazione del territorio e quindi nelle logiche tipiche dell'urbanistica, cedendo così sovente il passo ad interessi locali. Proprio in questo periodo si comincia a non parlare più di tutela integrale della natura all'interno dei parchi ma di valorizzazione di questi: valorizzazione con un'accezione troppo spesso compiacente con gli interessi produttivistici, cioè negando con questa la priorità della tutela dell'interesse naturalistico su quello economico-sociale. Conseguentemente si è assistito in questo periodo al passaggio da una gestione tecnica attuata dall'Ente parco sull'area protetta all'introduzione di meccanismi di gestione politica attraverso lo strumento dei piani urbanistici.

Tale fase è stata superata, almeno formalmente, con l'emanazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394⁵, dove finalmente gli strumenti di pianificazione dell'Ente parco ricevono dignità formale superiore agli altri strumenti di pianificazione urbanistica o di tutela del paesaggio, essendo collocati al di fuori di detti settori e venendo quindi a costituire un limite assoluto per questa tipologia di strumenti tipica espressione dei soggetti rientranti nel territorio protetto (Regioni, Province e Comuni, ma spesso anche *lobby* economiche di settore). Solo grazie a tali strumenti, infatti, l'Ente parco torna finalmente a svolgere quella funzione pubblica di gestione tecnica dell'area protetta indispensabile per proteggersi dalle pressioni economico-politiche, e che gli consenta di attuare una gestione unitaria delle azioni e delle tutele da porre in

⁴ In G.U. n. 46 del 19 febbraio 1972 Suppl. Ord.

⁵ Legge Quadro sulle aree protette (d'ora in poi Legge Quadro), in G.U. n. 292 del 13 dicembre 1991, più volte integrata e modificata. Per il dettaglio cronologico dei provvedimenti modificativi e dell'attuale testo vigente cfr. www.normattiva.it, in particolare al seguente link www.normattiva.it/do/atto/vediAggiornamentiAllAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1991-12-13&atto.codiceRedazionale=091G0441¤tSearch=ricerca_semplice.

Per un primo punto della situazione a dieci anni dalla Legge Quadro, cfr. gli atti del convegno tenutosi a Macerata l'8 e 9 novembre 2001 in Graziani (2003); ma anche, più recente, Di Plinio (2011).

essere così da preservare il territorio protetto dalle pressioni economiche lesive dell'interesse naturalistico tutelato.

Sembrava, ad un certo punto, che più di recente si fosse aperta un'ulteriore fase legislativa con l'approvazione della L. 15 dicembre 2004, n. 308, di *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione* che invitava espressamente il Governo italiano all'art. 1, 1° comma lettera d) ad intervenire attraverso uno o più decreti legislativi o testi unici, tra gli altri settori anche su quello delle aree protette. Le indicazioni del legislatore erano soprattutto nel senso del conferimento di una maggiore autonomia tecnica dell'Ente parco, e di un adeguamento del modello italiano ai modelli sovranazionali mirando al perseguimento di una maggiore convergenza dell'ordinamento nazionale verso il modello europeo di conservazione della biodiversità. Tale fase, sostanzialmente, poi non ha trovato attuazione da parte del Governo italiano avendo questo escluso la disciplina delle aree protette dal c.d. *Codice dell'ambiente*⁶.

Arrivando ai giorni nostri di fatto il modello resta ancora in gran parte inattuato, almeno così come era stato pensato inizialmente, questo ovviamente non vuol dire che in molte realtà non si sia cercato con maggiore o minore successo di perseguire gli obiettivi che la legge si prefissava originariamente⁷.

2 I CARATTERI STRUTTURALI DEL MODELLO ITALIANO

Partendo dai dati odierni⁸ sulle aree protette in Italia, questi mettono in luce gli enormi passi in avanti compiuti nell'estensione quantitativa della tutela della natura. Purtroppo è anche vero che non sempre ad una apparente tutela quantitativa sia corrisposta nel tempo un altrettanto penetrante tutela qualitativa dei singoli interessi naturalistici presenti nei diversi territori, ciò comportando in

⁶ D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, *Norme in materia ambientale* (GU n. 88 del 14 aprile 2006 - suppl. ord. n. 96).

⁷ Su cui più in dettaglio cfr. Di Plinio (2011).

⁸ Complessivamente, in Italia, le Aree naturali protette iscritte nell'elenco ufficiale (6° elenco ufficiale Aree Protette, 2010) sono 871 e coprono in totale 3.163.590,71 ha di superficie protetta a terra, 2.853.033,93 ha di superficie protetta a mare e 658,02 km di costa. Tra questi ci sono: 24 Parchi nazionali; 27 Aree Marine Protette; 147 Riserve Naturali Statali; 134 Parchi Naturali Regionali; 365 Riserve Naturali Regionali; 171 Altre Aree Naturali Protette Regionali. I Parchi nazionali che, come detto, sono 24 coprono quasi 1,5 milioni di ettari a terra e quasi 72 mila ettari a mare. In particolare, vi fanno parte 484 comuni dislocati su 18 regioni. Ad essi occorre aggiungere due parchi sommersi ed il Santuario internazionale dei mammiferi marini, con altri 2,5 milioni di ettari protetti, fonte dati <http://www.parks.it/>.

molti casi delle forti disparità di effettività nella tutela tra diverse aree protette, nonostante la sussistenza del medesimo riconoscimento giuridico-istituzionale.

Come accennato, infatti, il modello italiano si è caratterizzato negli anni spesso più per un approccio mirante alla *conservazione* che non alla *valorizzazione* dei territori interessati, con non pochi problemi attuativi, specie in termini di consenso delle popolazioni locali, soprattutto a causa dell'elevato livello di antropizzazione presente sul territorio nazionale⁹. Ciò spesso è stato attribuito, da una parte all'inerzia di molti Enti parco; dall'altra alla presenza, a carico di questi, di pesanti vincoli amministrativo-gestionali¹⁰; ma anche alla mancata realizzazione o approvazione¹¹ degli strumenti fondamentali (piano, regolamento, piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, Carta della Natura¹²), indispensabili per un corretto funzionamento del modello "a regime" e che troppo spesso hanno fatto percepire alle popolazioni locali l'Ente parco esclusivamente come un appositore istituzionale esterno di penetranti vincoli con rilevanti effetti proprio su queste ultime.

I caratteri giuridici fondamentali del modello generale¹³ rinvenibile nella Legge Quadro italiana¹⁴ sono stati chiaramente individuati dalla dottrina¹⁵, come

⁹ Ne consegue in prima approssimazione, quindi, che una porzione di territorio di limitata estensione ha molte più possibilità di essere protetta efficacemente. Solo in tal caso, infatti, le pressioni economiche che ricadono su di questa, ed i soggetti che le esprimono, le consentiranno di godere di un'elevata effettività di tutela ambientale dando maggiori possibilità di riuscita ad un'eventuale composizione degli interessi, che sicuramente non potranno essere ignorati dall'Ente parco in un'ottica di perseguimento di effettività della tutela giuridica.

¹⁰ Si pensi agli inefficienti controlli amministrativi ministeriali sui procedimenti di spesa dei parchi nazionali, emersi da indagini parlamentari, definiti come "anacronistici" dalla dottrina (MOSCHINI, 2003b, p. 20).

¹¹ Ciò molto spesso può essere imputato anche al mancato esercizio, da parte dei vari Ministri dell'ambiente che si sono succeduti, del previsto potere sostitutivo (art. 12, comma 4, Legge Quadro) nell'approvazione di detti strumenti. Solo da pochi anni iniziano a vedere la luce i primi piani e regolamenti di alcuni parchi italiani, anche se a distanza di ormai topi anni dall'emanazione della Legge Quadro.

¹² La CdN che doveva essere pronta già da molti anni ha iniziato a vedere la luce solo oggi dopo vari decenni dalla sua previsione (per lo "stato dell'arte" nelle varie regioni italiane cfr. <https://www.isprambiente.gov.it/it/servizi/sistema-carta-della-natura/index>).

¹³ Per una prima sintetica quanto completa descrizione dei soggetti e strumenti previsti dalla normativa vigente v. Lugaresi (2002, p. 173-179); ma anche Celenza (2001).

¹⁴ Che è stata definita come modello "all'avanguardia nel panorama europeo ed internazionale delle normative sui parchi naturali" (AMIRANTE, 2003b, p. 96); ma è stato anche affermato "che è forse la più avanzata normazione di tutela della natura mai realizzata sul pianeta" (DI PLINIO, 1997, p. 39).

¹⁵ "1) definizione e delimitazione territoriale delle zone protette; 2) centralizzazione della funzione di governo del sistema in un apparato organizzatorio unico, separato e indipendente dalle altre diverse amministrazioni settoriali e territoriali; 3) organizzazione amministrativa

anche gli elementi minimi ricompresi nelle tecniche giuridiche di protezione integrale¹⁶.

Inoltre, sempre secondo gli studiosi, da detto impianto giuridico emerge anche: l'elemento della gestione "'integrata' e 'partecipata'" (AMIRANTE, 2003b, p. 96) dei valori naturalistici; la tendenza di questo modello "a privilegiare il profilo giuridico-istituzionale dell'area protetta rispetto alla tradizionale preminenza di quello tecnico-scientifico" (AMIRANTE, 2003b, p. 97); ma anche la differenziazione dei regimi di "uso, godimento e tutela" (art. 12, lett. a) che si concretizza nella *zonizzazione*¹⁷ delle aree protette (AMIRANTE, 2003b, p. 99).

Da tale impostazione quindi si può desumere un modello "generale" ed "unitario"¹⁸ di conservazione e valorizzazione che però diventa unico, irripetibile, e dinamico nel momento in cui viene applicato ad ogni singola area protetta, di fatto risentendo pesantemente sia degli elementi naturalistici, economici e sociali (in continua trasformazione) presenti sul territorio

essenzialmente unificata ed incastonata in un solo ministero (ambiente); 4) interesse naturalistico protetto specificamente definito dalla legge, speciale e superiore rispetto a tutti gli altri interessi generali e settoriali presenti all'interno della zona protetta; 5) sistema di pianificazione autonoma e sovraordinata a qualsiasi piano di settore; 6) presenza di fonti normative interne in ciascuna area protetta; 7) centralizzazione dell'attività di protezione e gestione dell'interesse naturalistico in autorità ed organismi a forte autonomia amministrativa ed indipendenza tecnica, ai quali sono attribuite: 8) funzioni amministrative di valutazione tecnica ed assenso preventivo rispetto a qualsiasi attività suscettibile di incidere sullo stato del territorio protetto; 9) potestà amministrative di natura ablatoria personale cautelari, repressive e ripristinatorie; 10) potestà sanzionatoria di natura amministrativa; 11) legittimazione processuale di intervento nei giudizi penali e civili e legittimazione processuale amministrativa per il ricorso contro qualsiasi atto amministrativo rilevante in ordine alla protezione dell'interesse naturalistico; 12) tutela penale speciale" (DI PLINIO, 1994, p. 148), cui si rinvia per maggiori approfondimenti.

¹⁶ "a) la centralizzazione delle funzioni pubbliche di governo ed amministrazione del sistema delle aree protette (che tendono a rincorrere la globalizzazione dell'economia, spostandosi a livello europeo e mondiale); b) l'unificazione delle funzioni di tutela in ordinamenti speciali; c) la disattivazione all'interno del territorio protetto dei diritti di libertà, in particolare dei diritti economici, confliggenti con la protezione; d) la riunificazione delle funzioni decisionali in soggetti dotati di autonomia tecnica e indipendenza, nei quali sia istituzionalmente incardinato esclusivamente l'interesse ambientale naturalistico; e) l'attribuzione a questi ultimi di poteri speciali, di controllo, inibitori, sanzionatori nei confronti di qualsiasi forma di aggressione alla configurazione dell'interesse pubblico ambientale" (DI PLINIO, 2002, p. 36).

¹⁷ Il territorio protetto viene suddiviso (ex. art. 12, 2) in quattro zone con diverso grado di protezione e quindi di temperamento degli interessi naturalistici e di quelli economici e sociali presenti: 1) le zone di riserva integrale; 2) le riserve generali orientate; 3) le aree di protezione; 4) le aree di promozione economica e sociale. A queste poi si aggiungono le *aree contigue* (ex. art. 32) al territorio del parco dove le regioni, in forma partecipata con le relative amministrazioni comunali coinvolte e l'Ente parco, possono attivare ulteriori misure di tutela in ambiti particolarmente impattanti per gli interessi naturalistici protetti (caccia, pesca, attività estrattive, ma anche più in generale per la tutela dell'ambiente).

¹⁸ V. Di Plinio (1994, p. 148), che a detto principio aggiunge quelli della *specialità*, dell'*autonomia* e *sistematicità* (DI PLINIO, 1994, p. 149 s.).

interessato, ma anche delle scelte attuate dagli attori locali coinvolti sia *istituzionalmente* (*in primis* l'Ente parco¹⁹ con i suoi organi, tra cui il Consiglio direttivo in cui sono presenti i responsabili degli enti locali interessati, art. 9 c.; ma anche la Comunità del parco, art. 10) che *di fatto*²⁰ (si pensi agli operatori economici; alle *lobby* locali; e più in generale a tutti i portatori di interessi con ruoli strategici per le finalità del parco) nella progettazione ed attuazione dello specifico modello giuridico-gestionale.

Se per la descrizione dell'attuale modello italiano²¹ di conservazione e valorizzazione il riferimento normativo cardine, come visto, è rappresentato dalla Legge Quadro (e successive modificazioni), per passare dal modello "formale" a quello "vivente" a questa andrebbero aggiunti tutta un'altra serie di elementi: la giurisprudenza; le legislazioni previgenti relative alle aree protette già esistenti; gli atti normativi emanati al fine di adeguarli alla Legge Quadro; i provvedimenti istitutivi di nuove aree protette; ma soprattutto i citati strumenti attuativi delle politiche di conservazione e valorizzazione all'interno dei singoli Parchi (piani, regolamenti, piani pluriennali economici e sociali per la promozione delle attività compatibili, ma anche i piani di gestione delle riserve e i relativi regolamenti attuativi)²².

3 UNA POSSIBILE CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE NELLE AREE NATURALI PROTETTE

Una possibile classificazione degli strumenti di valorizzazione nelle aree naturali protette si può prendere a riferimento la presenza o meno di due caratteri: la loro previsione normativa all'interno della Legge Quadro;

¹⁹ Che nel modello assume, nel bene e nel male, il ruolo chiave di "motore del sistema" ma che nell'esercizio delle sue funzioni dovrà necessariamente sottostare ad una limitazione della propria discrezionalità rinvenibile in quel carattere di elevata tecnicità e scientificità che lo dovrebbe contraddistinguere, e sulla cui base quindi dovrebbe assumere le proprie decisioni strategiche di gestione dell'area senza poter mai prescindere dall'obiettivo primario di una tutela di tipo integrale.

²⁰ Da parte della dottrina (CASADEI, 2001, p. 77) viene fatto rilevare come siano pochi gli specifici riferimenti agli aspetti gestionali e di valorizzazione all'interno delle aree protette prodotti dalla letteratura giuridica specie nell'analisi del rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati.

²¹ Sia qui consentito limitare lo studio del modello italiano di valorizzazione nelle aree naturali protette ai soli parchi, escludendo le riserve e le aree marine protette in considerazione del carattere più spiccatamente di "pura conservazione" assegnato a queste dalla legislazione italiana (in tal senso basti rilevare che relativamente alle attività esercitabili nelle aree marine protette l'art. 19 comma 3 della legge quadro vieta quasi tutto).

²² In tal senso cfr. Casadei (2001, p. 77). Ovviamente qui risulta impossibile una rappresentazione approfondita di tutti questi elementi, nondimeno però si è cercato, per quanto possibile, di non tralasciare almeno i più rilevanti.

l'obbligatorietà o meno di questi nel modello in esame. Dall'applicazione di tali criteri classificatori emergono quindi tre categorie di strumenti: a) quelli previsti nella normativa e ad attivazione obbligatoria; b) quelli rinvenibili nel dettato del legislatore ma ad attivazione facoltativa; c) infine, come categoria residuale aperta, quelli non presenti nella Legge Quadro e ad attivazione volontaria.

Nella prima categoria troviamo, quindi, i tradizionali strumenti²³ espressamente previsti dal legislatore e la cui presenza è imprescindibile per il corretto funzionamento del modello, e cioè: il "piano per il parco" (art. 12), che disciplina l'organizzazione generale del territorio e la c.d. *zonizzazione*; il "regolamento del parco" (art. 11), che prevede sulla base del "piano" le attività consentite e quelle vietate²⁴ all'interno dell'area protetta; il "nulla osta"²⁵ (art. 13), che, come atto amministrativo di assenso necessario, mira a verificare la conformità o meno, a piano e regolamento, di eventuali attività da intraprendere all'interno del parco; infine il "piano pluriennale economico e sociale"²⁶ (art. 14, commi 2, 3, 6) in cui dovrebbero trovare spazio, sempre nel rispetto degli imprescindibili obiettivi di conservazione, le esigenze socio-economiche delle popolazioni residenti²⁷.

Nella seconda categoria rientrano quegli strumenti previsti dall'impianto normativo ma facoltativi, cioè che non necessariamente devono essere attivati dai titolari del relativo potere. Questi sono strumenti quindi con caratteristiche di maggiore flessibilità e che lasciano, spesso all'Ente parco ma non solo, la possibilità di essere attivati ove si ritenga che il loro utilizzo consenta al sistema di protezione dell'area di raggiungere, in via diretta o mediata, migliori performance di tutela ambientale. Tra questi possiamo segnalare: tutti gli

²³ Questa tipologia di strumenti, che sono storicamente i più trattati dalla dottrina giuridica, è stata ampiamente analizzata dai diversi autori qui più volte richiamati tra cui almeno si veda Caravita (2001, p. 296-300), Di Plinio (1997, p. 24-45, 1994, p. 211-236), Abrami (2000, p. 117-146); più succintamente, Lugaresi (2002, p. 177 s.); ma anche Ferrucci (2006, p. 147 s.) ed Casadei (2001, p. 81-84); in ottica comparata invece Cordini (2002, 2000).

²⁴ Come rilevato dalla dottrina "la legge quadro attribuisce al piano per il parco efficacia vincolante nei confronti delle amministrazioni (anche statali o autonome o entificate) e dei privati, e in tal modo, attraverso il doppio binario costituito dal piano e dal regolamento, costruisce un formidabile sistema di sbarramento normativo, trasversale e derogatorio rispetto a qualsiasi ordinamento di settore" (DI PLINIO, 1997, cit. 27), cui si rimanda per l'approfondimento di questa categoria di strumenti, (DI PLINIO, 1997, p. 24-38).

²⁵ Su cui oltre alla diversa dottrina citata, più in dettaglio v. Di Plinio (2002, p. 1526); anche in *Scritti in memoria di M. Buoncristiano*, Napoli, Jovene, 2001 (DI PLINIO, 2001), nonché reperibile in rete in www.diritto.it.

²⁶ I cui contenuti e finalità sono previsti nell'art. 14 comma 3.

²⁷ Tale strumento invece che dall'Ente parco, come piano, regolamento e nulla osta, promana dalla Comunità del parco, organo prettamente di composizione politica e rappresentativo degli interessi locali.

strumenti previsti all'interno del piano pluriennale economico e sociale ex. art. 14, 3²⁸; la possibilità di assegnazione da parte dell'Ente parco a terzi dell'uso del proprio nome ed emblema, per le finalità di conservazione ma compatibilmente con queste anche di "sviluppo del turismo e delle attività locali connesse" previsto al successivo comma 4²⁹; la possibilità di promuovere da parte di Stato, regioni, enti locali, Comunità del parco e altri soggetti pubblici e privati, i *patti territoriali*³⁰ (art. 1, c. 5); ma anche da parte del Ministero "la promozione di accordi di sviluppo di azioni economiche sostenibili all'interno dei sistemi territoriali dei parchi e delle aree marine protette"³¹ (art. 1-bis, c.1³²).

Come categoria residuale aperta troviamo, infine, una serie di strumenti³³ non esplicitamente previsti dalla Legge Quadro, che provengono dallo stesso mercato o nascono dall'ingegno dei diversi attori coinvolti nella gestione delle aree protette (Ente parco in testa), e che stanno assumendo oggi un ruolo sempre più rilevante nell'attuazione delle politiche di valorizzazione delle aree protette. Rientrano in quest'ultima categoria, infatti, una molteplicità di strumenti che, secondo quanto previsto dal modello normativo descritto, dovrebbero trovare posto all'interno dell'apparato strumentale delle precedenti due categorie³⁴. Per

²⁸ "Il piano di cui al comma 2 [*piano pluriennale economico e sociale*] può prevedere in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di 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. Una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap".

²⁹ "Per le finalità di cui al comma 3, l'Ente parco può concedere a mezzo di specifiche convenzioni l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco".

³⁰ Come previsti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 626.

³¹ Su cui più diffusamente cfr. Albissini (2002, p. 550).

³² Che recita: "Il Ministro dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con 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, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati".

³³ Per una prima descrizione degli aspetti giuridici relativi a molti di questi strumenti nel modello di tutela ambientale comparata, sia consentito il rinvio a Bellomo (1997, p. 119-142); per una interessante carrellata sull'applicazione, sui numeri e le potenzialità di detti strumenti in Italia nelle aree protette v. F. Renzi (2003).

³⁴ Si ritiene infatti che, in base al principio di "divieto implicito" delle attività non presenti in piano e regolamento, in caso di mancata previsione all'interno di questi, sia degli strumenti appartenenti a questa terza categoria, sia delle attività a loro funzionali, si avrebbe una violazione

questa terza categoria, con caratteri di flessibilità ancora maggiori rispetto alle precedenti, risulta quindi indispensabile un impiego sinergico con l'intero apparato strumentale a disposizione dell'Ente parco, ma anche degli altri soggetti coinvolti, in una chiara visione strategica per il miglior perseguimento delle finalità di conservazione e, ove possibile, di valorizzazione del parco.

Proprio in quest'ultima categoria, ma anche nell'applicazione delle precedenti, i vari attori delle politiche di valorizzazione hanno i maggiori margini di iniziativa essendo liberi, sempre nel rispetto del principio prioritario della conservazione, di creare nuovi strumenti che meglio si adattino alle peculiarità dell'interesse naturalistico di cui sono custodi per conto dell'intero genere umano cercando, ove possibile, di funzionalizzare gli interessi socio-economici a quelli di tutela. Infatti quanto più i singoli strumenti creati saranno compatibili con la tutela del valore naturalistico, *in primis*, e con le logiche di mercato in via subordinata, tanto più saranno efficaci nella tutela dell'area protetta.

Tra questi, a mero titolo esemplificativo³⁵, possiamo trovare l'impiego di: etichette ecologiche giuridicamente assistite e non³⁶; sistemi di certificazione ambientale (basati sugli standard internazionali "ISO 14001" e "Regolamento EMAS") da applicare sia direttamente all'Ente parco³⁷, sia, attraverso meccanismi di incentivazione diretta o indiretta, alle organizzazioni presenti nel parco; Agenda 21; meccanismi d'implementazione di nuove tecniche agricole a ridotto impatto ambientale³⁸, tra cui quella biologica, da parte delle collettività locali; strumenti di diffusione dei criteri di turismo sostenibile³⁹ tra gli operatori del parco; interventi formativi *ad hoc*; indicatori di qualità ambientale di vario genere

dell'impianto normativo descritto con una conseguente impossibilità attuativa che limiterebbe pesantemente le possibilità di gestione attiva dell'area protetta.

³⁵ Una trattazione completa di tali strumenti risulta qui impossibile proprio a causa della descritta caratteristica che possiedono di "categoria aperta" (in cui ogni soggetto coinvolto nel sistema può crearne il numero e la tipologia che ritiene), d'altronde dati i limiti del presente scritto non risulta tanto meno possibile una trattazione approfondita dei più rappresentativi, necessariamente qui appena accennati.

³⁶ Molti parchi stanno creando dei propri marchi ecologici, per le strutture turistico ricettive presenti nel parco, con criteri depotenziati rispetto a quelli previsti per il relativo marchio di certificazione europeo (Ecolabel) creando così di fatto, per questi operatori, un raffinato strumento intermedio verso il raggiungimento del prestigioso riconoscimento di sostenibilità ambientale, tale pratica ad esempio è rinvenibile nel parco nazionale delle Cinque Terre cfr. <http://www.parcnazionale5terre.it/pagina.php?id=335>.

³⁷ In tal senso è andato il progetto "Parchi in qualità" realizzato dall'ENEA su cui già v. Naviglio ([2002]); più di recente invece e per un quadro sull'attuale situazione in Italia v. ISPRA (2018).

³⁸ Sul rapporto tra attività agricole e aree protette cfr. Casadei (2001, p. 77-87); invece per una ricostruzione storica di detto rapporto cfr. Masini (2001, p. 737-741).

³⁹ Per una ricostruzione dei profili giuridici italiani e comparati inerenti al turismo sostenibile cfr. Politi (2004).

e tipologia⁴⁰; strumenti di *green marketing*⁴¹; *green public procurement*⁴²; strumenti finanziari ed economici d'incentivazione o disincentivazione di comportamenti funzionali alla tutela ambientale (es. tariffe di accesso al parco⁴³); *cleaner technologies*.

L'applicabilità e le modalità implementative di ognuno di questi strumenti dovrà essere attentamente studiata dall'Ente parco, possibilmente con l'ausilio ed il supporto di professionalità elevate⁴⁴, per valutarne le condizioni di funzionalizzazione all'interesse naturalistico tutelato, il tutto attraverso un approccio integrato con le politiche locali e quanto più possibile partecipato con gli *stakeholders* territorialmente coinvolti.

4 IL MODELLO GIURIDICO-GESTIONALE DI VALORIZZAZIONE DEL PARCO NAZIONALE DELLE CINQUE TERRE

Un primo interessante esempio di applicazione del modello giuridico descritto è rinvenibile, tra gli altri, nel modello di tutela ambientale adottato nel parco nazionale delle Cinque Terre. Questo risente, forse molto più che in altre aree protette, delle caratteristiche territoriali presenti: estensione limitata dell'area sottoposta a tutela; conformazione geo-morfologica caratterizzata da un territorio costituito da una fascia di costa alta e frastagliata che raggiunge anche i 700 mt., spesso a picco sul mare; cinque soli centri abitati di modestissime dimensioni e localizzati in corrispondenza dello sbocco a mare dei brevi corsi d'acqua. Tale conformazione ha costretto gli abitanti del posto nell'arco di almeno 500 anni ad intervenire pesantemente sul territorio in modo da poterlo rendere adatto soprattutto alla coltivazione della vite. Nell'arco dei secoli, quindi, grazie al duro lavoro di intere generazioni, costrette a confrontarsi quotidianamente con questi terreni scoscesi, gran parte del territorio è stata

⁴⁰ Spesso indispensabili per determinare la c.d. *carring capacity* dell'area protetta: cioè la quantità di pressione antropica che un parco può sopportare prima di subire conseguenze sulla conservazione dell'interesse naturalistico protetto nell'area.

⁴¹ Sugli strumenti di informazione e comunicazione ed il loro rapporto con i parchi per un primo quadro con spunti anche comparati v. Bertone (2003).

⁴² Su cui specifici approfondimenti nel prosieguo del presente lavoro.

⁴³ Si sono mossi in tal senso i parchi dell'Uccellina, delle Cinque Terre, del Gargano (per le Isole Tremiti), ma anche quello della Maddalena con tasse per diportisti privati, barche adibite a trasporto passeggeri, *diving center* e singoli sub. Su cui cfr. Ravazzi ([2002]).

⁴⁴ Sulle competenze richieste per ricoprire i ruoli istituzionali nell'Ente parco, con una descrizione critica delle varie fasi che si sono succedute cfr. Moschini (2004b).

terrazzata con la tecnica dei c.d. “muretti a secco”⁴⁵ onnipresenti su questo territorio e simbolo stesso del Parco. Quanto descritto consente di comprendere appieno la definizione di “Parco dell’Uomo”⁴⁶ coniata dallo stesso Parco e che ben rappresenta questo rapporto che si è venuto a creare tra territorio, chi vi ha abitato e chi vi abita.

Come per quest’area protetta l’unica vera ed inalienabile risorsa è costituita dal territorio, ma questo si mantiene solo ed esclusivamente sul delicato equilibrio che si è creato nel tempo tra uomo e manutenzione dei muretti a secco, unici strumenti di difesa dal dissesto idrogeologico per tutta l’area⁴⁷.

Oggi però il cambiamento delle condizioni socio economiche a livello locale e globale ha rotto questo delicato equilibrio secolare rendendo di fatto non più conveniente la pratica agricola in questi territori a causa sia degli elevati costi in termini di manodopera, sia della bassa redditività delle colture. Se a ciò si aggiunge l’aumento del valore delle rendite di posizione per gli immobili che si è avuta negli ultimi anni, specie per l’acquisto di questi come seconde case a fini turistici, ben si comprende l’elevato aumento del fenomeno dell’abbandono della coltivazione dei terreni e della manutenzione dei terrazzamenti. Il processo descritto stava portando, ed ove non si riesca a disinnescarlo porterà, inevitabilmente all’implosione del sistema con la conseguente perdita del territorio a causa di frane e dissesti geologici.

Il ruolo dell’ente parco in questo contesto si è dimostrato fondamentale come lo è a tutt’oggi.

Il Parco è riuscito a farsi percepire ed accettare dagli abitanti e dalle amministrazioni locali come attore di primo piano nel coordinamento e nella promozione di una valorizzazione territoriale, ma indirettamente anche economica, tendente a conservare, ma più spesso a ripristinare, quel delicatissimo equilibrio che si era costituito in così tanto tempo tra l’uomo e il territorio, e che ha consentito a questi posti di conservare il proprio pregio naturalistico, facendo superare anche interessi campanilistici derivanti da centinaia di anni di duro isolamento.

⁴⁵ Cioè che non hanno bisogno di malte per essere cementati ma costituiti dalla sovrapposizione, con tecniche raffinate e sviluppate nel tempo, di pietre incastrate tra di loro. Sembra che gli studiosi abbiano decifrato almeno quattro tecniche diverse di realizzazione dei muretti, tecniche e studi che il Parco sta promuovendo con varie iniziative.

⁴⁶ Ufficialmente il parco nazionale delle Cinque Terre e l’omonima riserva marina sono stati istituiti nel 1999, anche se già dal 1997 l’UNESCO ha dichiarato questi luoghi “Patrimonio naturale e culturale mondiale”.

⁴⁷ Su cui cfr. Bonanini (2004, p. 2).

Il Parco quindi attraverso gli strumenti giuridici⁴⁸ a sua disposizione, ma non solo, sta cercando di: valorizzare le colture ed i prodotti locali⁴⁹; operare una selezione culturale del turista funzionalizzata alla difesa del territorio⁵⁰; creare dei meccanismi che impongano a chi acquista un immobile nel Parco che si faccia carico in maniera diretta o mediata anche di azioni di recupero su porzioni di territorio; aumentare il tasso di occupazione per gli abitanti locali attraverso azioni dirette ed indirette finalizzate alla creazione di nuova microimprenditorialità, in sintonia con le politiche di sviluppo sostenibile di cui il parco è regista, ma anche attraverso la riconversione delle attività economiche esistenti nel senso della sostenibilità ambientale e della funzionalizzazione alla tutela dell'interesse naturalistico presente nell'area.

In molti casi si è avuta la sensazione però che il Parco abbia dovuto, più semplicemente, saper "leggere" il territorio, riscoprire e formalizzare le regole che già esistevano e che sono state create nel tempo dal rapporto tra l'uomo⁵¹ e

⁴⁸ A tal riguardo il Piano del Parco ha rappresentato, fino a quando è stato in vigore (2002-2010), il più forte strumento giuridico a disposizione della tutela dell'area. Nel Piano si trovavano, infatti, le norme generali e settoriali indispensabili per garantire l'effettività della tutela tra cui "gli obiettivi e le finalità", art. 1 e "gli strumenti", art. 6. La forza del Piano si appalesava all'art. 8 p.to 5 dove si affermava che il Piano del Parco sostituiva tutti gli altri strumenti di pianificazione ricadenti sull'area e che "l'adozione di nuovi strumenti urbanistici e loro varianti, generali e parziali, deve essere preceduta da intesa con l'Ente Parco".

Il Piano del parco nazionale delle Cinque Terre che è ancora reperibile in <http://www.polis.unige.it/sla/labtap/parco/index.htm>, è stato successivamente revocato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1482 del 10.12.2010, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 51 del 22 dicembre 2010 (partII). Attualmente è in corso di redazione un nuovo piano la cui redazione è stata finanziata solo nel 2018.

⁴⁹ Il Parco stesso attraverso cooperative create *ad hoc* vende prodotti tipici locali, soprattutto legati alle coltivazioni; persegue politiche di rintracciabilità, certificazione, incentivazione dell'innalzamento qualitativo delle produzioni anche attraverso la promozione di innovazioni sia di prodotto che di processo (si pensi all'introduzione dell'agricoltura biologica); crea, ad esempio, accordi con altri parchi, come il Migliarino San Rossore che fornisce i pinoli da agricoltura biologica per la produzione del famoso pesto.

⁵⁰ Incentivando attività turistiche adatte alla conservazione e tutela delle specificità dell'area, si pensi al *birdwatching*, ma anche all'incentivazione delle escursioni a piedi attraverso i sentieri presenti nell'area, ma soprattutto creando strumenti capaci di contenere il superamento della capacità di carico del territorio relativamente alla presenza umana (obiettivo che era presente peraltro all'art. 1 del Piano dove si legge che il Parco deve perseguire "l'alleggerimento dei flussi turistici sulla costa").

⁵¹ Si pensi che perfino le regole di successione ereditaria erano dettate dal territorio. I genitori, infatti, nel momento in cui dovevano ripartire i propri possedimenti terrieri tra i vari figli, li spezzettavano in modo da assegnare ad ogni figlio una parte di terrazzamento per le diverse altitudini. Se da una parte ciò provocava la parcellizzazione del territorio, dall'altra garantiva che non vi fossero disparità di trattamento tra i vari figli, legate alla variabilità della resa dei vigneti nelle diverse annate in ragione degli effetti combinati della pioggia e dell'umidità marina. Ciò ha garantito di fatto, nel tempo, una ripartizione del rischio tra le varie generazioni.

questi posti, dimostrando la sensibilità e l'intelligenza di adattarle alle mutate condizioni socio economiche.

Sicuramente il modello giuridico di tutela ambientale adottato nelle Cinque Terre, nonostante la tutto sommato ancora giovane età del Parco, sta raggiungendo i primi risultati: le porzioni di terrazzamenti recuperati in così poco tempo, la valorizzazione dei prodotti locali che si è riuscita ad attuare, il coinvolgimento degli operatori agricoli, commerciali, ristorativi e delle strutture ricettive nei vari processi di certificazione di qualità⁵² promossi direttamente o indirettamente dal Parco e più in generale nelle politiche di valorizzazione⁵³.

Quello che colpisce l'attento visitatore è l'elevato livello di coordinamento ed integrazione raggiunto da questi strumenti. Si ha inoltre la percezione immediata del rapporto di profonda collaborazione che si è creato tra i diversi operatori e l'Ente Parco che qui viene vissuto come un soggetto portatore di valore aggiunto per la collettività locale e non come un mero appositore di vincoli sul territorio.

Ciò che resta da capire è il segreto del successo di questo modello che sembra sia riuscito in così pochi anni a conciliare sviluppo economico, tutela dell'interesse naturalistico e, in ultima istanza, sostenibilità ambientale.

Si ritiene che il merito vada attribuito ad una molteplicità di fattori.

Il primo è rappresentato sicuramente dalla limitata estensione territoriale dell'area che gravita solo su cinque amministrazioni comunali, una provinciale ed una regionale: ne consegue una forte limitazione degli interessi presenti nell'area con ovvi vantaggi gestionali.

Il secondo consiste nella ricordata giovane età del parco che da elemento di debolezza ha in realtà rappresentato un punto di forza, infatti questo Parco ha potuto godere dell'esperienza fatta nella gestione di altre aree protette, riuscendo ad evitare gli errori commessi in altre realtà naturalistiche.

Il terzo è ascrivibile alle peculiarità territoriali della zona che, come anticipato, hanno lasciato pochissimi margini nella scelta degli obiettivi di tutela da perseguire da parte dell'Ente evitando inutili dispersioni di forze nell'individuazione e perseguimento di eventuali falsi obiettivi.

Il quarto fattore, invece, è che il Parco ha saputo fare un ampio, ma soprattutto oculato, uso dei moderni strumenti giuridico-aziendali per la

⁵² Da notare che l'Ente Parco è riuscito ad ottenere già dal 2014 la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 e dal 26 giugno di quest'anno anche quella europea EMAS.

⁵³ Sulle politiche di valorizzazione adottate nel parco delle Cinque Terre con specifico riferimento all'affidamento a terzi di attività o servizi cfr. Falcone (2006b, p. 227-246).

valorizzazione del territorio, dei prodotti locali, ma anche delle attività già esistenti e di quelle da promuovere.

Infine si è puntato molto sulla "ricerca" attraverso personale altamente qualificato per lo studio, la realizzazione e l'implementazione delle politiche e degli strumenti di tutela precedentemente descritti.

In definitiva, se questo modello giuridico-gestionale non è facilmente esportabile in altre realtà territoriali distanti per caratteri dalle Cinque Terre, sicuramente può fornire alle altre aree protette degli ottimi spunti nella scelta delle linee politico-gestionali da adottare per una corretta tutela ambientale.

5 L'APPLICAZIONE DEL GPP NELLE AREE NATURALI PROTETTE

Tra gli strumenti di valorizzazione applicabili all'interno delle aree naturali protette, una rilevanza particolare è assunta dai c.d. appalti verdi o Green Public Procurement (GPP)⁵⁴, infatti in Italia l'Ente parco sia regionale che nazionale assume la qualifica giuridica di "ente pubblico" e quindi rientra a pieno titolo tra i possibili fruitori di questo strumento.

Rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, però, come visto, l'Ente parco ha la peculiarità aggiuntiva di essere destinatario, da parte della normativa italiana, di una funzione ben specifica: la protezione, conservazione e valorizzazione⁵⁵ dell'interesse naturalistico affidatole. Solo in via funzionale al perseguimento di tali obiettivi, che hanno carattere di priorità ed indefettibilità nel modello italiano, l'Ente parco può adottare, sulla base di criteri strettamente tecnico-scientifici, e quindi caratterizzati da bassa ingerenza politica esterna ed elevato orientamento al risultato, gli strumenti giuridico-gestionali ritenuti più adeguati.

Alla luce della premessa appena fatta lo strumento del GPP nelle aree protette assume quindi un significato molto particolare, garantendo una serie di vantaggi aggiuntivi rispetto all'impiego presso altri soggetti pubblici.

L'implementazione, infatti, delle clausole "verdi" all'interno delle procedure di acquisto degli enti parco consente sia di orientare le scelte produttive dei fornitori del parco verso produzioni maggiormente sostenibili

⁵⁴ In linea di estrema sintesi si può affermare che i GPP consistono nell'inserimento da parte delle amministrazioni pubbliche di clausole "verdi" all'interno dei bandi volti all'acquisto da parte di queste di prodotti e servizi ambientalmente preferibili.

⁵⁵ Su cui sia consentito il rinvio a Bellomo (2008).

(oppure in alternativa verso modelli gestionali che incorporano la valutazione ed il perseguimento di migliori performance ambientali nelle scelte degli operatori economici che entrano in contatto con l'Ente parco); sia di dare l'esempio concreto, nonostante i modesti volumi di acquisto dei parchi, alle altre pubbliche amministrazioni presenti nel territorio dell'area protetta al fine di sensibilizzarle e di orientarle all'adozione del GPP attraverso azioni e strumenti (*in primis* Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili).

Inoltre, tra gli ulteriori possibili vantaggi dell'applicazione dei GPP nelle aree protette, si può segnalare anche la creazione o il sostegno di un'economia locale, in molti casi ambientalmente preferibile⁵⁶, grazie proprio alla domanda di prodotti con caratteristiche "verdi".

La promozione e l'uso del GPP all'interno delle aree protette, infine, può rappresentare un forte strumento di coinvolgimento degli *stakeholders* locali (cittadini, attività economiche presenti nel parco, visitatori) nell'adozione di una politica integrata di prodotto che tenga in debito conto la tutela della variabile ambientale attraverso un'azione di sensibilizzazione di cui può essere portatore lo strumento del GPP. Se da una parte, infatti, l'acquisto "verde" tende a domandare prodotti (ma anche comportamenti) ambientalmente più sostenibili, dall'altra può diventare, all'interno di un'area naturale protetta, un chiaro invito fatto ai soggetti che vengono in contatto con il parco a ripensare i propri modelli di acquisto inserendo all'interno dei propri criteri di scelta oltre alle variabili "prezzo" e "qualità funzionale" del prodotto, la variabile "qualità ambientale": trasformando, così, i propri acquisti in acquisti "ambientalmente consapevoli" e riuscendo quindi ad orientare il mercato, a propria volta, verso modelli di maggiore sostenibilità ambientale.

Gli ostacoli all'applicazione di tale modello però sono molteplici ed andranno valutati attentamente di volta in volta dal decisore pubblico nel momento in cui dovrà scegliere se ricorrere, e in che misura, a questo strumento

⁵⁶ La preferenza ambientale che spesso viene accordata dagli studiosi ai prodotti locali può essere associata a molteplici fattori che in via diretta o indiretta comportano la riduzione degli impatti ambientali dei prodotti anche all'interno delle aree protette, tra questi si possono segnalare: minori distanze di trasporto; maggiori probabilità di rispetto della *mission* del parco, cioè in quanto il produttore "locale" dovrebbe conoscere meglio la realtà in cui vive; riduzione della conflittualità tra residenti nel Parco ed ente gestore, infatti l'ente parco, essendo percepito dalle collettività locali come produttore diretto o indiretto di benessere attraverso le maggiori opportunità di creazione di reddito fornite all'economia locale, verrebbe visto non più solo come mero appositore di pesanti vincoli per le collettività locali. D'altra parte però va rilevato che comunque il *favor* accordato ai prodotti locali, in virtù del riconoscimento di essere astrattamente portatore di un minore impatto ambientale, deve costantemente fare i conti con i principi sanciti a livello internazionale dal WTO e a livello comunitario dal giudice di Lussemburgo prima e dalla Commissione poi, di *parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità*.

per il perseguimento delle finalità della P.A. che rappresenta. Ciò ovviamente se si vorranno produrre effetti tangibili in termini di tutela ambientale.

Tra questi limiti all'implementazione del GPP particolare importanza assumono quelli di natura più prettamente economica⁵⁷.

Il GPP non porterà ai risultati sperati, infatti, sia in caso di eccessivo costo dei prodotti/servizi ambientalmente preferibili; sia nel caso in cui il mercato di approvvigionamento della P.A. che gestisce l'appalto manchi di adeguati livelli di concorrenza.

Nel primo caso le amministrazioni troveranno il loro più grande ostacolo nei condizionamenti quantitativi della spesa pubblica derivanti dai vincoli economico-finanziari europei, poiché, se non si innesca un meccanismo di compensazione degli eventuali maggiori costi derivanti dall'uso del GPP, nel lungo periodo il ricorso a tale strumento comporterebbe un progressivo aggravio dei bilanci delle PP.AA. con tutti i relativi e conseguenti problemi di stabilità della finanza pubblica.

Nel secondo, invece, non si innescherà, all'interno del mercato di riferimento dell'amministrazione, un meccanismo concorrenziale che spinga i fornitori verso l'adozione di politiche aziendali o scelte produttive maggiormente sostenibili in ottica ambientale.

Da ciò si comprenderà l'importanza cruciale dell'attuazione e del perfezionamento delle politiche di liberalizzazione dei mercati che si stanno perseguendo ai vari livelli territoriali⁵⁸, e la loro prodromicità per l'efficace funzionamento dei GPP. Ma si intravedono, quindi, anche le potenzialità che ha il GPP nell'orientare il mercato verso l'innalzamento delle proprie performance ambientali, che, nel mercato globalizzato, sono generatrici di ulteriori vantaggi competitivi⁵⁹.

⁵⁷ Tra gli autori italiani e stranieri che si sono occupati di problematiche più prettamente afferenti all'economia ambientale si segnalano almeno: Casoni e Polidori (2002); Grasso (2001); Marangoni e Tempesta (2001); Gilpin (2000); Nelissen, van der Straaten e Klinkers (1997); Carraro (1997); Turner, Pearce e Bateman (1996); Bruzzo e Poli (1996); Bromley (1995); Bresso (1993); Sachs (1993); Bresso (1992); Brown, Flavin e Postel (1991); Gerelli (1990); Molesti (1988); Gerelli (1974).

⁵⁸ Si pensi alle politiche dell'Unione europea che sono portatrici, nel proprio DNA, della progressiva ed inesorabile liberalizzazione dei mercati; alla concorrenza sia tra soggetti economici che istituzionali innescatasi ormai ai vari livelli di governo, ma anche tra i nuovi e diversi portatori di interessi presenti nelle nuove aree di libero scambio esistenti a livello globale. Sulla modellizzazione, in ottica comparata, dei meccanismi di competitività regolamentare a livello globale cfr. Di Plinio (2005).

⁵⁹ L'inserimento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) che obbligatoriamente devono inserire le pubbliche amministrazioni nei bandi relativi a particolari categorie di prodotti, introdotti nell'ordinamento italiano a partire dal 2015 con l'art. 18 della **L. 221/2015** e, successivamente, all'art. 34 recante "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale" del **D.lgs. 50/2016** "Codice degli

Proprio su questi fattori economici si dovrà puntare per la diffusione dello strumento del GPP tra le amministrazioni presenti nei territori dei parchi. Infatti il solo inserimento di elementi di compatibilità con le politiche di appalto "verde" all'interno del *Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili*, se può essere utile per aumentare la conoscenza del GPP, difficilmente sarà sufficiente per la diffusione e l'implementazione, all'interno delle procedure d'appalto delle amministrazioni, di "clausole verdi" senza la promessa intrinseca, di cui deve essere portatore lo strumento in esame, di ricadute concrete positive in termini economici, sociali e di immagine. Tali ricadute inoltre dovranno essere necessariamente evidenziate ed oggettivizzate sia nella fase precedente l'adozione del GPP, sia in quella, successiva, di verifica dei risultati raggiunti. Ciò ove si desideri da parte dell'ente parco, di attirare l'attenzione degli altri decisori pubblici sul GPP e sulla sua adozione.

Sono molti i parchi italiani che hanno iniziato a compiere i primi passi nell'implementazione, diffusione, ma spesso anche sensibilizzazione dei diversi attori territoriali di riferimento, circa lo strumento del GPP attraverso iniziative ed azioni concrete. Di seguito sia consentito analizzare brevemente alcune tra le prime esperienze a livello nazionale di applicazione di questo particolare strumento di valorizzazione specificamente pensato per le PA e qui applicato alle aree naturali protette.

5.1 L'esperienza del Parco regionale di Veio

Il Parco di Veio è un parco periurbano regionale che, partendo dall'interno del territorio comunale di Roma⁶⁰, si estende verso nord fino a poco oltre il paese di Campagnano Romano.

Il territorio del Parco, caratterizzato da una forte presenza antropica, si colloca in un'area con elevato numero di amministrazioni comunali, di piccole e grandi dimensioni⁶¹.

Questo Parco, che si è dimostrato molto dinamico nell'adozione di strategie finalizzate ad elevati livelli di tutela ambientale, è stato tra i primi a sfruttare molti degli strumenti di tutela ambientale attualmente a disposizione

appalti" (modificato dal **D.lgs 56/2017**), che ne hanno reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti, rappresentano un importante passo in avanti sulla via dell'uso del GPP da parte delle pubbliche amministrazioni.

⁶⁰ Si pensi che un tratto del Parco è ricompreso addirittura all'interno del Raccordo Anulare che circonda Roma.

⁶¹ Tra queste amministrazioni troviamo anche lo stesso Comune di Roma.

degli Enti parco e tra questi ha deciso di porre particolare attenzione proprio all'impiego del GPP.

L'idea di fondo dell'Amministrazione del Parco è rinvenibile nella scelta attuata di rappresentare, in prima battuta, un esempio di "buona pratica" per il territorio di riferimento, sia implementando all'interno della propria struttura burocratico-amministrativa procedure di acquisto che tenessero conto del fattore ambientale, sia svolgendo una funzione di informazione e promozione di questo strumento sui portatori di interessi presenti all'interno del proprio territorio di riferimento (*in primis* le amministrazioni comunali ricomprese nell'area del Parco ma anche sulle aziende ed i cittadini).

A tal fine già dal 2005 l'Ente Parco di Veio ha adottato una delibera⁶² in cui il GPP è stato assunto come metodo di acquisto e in cui sono stati fissati gli obiettivi⁶³ da perseguire e le relative azioni⁶⁴ da porre concretamente in essere.

⁶² Deliberazione del Commissario straordinario n. 41/2005 del 6 settembre 2005, dal titolo "Definizione della politica degli appalti di lavori, forniture e servizi del Parco di Veio - Green Public Procurement (GPP)", in http://www.parmaecobio.com/ACQUISTI%20VERDI/Documenti/Blu/Delibera%20Adozione_GPP_veio.pdf.

⁶³ "Limitare, sostituire o eliminare progressivamente l'acquisto di prodotti tossici, pericolosi, difficilmente smaltibili o comunque a significativo impatto ambientale; preferire prodotti/servizi a più lunga durata, facilmente smontabili e riparabili, ad alta efficienza energetica, ottenuti con materiali riciclati/riciclabili, recuperati o da materie prime rinnovabili, e che minimizzano la produzione di rifiuti; promuovere nelle proprie scelte di acquisto la diffusione di tecnologie ecologicamente compatibili, tecniche di bio-edilizia, sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale e sistemi pubblici di etichettatura ecologica dei prodotti (es. Regolamento CE 1980/2000) che tengono conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti/servizi che si intende acquistare; inserire nei criteri di aggiudicazione elementi ambientali che comportino un vantaggio economico all'amministrazione, valutato tenendo conto dei costi sostenuti lungo l'intero ciclo di utilizzo del prodotto/servizio."

⁶⁴ "Inserire nelle procedure di acquisto di beni e servizi i criteri ambientali contenuti nella sezione operativa del Manuale GPP del progetto LIFE 02 ENV/IT/000023; continuare la ricerca di criteri di preferibilità ambientale da inserire nelle procedure di acquisto (anche relativamente a nuove tipologie di prodotti e servizi) e mettere a disposizione degli altri enti le esperienze acquisite; tenere conto dell'impatto ambientale nell'organizzazione di eventi e convegni; verificare, di volta in volta, la possibilità di inserire la certificazione ambientale EMAS (Regolamento CE 761/01) o ISO 14001 come mezzo di prova per valutare la capacità tecnica di un'impresa a realizzare l'appalto con requisiti ambientali; verificare la possibilità di predisporre procedure interne di qualificazione anche ambientale dei propri fornitori; prevedere momenti di sensibilizzazione del proprio personale in particolare degli uffici acquisti sugli impatti ambientali dei prodotti maggiormente utilizzati; condividere e promuovere forme centralizzate di acquisto che tengano conto dei criteri ambientali; promuovere le buone prassi di acquisti pubblici ecologici sul territorio di competenza; favorire l'istituzione di un gruppo di lavoro per la gestione delle attività connesse con l'implementazione di un sistema finalizzato all'integrazione degli aspetti ambientali e sociali nell'attività contrattuale per l'acquisizione di forniture e servizi e l'esecuzione di lavori; prevedere la partecipazione alla formazione per funzionari e dirigenti secondo il Piano di formazione seguito nel progetto GPPnet LIFE 02 ENV/IT/000023 sugli acquisti pubblici sostenibili, le etichettature ecologiche, sull'introduzione dei criteri ecologici nei bandi di gara;

Nello stesso anno ha visto la luce la "Guida al GPP per gli Enti parco"⁶⁵ dove, oltre alla rappresentazione del quadro giuridico dei vari provvedimenti nazionali europei ed internazionali inerenti gli appalti "verdi", vengono date preziose indicazioni pratiche agli enti parco per l'implementazione dei GPP.

Il manuale, anche se molto focalizzato sugli aspetti relativi all'uso del patrimonio forestale, ha rappresentato un primo interessante modello regionale (riproducibile anche a livello nazionale), di "buona pratica" nell'applicazione alle aree protette dello strumento giuridico delle clausole "verdi".

Nella realizzazione di tale percorso, come rilevato dalla Direzione del Parco⁶⁶, non è risultato facile coinvolgere le diverse (per dimensioni, organizzazione ed obiettivi perseguiti) amministrazioni in iniziative volte alla promozione di un modello di protezione ambientale sostenibile condiviso ed integrato.

Tra gli ostacoli più evidenti riscontrati nel processo di coinvolgimento nell'adozione delle clausole "verdi" dei comuni ricompresi all'interno dell'area protetta, ne sono emersi tre su tutti: la presenza nelle amministrazioni di procedure burocratico-amministrative ormai sedimentate e quindi non facilmente modificabili; l'assenza spesso della stessa conoscenza dell'esistenza di questo strumento e della possibilità di adottarlo all'interno dell'amministrazione di riferimento; l'incapacità di trasformare i buoni propositi in tal senso in azioni concrete per l'implementazione delle clausole verdi nelle varie fasi degli appalti comunali.

Nell'esperienza del Parco di Veio, quindi, si può affermare che il ricorso al GPP è stato visto in ottica strategica. L'impiego di tale strumento, infatti, è stato prevalentemente volto all'inserimento di nuovi criteri di acquisto ambientalmente consapevoli e responsabili (sia per le pubbliche amministrazioni coinvolte, sia per i cittadini che per le aziende). Soprattutto nel GPP si è sperato di trovare uno strumento che consentisse concretamente al consumatore di cambiare il proprio rapporto con la variabile ambientale fornendogli l'opportunità di toccare con mano la possibilità di incidere positivamente sulla tutela dell'ambiente.

Va evidenziato, infine, come, sulla scia dell'esempio dato dal Parco di Veio, nel 2006 la Regione Lazio ha approvato una delibera⁶⁷ specificamente

inserirne i temi connessi con la politica degli appalti dell'ente tra gli argomenti oggetto di eventuali stage e tirocini formativi universitari; adottare un Piano di azione per il GPP."

⁶⁵ Scaricabile dal sito web http://www.parcodiveio.it/_ita/ente/ente_gpp.htm/.

⁶⁶ Cfr. Sinibaldi (2007).

⁶⁷ Regione Lazio DGR 321 del 2006.

destinata alle Aree protette regionali che prevedeva una serie di azioni⁶⁸ finalizzate alla informazione, formazione, sensibilizzazione, promozione ed implementazione dei GPP all'interno delle aree protette regionali.

5.2 L'esperienza del Comune di Pisa e del Parco Regionale di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli

Anche il Parco di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli, parco naturale regionale sito tra Pisa ed il Mar Tirreno, ha dato il buon esempio in tema di sostenibilità ambientale aderendo all'iniziativa presa dal Comune di Pisa, all'interno delle attività promosse dal Tavolo Permanente sull'ambiente creato dallo stesso Comune nel novembre 2004, che ha portato alla redazione e sottoscrizione di una "Carta degli impegni per gli acquisti verdi"⁶⁹.

L'obiettivo dell'iniziativa è stato quello di creare una sorta di distretto territoriale finalizzato alla diffusione ed adozione degli appalti "verdi" nel territorio pisano, consentendo ai sottoscrittori dell'iniziativa di condividere e scambiare informazioni ed esperienze relative ai GPP, cercando di innescare, così, un processo virtuoso di miglioramento continuo nella diffusione di metodi e modi di produzione e consumo sostenibile.

Nella sua fase centrale, l'iniziativa si è concretizzata nella predisposizione di un documento, le "Linee guida per il GPP nel territorio comunale pisano"⁷⁰, il cui allegato contiene la già citata "Carta degli impegni per gli acquisti verdi". All'interno delle "Linee guida per il GPP nel territorio comunale pisano", è stato previsto il raggiungimento di una serie di obiettivi, condivisi dai partecipanti, di riduzione dei consumi delle risorse e della produzione di rifiuti cui indirizzare i

⁶⁸ "Redigere le linee guida per l'acquisto di materiale di consumo e di gestione eco-compatibile; definire un programma di formazione, informazione e sensibilizzazione al Green Public Procurement per i responsabili di acquisto; coordinare un progetto pilota di sperimentazione del GPP nei parchi e nelle riserve regionali; riconvertire in senso ecologico: gli acquisti di mezzi di trasporto, di sistemi di riscaldamento e condizionamento, arredi e attrezzature per ufficio, carta uso ufficio, carta uso igienico, i prodotti di pulizia, le attrezzature informatiche e i materiali di consumo, l'utilizzazione di lampadine a basso consumo energetico, e altri acquisti che possono ridurre in maniera significativa gli impatti sull'ambiente.", Regione Lazio DGR 321 del 2006.

⁶⁹ Sottoscritta a Pisa il 27 gennaio 2006 e che ha coinvolto tredici Amministrazioni Pubbliche del territorio pisano. Le amministrazioni che hanno sottoscritto il documento sono state: il Comune di Pisa, la Provincia di Pisa, la Soprintendenza ai Monumenti, l'Ente Parco Regionale Migliarino S. Rossore Massaciuccoli, l'Opera Primaria Pisana, l'Azienda Ospedaliera Pisana, l'Azienda USL 5 Pisa, l'Università di Pisa, l'ARPAT - Dip.to Provinciale di Pisa, la Scuola Superiore Sant'Anna, la Scuola Normale Superiore, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, la Società Aeroporto Toscano. Il documento è scaricabile al seguente indirizzo web: http://www.sssup.it/sssup/jsp/section.jsp?sec_id1=501&sec_id2=77361&lang=it.

⁷⁰ Il documento è scaricabile dal sito web www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/gpp.htm.

soggetti aderenti. Tra gli obiettivi delle amministrazioni partecipanti, inoltre, si ritrova sia l'impegno ad integrare gradualmente i criteri ambientali (ma anche sociali) nelle proprie procedure di appalto, sia ad agire concretamente attraverso le proprie scelte di acquisto per favorire la diffusione di molti degli strumenti di tutela ambientale attualmente presenti sul mercato⁷¹. Per il perseguimento dei citati obiettivi gli aderenti al progetto hanno assunto una serie di impegni⁷², riassunti nella "Carta degli impegni per gli acquisti verdi", successivamente sottoscritta pubblicamente dalle amministrazioni coinvolte, e miranti alla concreta implementazione nelle procedure di gara di criteri di preferibilità ambientale.

⁷¹ "Articolo 1 - Obiettivi da perseguire.

Gli enti sottoscrittori perseguono i seguenti obiettivi:

1. limitare, sostituire o eliminare progressivamente l'acquisto di prodotti tossici, pericolosi, difficilmente smaltibili o comunque a significativo impatto ambientale;
2. indirizzare i propri acquisti verso prodotti che consentano di ridurre la produzione di rifiuti o che siano ottenuti con materiali riciclati/recuperati;
3. favorire, attraverso la scelta di prodotti e fornitori di servizi, la diffusione di: tecnologie ecologicamente compatibili;
 - tecniche di bio-edilizia;
 - sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale;
 - prodotti ad etichettatura ecologica (es. Ecolabel);
 - analisi del ciclo di vita dei prodotti/servizi (LCA).
4. inserire nei criteri di aggiudicazione elementi ambientali che comportino un vantaggio economico per l'amministrazione, tenendo conto dei costi da sostenere durante l'intero ciclo di utilizzo del prodotto/servizio." Linee guida per il Green Public Procurement nel territorio comunale, cit., pag. 20; All. 1, 43 s.

⁷² Articolo 2 - Impegni dei sottoscrittori.

"Al fine di perseguire gli obiettivi sopra esposti gli enti sottoscrittori, compatibilmente con le specificità locali, le esigenze particolari e la normativa di settore, si impegnano a: a. predisporre "bandi di gara-tipo" facendo riferimento, per ogni categoria di prodotto/servizio, alle specifiche esaminate ed ai criteri ecologici condivisi all'interno del Tavolo Tecnico sul GPP; b. promuovere incontri periodici del Tavolo Tecnico sul GPP per condividere le conoscenze ed esperienze al fine di approvare 'bandi di gara-tipo' con criteri ecologici per nuove categorie di prodotto/servizio; c. integrare gradualmente i criteri ambientali e sociali nelle procedure d'acquisto e mettere a disposizione degli altri enti le esperienze acquisite; d. verificare, di volta in volta, la possibilità di inserire, all'interno del bando di gara, le certificazioni ambientali UNI EN ISO 14001/EMAS II (Regolamento CE 761/01) come mezzo di prova per valutare la capacità di un'impresa di rispondere ai requisiti ambientali; e. prevedere momenti di formazione/informazione del proprio personale in particolare degli uffici acquisti sugli impatti ambientali dei prodotti maggiormente utilizzati; f. condividere e promuovere forme centralizzate di acquisto che tengano conto dei criteri ambientali; g. promuovere gli acquisti pubblici ecologici sul territorio di competenza." Linee guida per il Green Public Procurement nel territorio comunale, All. 1, cit., pag. 44.

L'attenzione del Tavolo permanente si è concentrata sulla redazione di bandi di gara "tipo" relativi a specifici prodotti/servizi⁷³ lasciando, per ogni prodotto (tranne che per la categoria "arredi" dove la proposta è stata unica), la possibilità alle singole amministrazioni di scegliere tra due possibili versioni del bando di gara da emanare. Ciò ha consentito ai destinatari di godere di maggiore flessibilità nelle successive fasi attuative potendo scegliere tra una versione più o meno restrittiva in termini di incidenza delle clausole ambientali, rispetto alle altre, all'interno della procedura di aggiudicazione dell'appalto.

L'esperienza del Parco regionale di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli, all'interno del progetto promosso dal Comune di Pisa, rappresenta un importante tentativo, formalizzato, di creazione di un sistema di pubbliche amministrazioni, all'interno di un preciso ambito territoriale, focalizzato alla condivisione di un importante strumento di politica ambientale quale è il GPP.

Va rilevato che in questo caso, a differenza dell'esperienza del Parco di Veio, la spinta alla realizzazione ed adozione del GPP è stata in buona parte eterodiretta da parte del Comune di Pisa che si è proposto come soggetto promotore dell'iniziativa nei confronti dell'amministrazione del Parco, quest'ultimo, va evidenziato comunque, ha dimostrato elevata sensibilità e lungimiranza strategica nell'aderire al progetto.

Volendo sottolineare gli elementi di maggiore rilievo del Progetto, questi sono riassumibili in: capacità di coinvolgimento nell'iniziativa di soggetti strategici, sia per la diffusione sul territorio dello strumento del GPP ad altre pubbliche amministrazioni, sia per la rilevanza di cui sono portatori in termini di contatti e di volume di acquisti i soggetti coinvolti; concretezza delle azioni poste in essere dal progetto e facilità implementativa dei predisposti criteri "verdi" per le amministrazioni degli enti pubblici aderenti nell'attuazione dei bandi; ma, soprattutto, risulta molto interessante il metodo concertativo adottato, sia nella selezione dei prodotti/servizi su cui andare ad operare, sia nella realizzazione dei "bandi verdi tipo" da mettere a disposizione degli operatori.

5.3 L'esperienza del Parco nazionale del Gran Paradiso

Il Parco nazionale del Gran Paradiso, anche se profondamente diverso sia da un punto di vista storico sia da un punto di vista antropico e naturalistico

⁷³ Servizio di pulizie (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/pulizie.htm); carta per uffici (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/uffici.htm); arredi (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/arredi.htm/); apparecchiature elettroniche (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/appaele.htm), alcuni dei quali oggi rientrati nei citati CAM, cfr. supra nota 59.

rispetto ai precedenti due parchi analizzati, nel 2005 ha deciso di intraprendere la strada degli "acquisti verdi".

Il Parco, istituito nel 1922, è il parco più antico d'Italia. E' nato e si è mosso seguendo le linee politico gestionali che hanno caratterizzato la realtà dei parchi italiani per tutta la prima parte dello scorso secolo⁷⁴, e cioè perseguendo politiche di conservazione "statica"⁷⁵. È stato istituito con l'intento di tutelare alcune specie di particolare interesse naturalistico ed uno straordinario ambiente naturale. Con il tempo ha modificato il proprio approccio orientandosi sempre più verso politiche gestionali riconducibili a tecniche di conservazione "dinamica" e di "valorizzazione" dell'area protetta.

Dopo una serie di iniziative promosse dall'Ente parco, volte alla tutela dell'area protetta, anche in questa realtà, così come in quella del Parco di Veio, ci si è resi conto del ruolo che poteva svolgere il Parco nella promozione e diffusione di "buone pratiche" di sostenibilità all'interno del proprio territorio di riferimento (CARTA, 2007). A tal fine nel 2005 la Direzione del Parco ha deciso di formalizzare la propria politica "verde" nel campo dei consumi attraverso la redazione di apposite *Linee guida*⁷⁶.

In tale azione va evidenziato che l'Ente ha potuto beneficiare delle esperienze nazionali fatte, relativamente all'uso del GPP, sia dalla Provincia di

⁷⁴ Da un punto di vista storico, come ricorda Abrami (2000, p. 5), tra gli anni sessanta e settanta iniziò "il dibattito ... sul significato della conservazione di un determinato ambito territoriale caratterizzato da particolari ecosistemi naturali ed intorno agli organi preposti alla gestione delle aree protette che non apparivano per le loro ridotte competenze, ma anche per la loro stessa struttura, idonei a perseguire gli obiettivi voluti dal legislatore".

⁷⁵ Per la verità tale interpretazione restrittiva adottata dagli Enti parco può essere ricondotta al tentativo di assolvere alla loro funzione quando hanno constatato che dopo i primi anni di operatività "la condizione dei nostri parchi nazionali stava lì a dimostrare come l'attività antropica fosse stata corrosiva dei valori che le leggi istitutive avevano inteso, in tempi ormai lontani, proteggere" (ABRAMI, 2000, p. 4 s.).

In un'autorevole dottrina dell'epoca, d'altra parte, si può leggere infatti che il "parco naturale ... è giuridicamente istituito ... per la conservazione della natura" ed inoltre che "i parchi naturali sono in gran parte fuori dell'attenzione del diritto pubblico dell'economia; lo interessano solo perché nel loro ambito la proprietà privata dei suoli è anch'essa funzionalizzata, e perché non si ammettono diritti d'impresa se non con il consenso e sotto la direzione delle autorità del parco" (GIANNINI, 1977, p. 112). Più specificamente sul concetto di conservazione "statica" e per una ricognizione sui modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette in ottica comparata, sia consentito il rinvio a Bellomo (2008), ma anche, più specificamente sul Parco nazionale delle Cinque Terre (BELLOMO, 2006, p. 57-61); inoltre cfr. Falcone (2006a, p. 635-656; 2006b, p. 230-233).

⁷⁶ "Linee guida per gli appalti di lavori, forniture e servizi dell'ente Parco Nazionale Gran Paradiso secondo i principi 'Green Public Procurement (GPP) - Acquisti pubblici ecologici'" individuate in allegato alla Determinazione del Direttore del Parco Gran Paradiso n. 195 del 30.12.05, in www.compraverde.it/fatto/libroaperto.html.

Torino⁷⁷, sia da quella di Cremona. Ciò ha consentito al Parco di inserirsi nel 2007 all'interno di un sistema più ampio di pubbliche amministrazioni, messe in rete su base territoriale⁷⁸ (che tra l'altro ha coinvolto, oltre ad una serie di altri soggetti pubblici, anche un'altra area protetta: il Parco Regionale La Mandria). L'esperienza di cui era portatrice la Provincia di Torino in questo settore si è rivelata preziosa soprattutto per l'inquadramento normativo e le prassi burocratiche da seguire nell'adozione del Green Public Procurement (CARTA, 2007).

Anche qui l'elemento strategico che sembra emergere sugli altri, nella caratterizzazione dell'azione del Parco, è riconducibile alla metodologia adottata nella realizzazione del sistema di GPP che si è contraddistinta per aver introdotto elevati livelli di partecipazione tra tutti i soggetti interni all'Ente e con un ruolo strategico nelle singole fasi attuative del GPP⁷⁹.

Tale metodo partecipato è stato esteso, inoltre, anche ai rapporti con i soggetti esterni all'ente ma coinvolti nella "rete locale" costituita per gli "acquisti verdi", grazie agli incontri avutisi ed alla standardizzazione dei modelli applicativi, ma è anche rinvenibile nei contenuti relativi agli obiettivi che caratterizzano le linee guida per l'applicazione del GPP nel Parco del Gran Paradiso che di fatto ricalcano, più o meno fedelmente, quelle degli altri soggetti che a livello nazionale si sono già occupati di tale strumento.

Infine va sottolineata l'importanza del carattere della "dinamicità"⁸⁰ che denota il modello di implementazione del GPP qui adottato e che, consentendo elevata rapidità di adattamento ai repentini cambiamenti cui oggi sono sottoposti

⁷⁷ Tali esperienze risalgono al 2000 quando la Provincia di Torino ha partecipato, in qualità di Ente Pilota, ad un progetto promosso dall'ANPA (oggi APAT) denominato "Preparazione ed applicazione sperimentale di strumenti per la diffusione di politiche di acquisto corrette ed ambientalmente sostenibili da parte degli Enti pubblici (*Green Public Procurement*)" ed ha finanziato la realizzazione di un ipertesto denominato "Guida al Green Public Procurement", cfr. "Il nuovo protocollo d'intesa per la promozione degli Acquisti Pubblici Ecologici", p. 3, in www.provincia.torino.gov.it/ambiente/agenda21/acquisti_ecologici/index.

⁷⁸ Ci si riferisce al progetto APE (Acquisti Pubblici Ecologici) promosso dalla Provincia di Torino e nato nel 2003, che ha coinvolto una molteplicità di soggetti pubblici del territorio, su cui cfr. "Il nuovo protocollo d'intesa per gli Acquisti Pubblici Ecologici", sottoscritto in data 16 febbraio 2007, in www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/acquisti_ecologici/index.

⁷⁹ Scrive Carta (2007), infatti, relativamente alle *linee guida* che "La bozza preliminare, redatta dai servizi tecnico, amministrativo e affari generali, è stata sottoposta a tutti i servizi allo scopo di recepire osservazioni e modifiche e procedere all'adozione del regolamento nella sua versione definitiva, fatta salva la possibilità o meglio l'opportunità di apportarvi in futuro ulteriori modifiche in considerazione di nuove tecnologie o soluzioni che si presenteranno sul mercato".

⁸⁰ Infatti viene affermato da Carta (2007) che "Le linee guida per gli acquisti verdi del Parco Nazionale del Gran Paradiso nascono insomma come la grammatica di una lingua viva, parlata ed in evoluzione, con l'intento di essere strumento di lavoro e non un codice ingessato".

i mercati, dovrebbe conferire un elevato livello intrinseco di efficacia ed efficienza allo strumento. Ciò ovviamente non dovrà mai far perdere di vista gli obiettivi del Parco: ridurre al minimo l'impatto ambientale degli acquisti fatti dall'ente, al fine di garantire il rispetto di un elevato livello di tutela ambientale dell'area protetta.

6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da una parte l'Ente parco, principale attore nella gestione delle aree protette, come visto, deve disporre di caratteri che gli consentano, nell'esercizio della propria funzione, di difendersi dalle pressioni economiche esterne (autonomia tecnica, sovraordinazione giuridica delle proprie determinazioni sull'area rispetto a quelle degli altri soggetti, elevate competenze tecniche, dettagliati strumenti di regolamentazione e gestione dell'area protetta); dall'altra se intende garantire un elevato grado di tutela, che non resti solo "sulla carta", dovrà necessariamente tenere in debito conto la molteplicità degli interessi economici che incidono sul valore naturalistico, e quindi sull'area, che è deputato a difendere. A riprova di quanto detto va rilevato che nelle aree dove la maggioranza dei portatori d'interessi non ha voluto l'istituzione di parchi questi non sono nati, o dove ciò è accaduto lo hanno fatto solo da un punto di vista prettamente formale con gravissimi problemi di effettività della tutela giuridica⁸¹.

Sulla base di questo assunto, quindi, nell'odierna realtà italiana non si può non tenere conto di alcuni elementi venuti in evidenza negli ultimi anni e determinanti per le moderne politiche di regolazione, pianificazione, valorizzazione e gestione delle aree protette.

Un primo fattore è riconducibile al ruolo che hanno sempre più assunto nel tempo le politiche ambientali dell'Unione europea⁸² sia nel settore della protezione della biodiversità ma soprattutto, per quel che qui più interessa, per

⁸¹ Si pensi alle note vicende di alcuni parchi italiani dove si sono avuti incendi dolosi, ma anche agli scempi spesso perpetrati a carico dell'ambiente. Esempi di denunce in tal senso, relative alle coste italiane, sono rinvenibili in Legambiente (2006).

⁸² La diretta incidenza, presente ma soprattutto futura, di tale soggetto sul modello di tutela italiano risulta palese se si pensa che "Secondo recenti stime circa il 90% della nostra legislazione dipende da quella comunitaria" (MOSCHINI, 2004a, p. 32). Sul modello europeo di tutela ambientale e delle aree protette v. Montini (2005), Moschini (2002, 2003a), Amirante (2003a).

l'integrazione, sancita già a suo tempo dal Quinto⁸³ e Sesto⁸⁴ programma di azione per l'ambiente, del principio dello *sviluppo sostenibile*, e più in generale della obbligatorietà d'integrazione della politica ambientale in tutte le altre politiche comunitarie. Da questi documenti infatti risultava già chiaro il cambiamento di strategia adottato a livello europeo dove si è ritenuto di dover passare da un approccio legislativo prettamente vincolistico, che ha caratterizzato gran parte degli anni passati della politica comunitaria in materia, ad un approccio strategico nella gestione delle variabili ambientali, che necessariamente dovrà sfruttare vari strumenti e provvedimenti per influenzare il processo decisionale negli ambienti imprenditoriale, politico, dei consumatori e dei cittadini.

Un secondo fattore, che assume un'importanza particolare ai fini della presente analisi, consiste nell'aumento del tasso di competitività raggiunto dagli odierni sistemi produttivi micro e macroeconomici a livello nazionale europeo e globale, che ha fatto assumere sempre più alla variabile "*tutela dell'ambiente*" un ruolo strategico nelle moderne politiche industriali del mondo imprenditoriale, rendendo in alcuni casi (sempre più frequenti per la verità) conveniente, in termini economici diretti o indiretti, la riduzione dei propri impatti ambientali, consentendo di trasformare l'ambiente da vincolo ad opportunità.

Infine va rilevato che le pressioni socio-economiche sulle aree protette si stanno moltiplicando sotto l'impulso, da una parte della continua espansione dei centri abitati (ma per converso, come già rilevato, anche dell'aumento della superficie di territorio sottoposto a vincolo naturalistico), dall'altra dei caratteri tipici del tessuto produttivo italiano⁸⁵.

Da quanto visto si comprenderà facilmente che se inizialmente la dottrina (GIANNINI, 1977, p. 118 s.) italiana per garantire un elevato livello di effettività della *conservazione* relegava, si ritiene a ragione, le attività economiche nei parchi ad un ruolo di pura marginalità, oggi si inizia a rilevare sempre più la necessità di rivedere il rapporto esistente tra le politiche di *conservazione* e quelle di

⁸³ Quinto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea: verso la sostenibilità, reperibile anche in altre lingue in <https://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm>.

⁸⁴ Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea: "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", la cui scheda di sintesi ed il relativo link al documento ufficiale sono reperibili in <https://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28027.htm>.

⁸⁵ "Per avere un'idea della situazione italiana va ricordato che il 90% delle industrie sono PMI e che producono il 64% del fatturato ed impegnano il 72% dell'occupazione del settore" (MOSCHINI, 2004a, p. 31). In tale contesto, con una così elevata parcellizzazione del tessuto produttivo, risulta estremamente problematico e costoso per il limitato bilancio dello Stato italiano (ma anche per i vari Enti parco), attuare politiche efficaci di controllo sugli impatti delle imprese presenti nel proprio territorio, senza tener conto di quelle localizzate al di fuori di questo e per le quali i diversi soggetti preposti dispongono di ben pochi poteri.

valorizzazione⁸⁶ delle aree protette, in modo da interiorizzare, nei limiti del prioritario obiettivo della *tutela integrale*, le logiche di mercato. A riguardo sono stati conati una serie di termini, per citarne solo alcuni, che hanno cercato di esprimere questo *new deal* della tutela ambientale nelle aree protette, quali: *ecologia di mercato; economia della fruizione; protezione sostenibile (piuttosto che sviluppo!)*. Con tali termini non si fa altro che descrivere, con diverse sfumature ed accezioni, quello che i vari esponenti della dottrina ritengono dovrebbe essere il rapporto tra conservazione della natura e variabili socio-economiche su di questa incidenti⁸⁷.

Questo storico *trade off*, quindi, tra tutela ambientale ed interessi socio-economici può trovare oggi un maggior temperamento, se non una possibile soluzione, nelle odierne politiche di valorizzazione, che prevedono una serie di nuove tecnologie e strumenti, spesso volontari e prima inesistenti (in molti casi di origine sovranazionale), applicabili sia alle porzioni di territorio sottoposto a tutela comparata sia all'interno delle aree naturali protette.

Tale evoluzione del modello, figlia del processo di globalizzazione, sta portando da una parte verso la standardizzazione delle tecniche giuridiche generali di tutela ambientale nelle aree protette, sempre più spesso sulla spinta dei modelli internazionali ed europei, ma dall'altra alla creazione, come si è cercato di esemplificare sopra, di una molteplicità di politiche di valorizzazione locale che vengono adattate di volta in volta, dai soggetti coinvolti (*in primis* l'Ente parco), attraverso la scelta o la creazione del *mix* di strumenti da implementare nelle singole aree protette al fine di garantire la massima effettività possibile del modello giuridico di tutela ambientale integrale.

RIFERIMENTI

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

⁸⁶ Cfr. Gambino (2003), dove l'A., in apertura d'intervento, rileva che tra le indicazioni provenienti dalla Conferenza mondiale di Durban del settembre 2003 emergano sulle altre due chiare indicazioni: "il definitivo superamento delle concezioni *insulari* delle aree protette, in favore di una vera e propria territorializzazione delle politiche che le riguardano, basata sul riconoscimento che esse fanno parte inscindibile di più vasti sistemi ecologici, economici, sociali e culturali; il pieno riconoscimento della inseparabilità dei problemi ambientali a tutti i livelli da quelli sociali ed economici, e quindi delle politiche di conservazione da quelle volte a promuovere lo sviluppo sostenibile". Per un primo approccio alle impostazioni della prevalente dottrina circa le politiche di valorizzazione cfr. Falcone (2006b, p. 230-233).

⁸⁷ Tali impostazioni ovviamente nascono in buona parte dai diversi approcci etici alla tutela dell'ambiente (*antropocentrico* ed *eco-centrico*) già analizzati in dottrina v. G. di Plinio (2002, p. 10).

ALBISSINI, F. Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa. **Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente**, n. 10, 2002.

AMIRANTE, D. (cur.). **La conservazione della natura in Europa**. La Direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000". Milano: Franco Angeli, 2003a.

_____. **Diritto ambientale italiano e comparato: Principi**. Napoli: Jovene, 2003b.

BELLOMO, G. I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati. **Riv. Giur. dell'Ambiente**, Giuffrè, Milano, n. II, 2008.

_____. Il modello giuridico-gestionale di tutela ambientale del Parco nazionale delle Cinque Terre. **GazzettaAmbiente**, n. 4, 2006.

_____. La gestione dell'ambiente ed i nuovi strumenti. In: DI PLINIO, G.; FIMIANI, P. (cur.). **Principi di diritto ambientale**. Pescara: CARSA, 1997.

BERTONE, L. Relazione introduttiva al Seminario dal tema "L'informazione e la comunicazione delle aree protette". **Arenzano**, 12 set. 2003. Reperibile in: www.parks.it/federparchi/documenti/relazione-arenzano.html.

BONANINI, F. Quale obiettivo per le Cinque Terre. **La voce del parco**, n. 9, apr. 2004. Reperibile in: www.parconazionale5terre.it.

BRESSO, M. (cur.). **Ambiente e attività produttive**. Milano: Franco Angeli, 1992.

_____. **Per un'economia ecologica**. Roma: Nis, 1993.

BROMLEY, D. W. **The handbook of environmental economics**. Oxford: Blackwell, 1995.

BROWN, L. R.; FLAVIN, C.; POSTEL, S. **Un pianeta da salvare, per un'economia globale compatibile con l'ambiente**. Milano: Franco Angeli, 1991.

BRUZZO, A.; POLI, C. (cur.). **Economia e politiche ambientali**. Milano: Franco Angeli, 1996.

CARAVITA, B. **Diritto dell'ambiente**. Bologna: Il Mulino, 2001.

CARRARO, C. (cur.). *International environmental negotiations, strategic policy issues*. London: Cheltenham, 1997.

CARTA, A. *L'esperienza del Parco Nazionale Gran Paradiso. Acquisti pubblici verdi: ostacoli, strumenti e soluzioni*, 2007. Reperibile in: www.compraverde.it/fatto/libroaperto.html.

CASADEI, E. *La disciplina delle attività agricole. Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 2, 2001.

CASONI, G.; POLIDORI, P. *Economia dell'ambiente e metodi di valutazione*. Roma: Carocci, 2002.

CELENZA, V. *Le aree naturali protette*. In: MEZZETTI, L. (cur.). *Manuale di diritto ambientale*. Padova: CEDAM, 2001.

CORDINI, G. (cur.). *Parchi e aree naturali protette: Ordinamenti e gestione*. Padova: CEDAM, 2000.

_____. *Diritto ambientale comparato*. Padova: CEDAM, 2002.

DI PLINIO, G. *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*. *Riv. Quadrim. di Dir. Amb.*, n. 3, 2011. Reperibile in: www.rqda.eu.

_____. *Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*. Torino: UTET, 1994.

_____. *Il common core della deregulation*. Milano: Giuffrè, 2005.

_____. *Il nulla osta dell'ente parco*. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 12, 2002.

_____. *L'ordinamento delle aree protette*. In: _____; FIMIANI, P., *L'ordinamento delle aree protette*. Pescara: CARSA, 1997.

_____. *Scritti in memoria di M. Buoncristiano*. Napoli: Jovene, 2001.

_____. *Sei miliardi di ragioni*. In: _____; FIMIANI, P. (cur.). *Principi di diritto ambientale*. Milano: Giuffrè, 2002.

FALCONE, E. Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento di attività produttive compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica. **Riv. Giur. dell'Ambiente**, n. 5, 2006a.

_____. La valorizzazione naturale nei Parchi nazionali, con particolare riferimento all'attività istituzionale svolta nelle Cinque Terre. **Rivista giuridica dell'ambiente**, n. 2, 2006b.

FERRUCCI, N. L'approccio del legislatore italiano alla materia delle aree protette. **Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente**, n. 3, 2006.

GAMBINO, R. Parchi e paesaggio: l'applicazione della convenzione europea del paesaggio nelle politiche dei Parchi. **Convegno "Parchi italiani: le sfide della qualità"**, Roma, 26 nov. 2003. Reperibile in: <http://www.legambiente.com/documenti/2003/0918viiCongresso/7giorni/26nov.php>.

GERELLI, E. **Ascesa e declino del business ambientale, dal disinquinamento alle tecnologie pulite**. Bologna: Il mulino, 1990.

_____. **Economia e tutela dell'ambiente**. Bologna: Il mulino, 1974.

GIANNINI, M. S. **Diritto pubblico dell'economia**. Bologna: Il Mulino, 1977.

GILPIN, A. **Environmental economics, a critical overview**. Chichester: John Wiley & sons, 2000.

GRASSO, M. **Analisi economica e ambiente**. Milano: Franco Angeli, 2001.

GRAZIANI, C. A. (cur.). **Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro**, Milano, Giuffrè, 2003.

ISPRA. **La certificazione ambientale nei Parchi e nelle Aree Naturali Protette**. Rapporto n. 301, 2018. Reperibile in: http://www.isprambiente.gov.it/files2018/publicazioni/rapporti/R_301_18_Cert_amb_Parchi.pdf.

LEGAMBIENTE. **Mare monstrum 2006**. I numeri e le storie dell'assalto alle coste. Roma, 26 lug. 2006. reperibile in: www.legambiente.com/documenti/2006/0731_dossier_mare_monstrum_2006/mare_monstrum_2006.pdf.

LUGARESI, N. **Diritto dell'ambiente**. Padova: CEDAM, 2002.

MARANGONI, F.; TEMPESTA, T. (cur.). **La valutazione dei beni ambientali come supporto alle decisioni pubbliche, una riflessione alla luce della normativa comunitaria e nazionale.** Udine: Forum, 2001.

MASINI, S. Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di "orientamento" (D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228). **Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente**, n. 12, 2001.

Megiarra, M. Note a margine della II Conferenza nazionale sulle aree protette. **Rivista giuridica dell'ambiente**, n. 1, 2003.

MOLESTI, R. **Economia dell'ambiente, per una nuova impostazione.** Pisa: Ipem, 1988.

MONTINI, M. Riflessioni sul modello di governance ambientale europea e sulla sua esportabilità. **Rivista giuridica dell'ambiente**, n. 6, 2005.

MOSCHINI, R. I parchi e l'Europa. Parchi al bivio. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 1, 2002. Reperibile in: www.parks.it.

_____. I parchi in Europa. Parchi punto e a capo. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 5, 2003a. Reperibile in: www.parks.it.

_____. La situazione italiana. Parchi in Europa. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 6, 2003b. Reperibile in: www.parks.it.

_____. L'economia e i parchi. Il vecchio e il nuovo dei parchi. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 9, 2004a.

_____. L'ente parco oggi. Il vecchio e il nuovo dei parchi. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 9, 2004b.

NAVIGLIO, L. Il sistema di gestione ambientale quale strumento per favorire promozione e sviluppo nelle aree protette. i risultati del progetto "Parchi in qualità". **Atti II Conferenza Nazionale delle Aree Naturali Protette.** [2002]. Reperibile in: www.parks.it.

NELISSEN, N.; VAN DER STRAATEN, J.; KLINKERS, L. (cur.). **Classics in environmental studies, an overview of classic texts in environmental studies.** Utrecht: International books, 1997.

POLITI, F. Profili giuridici: tendenze. *In: Osservatorio permanente sul Turismo natura. Ecotur 2004: 2° Rapporto, 07 maio 2004. Reperibile in: www.parks.it/federparchi/documenti/.*

RAVAZZI, A. *In: Atti II Conferenza Nazionale delle Aree Naturali Protette. [2002]. Reperibile in: www.parks.it.*

RENZI, F. Parchi italiani: le sfide della qualità. **Atti convegno "Parchi italiani: le sfide della qualità"**, 26 nov. 2003. Reperibile in: www.legambiente.com/documenti/2003/0918viiCongresso/7giorni/26nov.php.

SACHS, I. **L'ecodeveloppement**. Paris: Syros, 1993.

SIMONCINI, A. Stato, Regioni, enti locali ed aree naturali protette nel nuovo scenario costituzionale. *In: MOSCHINI, R. (cur.). Quaderni del Parco: Centro Studi Valerio Giacomini sulle Aree Protette (Suppl.). Toscana Parchi, n. 8, 2003.*

SINIBALDI, R. L'esperienza del Parco di Veio. **Acquisti pubblici verdi: ostacoli, strumenti e soluzioni**, 2007. Reperibile in: <http://www.compraverde.it/fatto/libroaperto.html>.

TURNER, R. K.; PEARCE, D. W.; BATEMAN, I. **Economia ambientale, una introduzione elementare**. Bologna: Il mulino, 1996.